

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

Rafael Enrique Aguilera Portales
(Coordinador)

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León

Avenida Madero 1420 poniente,

64000, Monterrey, Nuevo León, México

www.ceenl.org.mx

© Coordinador: Rafael Aguilera Portales

© Autores: Ángel Valencia Sáiz, José Rubio Carracedo,

Rafael Aguilera Portales, Fernando Gil Cantero,

José Luis Berlanga Santos, Francisco Ramiro Sánchez García,

Carlos Muñiz Muriel, Diana Rocío Espino Tapia, Laura Nelly Medellín Mendoza,

Ismael Vidales Delgado, María Teresa Villarreal Martínez

Número de Registro: En trámite

Primera edición: Noviembre 2010

ISBN: 978-607-7895-05-3

Editado e impreso en México

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

CONTENIDO

Presentación	
Introducción.....	9
Educación para la ciudadanía ecológica: Más allá del aula.....	15
<i>Dr. Ángel Valencia Sáiz</i>	
De la ciudadanía posnacional a la ciudadanía transcultural.....	37
<i>Dr. José Rubio Carracedo</i>	
La educación cívico-política para la gobernabilidad democrática.....	59
<i>Dr. Rafael Enrique Aguilera Portales</i>	
Educación para los derechos humanos y la convivencia democrática.....	81
<i>Dr. Fernando Gil Cantero</i>	
La <i>Paideia</i> democrática en México: Una propuesta de reforma institucional.....	101
<i>Mtro. José Luis Berlanga Santos</i>	
La participación ciudadana como forma de educación cívica.....	119
<i>Mtro. Francisco Ramiro Sánchez García</i>	
Hábitos comunicativos e interés ciudadano hacia la política.....	137
<i>Dr. Carlos Muñiz Muriel</i>	
La importancia de una educación en ciudadanía social para la construcción de una sociedad democrática.....	157
<i>Mtra. Diana Rocío Espino Tapia</i>	

La gobernanza o interface socio-estatal como paradigma crítico de la participación ciudadana: Propuesta metodológica para su análisis en Nuevo León.....	175
<i>Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza</i>	
Estrategias de aprendizaje y formación ciudadana.....	199
<i>Mtro. Ismael Vidales Delgado</i>	
Formas participativas de intervención en políticas, entre la institucionalización y la autonomía.....	217
<i>Mtra. María Teresa Villarreal Martínez</i>	

PRESENTACIÓN

Los procesos de democratización emprendidos en México a partir de los años noventa han sentado el terreno suficientemente fértil para crear nuevos paradigmas que permitan a las instituciones garantes de derechos fundamentales se ocupen de fomentar, vía la educación cívica, la construcción de una ciudadanía de vanguardia que permita pasar de individuos distantes a ciudadanos integrales.

Un tema recurrente en la agenda pública de los últimos años es la construcción de una ciudadanía, la cual implica que "...un buen ciudadano tendrá que ser útil a sus conciudadanos, estar dispuesto a participar en asuntos públicos, ser honesto, probar su integridad y acatar la ley" (Meyemberg, citado por Galán, 2003: 80). Asimismo, para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, es fundamental la sinergia e inclusión entre los diferentes actores involucrados en las políticas públicas.

En consecuencia, la Comisión Estatal Electoral Nuevo León en la búsqueda de cimentar una ciudadanía educada con un modelo óptimo de participación cívico-política presenta esta edición titulada "Educación para la Ciudadanía", la cual refleja los distintos retos y perspectivas a los que se enfrenta la sociedad en el entendimiento de su múltiples facetas que *la cosa pública* plantea a la ciudadanía actual, vertientes que relaciona el libro con los distintos aportes de los autores.

En el presente año se tuvo un acuerdo entre la CEE y el Dr. Rafael Enrique Aguilera Portales, Catedrático-Investigador de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, generando el presente texto, con la finalidad de recabar distintas contribuciones de académicos en el ámbito de un análisis reflexivo del estado actual de la formación ciudadana, se plantean experiencia y propuestas para desarrollar un proceso de construcción ciudadana condiferentes perspectivas.

La factura de esta obra es gracias al análisis, reflexiones y participación de los catedráticos: Dr. Ángel Valencia Sáiz, la cual versa sobre la relación entre ciudadanía y medio ambiente, un concepto de ciudadanía propio y original que rompe en muchos aspectos con la tradición liberal o republicana; en lo que respecta al Dr. José Rubio Carracedo, su enfoque se dirige hacia una ciudadanía trasnacional y transcultural compleja; por su parte el Dr. Rafael Enrique Aguilera

Portales profundiza su aportación en la problemática de construir una ciudadanía social a través de políticas públicas del Estado social y político para el desarrollo de la democracia; el Dr. Fernando Gil Cantero, se refiere a diversas vertientes de la educación cívica en el ámbito internacional para el análisis de la relación entre ciudadanía y derechos humanos.

Asimismo el Mtro. José Luis Berlanga Santos, propone una *Paideia* para su aplicación en México: una reforma institucional; el Mtro. Francisco Ramiro Sánchez García, nos sumerge en el conocimiento de la política y la democracia por parte del ciudadano, quien en uso de esa educación se convierte en un agente de cambio de la misma sociedad; en la intervención del Dr. Carlos Muñiz Muriel, tenemos un análisis del estudio de los “Hábitos comunicativos e interés del ciudadano hacia la política” hecho por el ENCUP (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas).

La Mtra. Diana Espino Tapia aborda su tema en la relación de ciudadanía con el Estado democrático, que implica deberes y obligaciones; en la contribución de la Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza, se destaca el análisis de los consejos consultivos ciudadanos instaurados en la administración pública del gobierno del Estado de Nuevo León; por su parte, el Mtro. Ismael Vidales Delgado, nos presenta distintos modelos y técnicas didácticas de aprendizaje en las aulas para temas relacionados con lo cívico-éticos y por último la participación de la Mtra. María Teresa Villarreal Martínez, la cual versa sobre la creación de mecanismos institucionalizados de participación en Nuevo León, y las formas autónomas de involucramiento en asuntos públicos desarrollados por grupos ciudadanos.

La presente compilación plasma una gama de expresiones y pensamientos de los académicos, que conllevan a la formación de ciudadanos integrales y participativos, un desafío de la democracia mexicana.

Lic. Eduardo S. Guerra Sepúlveda
Comisionado Ciudadano Presidente
Comisión Estatal Electoral Nuevo León

INTRODUCCIÓN

La conquista de una ciudadanía democrática constituye una demanda fundamental y decisiva para el desarrollo y consolidación de nuestras frágiles democracias constitucionales en América Latina. Los retos y problemas a los que se enfrenta nuestra sociedad son múltiples y complejos. Los desafíos de una economía capitalista mundial con sus distorsiones y crisis crónicas, la proliferación del crimen organizado, los problemas medioambientales, las desigualdades socio-económicas que padece un sector importante de la población mexicana, la intensificación y manipulación de las comunicaciones, la explosión demográfica y creciente demanda de una ciudadanía social.

La solución a todos estos problemas pasa irreversiblemente por la construcción de un modelo fuerte y estable de Estado democrático y social de derecho. Desafortunadamente, el constitucionalismo liberal ha formado al individuo; pero no al ciudadano, por lo que el concepto de ciudadanía ha quedado reducido a aspectos meramente legales y formales (pertenencia a un territorio, derechos fundamentales, nominalismo constitucional...). En consecuencia, precisamos de un constitucionalismo integrador donde la ciudadanía conozca plenamente sus derechos fundamentales y libertades públicas. Sobre este aspecto, hemos olvidado que la ciudadanía constituye un derecho; pero también una fuente de compromisos, obligaciones y responsabilidades políticas.

El ciudadano actual permanece inerte, impotente e inmóvil ante las decisiones políticas fundamentales que deciden sobre su situación presente y futura. Por otro lado, vivimos en sociedades fragmentadas y complejas que no ayudan precisamente a reconstruir la esfera pública gravemente deteriorada. La erosión de vínculos comunales y políticos constituye una pérdida real que provoca una vida personal y colectiva cada vez más desestructurada y desintegrada. El fuerte deterioro de la esfera pública tampoco contribuye a formar ciudadanos activos, responsables y autónomos.

Este libro pretende iluminarnos sobre la necesidad urgente que tenemos de una educación cívico-política profunda si queremos alcanzar y consolidar el Estado democrático de derecho. La construcción de una ciudadanía democrática se fundamenta en dos pilares, por un lado la consolidación del Estado democrático y social, pero por otro la vertebración de una sociedad civil, una sociedad estruc-

turada y sustentada en la vivencia de una moralidad pública. La construcción de la ciudadanía exige una red amplia de tejido social que vertebre opciones y demandas cívicas. Por tanto, sin cultura de la legalidad y derechos fundamentales no podemos implementar el Estado de derecho; sin imperio de la ley sólo vamos a cosechar regresiones autoritarias, corruptelas, prebendas, tráfico de influencias, discriminación, arbitrariedad e injusticia.

La Educación constituye el instrumento político transformador y emancipador por excelencia que nos posibilita transformar la realidad política y social. En este sentido, podemos concebir la educación cívica fundamentalmente como desarrollo, evolución y crecimiento de ciudadanos autónomos, críticos y reflexivos, donde no existe final del proceso educativo, sino un constante crecimiento y continuación en el logro de una cultura política y democrática. Un proceso de estimulación, nutrición y cultivo personal, un proyecto de crecimiento permanente y placentero que va más allá del sistema educativo formal e institucional. La necesidad de políticas culturales y cívicas en este sentido constituye una necesidad urgente e imperiosa para nuestra sociedad. En consecuencia, precisamos de una revolución pedagógica y política profunda, un cambio radical en nuestra dirección política y social.

El presente libro trata de esclarecer los fundamentos de una concepción abierta y plural de ciudadanía en el proceso de construcción de un Estado democrático y social de derecho, así como las estrategias operativas y funcionales para poder alcanzarla. En la actualidad, existe un debate sumamente interesante, fecundo y prolijo en torno a los distintos modelos de ciudadanía democrática protagonizados principalmente por varias corrientes políticas contemporáneas: liberalismo político, comunitarismo, socialismo democrático y republicanismo cívico. El pensamiento democrático contemporáneo se ve inspirado en las corrientes políticas actuales como el republicanismo, liberalismo, comunitarismo y neomarxismo. La democracia no es sólo un orden socio-jurídico sino también un modelo de vida y convivencia pacífica de resolución de conflictos e intereses. Los individuos precisan de una mayor integración socio-cultural y socio-política si queremos consolidar las estructuras de representación política y profundizar en una democracia deliberativa y participativa no sólo electoral.

La política sigue siendo un producto de la deliberación pública donde los ciudadanos entablan interacciones y relaciones recíprocas entre sí. Por tanto, la diversidad, el pluralismo y la tolerancia son consustanciales e imprescindibles a la vida democrática. La opinión pública y la formación de voluntad política constituyen elementos indispensables en los procesos de construcción política e institucional. En este sentido, es interesante impulsar la cultura democrática y constitucional de la ciudadanía en general. La cultura político-institucional implica un enorme reto para la consolidación de la democracia. En este aspecto, si los procesos y cambios políticos-institucionales no van acompañados de cambios de mentalidad, usos, hábitos, valores, es decir, concepciones socio-culturales, difícilmente vamos alcanzar una mayor y mejor gobernabilidad en la región.

En esta línea, casi todos los analistas y teóricos políticos coinciden que un factor decisivo para la consolidación democrática actualmente consiste en la reestructuración de la sociedad civil. Es evidente que los gobiernos actuales intervienen más en la esfera pública y ciudadana. Por tanto, para mejorar la gobernabilidad democrática es necesaria la existencia de una interacción permanente entre las instituciones representativas y sociedad civil. En este sentido, la sociedad civil debe actuar como vigilante y guardián permanente de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los intereses generales. El Estado ejerce una función vital de articulación ciudadana y, viceversa, la sociedad civil sirve como acicate, control y vigilancia del poder ejecutivo del Estado y como agente de cooperación social y político.

Todo ello nos conduce inexorablemente a la conclusión de que la democracia tiene una preferente dimensión cívico-política. En este sentido, se precisa del cultivo y desarrollo de "*virtudes públicas*". De aquí, la importancia de generar instancias educativas y socializadoras intermedias entre el ciudadano y el Estado que fomenten, impulsen y desarrollen una educación cívico-democrática de la sociedad civil con estos nuevos valores.

Pero, no puede existir ciudadanía política cuando amplias mayorías de pobres permanecen marginados bajo niveles de subsistencia inhumanos. En la actualidad, América Latina constituye la región continental más desigual de la tierra, con bastante más de un tercio de la población por debajo de los niveles de subsistencia usualmente estimados como mínimos y con casi una cuarta parte de

sus habitantes carentes de educación básica. Nuestra región padece claramente de una grave situación de desigualdad si la comparamos con otras regiones del mundo con niveles similares de desarrollo humano. En concreto, en México la desigualdad social en las zonas rurales experimentó un incremento significativo en los últimos años. El incremento de la pobreza en las zonas rurales ha generado niveles mayores de desigualdad social. Las distribuciones del ingreso per cápita muestran grandes disparidades y polarización entre las áreas urbanas y rurales. En este aspecto, es urgente y prioritaria la construcción de una ciudadanía social, como reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales, que constituye una de las formas primordiales y urgentes para alcanzar progresivamente una mayor cohesión social, política y económica.

El Estado social se caracteriza por tener una ampliación creciente de sus competencias respecto al modelo de Estado liberal y privado. Este modelo de Estado interviene en la vida económica y social de la comunidad y trata de satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos. En consecuencia, el Estado asume todos los servicios públicos como sanidad, educación, seguridad, protección social, empleo, pensiones, etc., con la función prioritaria de dar cobertura sobre todo a los sectores más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad. Este modelo de Estado supone un incremento del gasto público y un fuerte crecimiento de la actividad de su administración pública donde se ejerce mayor interacción e influencia sobre la sociedad civil y el mercado.

Igualmente, la globalización nos plantea nuevos desafíos que debemos solventar. En la crisis de soberanía de los Estados modernos y las comunidades nacionales que caracteriza este fin de siglo, conectada con fenómenos paralelos como la migraciones de masas, conflictos étnicos y problema del subdesarrollo, pobreza y marginación, es preciso reconocer que la ciudadanía ya no es, como en los orígenes del Estado moderno, un factor de inclusión e igualdad. Por el contrario, cabe constatar que la ciudadanía de nuestros ricos países representa el único privilegio de *status*, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales.

El desafío de la consolidación ciudadana y democrática en México constituye un problema muy complejo y laberíntico, no exento de

ambivalencias y contradicciones; un proceso político y social donde intervienen diversos factores causales que deben ser analizadas minuciosamente y tomadas en consideración en nuestro análisis científico, político y social. Los autores a lo largo del texto han tratado de abordar las diferentes dimensiones que tiene planteada la ciudadanía democrática actual (ecológica, transnacional, multicultural, social, política, civil, federal, democrática,...)

En este sentido, el libro recoge un conjunto de reflexiones plurales, ricas y fecundas sobre la dimensión política, jurídica y cívica de la ciudadanía. Debemos advertir que todos los trabajos fueron preparados de forma explícita por los autores para esta publicación. En este sentido, quiero expresar un agradecimiento profundo y sincero a los autores que han participado en la obra colectiva, por su afán de búsqueda de un conocimiento más pertinente y veraz que sirva para implementar políticas públicas en torno a la ciudadanía. Igualmente, agradecer a la Comisión Estatal Electoral Nuevo León que desde el primer momento nos invitó a participar en este ambicioso proyecto de promoción y difusión de cultura política y democrática.

En definitiva, sólo me queda invitar al lector a sumergirse en los textos y que disfrute de los trabajos que aquí se presentan. Nos encontramos ante un libro de investigación científico y riguroso que incluye reflexiones plurales y enriquecedoras elaboradas por profesores e investigadores iberoamericanos. Un libro que nos posibilita seguir profundizando y corrigiendo las posibles lagunas y déficits del Estado democrático, y alcanzar, de esta forma, una visión más profunda sobre nosotros mismos y nuestras instituciones políticas con la finalidad de poder desarrollar un modelo de convivencia social más óptimo, justo y equitativo.

Prof. Dr. Rafael Enrique Aguilera Portales
Coordinador Departamento de Filosofía del Derecho
Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas
Facultad de Derecho y Criminología
Universidad Autónoma de Nuevo León

EDUCACIÓN PARA UNA CIUDADANÍA ECOLÓGICA: MÁS ALLÁ DEL AULA

Dr. Ángel Valencia Sáiz*

SUMARIO: 1. *Introducción* 2. *Ciudadanía global y responsabilidad colectiva: Claves para entender el concepto de ciudadanía en la teoría política verde* 3. *Ciudadanía ecológica como virtud cívica y democracia deliberativa* 4. *Educación para una Ciudadanía ecológica.*

RESUMEN

La relación entre ciudadanía y medio ambiente ha dado lugar en los últimos años dentro de la teoría política verde a una interesante línea de investigación en la que se ha intentado fundamentar un concepto de ciudadanía propio y original que rompe en muchos aspectos con la tradición liberal o republicana. En términos teóricos, la situación de “ciudadanía ecológica” participa de la arquitectura conceptual de otros conceptos pertenecientes a otras tradiciones de pensamiento pero representa un punto de ruptura en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, que se trata de una noción basada no tanto en derechos como en obligaciones; en segundo lugar, que el ámbito de su ejercicio es más importante la esfera de lo privado que lo público; y, por último, que se dirige a un sujeto universal que va más allá del Estado-Nación –en este último caso, se trata de una suerte de “ciudadanía global o postcosmopolita”–.

El segundo aspecto es la relación de esta noción de la ciudadanía con la educación cívica. En este sentido habría que destacar dos posiciones: por un lado, la de aquéllos que sostienen que la “ciudadanía ecológica” es una “virtud cívica” en el marco de una democracia deliberativa a través de la cual se deben establecer el cambio cultural que propicie un cambio de hábitos en nuestros hábitos de consumo y, en general, en nuestra vida cotidiana que debería acercarnos a una sociedad sostenible; y, en segundo lugar, otra posición sustentada en una “ética del cuidado” en la que se explora su vertebración en el sistema educativo con objeto de generar en los individuos unas prácticas que refuercen tanto nuestra responsabilidad individual

* Catedrático de Ciencia Política. Universidad de Málaga (España).

frente a la crisis ecológica. En ambos casos, la dimensión de obligaciones y responsabilidad individual que implica la “ciudadanía ecológica” la conectan, pues, con la educación cívica.

El objeto de este capítulo es investigar tanto el territorio teórico de esta nueva forma de ciudadanía como la importancia que tiene la educación cívica para su desarrollo. Finalmente, la hipótesis que vamos a desarrollar que la educación de ciudadanos ecológicos depende de un delicado equilibrio entre la formación en el aula y en el ámbito privado junto con la conciencia social y el cumplimiento de las normas en materia medioambiental.

1. Introducción

El ecologismo pretende como fin último la consecución de una sociedad sostenible. Este objetivo determina que sea una ideología transformadora del *statu quo*, es decir, que implica una serie de cambios profundos que afectan a la política, a la economía y a la vida cotidiana de los ciudadanos. Esto tiene dos efectos: por un lado, en el plano de la práctica y de la estrategia política su lugar natural es la izquierda; en el plano de la teoría significa una concepción propia de la democracia y de la ciudadanía. La idea de *democracia verde* para algunos implica un compromiso cívico forjado en la deliberación, dando lugar a un horizonte normativo dentro de un modelo democrático discursivo que pretende contribuir al cambio ecológico (Dryzek, 2000). En última instancia, todo esto lleva a la cuestión siguiente: ¿Cuál es el papel de la ciudadanía para conseguir una sociedad sostenible en el ecologismo político? Es evidente, que la palabra *civismo* nos remite al “comportamiento respetuoso del ciudadano con las normas de convivencia pública” –2ª acepción del Diccionario de la RAE, 22ª edición–, lo que en este terreno significaría una toma de conciencia que determina buenas prácticas medioambientales. Esto no implica olvidar que para la *política verde*, como para cualquier otra, el buen funcionamiento de las instituciones y las normas emanadas sea fundamental para su concepción de la democracia.

Así, el avance de los derechos y de las políticas medioambientales resultan imprescindibles también. Sin embargo, la defensa del medio ambiente es un ámbito que como en las políticas sociales o la garantía de los derechos individuales “no pueden desarrollarse sin la

colaboración activa de los ciudadanos” (Peña, 2003: 82), es decir, sin referencia a la *virtud cívica*. Esto implica un trabajo en dos direcciones complementarias: por un lado, una mayor participación política de la ciudadanía y, por otro, “la actitud de los ciudadanos, su *virtud* o capacidad para subordinar los intereses particulares a los bienes compartidos. En este caso, se trataría de bienes –los recursos naturales, el medio ambiente– a compartir con las generaciones futuras y con otras especies” (López de la Vieja, 2003: 275).

Finalmente, si construir la *sociedad sostenible* requiere buenos ciudadanos, la formación de los mismos a través de la educación ambiental se convierte en una parte importante de la educación de la ciudadanía democrática (Mougan, 2003). En última instancia, si la relación entre ecologismo y civismo es fundamental para conseguir la *sociedad sostenible*, la idea de construir una *ciudadanía verde* parece plausible. El propósito de este capítulo es ver hasta qué punto.

La relación entre ciudadanía y medio ambiente ha dado lugar en los últimos años dentro de la teoría política verde a una interesante línea de investigación en la que se ha intentado fundamentar un concepto de ciudadanía propio y original que rompe en muchos aspectos con las tradiciones liberal y republicana. En términos teóricos, la situación de la *ciudadanía ecológica* participa de una arquitectura conceptual similar a la de otros conceptos de ciudadanía pero representa un punto de ruptura, al menos, en tres grandes aspectos fundamentales: en primer lugar, que se trata de una noción basada no tanto en derechos como en obligaciones; en segundo lugar, que en el ámbito de su ejercicio es tan importante la esfera de lo privado como la de lo público; y, por último, que se dirige a un sujeto que va más allá del Estado-nación, siendo por ello una suerte de *ciudadanía global* o *cosmopolita*.

Todos estos elementos conectan la noción de ciudadanía con la educación cívica. En este sentido, habría que destacar dos posiciones: por un lado, la de aquéllos que sostienen que la *ciudadanía ecológica* es una *virtud cívica* en el marco de un concepto de democracia deliberativa a través de la cual se debe establecer el cambio cultural que determine cambios profundos en nuestros hábitos de consumo y en nuestra vida cotidiana y, por tanto, como una vía de acercamiento hacia una *sociedad sostenible*; y, por otro, otra posición en la que se intenta fundamentar esta noción como una *nueva forma de ciudadanía dentro de la teoría de la ciudadanía contemporánea*.

Uno de los aspectos interesantes de este enfoque es su intento de vertebración de los valores medioambientales con el sistema educativo y, en general, con el sistema social. En ambos casos, la dimensión de las obligaciones y la responsabilidad característica de este concepto hacen fundamental su relación con la *virtud* y la *educación cívicas*. En este sentido, intentaré explorar la relación entre esta nueva forma de ciudadanía y la importancia que tiene la educación cívica en su desarrollo. Estos aspectos los he desarrollado en otros lugares (Valencia Sáiz, 2008; 2009 a). Así, buena parte del entramado teórico de este capítulo se fundamenta en estos trabajos.

Sin embargo, la publicación de un libro reciente (Valencia Sáiz, Arias Maldonado, Vázquez García, 2010) pone de manifiesto la debilidad de la ciudadanía ecológica en España y, por tanto, la necesidad del papel de la educación pero también de sus límites.

En este sentido, la hipótesis que vamos a desarrollar que la educación de ciudadanos ecológicos depende de un delicado equilibrio entre la formación en el aula y en el ámbito privado junto con la conciencia social y el cumplimiento de las normas en materia medioambiental. En una palabra, la educación de ciudadanos ecológicos no sólo es una cuestión de horas de aula, si bien el aula es un elemento imprescindible en la educación medioambiental.

2. Ciudadanía global y responsabilidad colectiva: Claves para entender el concepto de ciudadanía en la teoría política verde

En los últimos años asistimos a una irresistible ascensión de la ciudadanía en la teoría y en la práctica políticas contemporáneas, debido al cambio que está sufriendo el papel del Estado-nación en las sociedades occidentales, como consecuencia de procesos de cambio social que refuerzan la dimensión internacional de política. Así, la democracia del futuro se ve afectada por una internacionalización de la política que pone en cuestión al Estado-nación como sujeto político privilegiado y exigirá profundos cambios tanto en la estructura de poder como en las instituciones de nuestros sistemas democráticos. En última instancia, lo decisivo es la constatación de una transformación de la comunidad política que “no puede ser situada única y exclusivamente dentro de los límites del Estado-nación. Estamos obligados a reconocer que la extensión, intensidad e impac-

to de procesos económicos, políticos y medioambientales plantean cuestiones allá donde deben ser planteadas de manera más apropiada” (Held, 2001: 399). En consecuencia, si los poderosos efectos de la globalización están transformando nuestra tradicional visión de la política y la democracia parece evidente que esto exige un replanteamiento tanto sobre la validez de nuestras instituciones como sobre su funcionamiento.

La necesidad de pensar sobre el cambio institucional y el control democrático de estos procesos de cambio social ha llevado a algunos autores a compartir la idea de definir un *proyecto cosmopolita* (Held, 1995; Archibugi et alii, 1998; Linklater, 1998 b; Held y McGrew, 2003) que incluye una visión de la democracia (Held, 1995) y de la ciudadanía (Held, 2001; Linklater, 1998 a; Linklater, 1998 b; Linklater, 1998 c; propias. Así, uno de los elementos más interesantes del *enfoque cosmopolita* en lo referente a la ciudadanía es su papel de concepto mediador en el diálogo de una comunidad política compuesta por diversas tradiciones culturales y discursos políticos en el establecimiento de ese marco de juego solidario que pretende superar la desigualdad entre sus miembros.

Así, el *ciudadano cosmopolita* del futuro deberá ser “una persona capaz de mediación entre las tradiciones nacionales, comunidades y estilos de vida alternativos. Probablemente, la ciudadanía dentro de la futura política democrática tenga un creciente papel de mediación: un papel que abarca el diálogo con las tradiciones y discursos de otros con el propósito de ampliar nuestro sistema de significado y prejuicio” (Held, 2001: 399). Lo significativo, a nuestro juicio, de este tipo de planteamientos es que sitúan a la *ciudadanía cosmopolita* como un principio articulador del diálogo de una comunidad política plural y, por tanto, un punto de partida fundamental para una *gobernanza global*. En cualquier caso, se trata de una reformulación conceptual de una vieja idea que ha atravesado una buena parte de la historia de la teoría política para responder a los nuevos desafíos a los que se enfrenta la teoría de la ciudadanía en la actualidad (Carter, 2001). Todo esto ha afectado a la política verde en la medida en que “también ha cambiado los enfoques tradicionales de la ciudadanía como consecuencia del énfasis que ha puesto en la necesidad de adoptar decisiones internacionales para resolver los problemas medioambientales” (Carter, 2001: 5). Esto explica que sea plausible la tesis que considera que las nociones de ciudadanía surgidas del

pensamiento verde –y también otras como propia *ciudadanía cosmopolita*– constituyen un desarrollo más del concepto de *ciudadanía global*. Las razones son las siguientes: en primer lugar, el carácter global y transnacional de la degradación medioambiental; en segundo lugar, la estrategia internacional adoptada por algunos grupos medioambientales para llevar a cabo sus objetivos; y finalmente, la propia teoría de la ciudadanía del pensamiento político verde que tiene su expresión en los conceptos de *ciudadanía de la Tierra* (Steward, 1991) o de ciudadanía ecológica (Dobson, 2001).

En este sentido, también “la política verde ha estimado una reevaluación teórica de la ciudadanía” y “ambos autores ponen el énfasis en que los *ciudadanos verdes* tienen una serie de obligaciones que van más allá de los seres humanos y se proyectan hacia las generaciones futuras, las otras especies y el planeta en sí mismo. Así, Steward nos habla de una *obligación del cuidado*, mientras que Dobson lo hace de las *virtudes del cuidado y la compasión*” (Carter, 2001: 94). Sin duda, todo este pensamiento tiene como telón de fondo, la creación de una “ética del cuidado de la naturaleza” que intenta buscar más allá del Estado-nación, las diversas soluciones a los problemas medioambientales.

Otro aspecto interesante que fundamenta el concepto de *ciudadanía ecológica* es el énfasis en la relación entre responsabilidad colectiva y la teoría de la ciudadanía, señalado por otros análisis (Delanty, 1997: 2000). El punto de partida es su crítica a las definiciones formales de la ciudadanía, basadas exclusivamente en un modelo de derechos de los ciudadanos, sosteniendo que “la ciudadanía es un concepto multinivel que implica cuatro dimensiones: derechos, responsabilidades, participación e identidad” (Delanty, 1997: 294). Sin embargo, lo realmente interesante de este trabajo reside en que la aportación del ecologismo a la idea de ciudadanía enfatiza en el nivel de las obligaciones o de las responsabilidades.

En concreto, “una noción de responsabilidad colectiva que se deriva de la idea de que si la naturaleza tiene derechos y el concepto de responsabilidad no se agota en las obligaciones del Estado, podemos sostener que tenemos obligaciones tanto hacia la naturaleza como hacia la sociedad” (Delanty, 1997: 286). La razón específica de este énfasis en esta dimensión de la ciudadanía por parte de la teoría política verde, se desprende de su concepción de la naturaleza como un sujeto de derechos, lo cual implica, a su vez, que el paso

siguiente es la búsqueda de una serie de criterios que regulen la responsabilidad colectiva de los seres humanos frente a ella y garanticen su cumplimiento más allá de las obligaciones del Estado.

Así, la idea de responsabilidad colectiva va más allá del Estado y en relación con la ciudadanía se está convirtiendo en un tema central de la teoría política, que en este caso, se justifica también por la propia naturaleza global de la problemática medioambiental y por la acción política del ecologismo pero en ningún caso se agota en ellos. “Así, tanto los activistas de los movimientos sociales como el público en general tienen una noción de ser responsables hacia la naturaleza y su futuro. Esta visión de la responsabilidad va más allá del discurso conservador de las obligaciones y su centro en las obligaciones del Estado. Este nuevo discurso de la responsabilidad hace referencia a los problemas sociales pero no es una mera expresión de los mismos...”

Podemos decir, que bajo las condiciones de la fragmentación ideológica, el discurso de la responsabilidad ha sido liberado de la ideología conservadora y está siendo tomado por los nuevos actores sociales” (Delanty, 1997: 294-5). Esto determina que uno de los ejes fundamentales de futuro de la reflexión del pensamiento político verde en esta materia sea la de conseguir un punto de equilibrio entre la reivindicación de los derechos medioambientales y la justificación de la idea de responsabilidad colectiva. Si tan importante es sostener que la naturaleza es portadora de una serie de derechos, no lo es menos pensar sobre los criterios de responsabilidad colectiva de los seres humanos que sirvan para garantizar derechos sobre el mundo no humano y las generaciones futuras. En este sentido, el concepto de *ciudadanía ecológica*, que recoge aportaciones y nociones de la última década, es básico para el ecologismo político porque puede ser el principio de articulación de la comunidad política que justifique nuestra responsabilidad ante la naturaleza.

Como hemos visto anteriormente, dentro de la teoría de la ciudadanía la idea de *ciudadanía ecológica* está empezando a ser aceptada como una *nueva forma de ciudadanía*. Se trata de un *modelo en desarrollo* que adopta una evolución temática importante en dos etapas: una primera, en la que esta noción constituye una aportación más en la definición de un modelo democrático verde dentro de una labor de reconstrucción crítica de la tradición liberal y, una segunda, en la que intenta definir un espacio conceptual propio

dentro de una serie de teorías de la ciudadanía marcadas por una era global (Delanty, 2000) en la que la transnacionalidad de los problemas medioambientales exigen un marco teórico de justificación de las obligaciones y la responsabilidad colectiva. Así, la noción de ciudadanía ecológica es explicable tanto por la relación del ecologismo con la democracia como por su relación con la globalización de la política o dicho de otro modo, se trata de una noción que busca definir un espacio propio dentro, tanto del modelo democrático verde como dentro de una arquitectura conceptual de la ciudadanía que responda al mundo actual.

3. Ciudadanía ecológica como virtud cívica y democracia deliberativa

El interés por el concepto de ciudadanía y su relación con el medio ambiente es relativamente reciente en la teoría política verde. De hecho, dentro de esta disciplina se pueden distinguir una *primera ola*, desde finales de los ochenta hasta principios de los noventa, orientada hacia los aspectos político-ideológicos del ecologismo junto a una *segunda ola*, que abarca desde mediados de los noventa hasta hoy, centrada en la relación del ecologismo con los temas y conceptos de la teoría política como democracia, justicia y ciudadanía (Dobson, 2000: IX). Situado, pues, dentro de este desplazamiento temático dentro de esa *segunda ola*, “el debate sobre la ciudadanía plantea, por un lado, los problemas de este concepto liberal en relación con las cuestiones ecológicas y, por otro, la elaboración de una teoría de la ciudadanía compatible con los principios teóricos del ecologismo” (Valencia Sáiz, 2000: 183). De este modo, y desde una perspectiva interna de la evolución de la teoría política del ecologismo, se trata de una controversia que forma parte de un acercamiento entre los principios del liberalismo y del ecologismo en la que “la teoría política verde lleva a cabo una revisión de las instituciones y principios de la democracia liberal que es a la vez crítica y reconstructiva y con ello sienta las bases de una democracia verde que *trascienda*, en sentido propio, la liberal” (Arias Maldonado, 1999: 187). Una revisión que, aparte de la noción de ciudadanía, abarca los conceptos liberales de derechos fundamentales, representación política, autonomía, comunidad y Estado.

En esta línea de argumentación, la reconstrucción del concepto de ciudadanía liberal hacia una *ciudadanía ecológica* hace hincapié en “las responsabilidades y obligaciones del ciudadano en el marco de la sociedad sustentable y respecto a los colectivos subrepresentados, así como su papel socializador de ciudadanos ecológicamente conscientes. Se trata, pues, de una ciudadanía activa que debe ir de la mano de una ampliación de la participación política” (Valencia Sáiz, 2000: 191). En síntesis, desde mediados de la década de los noventa, se viene hablando de *ciudadanía ecológica* como una noción que pretende contribuir a la formulación del proyecto ecologista desde una perspectiva que asume temas como las circunscripciones medioambientales, las generaciones futuras y la transformación de los conceptos de participación y representación políticas en el marco de construcción de un modelo democrático diferente. Así, la reflexión sobre la ciudadanía dentro del debate entre ecologismo y democracia constituye un elemento fundamental de apoyo en la construcción de un modelo democrático verde.

El principal problema para elaborar un concepto de ciudadanía por parte de la teoría política verde se derivaba de la contingencia del vínculo entre ecologismo y democracia, motivado por dos cuestiones: “en primer lugar, la tensión que surge de sostener un concepto de democracia en función de una serie de valores que caracterizan a la naturaleza que no son siempre compatibles; y, en segundo lugar, si la política verde enfatiza los resultados sobre los procedimientos acorde con los valores que caracterizan a la naturaleza, su defensa de la democracia resulta *débil* en el ámbito de los principios a pesar de su apuesta por formas de democracia participativa o radical. No obstante, la teoría política verde reciente desmiente esta segunda aserción en la medida en que se están produciendo intentos de fundamentación de un concepto de democracia verde en los que hay una discusión seria que no sólo afecta a su relación con los principios de la democracia liberal, sino también a la problemática de los derechos de protección del medio ambiente y a la noción de ciudadanía” (Valencia Sáiz, 1998: 182-183). En este contexto, la paradoja a la que se enfrentaba la construcción de un modelo democrático verde era la postulación de una visión de la democracia participativa y alternativa a los principios de la democracia liberal que asumiera los principios ecológicos y, al mismo tiempo, utilizara como marco de referencia los principios e instituciones de la democracia liberal.

Desde esta perspectiva, el concepto de ciudadanía se percibía como uno de los *déficits* de la democracia liberal en relación a los temas ecológicos y esto se expresaba, fundamentalmente, en una crítica a la insuficiencia teórica e institucional de la participación y representación políticas.

Este es el telón de fondo que propicia un entendimiento mayor de formulaciones como las de Peter Christoff (1996) que postula un concepto de *ciudadanía ecológica* como una respuesta a una subrepresentación de los ciudadanos en el ámbito de la problemática medioambiental. Las razones de este hecho son dobles: por un lado, una concepción de la representación política que circunscribe la comunidad política al ámbito del Estado-nación y que, por tanto, no representa debidamente ni los intereses medioambientales ni los intereses de los que no son ciudadanos; y, por otro, porque tanto la representación como la participación políticas de los intereses ecológicos depende de la persuasión política que puedan ejercer los partidos políticos dentro de la competición electoral. Así pues, la incidencia de los intereses ecológicos y nuestra responsabilidad ante la naturaleza determina una dislocación de nuestras ideas de ciudadanía, participación y representación políticas.

La idea es revisar tanto conceptos como posibilitar reformas institucionales y la ciudadanía juega un papel clave en esta ampliación de la comunidad política y del bienestar ecológico. Así, “la ciudadanía ecológica es definida, fundamentalmente, por su intento de ampliar el discurso del bienestar social reconociendo los principios relativos a los derechos medioambientales e incorporándolos al derecho, la cultura y la política. En parte, busca hacer presión para el reconocimiento de los seres humanos *no ciudadanos* (en un sentido territorial y jurídico) en la toma de decisiones. También promueve la incorporación y consideración fundamental de intereses de otras especies y de las generaciones futuras dentro del proceso democrático. Esto supone cambios que amplían los límites de la ciudadanía política existente más allá de las nociones de *Estado-nación* y *comunidad nacional* que han determinado la ciudadanía formal” (Christoff, 1996: 161-162). Además, *la ciudadanía ecológica* está unida a la idea de bienestar ecológico y esto supone una ampliación de la ciudadanía social y política, nuevas demandas sociales que exigen un cambio profundo de la organización del trabajo y del sistema productivo capitalistas. Sin embargo, en este punto, hay una cierta ambigüedad

que no deja claro si este concepto implica una reorientación, una ruptura o incluso es posible dentro del propio sistema capitalista. Estas tres posiciones compiten en el movimiento ecologista y por ello, “esta ambigüedad quizás refleja más las diferentes tácticas políticas que del movimiento verde y sus diferentes análisis políticos y económicos que la construcción normativa de la ciudadanía ecológica como tal” (Christoff, 1996: 162).

En consecuencia, la *ciudadanía ecológica* es de gran importancia como una institución de *inclusión e implicación* y “está llamada a reforzar los llamamientos verdes a una mayor participación política, responsable, y ecológicamente sensible, en el marco de una comunidad que reconoce las diferencias y asume sus responsabilidades morales y políticas con los colectivos subrepresentados” (Arias Maldonado y Valencia Saiz, 1998: 216).

En esta línea se sitúa el planteamiento de John Barry para el que la ciudadanía es un elemento central dentro del *modelo democrático verde*. Sin embargo, mientras que en Christoff (1996), la *ciudadanía ecológica* es más una institución de *inclusión que refuerza el cambio de la participación y la representación políticas y sus fórmulas en el ámbito institucional* en Barry (1996; 1999) es más una institución de *implicación dentro de una visión normativa de la democracia que debe ir más allá de las reformas institucionales de nuestros sistemas democráticos que, no obstante, tiene experiencias de aplicación real (LETS)* (Barry y Proops, 2000). Esto implica que la ciudadanía se concibe “como una forma de aprendizaje social que gira alrededor de una visión de la democracia como un proceso comunicativo. Esto es también acompañado de prácticas tales como LETS,..., que pueden ser contempladas como formas de aprendizaje y adaptación que transforman ecológicamente las condiciones socioeconómicas, además de reestructurar ecológicamente el Estado y la economía” (Barry, 1999: 229). Una concepción que implica, a su vez, tres consecuencias: en primer lugar, una internalización de los intereses de los otros –no humanos, futuras generaciones y extranjeros– y la transformación de las preferencias deben ser el resultado de la deliberación democrática; en segundo lugar, es fundamental para sostener la idea de una racionalidad ecológica; y, finalmente, está asociada a un *modelo democrático deliberativo* compatible con el sistema democrático representativo.

De este modo, *la teoría y la práctica de la democracia verde* no exigen una *democracia directa* porque se acepta el argumento que los problemas de la democracia (incluyendo los ecológicos entre ellos) no se resuelven con más democracia. De este modo, la ciudadanía es una *virtud cívica* porque se basa en la responsabilidad individual que los ciudadanos tienen en la consecución de la sustentabilidad.

Desde esta perspectiva (Barry, 1999: 231), la ciudadanía dentro de la teoría política verde hace hincapié en las obligaciones que tienen los ciudadanos, aportando individualmente un *poco* al fin colectivo de la consecución de una sociedad sustentable. Hablar de una *virtud cívica* en este contexto representa considerar los intereses de los otros y una apertura al debate y a la deliberación. Por otro lado, las obligaciones de los ciudadanos van más allá del sistema político y están más acá de una acción individual –hecho que se expresa en las actividades de reciclaje o ahorro de energía– que implica la necesidad de fomentar una cultura de la sustentabilidad, una *biocultura o una emergente cultura ecológica de las sociedades democráticas contemporánea* que sea la base de causas y *actitudes verdes o ecológicas*.

En última instancia, su concepción de la *ciudadanía verde* como una *virtud cívica* debe de introducirse tanto en la conciencia como en la cultura política de los ciudadanos dentro del marco de una *democracia deliberativa* con el fin de conseguir la sustentabilidad. Este planteamiento teórico es el que determina su interés en lo que se denomina LETS (Local Exchange Trading Systems), un sistema de intercambio de bienes y servicios de carácter informal que se originó en Canadá en 1983 y que a partir de entonces ha generado una serie de interpretaciones sociológicas e ideológicas diversas. Su interés por este tema les llevó (Barry y Proops, 2000) a analizar las actitudes de los miembros de LETS en el Reino Unido. En torno a la relación entre ciudadanía y medio ambiente el análisis presenta dos conclusiones relevantes: por un lado, una desafección hacia el sistema democrático y, por otro, un concepto de la ciudadanía activa que contribuye a la responsabilidad de la comunidad. De este modo, LETS constituye un marco de referencia empírico de esta concepción de la ciudadanía.

En síntesis, formulaciones como las vistas anteriormente inciden en una visión de la *ciudadanía ecológica como un mecanismo de inclusión e implicación*. En el primer caso, subyace un esfuerzo teórico que intenta crear los mecanismos institucionales de partici-

pación y representación políticas sobre los intereses ecológicos. En el segundo caso, el propósito es similar pero el objetivo no es tanto la reforma institucional como situar la ciudadanía en el corazón de una democracia deliberativa como clave de la consecución de la sustentabilidad.

4. Educación para una ciudadanía ecológica

En cualquier caso, se observa un giro reciente en la reflexión hacia este tema. Si hasta ahora, como hemos visto anteriormente, esta noción constituía un elemento más del entramado conceptual del modelo democrático verde, hoy la cuestión es determinar si el ecologismo tiene una noción propia y si es así, en que se diferencia tanto de los planteamientos tradicionales como de otros contemporáneos, vistos más arriba. En este contexto, la *ciudadanía ecológica* sería una *nueva forma de ciudadanía* que surge como resultado de una interacción entre las dimensiones clásicas de la ciudadanía y de otras nuevas dimensiones de la ciudadanía. En mi opinión, el debate desde finales de los noventa estuvo definido por varias características: en primer lugar, la de aquellos autores que rechazaban la posibilidad de sostener una noción de *ciudadanía ecológica* (Isin y Wood, 1999); en segundo lugar, y como ha señalado Dobson (2001: 169) la de una serie de intentos de fundamentación frustrados (van Steenbergen, 1994; Twine, 1994), sobre todo, por la dependencia en sus planteamientos de la obra de Marshall y por su hincapié en la problemática de los derechos; en tercer lugar, algún caso aislado que sugiere pero apenas desarrolla una idea original –“nueva política de obligación”– como fundamento de la *ciudadanía ecológica* (Smith, 1998); finalmente, están aquellos autores que intentan dotar de un estatuto epistemológico (Dobson, 2001, 2003, 2006; Jelin, 2000) y también desarrollar este concepto (Dobson y Valencia Sáiz, 2005; Dobson y Bell, 2006). La idea de éstos últimos es, pues, *definir un espacio propio dentro de la teoría contemporánea de la ciudadanía*. Así la relación entre *ciudadanía* y *medio ambiente* ha abierto una línea de investigación académica que apenas contaba con unos pocos antecedentes dentro de la *teoría política verde* durante la década de los noventa. Este hecho ha sido calificado por algún autor como la “llegada de una nueva era para este nuevo campo de investigación”

(Latta, 2007 b, p. 377). En cualquier caso, se observa un giro reciente en la reflexión hacia este tema. Si durante la década de los noventa esta noción constituía un elemento más del entramado conceptual del modelo democrático verde, hoy la cuestión pasa por aceptar plenamente que el ecologismo tiene una noción propia de ciudadanía junto con el establecimiento de vías de desarrollo la misma.

En este contexto, la *ciudadanía ecológica* sería una nueva forma de ciudadanía que surge como resultado de una interacción entre las dimensiones clásicas y de otras nuevas de la ciudadanía. De hecho, en los últimos años se observa tanto un debate sobre esta noción (Hayward, 2006 a; Dobson, 2006 b; Hayward, 2006 b) como una serie de trabajos que reconocen esta nueva forma de ciudadanía y que mantienen un tono entre la revisión crítica y la propuesta y desarrollo de nuevas ideas (Latta y Garside, 2005; Latta, 2007 a; Latta, 2007 b; Gabrielson, 2008; Gabrielson y Parady, 2010; Melo-Escrihuela, 2008; Trachtenberg, 2010) o también otros que la utilizan para la comprensión de otros problemas medioambientales contemporáneos como, por ejemplo, el cambio climático (Harris, 2008; Wolf, Brown y Conway, 2009). Este panorama se completa con la aparición de algunas monografías importantes sobre esta noción (MacGregor, 2006; Smith y Pangsapa, 2008).

En cualquier caso, bajo mi punto de vista, el planteamiento seminal fue el de Andrew Dobson (2001). He tratado esta aportación en otros lugares (Valencia Sáiz, 2002; 2003 a; 2003 b; 2004; 2008; 2009 a) junto con otra autora (Velayos, 2004) en nuestro país por lo que intentaré sintetizar brevemente su posición. La tesis de Dobson es que la política verde participa de la arquitectura tradicional de la ciudadanía pero constituye una noción novedosa e independiente por su ruptura, en múltiples aspectos, con respecto a la misma. En sus propias palabras: “la ciudadanía ecológica tiene como efecto global la desestabilización de las nociones establecidas de la ciudadanía se refiere más a obligaciones que a los derechos; que dichas obligaciones están dirigidas principalmente a desconocidos, distantes tanto en el tiempo como en el espacio; y que implican las virtudes del cuidado y de la compasión puestas en marcha tanto en el ámbito de lo privado como de lo público. El reconocimiento de que la actividad propia de la ciudadanía ecológica se realiza en el ámbito privado es quizás, la contribución más peculiar al desarrollo de la ciudadanía. Desde el punto de vista de la ciudadanía ecológica, el ámbito privado

no debería entenderse como una barrera para la ciudadanía, sino como un espacio don ésta se puede ejercer y donde las virtudes pueden ser aprendidas; en suma, como un trampolín hacia las esferas internacional e intergeneracional” (Dobson, 2001: 185).

En síntesis, si la ciudadanía ecológica rompe con las nociones tradicionales de ciudadanía porque incide en las obligaciones, está dirigida a los desconocidos, implica virtudes de cuidado y de compasión que se ejercen en el ámbito público y privado en un contexto más allá del Estado-nación. Este planteamiento, a mi juicio, suscitaba tres críticas: en primer lugar, una justificación más elaborada en torno a los criterios de justificación moral de las obligaciones y, en concreto, un cuestionamiento de la *ética del cuidado o compasión* como justificante moral último de la *ciudadanía ecológica*; en segundo lugar, la necesidad de una importante labor en el campo de los derechos, a pesar de que reconozcamos que estructuralmente su ámbito natural son las obligaciones; y, por último, los problemas de articulación política de una concepción “desterritorializada” de la ciudadanía. En este último punto sugería dos cosas: por un lado, sería necesario una importante labor desde el ámbito educativo público de la ciudadanía ecológica y, por otro, una percepción de los “ciudadanos ecológicos” de los derechos medioambientales que justificaran también sus obligaciones.

Todos estos temas aparecieron de nuevo en forma de libro (Dobson, 2003) en el que define la *ciudadanía ecológica como un tipo de ciudadanía postcosmopolita* y del que también me ocupado en otro lugar (Valencia Sáiz, 2005). En este contexto, las dos principales diferencias con su primera posición son: por un lado, el que la justicia es la virtud principal que justifica la ciudadanía ecológica, mientras que las virtudes del cuidado y de la compasión son secundarias aunque importantes para impulsar su realización; y, por otro, la distinción *entre ciudadanía medioambiental y ciudadanía ecológica*.

En este sentido, la primera sería el lugar que intenta extender el discurso y la práctica de los derechos en el contexto medioambiental, mientras que la segunda sería no incidir en el ámbito de la responsabilidad contractual, su ejercicio es más privado que público, su espacio teórico es el de las virtudes y su dimensión es no territorial. Ambas nociones son complementarias y subsanan las dos críticas anteriores: el tratamiento de los derechos y una justificación basada en la ética del cuidado y de la compasión. Sin embargo, y más allá

de la justificación teórica, Dobson nos ofrece algunas ideas de cómo podría articular políticamente esta forma de ciudadanía. En este sentido, son muy importantes las oportunidades que nos ofrece la “enseñanza” de la *ciudadanía ecológica* dentro del sistema educativo, si bien es cierto que reconoce que la experiencia vital es más eficaz a la hora de determinar cambio en los comportamientos que las horas de clase en el aula. En última instancia, el trabajo de Dobson constituye, sin duda, un punto de partida para el desarrollo de esta noción que va más allá del voluntarismo. En este sentido, lo que hay que hacer ahora es trabajar más allá en el tema de los obstáculos, las condiciones económico-políticas y, en general, en el desarrollo a nivel de la política y de la economía de la *ciudadanía ecológica*. Este camino se inició entonces y aparece apuntado en algunos de los trabajos contenidos en dos libros posteriores (Dobson y Valencia Sáiz, 2005; Dobson y Bell, 2006).

Precisamente, uno de esos temas de desarrollo de esta noción es su relación con la educación, es decir, cuál es el papel de la educación en la formación de ciudadanos ecológicos. Mi tesis es que una de las tareas fundamentales de articulación política y social de la *ciudadanía ecológica* debe de hacerse en el campo de la educación cívica y, por tanto, del aprendizaje de los valores medioambientales tanto en el sistema educativo como en los medios de comunicación y, sin duda, en el ámbito privado. En este sentido, la educación de la ciudadanía debe potenciar el fin último de una *sociedad sostenible*. Carlos Mougán (2003) parece caminar en esta dirección cuando propone una *teoría de la educación para una ciudadanía democrática* y sitúa la virtud de la *austeridad* como una virtud compatible con la defensa de la sustentabilidad. Para ello, hace falta un planteamiento nuevo de la educación ambiental, dejando de ser un elemento decorativo y puntual de la formación en las aulas en todos los niveles del sistema educativo o un objeto específico de cursos de formación de personas que trabajan en temas medioambientales. En el caso español, parece que la implantación de la asignatura de *educación de la ciudadanía* ha sido una oportunidad perdida en esta dirección. Por un lado, porque además de la polémica surgida por su introducción en el sistema educativo español, su diseño como asignatura trata la temática medioambiental como otro tema más y, por otro lado, porque la formación de ciudadanos ecológicos no depende única y exclusivamente del aula. Así, por ejemplo, si tomamos como punto

de referencia, Gran Bretaña, uno de los países de los que disponemos de algún estudio empírico sobre esta materia se refuerza esta idea: en primer lugar, los efectos de los programas de educación medioambiental introducidos en la escuela no implican cambios actitudinales significativos en los individuos a los que se les aplica estos programas en el aula frente a los que no (Goodwin, Greasley, John y Richardson, 2010) y, en segundo lugar, la cuestión es la política educativa en torno al medio ambiente en este caso, se percibe un fracaso de la “Educación para el Desarrollo Sostenible” dentro de la política educativa del Nuevo Laborismo (Hucke, 2008). A esto hay que unir en el caso español, como hemos demostrado en un reciente libro, la existencia de una ciudadanía ecológica incipiente y débil (Valencia, Arias y Vázquez, 2010).

En una palabra, la educación es una parte para una sociedad sostenible. Como hemos visto, hace falta una política educativa bien orientada en esta dirección que establezca programas y asignaturas que impulsen los valores medioambientales en el aula e induzcan a cambios hacia comportamientos más sostenibles. Sin embargo, hemos visto que el papel del aula tiene sus límites. La labor será compleja y el resultado de la política ambiental del gobierno, el papel de los medios de comunicación, el sistema educativo junto con el papel de las leyes y la sanción para establecer los nuevos hábitos. Por último, y como hemos visto más arriba, las buenas prácticas medioambientales aunque se ejercen también en el ámbito de lo público tienen su lugar privilegiado en ámbito de lo privado. Las prácticas de reciclaje, el consumo racional de agua, la utilización del transporte público o el uso racional del coche privado son en el fondo cambios en los comportamientos y hábitos individuales que luego tienen una dimensión pública en el caso de ser seguidos por una gran mayoría de ciudadanos. En todos los casos, el propósito es impulsar una mayor conciencia medioambiental y una educación cívica medioambiental de la ciudadanía que valore la construcción de una sociedad sostenible como un fin políticamente relevante y sea la base para pasar de la conciencia a la acción en nuestra forma de vivir frente a la naturaleza.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Archibugi, Daniele, Held, David y Kohler, Martin (eds.) (1998). *Reimagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Arias Maldonado, Manuel y Valencia Saiz, Ángel. (1998). <<La crítica ecologista a la democracia liberal: Participación y representación según la teoría política verde>>. En Valencia Sáiz, Angel (Coord.), *Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Arias Maldonado, Manuel. (1999). <<Democracia verde versus democracia liberal: Hacia un nuevo modelo democrático>>, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105: 175-209.
- Barry, John. (1996). <<Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy>>. En Doherty, Brian y De Geus, Marius (eds.), *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights and Citizenship* Londres: Routledge.
- . (1999). *Rethinking Green Politics. Nature, Virtue and Progress*. Londres: Sage.
- Barry, John y Proops, John. (2000). *Citizenship, Sustainability and Environmental Research. Q Methodology and Local Exchange Trading Systems*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Carter, April. (2001). *The Political Theory of Global Citizenship*. Londres: Routledge.
- Christoff, Peter. (1996). <<Ecological Citizens and Ecologically Guided Democracy>>. En Doherty, Brian y De Geus, Marius (eds.), *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, Rights Rights and Citizenship*. Londres: Routledge.
- Delanty, Gerard. (1997): <<Models of Citizenship. Defining European Identity and Citizenship>>, *Citizenship Studies*, núm. 1: 285-303.
- . (2000). *Citizenship in a global age. Society, Culture, Politics*. Buckingham: Open University Press.
- Dobson, Andrew. (2000). *Green Political Thought*. Londres: Routledge (3ª Edición) (E.o. 1990).
- . (2001). <<Ciudadanía ecológica: ¿Una influencia desestabilizadora?>>, ISEGORÍA, núm. 24: pp.167-187.
- . (2003). *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- . (2006 a). <<Citizenship>>, en Dobson, Andrew y Eckersley (eds.),

- Political Theory and the Ecological Change*. Cambridge University Press.
- . (2006 b). <<Ecological Citizenship: A Defence>>, *Environmental Politics*, Vol. 15, num. 3: 447-451.
- Dobson, Andrew y Valencia Saiz, Ángel. (eds.) (2005). *Citizenship, Environment, Economy*. Londres: Routledge.
- Dobson, Andrew y Bell, Derek (eds.) (2006). *Environmental Citizenship* Boston, MA: MIT Press.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Gabrielson, Teena. (2008). <<Green Citizenship: A Review and Critique>>, *Citizenship Studies*, Vol. 12, num. 2: pp. 429-446.
- Gabrielson, Teena y Parady, Katelyn. (2010). <<Corporeal citizenship: rethinking green citizenship through the body>>, *Environmental Politics*, Vol. 19, num. 3: pp. 374-391.
- Goodwin, Matthew J., Greasley, Stephen, John, Peter y Richardson, Liz. (2010). <<Can we make environmental citizens? A randomised control trial of the effects of a school-based intervention on the attitudes and knowledge of young people>>, *Environmental Politics*, Vol. 19, num. 3: pp.392-412.
- Harris,Paul. (2008). <<Climate Change and Global Citizenship>>, *Law & Policy*, Vol. 30, num. 4: pp. 481-501.
- Hayward, Tim. (2006 a). <<Ecological Citizenship: Justice, Rights and the Virtue of Resourcefulness>>, *Environmental Politics*, Vol. 15, num. 3: pp. 435:446.
- . (2006 b). <<Ecological Citizenship: A Rejoinder>>, *Environmental Politics*, Vol. 15, num. 3: pp. 452-453.
- Held, David. (1995). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- . (2001). "Regulating Globalization? The Reinvention of Politics", en Giddens, Anthony (ed.), *The Global Third Way Debate* Cambridge: Polity Press.
- Held, David y McGrew Anthony. (2003). *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Huckle, John. (2008). <<An analysis of New Labour's policy on education for sustainable development with particular reference to socially critical approaches>>, *Environmental Education Research*, Vol. 14, num. 1: pp. 65-75.

- Isin, Engin. F. y Wood, Patricia. K. (1999). *Citizenship and Identity*. Londres: Sage.
- Jelin, Elizabeth. (2000). <<Towards a Global Environmental Citizenship?>>, *Citizenship Studies*, num. 4: pp. 47-63.
- Latta, Alex P. y Garside, Nick. (2005). <<Introduction: Perspectives on Ecological Citizenship>>, *Environments*, Vol. 33, num. 1: pp. 1-9.
- Latta, Alex P. (2007 a). <<Environmental Citizenship>>, *Alternatives*, Vol. 33, num. 1: p. 18.
- . (2007 b). <<Locating Democratic Politics in Ecological Citizenship>>, *Environmental Politics*, Vol. 16, num. 3: pp. 377-393.
- Linklater, Andrew. (1998 a). <<Cosmopolitan Citizenship>>, *Citizenship Studies*, núm. 2: pp. 23-41.
- . (1998 b). *The Transformation of Political Community. Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Cambridge: Polity Press.
- . (1998 c). <<Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State>>. En Archibugi, Daniele, Held, David y Kohler, Martin (eds.) *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- López de la Vieja, M^a Teresa. (2003). <<Ética ambiental, sociedad civil>>, *Contrastes*, Suplemento 8: pp. 263-282.
- MacGregor, Sherylin. (2006). *Beyond Mothering Earth. Ecological Citizenship and the Politics of Care*. Vancouver: UBC Press.
- Melo, Carme. (2008). <<Promoting Ecological Citizenship: Rights, Duties and Political Agency>>, *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, Vol. 7, num. 2: pp. 113-134.
- Mougán, Juan Carlos. (2003). <<Hacia una teoría de la educación para una ciudadanía democrática>>, *Contrastes*, Suplemento 8: pp. 163-189.
- Peña, Javier. (2003). <<El retorno de la virtud cívica>>, *Contrastes*, Suplemento 8: pp. 81-105.
- Smith, Mark J. (1998). *Ecologism. Towards Ecological Citizenship*. Buckingham: Open University Press.
- Smith, Mark J. y Pangsap, Piya. (2008). *Environmental Citizenship. Integrating Justice, Responsibility and Civic Engagement*. London: Zed Books.
- Steward, Fred. (1991). <<Citizens of the Planet Earth>>. En Andrews, Geoff. (ed.), *Citizenship*. Londres: Lawrence and Wishart.
- Twine, Fred. (1994). *Citizenship and Social Rights: The Interdependence of Self and Society*. London: Sage.

- Valencia Sáiz, Ángel. (1998). <<Movimientos y partidos ecologistas como nuevas formas de participación y representación políticas>>. En Valencia Sáiz, Ángel (Coord.), *Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales*. Málaga: Universidad de Málaga.
- . (2000). <<Teoría política verde: Balance de una disciplina emergente>>, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3: pp. 181-194.
- . (2002). <<Ciudadanía y teoría política verde: Hacia una arquitectura conceptual propia>>. En Alcántara, Manuel (ed.), *Política en América Latina* Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- . (2003 a). <<Ciudadanía ecológica: Una noción subversiva dentro de una política global>>, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120: pp. 269-300.
- . (2003 b). <<Globalización, medio ambiente y ciudadanía>>. En Oliét Palá, Alberto (Coord.), *Globalización, Estado y Democracia* Málaga: Universidad de Málaga.
- . (2004). <<Certezas y dilemas de la ciudadanía ecológica dentro de una política global>>. En Riechmann, Jorge (Coord.), *Ética ecológica. Propuestas para una reorientación*. Montevideo: Nordan.
- . (2005). <<Globalisation, cosmopolitanism and Ecological Citizenship>>. En Dobson, Andrew y Valencia Sáiz, Angel (Eds.) *Citizenship, Environment, Economy*. Londres: Routledge.
- . (2008). <<El ecologismo como civismo>>. En Del Aguila, Rafael, Escámez, Sebastián y Tudela José (Eds.), *Democracia, tolerancia y educación cívica*. Madrid. UAM ediciones y Fundación Manuel Giménez Abad.
- . (2009). <<Ciudadanía ecológica. Una nueva forma de ciudadanía>> En Sahuí, Alejandro (Coord.), *Gobernanza y sociedad civil. Retos democráticos*. México: Ediciones Coyoacán.
- Valencia Sáiz, Ángel, Arias Maldonado, Manuel y Vázquez García, Rafael. (2010). *Ciudadanía y conciencia medioambiental en España*. Madrid: CIS.
- Van Steenberger, Bart. (1994). <<The condition of citizenship: an introduction>>. En Van Steenberger, Bart (ed.). *The Condition of Citizenship*. Londres: Sage.
- Velayos, Carmen. (2004). <<¿Es posible una ciudadanía ecológica>>. En Gómez-Heras, José María G^a y Velayos Castelo, Carmen.

(Coords.). *Tomarse en serio la naturaleza. Ética medioambiental en perspectiva multidisciplinar*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Trachtenberg, Zev. (2010). <<Complex green citizenship and the necessity of judgement>>, *Environmental Politics*, Vol. 19, num. 3: 339-355.

Wolf, Johanna, Brown, Katrina y Conway, Declan. (2009). <<Ecological citizenship and climate change: perceptions and practice>>, *Environmental Politics*, Vol. 18, num. 4: pp. 503-521.

DE LA CIUDADANÍA POSNACIONAL A LA CIUDADANÍA TRANSCULTURAL

Dr. José Rubio Carracedo*

SUMARIO: 1. La ciudadanía posnacional (“patriotismo constitucional”) 2. La ciudadanía “transnacional” y “transcultural” 2.1. La ciudadanía “transnacional” 2.1.1. Las migraciones continentales como síntoma 2.1.2. La justicia transnacional (ciudadanía universal) como solución 2.2. La ciudadanía “transcultural” 2.2.1. La génesis de una ciudadanía compleja transcultural.

1. La ciudadanía posnacional (“patriotismo constitucional”)

Una consideración ponderada del efecto de las nuevas alianzas interestatales, como la Unión Europea, y de los movimientos migratorios masivos de las dos últimas décadas, ha llevado a J. Habermas (1998) a formular su diagnóstico de la “constelación posnacional” y del “patriotismo constitucional” (*Verfassungspatriotismus*). Según Habermas se hace preciso aceptar la realidad de unos estados posnacionales, que es como conviene denominar a los actuales estados plurinacionales y pluriétnicos, estos últimos cada vez más numerosos.

Ahora bien, esta realidad posnacional de ningún modo conduce a una ciudadanía excluyente, sino todo lo contrario: el estado que reemplazará al formato nacional sólo podrá subsistir mediante el impulso de una ciudadanía incluyente. Para ello rompe con la estrecha vinculación marshalliana entre ciudadanía y Estado-nación (estado de derecho), que las teorías precedentes habían debilitado progresivamente, pero sin llegar a la ruptura. Y es que para ordenar la nueva situación creada no bastan los recursos clásicos del estado nacional de derecho, sino que se hace preciso impulsar los lazos sociojurídicos del ordenamiento constitucional, comúnmente aceptados por todos los grupos nacionales y etnias.

La pieza clave la jugará, pues, el “patriotismo constitucional”, ya que la constitución en sí misma es la única capaz de proporcionar una integración común, a la vez que permite y establece los cauces del pluralismo legítimo. Esta situación da lugar a un nuevo tipo

* Catedrático de Filosofía Moral, Política y Jurídica de la Universidad de Málaga (España).

de ciudadanía posnacional, construida sobre los parámetros constitucionales o lealtad constitucional. La constitución será, pues, la referencia de esta nueva ciudadanía, ya que es la única instancia capaz de lograr una integración política de las diferencias a partir del denominador común que ofrece a todos por igual.

En realidad, el concepto de “patriotismo constitucional” había sido lanzado previamente por D. Sternberger, aunque con un sentido y un alcance menor, ya que estaba pensado como solución para la problemática de Alemania Federal después de la constitución de 1949. Se trataba de abandonar definitivamente los rescoldos nacionalistas y dar paso al republicanismo cívico que inspiraba la nueva constitución. Pero Sternberger parece abogar por un republicanismo fuerte, al estilo de Rousseau, aunque intenta una cierta síntesis con el estado liberal de derecho, corrigiendo en este sentido a la República de Weimar (1919) y su “excesiva” apertura a la participación ciudadana y a la negociación colectiva, a los que hace responsable de su fracaso final. De ahí su aceptación como algo obvio de la democracia representativa de partidos y el olvido de establecer mecanismos de control ciudadano a la actividad de los políticos.

En todo caso, el calor del nacionalismo (*Volksnation*) había de ser remplazado ya por el calor del patriotismo construido sobre la constitución de todos los alemanes, fundamento de su nuevo contrato social. De ahí su insistencia sobre la “lealtad constitucional” en cuanto componente central de la civilidad. Porque también es claro el sentido educativo del concepto mismo de “patriotismo constitucional”¹.

No hay que olvidar que en Europa, tras el síndrome o modelo de Westfalia, fue considerado como obvio que los inmigrantes resultaran siempre sospechosos, por lo que se les aplicaba casi habitualmente un estatuto de exclusión. Este espíritu de Westfalia –todos los estados son potenciales enemigos, incluso los actuales aliados– fue suavizándose progresivamente siglo tras siglo, pero todavía no ha desaparecido del todo; incluso ciertas reacciones en el seno de UE resultan inexplicables de otro modo.

Habermas recoge muy pronto esta idea, por lo demás muy afín con su planteamiento y le confiere un alcance y una significación muy superiores. También él incide largamente en la situación alemana y en la necesidad de que los alemanes realicen una aceptación crítica

¹ Una exposición detallada puede verse en J.M.Rosales (1997), quien también establece las diferencias entre Sternberger y Habermas; igualmente expone el pensamiento habermasiano y su vinculación con la génesis de la Unión Europea hasta 1995.

de su pasado nacionalista, comenzando por el rechazo de una historia mitificada, característica de todos los nacionalismos. Paradójicamente, el sentimiento colectivo de culpa les impedía la adopción de una responsabilidad reflexiva ante el futuro. De ahí su dura crítica al resurgir nacionalista que sobrevino a la reunificación alemana de 1990. Y su insistencia en que era necesaria una reeducación política de los ciudadanos en la cultura cívica del republicanismo universalista.

En efecto, tras la asunción crítica del pasado ha de acontecer la construcción de “una identidad racional” en cuanto sociedad compleja en la que los individuos asumen deliberativamente sus objetivos democráticos. Para muchos críticos resulta impensable que la “lealtad constitucional” pueda suplir a la identidad cultural. Pero no parecen tener en cuenta que Habermas no las plantea como términos excluyentes, sino que entre ambas sitúa un concepto mediador, el de “identidad abierta” o reflexiva; no se trata, pues, de una renuncia a la identidad cultural, sino de una depuración crítica de la misma y su apertura a nuevos aportes e influjos mutuos con otras identidades, a comenzar por las más próximas.

A partir de aquí Habermas centra ya sus reflexiones preferentemente en el proceso de construcción política de la Unión Europea. Un proyecto que se ha caracterizado por su oscilación entre el modelo confederal de estados y el modelo de unidad supraestatal, con sus variaciones intermedias, permaneciendo indeciso hasta el presente. En realidad, quizá sea más preciso decir que oscila entre dar la primacía a la unión económica y comercial (objetivo liberal) o construir una Europa de los ciudadanos. Para Habermas ambos objetivos no sólo son compatibles, sino que se hace preciso realizar la segunda opción para que la primera se consolide, y viceversa. Los Acuerdos de Schengen (1985) significaron un paso inicial en la elaboración del estatuto de la ciudadanía europea; pero esta línea apenas se ha consolidado fuera de la declaración de intenciones.

De hecho, la conciencia de una ciudadanía europea sigue siendo muy débil. Y es que, de alguna manera, la génesis de la Unión Europea ha tropezado con problemas similares a los de la reunificación alemana. Y ello es válido incluso para muchos de los estados que la integran (España es un caso claro). El primer paso ha sido la reconciliación civil; el segundo ha de ser la asunción crítica del pasado (“normalizar el pasado”); y el tercero, la reconstrucción pluralista del nuevo orden democrático. En toda esta tarea la constitución, mayoritariamente

aprobada, al menos como punto de partida, cumple un papel indispensable de guía y conciliación, al menos procedimental en tanto que legalidad vigente y consensuada. El problema de la Unión Europea es que, pese al indudable avance que significó el Tratado de Maastricht (1993), sigue careciendo de una Constitución Europea, y el fracaso del reciente intento resulta bien significativo.

Sin embargo, Habermas insiste en indicar el patriotismo constitucional como la vía más consistente para lograr la vertebración europea, sobre todo una vez que se ha llevado la ampliación hasta incluir los países del Este. También para estos países la integración europea repite las fases de reconciliación cívica y construcción de un orden democrático. La constitución europea dota a los estados del viejo continente de un estatuto jurídico mínimo de ciudadanía europea, que se superpone, sin subsumirlas, a las ciudadanía nacionales. Pero su mensaje simbólico va más allá, superando los vínculos etnonacionales para crear una identidad europea en el futuro gracias a la “constitucionalización europea” común, creadora de nuevos lazos cívico-democráticos. La integración económica, primero, y la formación de un espacio de jurisprudencia unificada, después, han de impulsar un nuevo sentimiento y una nueva forma de ciudadanía. Es más, los europeos conllevan ya, de modo incoativo al menos, una doble nacionalidad: la nacional y la posnacional, con un sentimiento común apenas perceptible todavía: el patriotismo constitucional.

Lo más probable es que ésta sea, además, la única salida del proceso, una vez descartadas las soluciones supraestatal y federal. Es un nuevo tipo de ciudadanía, inédito hasta la fecha, con mínimas anticipaciones en la ciudadanía romana durante el Principado y en el constitucionalismo kantiano de *La Paz Perpetua*. El patriotismo constitucional exige nada más, pero nada menos, que la lealtad a la constitución europea cuando ésta finalmente se consolide. Porque la lealtad constitucional conlleva una cierta identidad europea, subordinada, aunque plenamente compatible, con las nacionales, en un modelo de identidad posnacional. En definitiva, observa Habermas, “el *status* de ciudadano fija en especial los derechos democráticos de los que el individuo puede hacer reflexivamente uso para cambiar su situación, posición o condición jurídica material” (1998: 15).

Pero Habermas advierte contra un doble peligro: el eurocentrismo, por un lado, y el burocratismo, por el otro. Por el primero Europa se cerraría en sus fronteras al modo de una “fortaleza” de

prosperidad egocéntrica y con vínculos meramente instrumentales con su entorno y el resto del mundo. Por el segundo Europa se convertiría en una comunidad de naciones con vínculos legales y políticos de representación. Como es sabido, el autor de *Facticidad y validez* (1992) justifica el valor de lo jurídico cuando va en la línea de los principios morales y democráticos, a los que confiere una eficaz cobertura. Pero considera irrenunciable la aspiración de una Europa de los ciudadanos, con un público europeo y una opinión pública europea. Ahora bien, tal ideal sólo es asequible mediante un largo proceso sin voluntarismos ni huidas hacia adelante, sino con la creación de las instituciones adecuadas y una legislación abierta a la opinión ciudadana. El actual formato de elecciones al parlamento europeo desde la mera óptica de los problemas nacionales es insostenible y resulta perjudicial para el cultivo de las aspiraciones europeas.

Y es que, además, el patriotismo constitucional ha de penetrar el tejido cívico de cada uno de los estados que integran la Unión Europea, casi todos ellos plurinacionales y/o pluriétnicos. Esta re-conversión al patriotismo constitucional en cada estado miembro permitirá solucionar más adecuada y profundamente el peso del pasado e integrar las diferencias etno-culturales bajo el paraguas de la constitución, con el reconocimiento explícito de los hechos diferenciales en una convivencia cívica. Esta armonización interna será el mejor salvoconducto para conseguir una Unión Europea de los Ciudadanos, aunque lo lógico es que ambos procesos ocurran de modo simultáneo. De ahí la necesidad de que el nuevo Tratado profundice en esta dimensión ciudadana en lugar de insistir en acentuar todavía más el desfase entre la burocracia europea y su conocido – y ampliamente concedido – déficit democrático.

Ahora bien, en el proceso de conversión al patriotismo constitucional en el ámbito de cada estado, y teniendo en cuenta el peso creciente de la inmigración, Habermas propone distinguir dos niveles en dicha integración constitucional: el primero, más fuerte y concreto, para las identidades colectivas que se han creado en el seno de una historia, cultura, raza y lengua comunes; el segundo, más abstracto pero no menos eficaz, para las demás identidades colectivas, que se concreta en el patriotismo o la lealtad constitucional (ciudadano respetuoso del marco jurídico-político vigente). Tal integración más abstracta, pero universalista, alcanza de lleno a los inmigrantes, a los que garantiza una igualdad e inclusión categóricas,

así como el reconocimiento de su identidad y de su autonomía diferenciada, más allá de cualquier tipo de condicionantes particulares (*La constelación posnacional*, 1998).

Por lo demás, Habermas insiste en que la profundidad de los cambios actuales desborda los límites jurídicos del Estado-nación, y el concepto de ciudadanía integrada habrá de redefinirse en la constelación posnacional. La neutralidad del estado liberal sigue siendo esencial, pero el sistema representativo tradicional ha de experimentar un reajuste que ofrezca cauces más participativos a los grupos e individuos, con autonomía reconocida tanto en el ámbito privado como el público, como corresponde a una conciencia más cosmopolita. La delimitación territorial del Estado-nación, tan característica del liberalismo conservador, resulta ya obsoleta y habrá de redefinirse igualmente en un concierto de naciones cada vez más interconectadas por la globalización económica, mediática, política y cultural. El origen étnico y la residencia territorial han de perder peso correlativamente (Habermas, 1998).

Sobre una base teórica similar, aunque con argumentos de índole más sociopolítica, ha presentado Soysal (1994) su propuesta de una ciudadanía "posnacional". A su entender, la supuesta neutralidad del estado liberal ha de trocarse en un estado comprometido en la distribución justa e igualitaria de los bienes sociales, garantizando la libertad e igualdad de todos sus miembros, también a los "naturalizados" (no nacionalizados), incluso en el caso de que hayan rechazado la naturalización, pues se trata de un *demos* posnacional. Esta propuesta parece demasiado voluntarista y poco matizada, sin que, por otra parte, demuestre los deberes del estado, aunque sea supranacional, con aquellos ciudadanos que rechacen algún tipo de vinculación, al menos constitucional, con el mismo. La propuesta es válida para los derechos fundamentales, pero resulta muy dudosa para exigir la distribución equitativa de los bienes sociales.

2. La ciudadanía “transnacional” y “transcultural”

2.1. La ciudadanía “transnacional”

Pese a todo, es muy probable que la ciudadanía posnacional se quede corta ante las nuevas realidades de los ingentes flujos migratorios, capaces de cambiar en sólo una década la estructura social tanto en los países emisores como, sobre todo, en los países receptores. La realidad de estados pluriétnicos no hará más que incrementarse y extenderse en las próximas décadas. Pero hasta ahora se viene estudiando casi exclusivamente la realidad social de los inmigrantes en los países receptores, pero apenas se ha tenido en cuenta la realidad social de estos mismos emigrantes en sus países de origen donde, al menos en los casos más notorios (como el de los emigrantes mexicanos en EEUU, o el de los ecuatorianos en España), pueden seguir ejerciendo una influencia notable en los aspectos sociales, económicos y políticos, con lo que plantean la realidad de una doble ciudadanía, la de adopción y la de origen. Sobre esta compleja problemática ha surgido la teoría de la ciudadanía “transnacional”.

2.1.1. Las migraciones continentales como síntoma

Rainer Bauböck (1994) ha sido uno de sus principales formuladores. Para ello comienza por retomar el derecho tradicional a la emigración no sólo por motivos políticos o religiosos, sino también económicos y sociales. Esto es, es exigible que los estados respeten y otorguen la emigración libre (*free exit*) mediante reglas justas e igualitarias de expatriación e incluso de desnaturalización (*desnaturalization*) cuando así lo soliciten sus nacionales, porque la pertenencia (*membership*) ha de ser siempre consensual. Pero este principio actúa también a la inversa: ningún estado puede restringir la expatriación de sus nacionales, como tampoco puede privarles de su ciudadanía nacional excepto en casos muy graves y previamente establecidos. La posibilidad política y jurídica de la doble nacionalidad es ya una realidad restringida que la ciudadanía transnacional intentará generalizar más y más.

La teoría de la ciudadanía transnacional incide, pues, sobre el hecho de que todo inmigrante es también emigrante y que el

desempeño de su ciudadanía puede ejercerse tanto en el país de origen como en el de acogida. Para justificar esta posibilidad reelabora los principios clásicos que regulaban el derecho de pertenencia: a) el territorio (*ius soli*); b) la descendencia (*ius sanguinis*); y c) el consentimiento personal. Los dos primeros son principios objetivos de implementación, que hasta ahora venían aplicándose preferentemente en el país de origen el primero y en el país de adopción el segundo. La nueva realidad de la emigración-inmigración obliga a aplicarlos en ambos casos por igual. El tercero, en cambio, es un principio de elección; por tanto, incumbe sólo a la persona la iniciativa a expresar su elección, la cual ha de ser responsablemente atendida por ambos estados, el de admisión y el de origen. Y si su voluntad es la de acogerse a la ciudadanía transnacional, ambos estados habrán de concederla bajo las condiciones o excepciones pertinentes, conforme al principio de equidad. Se habrá alcanzado así una ciudadanía auto-referencial, con derechos y obligaciones autoimpuestos y consentidos tanto por el estado como por el ciudadano (Bauböck, 1994: 30).

Una consecuencia importante de esta teoría de la ciudadanía es que la práctica de la desnaturalización unilateral que realizan ciertos estados ateniéndose a razones discrecionales, y hasta arbitrarias, se revelan iliberales y antidemocráticas. Un caso particularmente interesante es el cese automático de la ciudadanía nacional cuando un emigrante adopta la nacionalidad del país de acogida. Otra cuestión es que el estado de origen regule jurídicamente, y con justicia, algunos límites. Pero es obvio que resulta arbitrario e injusto privar a un emigrante de sus derechos políticos simplemente porque optó por la doble nacionalidad, pero mantiene relación continuada con su país de origen (relaciones familiares, remesas económicas, inversiones socioculturales, etc.) como es el caso de los emigrantes mexicanos en Estados Unidos. Tanto más cuanto que actualmente el motivo clásico para emigrar por razones políticas o religiosas es minoritario, mientras que crece más y más la emigración por motivos económicos y de reunificación familiar.

Con frecuencia, el emigrante se plantea una emigración temporal, el tiempo necesario para allegar unos recursos económicos que le permitan restablecerse en su país de origen. Es lógico, por tanto, que no rompa relaciones, sino que las mantenga vivas para su regreso. Después puede acontecer que el proyecto temporal se convierta en definitivo, pero en su país de origen sigue teniendo lazos familiares,

históricos, culturales, etc. que le seguirán vinculando seriamente, incluso para las siguientes generaciones. Son “los ausentes siempre presentes” (Smith, 2000).

Hay que observar, además, que la ciudadanía transnacional sigue –y, hasta cierto punto, es consecuencia– de múltiples fenómenos de transnacionalidad desde los albores del capitalismo globalizador, con especial incidencia en la economía y la cultura (Glick-Schiller y otros, 1992; Portes y otros, 1999). Las transacciones de mercancías y capitales antecedieron con mucho a las de servicios y a la más o menos forzada emigración-inmigración. También aquí se da el fenómeno de “ida y vuelta”, especialmente en el ámbito cultural. Todo ello ha producido fenómenos complejos de hibridación cultural y social, que terminan por expresarse también políticamente, en unos sujetos que no se identifican ya claramente con ninguna nacionalidad y optan por el estatuto transnacional. Algunos autores insisten en dar a tal actitud un significado político de ofrecer cierta resistencia al poder (estados y grandes corporaciones) “desde abajo” o bien intentando neutralizar un tanto el control y la dominación que les viene “desde arriba” (Smith y Guarnizo, 1998).

La creciente complejidad de los fenómenos migratorios ha impulsado la creación del término transmigrantes (Glick-Schiller, 1992). Al desplazamiento transnacional de las mercancías, capitales y servicios ha terminado por acompañar el desplazamiento de la migración internacional que produce redes sociales que traspasan las fronteras físicas, culturales y políticas. El elevado volumen de individuos desplazados favorece la creación de múltiples redes –familiares, económicas, sociales, religiosas y hasta nacionales– que, de algún modo, se hacen transnacionales en el país de acogida y también repercuten en el de origen. Por tanto el término transmigrante no conviene a cualquier tipo de emigración internacional, sino sólo al que cumpla tres condiciones: a) ser un grupo importante de personas; b) que realizan actividades permanentes o, al menos, estables; y c) que constituyan una red social más o menos organizada (Portes, 1999: 218-9).

Mucho más discutibles son ya las interpretaciones –optimistas o pesimistas– que se den al fenómeno transnacional. Para unos tiene una significación netamente positiva, en cuanto que supone una descentralización decisiva tanto del capitalismo como de los estados nacionales, lo que permite conquistar nuevos espacios de libertad. Para otros, en general los liberal-conservadores, en cambio, se trata

de un fenómeno de descomposición del capitalismo y del estado nacional que urge controlar y reparar. El lamento de Hungtinton (2004) resulta bien expresivo: el ideal de los WASP corre serio peligro si no reaccionan de inmediato². Lo más razonable, sin embargo, es considerar el transnacionalismo como un desarrollo complejo que obliga a un reajuste considerable del Estado-nación, pero sin desplazarlo.

Su efecto más notorio es, desde luego, la “transterritorialidad”, que viene a transformar uno de los componentes de la tríada tradicional Estado-nación-territorio, dando lugar a una ciudadanía también “desterritorializada”. Lo que implica una debilitación de las fronteras, pero no su supresión. Aunque es cierto que se ha desencadenado una dialéctica notable migrantes-gobiernos y sus políticas fronterizas. Pero hay que insistir en que tan importante es la esfera pública creada en los países de acogida como la resultante en los países de origen con la acción múltiple (económica, social, política) resultante de la ciudadanía transnacional. Resulta obvio que se trata de una exigencia creciente, aunque por ahora sólo haya sido reconocida socialmente, lo que es un paso necesario, aunque no suficiente, para su definitivo reconocimiento político. Porque no basta su reconocimiento “moral” por la política. Se precisan reformas profundas y una normativa de nuevo cuño. Por el momento, sin embargo, predomina el fenómeno de los transmigrantes *denizens* (Hammar, 1990), que ven negada su ciudadanía en el país de acogida y negados también sus derechos políticos (derecho al voto) en su país de origen. En ello se está jugando, además, la justicia en la migración, que conlleva unos derechos y obligaciones correlativas.

2.1.2. La justicia transnacional (ciudadanía universal) como solución

En el apartado precedente ha quedado claro que el ingente problema de las migraciones continentales de nuestro tiempo son un síntoma de un problema estructural de fondo que cabe denominar como un estado de injusticia internacional, con las secuelas de explotación y dominación injusta, causante principal de las hambrunas y la escasez de bienes (pese a la opinión de A. Sen); incluso sus regímenes corruptos

² Un estudio muy pormenorizado sobre la negación de los derechos políticos a los emigrantes mexicanos en Estados Unidos es el de José F. Parra Barbosa, 2004 (tesis doctoral inédita), al que debo algunas valiosas observaciones.

e ineficaces reciben apoyo, al menos indirecto, de los poderes económicos occidentales. Y es que no hemos ponderado suficientemente el poder corruptor del capitalismo globalizador occidental, que ha llevado consigo por doquier su enorme capacidad de contaminación material y, sobre todo, espiritual, rompiendo los ecosistemas biológicos y morales.

Algunos colaboradores de Rawls como T. Pogge (1989, 2001) y C. Beitz (1999) han venido insistiendo en la necesidad de plantear en el contexto internacional los principios de justicia, pese a la desautorización del mismo Rawls (2001). Otros plantean más bien la justicia internacional en el contexto de una “justicia global”. Y es que es preciso distinguir las dos tendencias mayoritarias que se enfrentan en el enfoque internacional de la justicia: a) *el enfoque estatalista*, de raíz liberal, aunque también incluye variantes comunitaristas, que apuestan por la justicia entre los estados de todo el mundo; y b) *el enfoque globalista*, que deja de lado los aparatos estatales para considerar a las personas, independientemente de su ciudadanía de origen, como el objetivo primordial de la justicia internacional (O’Neill, 1986; Shue, 1996; Scanlon, 1998; Forst, 2001). Consecuentemente, también el punto focal se invierte: para los estatistas hay que comenzar por la justicia en el estado para ir extendiéndola progresivamente a las áreas continentales y al conjunto de la ONU; para los globalistas, en cambio, el punto focal está en la justicia internacional, y desde ese contexto se aplicará a los estados nacionales

Es bien conocido el escepticismo con que contempla el enfoque estatalista los planteamiento de la justicia global. Su presupuesto fundamental incide en que no es posible el establecimiento de la justicia, en especial la distributiva, sin una infraestructura institucional jurídica y política; y no lo es, sobre todo, en el nivel internacional. A lo que los globalistas responden: tal planteamiento institucional no sólo ha fracasado, sino que fracasa inevitablemente, porque no se plantea como una cooperación global. Justamente, es preciso conseguir alguna modalidad de “estructura básica” universalmente válida. A lo que los estatistas responden que, tanto de hecho como de derecho, los estados poseen ya su contexto nacional normativo, que no sería legítimo violar por los principios globalmente validados. Pero, obviamente, la cuestión de la legitimidad de los principios de justicia ha de situarse necesariamente en el contexto de la justicia global, en cuya posición original habrá de acordarse “algún tipo de estructura básica” (Beitz, 1999: 203), a cuya luz podrá juzgarse la legitimidad de

los planteamientos de las comunidades locales, lo que permitirá señalar sus desviaciones e injusticias tanto intra- como interestatales, así como sus derivaciones para los ciudadanos del mundo.

Otro reproche fuerte de los estatistas es que los planteamientos globalizadores de la justicia llevan necesariamente a un gobierno mundial, tajantemente descalificado por Kant en tanto que “tumba de la libertad”. Pero los globalistas replican que esta objeción atañe al “cosmopolitismo legal”, pero no al “cosmopolitismo moral”, que plantea únicamente que cada ser humano tiene una dimensión universal en tanto que “unidad última de consideración moral”, sobre la que habrán de establecerse los principios de la justicia institucional; lo que implicaría, a lo sumo, un sistema de “soberanía política dispersa”, pero nunca un estado mundial (Pogge). Pero entonces el estatismo argumenta que este planteamiento primordialmente moral conduciría a una despolitización ciudadana, que perjudicaría gravemente su autonomía política, convirtiéndose los ciudadanos en meros clientes o trabajadores de una “agencia distributiva mundial”. Lo que, ciertamente, no pasa de ser un malentendido, puesto que tal agencia se basa, precisamente, en una ciudadanía universalmente movilizadora sobre la base del derecho humano a la participación política, una participación más efectiva que nunca, porque de ella dependerá la posibilidad misma de justicia y de subsistencia digna para todos.

Otro ataque del estatismo, esta vez desde su vertiente comunitarista, hace referencia al privilegio epistemológico que los globalistas otorgan al punto de vista de la justicia internacional (planteamiento *thin* de Walzer) en detrimento de la justicia enfocada desde la comunidad estatal (justicia *thick* de Walzer), que es la que establece las obligaciones reales y la que incentiva la cooperación social. Pero resulta muy dudosamente aceptable la validez del principio “los compatriotas tienen prioridad”, sobre todo cuando tal prioridad implica que otros vean impedidos sus derechos básicos. Todo parece indicar que el enfoque apropiado reside en una suerte de acuerdo contractual institucionalmente implementado (mediante instituciones supranacionales o la misma ONU). Pero la significatividad moral procede de los ciudadanos del mundo y sus derechos humanos fundamentales.

En realidad, los estatistas mantienen la concepción tradicional del *ius gentium*; aunque renovado (Rawls, 1999) y su objetivo primario es la justicia distributiva intra- e interestatal; el objetivo de los globalistas, en cambio, son las exigencias de justicia básica en la

esfera internacional, asumidas por una ciudadanía universal e intercultural. R. Forst (2001) ha intentado una tercera vía, que denomina “teoría crítica de la justicia transnacional”, en la que se propone intermediar entre ambos enfoques siguiendo, aunque libremente, la estela de Habermas.

Es bien conocido el escepticismo con que contempla el enfoque estatalista los planteamientos de la justicia global. Su presupuesto fundamental incide en que no es posible el establecimiento de la justicia, en especial la distributiva, sin una infraestructura institucional jurídica y política; y no lo es, sobre todo, en el nivel internacional. A lo que los globalistas responden: tal planteamiento institucional no sólo ha fracasado, sino que fracasa inevitablemente, porque no se plantea como una cooperación global. Se trata de conseguir “un consenso sobre la estructura básica” universalmente válida.

Algunos estatalistas se apoyan en los trabajos de A. Sen para reprochar a los globalistas tanto su voluntarismo como su falta de información sobre las verdaderas causas del subdesarrollo tanto económico como social y cultural. Porque la causa principal del subdesarrollo económico, de las hambrunas, del analfabetismo y de la violencia política y social, sería la estructura interna de las mismas sociedades, cuyas tradiciones sociales, religiosas o culturales no permiten ni una adecuada cooperación social ni una justicia distributiva imparcial. Una tesis tan fuerte hace poca justicia a Sen y, sobre todo, entra en contradicción con las teorías bien testadas sobre el origen exógeno del subdesarrollo. E incluso aceptando la parte notable que corresponde a la corrupción de los gobiernos locales, no puede ignorarse que tales gobiernos corruptos han sido propiciados por las estructuras injustas del capitalismo globalizador occidental.

Finalmente, no faltan quienes reprochan a los colaboradores de Rawls la paradoja de que intenten elaborar, en un mundo lleno de diferentes tradiciones culturales, unos principios de justicia con validez universal, y ello a partir de las premisas liberales del neocontractualismo extendido, que vetan por principio la pretensión de imponer el liberalismo a sociedades no liberales. En definitiva, su globalismo sería un etnocentrismo velado y sin verdadera neutralidad. Pero se trata también de una tesis exagerada, porque los colaboradores de Rawls se han propuesto conscientemente someter el enfoque liberal al “discurso intercultural”, en condiciones equitativas y libres, de las que esperan, o bien obtener un “consenso entreverado”

sobre los principios básicos de justicia, o bien apelar a los derechos humanos fundamentales, sobre los que ha cristalizado ya un acuerdo razonable, con escasas excepciones (Forst, 2001: 170-3).

Pero la realidad es que un enfoque más imparcial descubre fácilmente que ni las críticas de unos (en especial, de los estatistas) y otros son tan objetivas como parecen ni, sobre todo, los contextos invocados respectivamente de cooperación social en los respectivos ámbitos son tan positivos. Como dice R. Forst, un enfoque desde los principios de la justicia transnacional nos revela más bien “un contexto presente global de *injusticia*” (2001: 175). Hay que reconocer, no obstante, que el contexto de justicia doméstica, sobre todo en los países del primer mundo, es muy superior al contexto de justicia internacional. Más que contextos de cooperación social, de interdependencia, de promoción de la democracia y de los derechos humanos y otros eufemismos, nos encontramos con la realidad del capitalismo globalizador, con contextos de dominación estructural del tercer mundo por parte del primero, que incluyen instituciones económicas y políticas internacionales (FMI, OMC, etc.), cuyo efecto ha sido la depauperación de continentes enteros, con los consiguientes efectos de guerras civiles y flujos migratorios intra- e intercontinentales.

En efecto, cuando los políticos occidentales hablan de tratados de cooperación y de interdependencia hay que entender efectos de dominación y de dependencia, como demuestra el hecho bien probado de que los países ricos son cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres. Los movimientos contra-globalizadores alivian en alguna medida la situación, pero no pueden neutralizarla en defecto de una conciencia y de una ciudadanía transnacionales. Y para colmo surgen las élites locales que aumentan la depredación, en ocasiones con la connivencia de gobiernos imperialistas. Y, por último, las mismas tradiciones religiosas y culturales locales impiden en la práctica los movimientos internos reivindicativos de una verdadera justicia transnacional y de una ciudadanía transcultural.

En este contexto, los ingentes movimientos migratorios demuestran ser una solución más bien desesperada. Por una parte, los mismos países ricos que se benefician de su fuerza laboral barata (cuando no en situaciones de franca explotación), dificultan grandemente su libre acceso, pese a que el derecho a emigrar es uno de los derechos humanos clásicos; podrían ciertamente regular su incorporación mediante contrataciones en origen; pero no lo hacen y de ese vacío se benefician las mafias que trafican con los emigrantes.

No se insistirá nunca suficientemente en la raíz profunda de la que brotan las desigualdades básicas que originan, a su vez, las grandes diferencias económicas, sociales y tecnológicas entre los dos mundos, con el escándalo añadido de que en realidad existen suficientes recursos para todos si imperase la justicia distributiva a escala mundial como es exigible desde la justicia básica universal. Pogge ha señalado que “la imposición de un orden global sesgado” agrava definitivamente las desigualdades internacionales y hace imposible, en la práctica, que las sociedades más pobres y más débiles alcancen un nivel decente de subsistencia (2001: 17). O, al menos, la parte proporcional que les corresponde desde la estructura básica de justicia universal. En este contexto plantea Forst su propuesta de una “teoría crítica de la justicia transnacional” (2001: 175-9), con el propósito de intermediar y superar la confrontación estatistas-globalistas. Propuesta que habrá de completarse necesariamente con otra de una teoría crítica de la ciudadanía transcultural como solución a largo plazo, pero enteramente indispensable, del problema de la (in)justicia global.

2. 2. La ciudadanía “transcultural”

Pese a sus interesantes aportaciones a la teoría de la ciudadanía, en especial a partir de la nueva comprensión que ofrece de la realidad polivalente del fenómeno migratorio internacional y su énfasis sobre la necesidad de una justicia universalmente ejercida, la teoría de la ciudadanía “transnacional” no profundiza lo suficiente en los aspectos transformadores con los que se construye la identidad personal y permiten definir de modo más ajustado los ingredientes constitutivos de la ciudadanía. Para subsanar estas deficiencias notables propongo el concepto de ciudadanía “transcultural”, en el que subsumo las aportaciones de la ciudadanía transnacional, completándolas con los resultados del diálogo intercultural promovido entre individuos y grupos de diferentes culturas, naciones, religiones y etnias. En realidad, el concepto de ciudadanía transcultural subsume también el concepto de ciudadanía “compleja”, que venía proponiendo hasta ahora³.

³ He desarrollado esta argumentación en mi trabajo “Por una ética transcultural”. Contrastes. Revista internacional de filosofía, IX, 2004, 143-160 (recopilado en Ciudadanos sin democracia. Granada, Comares, 2005).

2.2.1. La génesis de una ciudadanía compleja transcultural

La ciudadanía transcultural se apoya en el hecho básico de que la ciudadanía se construye mediante un complejo proceso de integración-diferenciación sostenido en el espacio y en el tiempo. Tan erróneo es enfatizar la integración como enfatizar la diferenciación. Por eso invoca los trabajos de Taylor sobre la “identidad compleja” y los de Walzer sobre la “justicia compleja”, que convergen en la realidad de un “sujeto complejo” (Thiebaut, 1992), sujeto que, a su vez, despliega una “ciudadanía compleja”.

Taylor (1992) ha puesto el acento en la *deep diversity* como punto de partida en el ámbito del estado pluriétnico o plurinacional. Parece preferible, en efecto, no minusvalorar las diferencias, aunque tampoco hay que magnificarlas tanto. La realidad suele aproximarse más bien a un notable porcentaje de diferencias y a otro no menos notable porcentaje de rasgos o pautas comunes. El énfasis sobre las diferencias ha ocultado muchas veces la igual relevancia de las coincidencias. Lo lógico, pues, es que en una sociedad abierta, en condiciones de libertad e igualdad más o menos simétricas, se desarrolle un diálogo intercultural e intersocietario que se realimente de continuo. De hecho, tal diálogo se ha producido históricamente siempre que dos culturas han contactado, incluso en los casos de dominación y colonización. En efecto, las metrópolis no han podido evitar un importante “contagio” cultural de sus colonias. Pero, obviamente, no es éste el caso de las modernas democracias liberales en sus propios ámbitos estatales, que es el que ahora nos ocupa, donde es normativo un reconocimiento de las diferencias que no atentan contra los derechos humanos fundamentales, para establecer sobre bases de libertad e igualdad un incesante diálogo intercultural del que se van a beneficiar los ciudadanos de todos los subgrupos culturales y nacionales.

Un primer paso fundamental lo constituye la conciliación real y profunda de la pertenencia y de la participación ciudadanas. En el diálogo intercultural ambos conceptos van a enlazarse de continuo en una dialéctica de entrecruzamiento y complementación. El reconocimiento de la pertenencia es la condición mínima que permite comenzar el diálogo intercultural: todos los grupos han de reconocer la realidad y legitimidad de sus diferencias culturales. La pertenencia es una categoría psicosocial por la que los individuos y los

grupos se reconocen mediante una determinada identidad, lo que conlleva una disposición de lealtad profunda, así como la asunción de obligaciones para con el grupo (“soy un X y me debo a los X”). De tal asunción procede simultáneamente el impulso para la obtención del pleno reconocimiento de los derechos civiles.

La participación, en cambio, es más bien una categoría sociopolítica que impulsa al ejercicio de los derechos políticos en una doble dirección: para consolidar los mismos derechos civiles y para colaborar en la consecución de los intereses políticos del grupo. Aunque son conceptos de diferente orden, lo cierto es que actúan de consuno, tanto en sentido positivo como negativo. Si la pertenencia es reconocida sin recortes a todos –y por todos– los individuos y grupos de la entidad estatal, el diálogo intercultural surge espontáneo y sin barreras, sobre bases igualitarias; consecuentemente, la participación política queda abierta y motivada. Si, por el contrario, la pertenencia no es reconocida plenamente, se produce un cortocircuito en el diálogo intercultural, a la vez que se trunca la participación política, porque nadie quiere participar en el ámbito donde no es reconocido.

En principio hay que asumir que no existe la cultura perfecta, sino que todas tienen zonas de penumbra, si no ya de manifiesta negrura. La única guía fiable la constituyen los derechos humanos fundamentales.⁴ Pero cuando pertenencia y participación colaboran en la misma dirección el diálogo intercultural puede florecer y nada serio puede obstaculizarlo. Su fruto lógico es el de una ciudadanía compleja que se retroalimenta de continuo en su incesante proceso de integración-diferenciación sobre un fondo común de derechos subjetivos reconocidos y estatalmente garantizados.

Ahora bien, los derechos y las obligaciones de esta ciudadanía “transcultural”, incesantemente realimentados por un diálogo intercultural interminable a múltiples bandas, otorgan una sólida base integradora-diferenciadora a cada individuo (más bien que a cada grupo), que desborda los límites territoriales-estatales y que sólo encuentra pleno acomodo en el ámbito transnacional. Pero no basta sólo el ámbito transnacional: la etnia gitana es un buen ejemplo de una ciudadanía transnacional que, sin embargo, no es transcultural porque nunca ha buscado la integración ni la convergencia cultural, al menos hasta tiempos muy recientes, aunque quizá tampoco ha tenido mucho acceso al diálogo intercultural.

⁴ Remito a mis trabajos sobre esta problemática. Cfr. Bibliografía Citada.

Y es que, aunque siempre ha existido un cierto diálogo intercultural, frecuentemente se trató de un diálogo asimétrico. Nuestra época se caracteriza por ser la primera en la que: a) se produce un diálogo intercultural a gran escala entre individuos y grupos; y b) dicho diálogo tiende a realizarse en condiciones de simetría, aunque todavía persista una desigualdad polimorfa. La ciudadanía emergente es, en un sentido más profundo, una ciudadanía también cosmopolita y transnacional, pero asentada sobre la base de los derechos humanos en cuanto que es el único entramado moral-político-jurídico universalmente reconocido y amparado. Es obvio que nunca podrá encontrar acomodo en los estrechos límites de los estados territoriales. Pero el mismo concepto de estado tendrá que amoldarse a la realidad creciente de una ciudadanía transcultural y universal en su sentir más profundo.

Obviamente, me refiero a una posición normativa. Por el momento, sin embargo, sólo contamos con Declaraciones Universales y tratados internacionales, instituciones supraestatales, tribunales penales y otras instituciones supranacionales de acción limitada, así como otros muchos recursos de iniciativa no gubernamental. Pero el diálogo de las civilizaciones apenas ha comenzado. Y, no obstante, es razonable depositar nuestras esperanzas de una ciudadanía transcultural en los frutos futuros de tal diálogo intercultural. Mucho más que en un gobierno o megaestado mundial, temible mucho más que deseable, por múltiples razones, como ya dejé indicado.

Pero la ciudadanía compleja transcultural se nos ofrece como un objetivo normativo irrenunciable, pese a que su plena realización resulte inalcanzable. Porque no se trata de una mera utopía, que reclame su realidad efectiva; de hecho, existe ya parcialmente realizada y se apoya en unas instituciones universales (Declaraciones Universales, tratados regionales e internacionales, etc.) que mueven dos poderosos mecanismos: la progresiva universalización diferenciada de los Derechos Humanos y el diálogo intercultural, libre e igualitario, que se ofrece como permanente y literalmente interminable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banfield, E., ed. (1992). *Civility and Citizenship in Liberal Democratic Societies*. Nueva York, Paragon House.
- Barbalet, J.M. (1988). *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis, University of Minnesota P.
- Bauböck, R. (1994). *Transnacional Citizenship. Membership and Rights in Internacional Migration*. Northampton, Ma. Edward Elgar.
- . (2005). <<Expansive Citizenship – Voting beyond Territory and Membership>>. *Political Science & Politics*, pp. 38, 4, 763-767.
- Beitz, C. (1999). *Political Theory and International Relations* (1979). 2ª, Princeton, Princeton Univ. P.
- Brubaker, J. (1989). *Inmigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Nueva York-Londres, University Press of America.
- Brubaker, R.W. (1999). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Ma., Harvard Univ. P.
- Forst, R. (2001). <<A critical theory of transnacional justice>>. En T. Pogge, ed., *Global Justice* (pp. 169-187).
- Glick Schiller, N., Basch, L. y Blanc-Szanton, C. (1992). <<Toward a Transnational Perspective on Migration>>. *Annals of the New York Academy of Sciences* (pp. 645).
- Habermas, J. (1989). *Identidades nacionales y posnacionales*. Madrid, Tecnos.
- . (1993). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta, 1998.
- . (1998). *La constelación posnacional. Ensayos políticos*. Barcelona, Paidós.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation. Aliens, Denizens, and Citizenship in a World of International Migration*. Aldershot, RU, Ashgate Publ. Ltd.
- Heater, D. (1990). *Citizenship: the civil ideal in world history, politics and education*. Londres, Longman.
- . (1999). *What is citizenship?* Cambridge, Polity P.
- Held, D. (1999). *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Oxford, Polity Press.
- Huntington, S. (2004). *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona, Paidós.

- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Development*. New York, Anchor.
- Marshall, T.H. y Bottomore, T. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Alianza, 1998.
- O'Neill, O. (2000) *Bounds of Justice*. Cambridge, Cambridge Univ. P.
- Oraison, M. (2005). *La construcción de la ciudadanía en el siglo XXI*. Barcelona, Octaedro.
- Parra Barbosa, J.F. (2004). *El voto de los mexicanos en el extranjero*. Tesis doctoral, mimeo.
- Pogge, Th. (1989). *Realizing Rawls*. Ithaca, Cornell Univ. P.
- . (1994). <<Priorities of Global Justice>>. En: *Metaphilosophy*, pp. 32, 1/2.
- Portes, A., Guarnizo, L.E. y Landolt, P. (1999). <<The study of transnationalism: pitfalls and promises of an emergent research field>>. En: *Ethnic and Racial Studies*, p. 22.
- Rawls, J. (1999). El derecho de gentes (y "Una revisión de la idea de razón pública"). Barcelona, Paidós.
- Rosales, JM^a: (1997). *Patriotismo, nacionalismo y ciudadanía: en defensa de un cosmopolitismo cívico*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Rubio-Carracedo, J. y Rosales, J.M. (1995). <<El nuevo pluralismo y la ciudadanía compleja>>. En: *Sistema*, pp. 126, 53-62.; nueva versión más aquilatada: <<To govern pluralism: towards a concept of complex citizenship>>. En W. Krawietz, E. Pattaro y A. Erh-Soon Tay, eds., *Rule of Law*. Berlín, Dunckler & Humblot, (1997), pp. 305-311.
- Rubio-Carracedo, J. (1996). <<Ciudadanía compleja y democracia>>. En: J. Rubio-Carracedo y J. M. Rosales, eds., *La democracia de los ciudadanos. Suplemento 1 de Contrastes*. Recopilado en J. Rubio-Carracedo, J. M. Rosales y M. Toscano. (2000). *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Madrid, Trotta, pp. 21-46.
- Rubio-Carracedo, J., Rosales, J. M., y Toscano, M. (2000). *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Madrid, Trotta.
- Rubio-Carracedo, J. (2001). <<Problemas en la universalización de los derechos humanos>>. En: *Diálogo Filosófico*, pp. 51, 427-453 y <<Differentiated Universalization oh Human Rights>>. En A. Stoeteman, ed., *Pluralism and the Law*. Stuttgart, Franz Steiner, 2001, pp. 38-47; nueva version como <<Globalization

- and Differentiability of Human Rights>>. En F. Dallmayr y JM^a Rosales, eds., *Beyond Nationalism? Sovereignty and Citizenship*. Lexington Books, 2001, pp. 267-282.
- . (2004). <<Por una ética transcultural>>. En: *Contrastes. Revista internacional de filosofía*, IX, pp. 143-160.
- Sen, A. (2004). <<Elements of a Theory of Human Rights>>. En: *Philosophy and Public Affairs*, pp.32, 4, 315-356.
- Smith, M.P. y Guarnizo, L. E. (1998). <<Theorizing Transnationalism. The Locations of Transnationalism>>. En: ID., eds., *Transnationalism from Below*. New Brunswick, Transactions Publ.
- Soysal, Y. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and the Postnational Membership in Europe*. Chicago, Il., Chicago Univ. P.
- Taylor, C. (1992). *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Ed. De A. Gutmaan. Princeton, Princeton University Press.
- Thiebaut, C. (1998). *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. Barcelona, Paidós.
- Zolo, D., ed. (1994). *La cittadinanza*. Roma, Laterza.

LA EDUCACIÓN CIVICO-POLÍTICA PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Dr. Rafael Enrique Aguilera Portales*

“Todo ciudadano debe tener oportunidades adecuadas e iguales de formarse y validar (en materia sobre la que se vaya a decidir) aquella opinión y voluntad que mejor sirva a los intereses del ciudadano... En la medida en que el bien público y al interés general, el ciudadano debe tener la oportunidad de adquirir una comprensión de estas materias.”

DAHL, *Democracy and its Critics*

SUMARIO: 1. La ciudadanía como construcción social y política para el desarrollo de la democracia 2. La extensión del gobierno democrático: consolidación institucional 3. La construcción de una cultura política-institucional 4. El fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana 5. Generación de capital social: el problema de la desconfianza.

1. La ciudadanía como construcción social y política para el desarrollo de la democracia

La historia de la ciudadanía es polifónica, compleja y laberíntica a lo largo de la historia política occidental. El concepto de ciudadanía constituye un concepto controversial y laberíntico que depende del contenido, calificativo o adjetivo que apliquemos al caso. Por tanto, nos encontramos ante un concepto polisémico cuando aludimos a “ciudadanía nacional”, “multicultural”, “ecológica”, “posnacional”, “integrada”, “política”, “cosmopolita”, “federal”, “social”, “mundial”, “civil”, “europea”,... La implantación del modelo democrático en occidente constituye un fenómeno político muy reciente. La ciudadanía ha evolucionado por medio de intensas luchas sociales que frecuentemente ha propiciado su aparición histórica. La ciudadanía consiste en el conjunto de derechos y obligaciones conquistados históricamente a través de estas luchas, disidencias, revoluciones políticas. Pero el concepto de ciudadanía ha ido variando históricamente según el

* Profesor de Teoría Política y Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

contexto político, social y cultural. De aquí, la dificultad de una definición real para otorgarle contenido explícito. En este sentido, la ciudadanía constituye una categoría multidimensional que alude a aspectos muy distintos de la realidad política y jurídica como: la libertad individual, la igualdad sustantiva y formal, la participación política, el ejercicio y goce de derechos fundamentales, la lealtad o sentimiento de pertenencia a una comunidad política. La historia de la ciudadanía es la historia de las alteraciones fundamentales de la organización de la comunidad política y de algunas de las posibilidades políticas clave con la que nos enfrentamos actualmente y en un futuro inmediato.

El espacio público constituye un dominio que pertenece a todos por igual, que posibilita ciertos beneficios tangibles y reales a la ciudadanía como libertad, seguridad y oportunidad de reconocimiento y honores. La política presupone la expresión de la libertad para participar en la ordenación de la propia vida, una libertad negada a los esclavos, las mujeres y los campesinos. Sabemos que la limitaba dicha libertad, no obstante, la polis (ciudad-Estado) constituyó un instrumento de justicia bajo el imperio de la ley cuya objetivo es dar a cada ciudadano lo que merece o corresponde.

La democracia constituye uno de los inventos más revolucionarios que crearon los griegos en el terreno político, aunque ésta tuvo muy poco que ver con el sentido que le damos hoy al término. Nuestra actual democracia es una partidocracia, es decir, una democracia representativa indirecta, donde decidimos a través de unos representantes políticos. En Grecia era diferente, los propios ciudadanos participaban directamente con su voz y voto en los asuntos públicos, sin ninguna distinción entre gobernantes y gobernados. Nos encontramos ante una democracia participativa directa. En términos de Cornelius Castoriadis, el primer ejemplo de sociedad que: “delibera explícitamente sobre sus leyes y que a la vez es capaz de modificar esas leyes. En este sentido es la primera comunidad con vida política, entendida ésta como una actividad colectiva cuyo objeto es la institución de la sociedad como tal”(Castoriadis, Cornelius, 1988: 13).

La pertenencia a la ciudad otorgaba al ciudadano dignidad poder y privilegios que hicieron que la participación política fuera algo deseable y realmente relevante durante la democracia ateniense. Ser ciudadano significaba por tanto poseer numerosas ventajas que hicieron que el estatus de ciudadanía se controlara rigurosamente.

El número de excluidos del estatus de la ciudadanía fue numeroso, quedaban fuera los esclavos, las mujeres y los aliados súbditos.

La ciudad no era una entidad abstracta configurada por unas fronteras geográficas o territoriales, sino que constituía un tejido de relaciones humanas donde cada hombre se confrontaba y comparecía ante otros individuos buscando el reconocimiento de esa comunidad. Por tanto renunciar al cumplimiento de una obligación ciudadana consistía condenarse a la *atimía* o “deshonra” que consistía en la pérdida de todos los derechos políticos y la exclusión de la vida comunitaria.

“El ejercicio de la ciudadanía tiene un carácter auto instituyente, es decir, implica la constante y permanente recreación del espacio público de participación, y, por tanto, la renovación permanente del compromiso ciudadano con el orden de creencias y comprensiones que configuran su imaginario. El principio ateniense de la obediencia consentida a una regla se marca dentro de ese aliento en la medida en que supone la responsabilidad y el compromiso del ciudadano... por ello los atenienses no se consideraba esclavos ni vasallos de nadie” (Flores Farfán, Leticia, 2009: 201).

La democracia griega estaba fundada en un modelo participativo directo de toma de decisiones (*ágora*) que consistía en un sistema político de fuerte preeminencia de la palabra (*logos*) donde imperaban los principios de la igualdad política efectiva de todos (*demos*) para participar en el poder. Estos principios o derechos ciudadanos (Rodríguez Andrados, F., 1966) eran la isonomía, que consistía en la igualdad ante la ley (*nomos*) o principio de igualdad jurídica; el principio de isegoría fundado en el derecho igual a expresar públicamente las ideas en la asamblea pública (*ekklesía*). Este último principio, de vital importancia política, permitía que todas las voces fueran escuchadas con la misma consideración y respeto, a la hora de tomar una decisión pública. Y el principio de isotimia, igual derecho de los ciudadanos para acceder al poder político o representación política.

La libertad del ciudadano griego, como afirma la profesora Adela Cortina, consiste en la participación política y comunitaria; pero es una libertad que protege contra las injerencias ilegítimas de la asamblea o el poder público en la vida privada. Por otro lado, se ha afirmado con mucha insistencia que esta democracia directa sólo es posible en comunidades reducidas y pequeñas no en los vastos y complejos Estados modernos. Esta fue una razón poderosa por la cual la concepción de ciudadanía se desplazó del ideal de parti-

cipación política (*polites*) hacia la concepción de status jurídico y titularidad de derechos fundamentales (*cives*).

En la antigüedad, Aristóteles concebía la ciudadanía como el ejercicio de la virtud política (*tecné politiké*) que se basaba en la conquista de la vida buena y justa. En este sentido, el *ethos griego* consistía en la triada moral, política y derecho que se encontraba indisolublemente unidas y vinculadas recíprocamente. El hombre dependía de la ciudad para la realización de su propia naturaleza, pues no era autosuficiente. El ciudadano (*polités*) es aquel que tenía derecho en participar en las funciones deliberativas de la ciudad, o sea, quien participa en la vida pública, es decir en las funciones organizativas del Estado (funciones deliberativas, ejecutivas y judiciales). La comunidad política consistía en una comunidad de ciudadanos libres orientada a la finalidad de una vida buena (*telos*), es decir, vivir conforme a la virtud o excelencia (*areté*). “Ciudadano es el que participa del gobernar y ser gobernado; cada régimen es distinto, pero en el mejor es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud.” (Rus Rufina, Salvador, 2005).

El objetivo de la vida política consistía en promover la excelencia humana y perfeccionar a los ciudadanos. Aristóteles menciona, en sus libros sobre *Ética*, que un auténtico estadista debe estudiar la virtud para ser capaz de hacer buenos a los ciudadanos, aunque Aristóteles es consciente que la tarea primordial de la política no es perfeccionar el alma de los hombres, sino preservar regímenes políticos reales e imperfectos fortaleciendo a los ciudadanos contra los malos hábitos, tendencias e inclinaciones destructivas y perniciosas.

La ciudadanía constituye una construcción histórica que responde a luchas y reivindicaciones políticas en contextos específicos y particulares. Por tanto, nos encontramos ante una construcción político-jurídica, al igual que el concepto de Estado, que se funda, por un lado, en un conjunto de condiciones institucionales y materiales y, por el otro, en una cierta concepción de bien común y esfera pública.

Lo que equivale a decir que estamos ante un imaginario socio-jurídico (Castioradis, Cornelius, 1989) que surge de una conquista progresiva y paulatina de derechos fundamentales, que redundará a su vez, en una profundización democrática de todos los aspectos de la vida social (político, económico, jurídico, académico...).

En primer lugar, debemos de resaltar que es ciudadano aquel que participa e interviene en mayor o menor medida en la vida pública,

por otra parte, es un sujeto titular de ciertos derechos y deberes correspondientes y, por último, es alguien que pertenece a una comunidad (no es un extranjero, ni mero residente). La ciudadanía implica la lucha por la pertenencia y participación a una comunidad, su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos pugnaron por conquistar grados de autonomía y control sobre sus vidas en oposición a las distintas formas de jerarquía, estratificación y opresión política.

En este sentido, voy a tratar de analizar los tres elementos que se relacionan con la ciudadanía, en primer lugar, ciudadanía como forma de participación ético-política (Habermas, 1999) en una determinada comunidad y su vinculación las distintas concepciones de democracia que actualmente tenemos, en segundo lugar, la ciudadanía como desarrollo y ampliación de los derechos fundamentales y libertades públicas (Habermas, 1998: 629), por último, la problemática específica de construir una ciudadanía social a través de políticas públicas del Estado social.

La ciudadana en la percepción social se relaciona rápidamente con el derecho al voto o sufragio universal, mientras encontramos poca relación en México con la cultura de contribución a Hacienda o con el cumplimiento y observancia de las leyes. En la gráfica podemos observar que aumenta la concepción política de ciudadanía como ejercicio de derechos políticos y disminuye el componente de la ciudadanía como expresión de la cultura fiscal-tributaria y como participación en organizaciones cívicas en América Latina. En este sentido, la cultura cívica sigue siendo sumamente deficitaria en la esfera pública, una cultura cívica que pueda regenerar y reconstruir una moralidad pública institucional.

Evaluación sobre las características de un ciudadano

P20ST. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree Ud. que una persona no puede dejar de hacer si quiere ser considerado ciudadano?	2007 %	2008 %
Votar	71	72
Pagar impuestos	52	49
Obedecer las leyes	48	45
Ayudar a los (nacionales) que están peor que uno	37	38
Participar en organizaciones políticas	15	13
Participar en organizaciones sociales	21	20
Cumplir con el servicio militar	20	19
Elegir productos medioambientalmente responsables	19	18

Fuente: Latinobarómetro 2008

El conquista y ejercicio de la ciudadanía está necesariamente conectada al concepto de los derechos humanos (civiles, políticos, sociales, económicos, culturales,...) (Pérez Luño, A. E. 1991) junto al concepto de participación política se convierte en los dos pilares que proporcionan el desarrollo pleno una gobernabilidad democrática desde la visión de la legitimidad. Los derechos humanos (Pérez Luño, Antonio Enrique, 2002) constituyen un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, han ido concretando las exigencias de la dignidad, igualdad y libertad humana (Böckenförde, 1993), exigencias fundamentales que forman parte de sociedades democráticas desarrolladas. En este sentido, siguen existiendo graves vulneraciones y violaciones de los derechos humanos.

Un enfoque integral de la ciudadanía debe partir necesariamente de un sistema de derechos constitucionalmente garantizados y efectivos por todos los miembros de una comunidad política, afirmando que estos derechos no deben ser sólo políticos, sino también económicos y sociales. La democracia sigue siendo percibida por los ciudadanos como expresión de las libertades públicas y civiles; pero no como garantía de los derechos sociales, económicos y culturales. En general, la mayoría de la población considera que la democracia no es un sistema que pueda garantizar la igualdad de oportunidades, la seguridad social o el mejor acceso a un puesto de trabajo o la protección ante el crimen. En este sentido, se hace necesario avanzar y profundizar no sólo en la concepción de ciudadanía política, sino en una concepción más amplia de ciudadanía social.

**¿Hasta qué punto están garantizados las siguientes
Derechos Fundamentales y Libertades públicas?**

Derechos Civiles y Políticos	2007	2008
	%	%
Libertad de profesar cualquier religión	76	79
Libertad para elegir oficio o profesión	65	68
Libertad para participar en política	60	63
Libertad de expresión siempre y en todas partes	55	58
Igualdad entre hombres y mujeres	53	53
Derechos Sociales y Económicos		
Protección de la propiedad privada	43	45
Igualdad de oportunidades sin importar el origen de cada cual	41	42
Protección del medio ambiente	41	42
Solidaridad con los pobres y necesitados	33	32
Seguridad social	29	30
Oportunidades de conseguir trabajo	27	28
Justa distribución de la riqueza	24	25
Protección contra el crimen		

Fuente: Latinobarómetro 2008

Las estadísticas muestran que aunque aumenta el nivel de confianza respecto a la democracia, sigue existiendo un alto nivel de escepticismo respecto a una efectiva demo-protección del Estado social en cuanto a la redistribución de la renta o los ingresos, igualdad de oportunidades, acceso a un empleo, protección medioambiental, solidaridad hacia sectores más desfavorecidos.

La ciudadanía entendida como estatus jurídico nos remite habitualmente al reconocimiento por parte del Estado de los individuos que lo integran del derecho al disfrute de las libertades fundamentales, en especial los derechos civiles y políticos. Tal capacidad política y

jurídica reconocida es la que constituye a los individuos en ciudadanos. Esta dimensión jurídico-política entiende la ciudadanía (Peña, Javier, 2002) como sujeta al ordenamiento jurídico de un determinado Estado al ámbito de la legalidad. Sin embargo, en nuestras actuales sociedades complejas debemos replantearnos esta concepción jurídico-política de ciudadanía, a veces demasiado limitada y restringida a los procesos de integración legal como es el caso del fenómeno creciente de la inmigración (De Lucas Martín, J., 2004) en muchos países desarrollados. En este sentido, se hace necesario ampliar la concepción de ciudadanía como ha definido el liberalismo político hacia una ciudadanía de contenido social.

2. La extensión del gobierno democrático: consolidación institucional

La consolidación de las instituciones representativas, la búsqueda de transparencia y eficiencia de sus instituciones, el deterioro de la cultura política e institucional representan nuevos retos a los que se enfrenta en su conjunto toda América Latina. Normalmente, las situaciones de cambio y transición democrática pasan por una coyuntura crítica e inestable, donde los sistemas políticos están en una situación permanente “*al borde de crisis de gobernabilidad*” (Alcántara, Manuel, 2004: 209) La extensión del gobierno democrático en América Latina ha constituido un acontecimiento y avance sumamente significativo y relevante, sobre todo, porque nos encontramos en una región constantemente amenazada por fuertes presiones económicas, políticas y sociales que ponen en peligro continuo su subsistencia.

En primer lugar, la gobernabilidad democrática implica que los actores sociales y políticos respeten las reglas del juego democrático, acaten las decisiones políticas, porque la sociedad e instituciones deben someterse al mandato de representación política.

Las elecciones políticas representan una excelente oportunidad para la expresión popular y la participación ciudadana; pero en este sentido no debemos reducir la participación política a exclusiva participación electoral, la participación configura un comportamiento político de mayor transcendencia (Nohlen, Dieter, 2006, 37-63). Igualmente, la legitimidad democrática de un sistema político requiere renovarse diariamente a través del grado de participación, confianza

y evaluación crítica de los ciudadanos. La democracia electoral es insuficiente por sí sola para cohesionar a toda una sociedad. En la actualidad, el ejercicio del poder y las instituciones está siendo sometida a nuevas presiones y demandas sociales correlativas a las nuevas responsabilidades y obligaciones que el Estado democrático y social (Abendroth, W., 1986) ha ido asumiendo históricamente. El problema de la pobreza extrema y la falta de desarrollo en muchas regiones de América Latina cuestionan los sistemas políticos que aspiran y desean ser legítimos socialmente. La construcción de la democracia y de una cultura política constitucional requiere no sólo de nuevas instituciones y prácticas políticas sino también de la construcción de nuevos consensos, prácticas, actitudes y símbolos políticos en torno a valores constitucionales como la igualdad (Pérez Luño, Antonio Enrique, 2006: 16), la justicia, la solidaridad, la libertad.

La esfera pública en América Latina se encuentra fuertemente deteriorada debido a las prácticas históricas de nepotismo, clientelismo, favoritismo, prebendas, regresiones autoritarias, malversaciones y corruptelas. Este fuerte deterioro de la esfera pública nos conduce a un aumento de la desigualdad social, que contribuye a un grave déficit de integración ciudadana que socava a su vez la legitimidad y legitimación social del sistema representativo. La fuerte estratificación o polarización social impacta de forma directa en la crisis de confianza y legitimación social de nuestras instituciones políticas. En grandes sectores de la población existe una gran desconfianza hacia sus instituciones políticas y, por otra parte, se desconoce la importancia y relevancia de las mismas (Aguilera Portales, 2009).

En particular, en nuestro país se ha dado una disminución significativa respecto al apoyo hacia la democracia, igualmente, el grado de satisfacción respecto a nuestras instituciones democráticas ha disminuido en una diferencia alta con respecto a otros países de nuestro entorno regional y cultural.

Evolución de la legitimación del sistema democrático en América Latina

PAISES	Apoyo a la Democracia			Satisfacción con la Democracia		
	2007	2008	Diferencia	2007	2008	Diferencia
Paraguay	33	53	20	9	22	13
Venezuela	67	82	15	59	49	-10
Colombia	47	62	15	32	44	12
El Salvador	38	50	12	33	38	5
República Dominicana	64	73	9	49	47	-2
Honduras	38	44	6	31	24	-7
Chile	46	51	5	36	39	3
Brasil	43	47	4	30	38	8
Uruguay	75	79	4	66	71	5
Guatemala	32	34	2	30	27	-3
Bolivia	67	68	1	41	33	-8
Perú	47	45	-2	17	16	-1
Nicaragua	61	58	-3	43	39	-4
Argentina	63	60	-3	33	34	1
México	48	43	-5	31	23	-8
Panamá	62	56	-6	38	35	-3
Ecuador	65	56	-9	35	37	2
Costa Rica	83	67	-16	47	44	-3
Total Latinoamérica	54	57	3	37	37	0

Fuente: Latinobarómetro 2008

En consecuencia, nos urge repensar la esfera pública donde el ámbito jurídico, político y ético se encuentra entremezclado e indisolublemente unido, como condición de posibilidad ineludible de resolución de nuestros problemas actuales, tales como la inseguridad pública y ciudadana, las enormes desigualdades, el aumento de la

pobreza, la práctica de la discriminación, la crisis de gobernabilidad, etc. Actualmente, la crisis y devaluación de la esfera pública surge como consecuencia de la expansión y crecimiento de la sociedad de masas, crisis de confianza, crisis de motivación ciudadana, crisis de legitimidad institucional. El modelo de sociedad neocapitalista actual ha desencadenado un crecimiento desmedido, no natural y desorbitado que ha invadido y propiciado la marginalidad de la esfera privada y pública. Dos esferas, que hoy por hoy, son incapaces de defenderse frente al excesivo auge de la cultura de masas.

3. La construcción de una cultura política-institucional

El fuerte desafío del Estado democrático exige consolidar y asegurar las instituciones representativas de decisión política. Evidentemente sin la centralidad del sistema representativo la gobernabilidad democrática no puede ser garantizada en la región, dicha centralidad depende de los actores principales que son los partidos políticos; pero también urge la democratización interna de los partidos políticos, la vertebración y desarrollo de la sociedad civil y la generación de una ciudadanía activa y participativa. Por tanto, se precisa una reforma profunda de las instituciones políticas y jurídicas para facilitar una eficiencia gubernamental y por otro lado, mayor transparencia, control y gestión pública.

“Esta subestimación del papel de las instituciones en el desarrollo democrático no carece de consecuencias graves para el mismo. El desafío consiste, por ende, en la revalorización de las instituciones tanto en el ámbito de las creencias como de la acción” (Nohlen, 2006: 35).

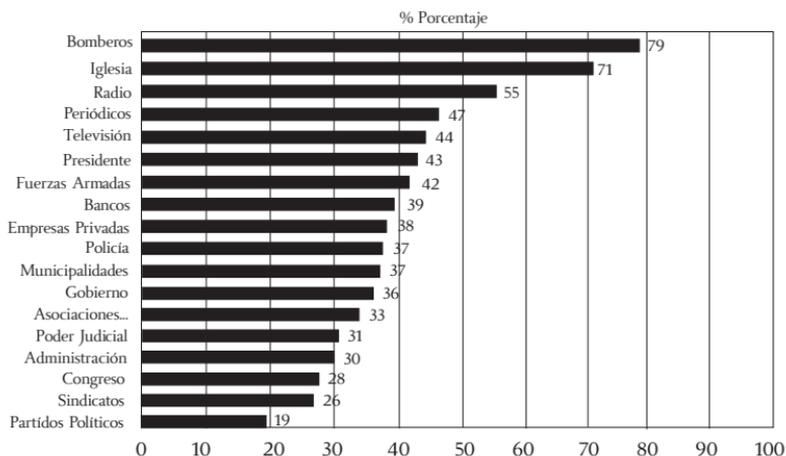
En este sentido, Dieter Nohlen insiste en una cultura político-institucional cuyo desarrollo pueda ir generando confianza y reconocimiento en las instituciones formales del Estado. Esta falta de cultura político-institucional refleja el excesivo activismo político, movilizaciones constantes, marchas de muchas organizaciones sociales (sociedad civil) que desconfían abiertamente del funcionamiento de las instituciones políticas y el Estado de derecho. Esto convierte al continente en tierra fértil para el surgimiento de líderes y movimiento populistas que arrastran a los grupos descontentos de la sociedad civil con la tentación de buscar alternativas a los partidos

políticos sumamente desprestigiados socialmente. (Linz, Juan J. Y., Stepan, Alfred, 1996). La ineficacia de las instituciones políticas y jurídicas genera un clima de desconfianza y falta de credibilidad ciudadana que perjudica enormemente al desarrollo y consolidación institucional del Estado de derecho. El populismo genera una grave erosión de la democracia y el desarrollo de sus instituciones. El caso concreto de Hugo Chávez en Venezuela es un ejemplo paradigmático de este problema socio-político. La sociedad la podemos analizar desde diferentes perspectivas. Una mirada puede ser normativa, donde se analizan las instituciones sociales, mientras existe una mirada cultural más reciente, pero más controvertida. La confianza no sólo se mide con respecto a las instituciones sino también con respecto a los distintos actores y personas. La confianza a terceros está relacionada con la confianza a las instituciones. Las estadísticas demuestran que somos el continente más desconfiado de todo el planeta. En América Latina la confianza en terceras personas es muy baja si la comparamos con el resto de continentes.

Confianza en América Latina 2007

P. Por favor mire esta tarjeta y dígame, cuanto confianza tiene en cada uno de estos grupos/instituciones. ¿Diría que tiene mucha, poca, algo, poca o ninguna confianza en...?

Aquí "Mucha" mas "Algo".



Fuente: Latinobarómetro 2004; n= 19.605

La confianza en las instituciones nos muestra que los bomberos y en segundo lugar la iglesia, la radio, los diarios, y la televisión, el presidente en sexto lugar como la institución más importante de la democracia. El resto de las instituciones democráticas políticas y jurídicas ocupan los últimos lugares. En el caso de México la confianza en los partidos políticos entre el año 2000 y 2005 disminuyen de 40% a 20%; las Fuerzas Armadas de 51% a 44%; y el Parlamento de 40% a 34%.

El problema de la consolidación democrática tiene que ver con el déficit de legitimación de las instituciones políticas. La legitimación social se mide por el grado de apoyo y aceptación social que los ciudadanos prestan y otorgan a sus instituciones políticas. Según el politólogo Robert D. Putnam por capital social (Putnam, R. D., 1993) podemos entender el grado de confianza hacia los otros, así como la capacidad de cooperación entre los individuos, trabajo en equipo, reciprocidad, colaboración, delegación de responsabilidades, coordinación grupal, delegación de funciones. En este aspecto, los datos de Latinobarómetro señalan que la confianza interpersonal (Giner, 1998: 119-140) se encuentra bajo mínimos en América Latina con respecto a otras regiones del mundo. Este déficit de capital social sin lugar a dudas tiene un efecto directo sobre los indicadores de gobernabilidad democrática. En este sentido, podemos afirmar que los procesos de consolidación democrática son siempre ambivalentes y complejos; pero deben tomar en cuenta el enorme papel que representa la ciudadanía como capital social hacia la democracia.

En la teoría política sobre capital social Robert D. Putnam ha insistido en la importancia de la confianza, las normas de reciprocidad y la asociatividad como componentes fundamentales que favorecen la cooperación social y el buen desempeño institucional (Putman, 1993). Estos componentes nos permiten abordar una concepción de desarrollo social, económico y político sustentable. Putnam hace hincapié en las asociaciones de carácter voluntario como espacios de interacción social en las cuales se generan condiciones óptimas para el desarrollo de la confianza, el refuerzo de normas de reciprocidad, se propicia el aprendizaje de actitudes de cooperación, se estimula el compromiso cívico y la preocupación por la esfera pública.

Hoy en día, sabemos que todo régimen en transición política hacia la democracia es una *estructura de ambigüedad política*, donde se produce una interacción de elementos autoritarios y democráticos,

una mixtura entre formas antiguas de actuar con la incorporación de nuevas actitudes democráticas de acción política mucho más equitativas y transparentes, un escenario en el que están presentes orientaciones normativas a veces contradictorias y ambivalentes, estilos de acción y valores heterogéneos entre sí y en permanente conflicto. Esta incertidumbre e inestabilidad política permanece hasta que se alcanza plenamente una institucionalización democrática en todas las áreas de actividad social, económica, política, administrativa, educativa... En este aspecto, el discernir y reflexionar constantemente hacia dónde vamos nos ayuda a elegir una dirección política correcta y pertinente.

4. El fortalecimiento de la sociedad civil a través de la participación ciudadana

Normalmente, la sociedad civil se presenta con una imagen de sociedad activa, libre y plural (Cohen y Arato, 1995). Los medios de comunicación de masas como poder fáctico de control y vigilancia política colaboran y contribuyen a ampliar la influencia y alcance de la sociedad civil. En este sentido, podemos afirmar que el resurgimiento de la sociedad civil representa en América Latina un agente activo y fundamental para alcanzar la transición democrática (Schmitter, 1991).

En este aspecto, los medios de comunicación han jugado un papel importante como trasmisor de las demandas ciudadanas. Y lejos de mitificaciones subliminales o idealizaciones de algún tipo, hoy por hoy, estos movimientos y grupos representan a una ciudadanía media comprometida con un cambio político e institucional fuerte, con la regeneración de debates sobre problemáticas sociales y políticas importantes como educación, sanidad, medio ambiente, energías alternativas, seguridad pública, urbanismo, transporte, violencia de género, derechos humanos, redistribución de la riqueza.

En esta línea, casi todos los analistas y teóricos políticos coinciden que un factor decisivo para la consolidación democrática actualmente consiste en la reestructuración de la sociedad civil (Dahl, 1989). Es evidente que los gobiernos actuales intervienen más en la esfera pública y ciudadana. Por tanto, para mejorar la gobernabilidad democrática es necesaria la existencia de una interacción permanente

entre las instituciones representativas y la sociedad civil. En este sentido, la sociedad civil debe actuar como acicate, vigilante, guardián de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los intereses generales. En nuestra sociedad Latinoamericana comienzan a surgir numerosos colectivos más o menos institucionalizados que velan por unos determinados intereses, valores, fines y demandas públicas. No obstante, conviene precisar que el concepto de sociedad civil es un término confuso y controvertido, no exento de ciertas ambigüedades y ambivalencias. En este sentido, es importante precisar y distinguir los grupos de la sociedad civil cuyas actividades va encaminada a consolidar el Estado de derecho y la democracia y, por el contrario, aquellos grupos de presión ciudadana que persiguen otro tipo de intereses sin atender a los principios democráticos y constitucionales básicos del Estado de derecho. El surgimiento de movimientos políticos populistas y líderes carismáticos puede ser sumamente perjudicial y erosivo para la regeneración democrática. La región sigue siendo un terreno fértil para el surgimiento de este tipo de movimientos populistas que arrastran el descontento social existente y filtran todo tipo de frustraciones y traumas políticos.

En principio, sigue existiendo una actitud de recelo y desconfianza desde los partidos políticos hacia los movimientos ciudadanos o grupos de la sociedad civil que son vistos como una “usurpación de lo político” (Nohlen, 2006: 37-63). Los grupos de la sociedad civil no necesariamente están “en contra” de los partidos. Los cuadros que componen los partidos provienen de la sociedad civil, por tanto, es preciso regenerar una nueva concepción democrática para reconstruir la esfera pública. Con ello no se trata de idealizar la participación ciudadana ni la sociedad civil como remedio de todos nuestros males, si tanto ciudadanía como representantes políticos no realizan un cambio de cultura político-institucional y democrática difícilmente vamos a conseguir una mayor gobernabilidad democrática. En este sentido, Dieter Nohlen manifiesta un escepticismo razonado al respecto: “Sería una estrategia contraproducente de corto plazo acentuar desproporcionadamente la necesidad del compromiso y la participación de la sociedad civil para la profundización y consolidación de la democracia. También la sociedad civil necesita de relaciones democráticas que a la larga sólo pueden ser garantizadas a través de instituciones representativo-democráticas consolidadas” (Nohlen, Dieter, 2006: 51-52).

5. Generación de capital social: el problema de la desconfianza

En un contexto global y regional, la modernidad política ha generado tres formas de malestar, en primer lugar la pérdida de sentido con la disolución de horizontes morales, la segunda forma concierne al imperio de la razón instrumental desenfrenada (Adorno, T. W. y Horkheimer, M., 1989), la tercera forma, implica un sistema político despótico con fuertes pérdidas de libertad individual y colectiva. En este sentido, Charles Taylor ha planteado una concepción de “*ciudadanía compleja*” (Bárcena, 2006) como crítica al atomismo narcisista (individualismo posesivo) de la cultura liberal occidental contemporánea. El atomismo social y el narcisismo hedonista sería uno de los males endémicos que desintegran moralmente nuestras sociedades.

Los hombres de la sociedad de masas se han convertido en completamente privados, es decir, han sido desposeídos de ver y oír a los demás, de ser vistos y oídos por ellos. Todos están encerrados en la subjetividad de su propia experiencia singular. Y parece que vivimos en una espiral donde no hay posibilidad de superar este atomismo y solipsismo radical. El imperio del individualismo ha supuesto una destrucción de valores morales sustantivos para dotar de significación a nuestra vida personal. Por consiguiente, la terapia política que propone consiste en recuperar el horizonte de sentido y significación que nos configura como sujetos pertenecientes a una comunidad. Más que defender un modelo de vida política basado en una comunidad cerrada y homogénea, lo que Taylor defiende es la *vida asociativa* (Thibaut, C., 1998). Sin la vida asociativa, los individuos no encuentran referencias con las que orientarse en una sociedad donde el individuo se encuentra como un átomo errante y perdido.

En una sociedad donde cada uno recibe mensajes contradictorios sobre lo deseable para conseguir la felicidad, las asociaciones cívicas pueden proporcionarnos una idea de bien que se convierte en referencia para no perder el rumbo de nuestras vidas. El funcionamiento conjunto del mercado capitalista y del Estado burocrático suele debilitar la iniciativa democrática. Con ello Taylor vuelve la mirada hacia Tocqueville cuando anunciaba los factores sociales que socavan la voluntad de control democrático, el temor de que el pueblo llegue a aceptar con excesiva facilidad verse gobernado por un “inmenso poder tutelar” (Tocqueville, 1989). En este aspecto, Taylor señala: “El peligro no lo constituye el despotismo, sino la fragmentación;

a saber, un pueblo cada vez más incapaz de proponerse objetivos comunes y llevarlos a cabo” (Taylor, 1998: 138).

La fragmentación comienza cuando la ciudadanía se siente atomizada y comienza a verse cada vez menos ligada a sus conciudadanos en proyectos y lealtades comunes. “Una sociedad fragmentada es aquella cuyos miembros encuentran cada vez más difícil identificarse con su sociedad política como comunidad. Esta falta de identificación puede reflejar una visión atomista, de acuerdo con la cual personas acaben considerando a su sociedad en términos puramente instrumentales” (Taylor, 143).

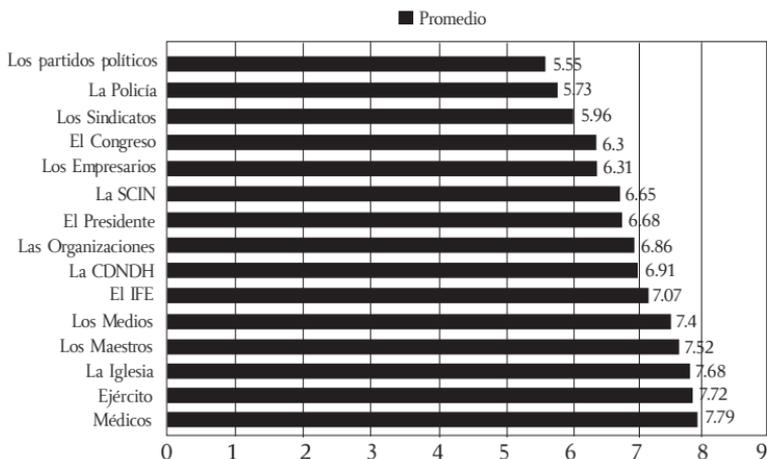
CULTURA CÍVICA						
América Latina 1996-2005						
P.p. ¿Diría que la gente cumple con las leyes / son exigentes de sus derechos/						
Son conscientes de sus obligaciones y deberes / son exigentes de sus derechos/						
Son iguales ante la ley						
	1996	1997	2001	2002	2003	2005
Cumplen las leyes	25	30	21	22	21	20
Son exigentes de sus derechos	53	56	52	51	52	51
Son conscientes de sus Obligaciones y deberes	37	40	34	36	34	34
Son iguales ante la ley	--	--	--	28	27	26

Fuente: Latinobarómetro 1996-2005

En el caso de México el cumplimiento de leyes baja de 27% a 14% y las obligaciones de 38% a 25%, mientras que la percepción de igualdad ante la ley aumenta de 15% a 23% y la exigencia de los derechos se mantiene entre el 51% y 49%. El contenido sustancial de ciudadanía queda reducido a emisión del voto y algunos contenidos parciales; pero no se concibe el proceso de transición democrática como un reto colectivo que nos aglutina y compete a todos asumiendo nuestras responsabilidades. La cultura jurídica y política sigue siendo un gran desafío en nuestras sociedades.

GRÁFICA 4

En escala de calificación como en la escuela, en donde cero es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en...?



Fuente: Tercera ENCUP

En relación con la confianza que los ciudadanos tienen respecto a sus instituciones sociales y políticas, las mejor calificadas, en una escala de 0 a 10 fueron el Ejército, la iglesia y el IFE, con un promedio de 7.72, 7.68 y 7.07, respectivamente, seguidas de la CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) con 6.91, la SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) con 6.65, el Presidente con 6.68 y el Congreso de la Unión con 6.30. Los partidos políticos (5.55), la policía (5.73) y los sindicatos (5.96) recibieron la peor calificación de todas.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICAS

- Abendroth, W. (1986). <<El Estado de derecho democrático y social como proyecto político>>. En *El Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Adorno, T. W. y Horkheimer, M. (1989). *Dialéctica del Iluminismo*, Buenos Aires, Sur.
- Aguilera Portales, Rafael Enrique. (2008). *Teoría política y jurídica contemporánea* (Problemas actuales), México, Editorial Porrúa.
- Aguilera Portales, Rafael Enrique y Escámez Navas, Sebastián. Coord., (2008). *Pensamiento Político Contemporáneo: una panorámica*, México, Editorial Porrúa, 2008.
- Aguilera Portales, Rafael Enrique. (2009). *La democracia en el Estado Constitucional*, México, Porrúa.
- . (2010). *La ciudadanía y la participación política en el Estado democrático de derecho*, México, Porrúa.
- Aguilera Portales, Rafael Enrique y Becerra Rojasvertiz, Rubén. Coord., (2010). *Neoconstitucionalismo, democracia y derechos fundamentales*, (contribuciones a la teoría política y jurídica contemporánea) México, Porrúa, 2010.
- Alcantara, Manuel. (2004). *Gobernabilidad, crisis y cambio, (elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio)*, México, FCE, (2ª edición).
- Bárcena, Fernando. (2006). *El oficio de la ciudadanía* (Introducción a la educación política), Paidós, Barcelona.
- Böckenförde, Ernst-Wfgang. (1993). *Escritos sobre derechos fundamentales*, Baden-Baden, Nomos.
- Castioradis, Cornelius. (1989). *La institución imaginaria de la sociedad, Vol. II. El imaginario social y la sociedad*, Tusquets Editores, Barcelona.
- . (1988). *Los dominios del hombre: la encrucijadas del laberinto*, Gedisa, Barcelona.
- Cohen J. L. y Arato, A. (1989). *Civil Society and Political Theory*, Cambridge University Press, 1995; Arbós, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, México, Siglo XXI.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo*, Alianza, Madrid.
- Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*, Editorial Tecnos, Madrid.

- De Lucas Martín, J. (2004). *La inmigración, por Derecho*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia.
- Flores Farfán, Leticia. (2008). *Atenas, ciudad de Atenea. Mito y política en la democracia ateniense antigua*, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM- UAEM, México DF, p. 201.
- Giner, Salvador. (1998). "Verdad, tolerancia y virtud republicana", en Cruz, Manuel, *Tolerancia o barbarie*, Gedisa, Barcelona.
- Habermas, J., (1998). *Facticidad y Validez*, Madrid, Trotta.
- . (1999). *La inclusión del otro*, Estudios de teoría política, Barcelona, Paidós.
- Linz, J. (1994). *El factor tiempo en las transiciones democráticas*, México, Centro de Estudios sobre la Transición.
- . (1987). *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Universidad.
- Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Gesellschaft und Gemeinsinn. Sozialkapital im internationalen Vergleich, (Sociedad y es píritu cívico. Capital social en comparación internacional)*, Güttersloh, Bertelmann, 2001.
- Linz, Juan J. y, Stepan, Alfred. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore-Londres.
- Nohlen, Dieter. (1998). ¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada, *Revista Síntesis*, Madrid, núm. 6.
- . (2006). *El Institucionalismo contextualizado*, México, Porrúa.
- O' Donnell, G., Schmitter P. y Whitehead L. (eds.) (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols, Paidós, Buenos Aires.
- Offe, Claus. (1988). "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Sistema, Madrid.
- Peña, Javier. (2002). La formación histórica de la idea moderna de ciudadanía en Quesada, F., *Naturaleza y sentido de la ciudadanía hoy*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- Perez Luño, A. E. (1991). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Cuarta edición, Tecnos, Madrid.
- . (2006). *Dimensiones de la igualdad*, Dykinson, Madrid.
- . (2002). *La universalidad de los derechos humanos y el Estado Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Putnam, R. D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*, Princenton, Princenton University Press.

- Rodríguez Andrados, F. (1966). *Ilustración y política en la Grecia clásica*, Biblioteca de Política y sociología, Revista de Occidente, Madrid.
- Rus Rufino, Salvador. (2005): *La razón contra la fuerza. Las directrices del pensamiento político de Aristóteles*. Tecnos, Barcelona.
- Rubio Carracedo, J. (1996). *Educación moral, postmodernidad y democracia: más allá del liberalismo y del comunitarismo*. Madrid, Trotta.
- Schmitter, Philippe C. (1991). Cinco reflexiones sobre la cuarta ola de democratizaciones, en Carlos Barba, José Luis Barros y Javier Hurtado (compiladores), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Miguel Ángel Porrúa/Universidad de Guadalajara, México.
- Taylor, Charles. (1998). *Ética de la autenticidad*, Paidós, Barcelona.
- Thibaut, C. (1998). *Los límites de la comunidad*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- Toqueville, Alexis de (1989). *La democracia en América*, Madrid, Aguilar.
- Valencia Sáiz, Ángel, y Fernández-Llebrez González, Fernando. (2004). coord. *La teoría política frente a los problemas del siglo XXI*, Universidad de Granada, Granada.
- Zaragoza Huerta, José, Aguilera Portales, Rafael, Núñez Torres, Michael. (2007). *Los derechos humanos en la sociedad contemporánea*, Editorial Lago, México.

EDUCACIÓN PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA¹

Dr. Fernando Gil Cantero*

SUMARIO: 1. *Introducción* 2. *Concepto y funciones de la educación cívica desde el contexto internacional* 3. *Ciudadanía, derechos humanos y educación* 4. *Educación cívica y educación moral*. 5. *Educación y dignidad humana*.

1. Introducción

La educación para la ciudadanía o educación cívica es el aprendizaje crítico de los conocimientos, costumbres, valores y actitudes de la convivencia democrática dentro de nuestros diferentes grupos de pertenencia. Dicho así no parece tener ninguna dificultad. Pero si lo pensamos un poco nos surgen muchos problemas: ¿Dónde empieza y acaba la convivencia democrática? Un aula ¿debe considerarse espacio de convivencia democrática? ¿Y una escuela? ¿Y una pareja de enamorados? ¿Y una familia? Y cuando nos referimos al “aprendizaje crítico” ¿hasta qué nivel de crítica? ¿Les enseñamos a los alumnos a criticar radicalmente el fondo que sustenta la democracia? ¿Les sugerimos que llegado el día no voten? ¿Favorecemos que adopten posiciones antisistema?.

Es complicado delimitar adecuadamente la teoría y la práctica de la educación cívica. La dificultad principal de la educación para la ciudadanía proviene de que está compuesta de dos dimensiones u objetivos difícilmente armonizables. Educar para la ciudadanía significa educar en un cierto estilo de vida pública, pero también en un cierto estilo de vida privada, en unos valores sociales y en unos valores morales. La educación cívica va extendiéndose cada vez a más países y sistemas educativos (cfr. Crick, 2000; Amadeo et al. 2002; Torney-Purta & Amadeo, 2003; Wales & Clarke, 2005; Shulz et al., 2010) tal vez porque los políticos tratan de evitar la apertura de una brecha o distancia peligrosa entre los valores públicos de la democracia y las convicciones privadas.

¹ Este trabajo se ha elaborado con la ayuda de la Dirección General de Investigación y Gestión del Plan Nacional I+D+I, del Ministerio de Ciencia e Innovación, con el título “*Procesos de Discontinuidad Cultural en el Aprendizaje Cívico*” (SEJ2007-60622).

* Profesor titular de Filosofía de la Educación de la Universidad Complutense de Madrid (España).

En este texto vamos a tratar las siguientes cuestiones. En primer lugar, vamos a describir algunas líneas bien consolidadas de la educación cívica en el ámbito internacional. Tras esta propuesta descriptiva, analizaremos la relación entre ciudadanía y derechos humanos, desde el punto de vista educativo. Este análisis puede ser interesante para mostrar la conveniencia de no identificar el estado de cosas legales de un país con la perspectiva crítica de los derechos humanos. Esto nos permitirá establecer los aspectos comunes y diferentes entre la educación cívica y la educación moral. Finalmente, propondremos como contenido importante de aprendizaje la noción de dignidad humana. Pensamos que es ahí donde se expresa el punto de confluencia entre los derechos humanos y la ciudadanía en contextos democráticos.

2. Concepto y funciones de la educación cívica desde el contexto internacional

Osler y Starkey han destacado dos dimensiones de la educación cívica. Una, de carácter estructural y política que apunta a la ciudadanía como estatus. Otra, más cultural y personal que considera la ciudadanía como sentimiento. Las dos dimensiones, más que estar en tensión, son complementarias (Osler y Starkey, 2004: 19-21). Estos mismos autores han subrayado lo que consideran los principios y conceptos básicos de la educación cívica. Los principios son:

a) Los estudiantes deben aprender a analizar las complejas relaciones entre unidad y diversidad que se dan en sus comunidades locales, en las naciones y en el mundo;

b) Los estudiantes deben comprender que las personas, en su comunidad, nación y región, son cada vez más dependientes unas de otras, y se ven condicionadas por los cambios que se producen en todo el planeta en el ámbito económico, cultural, tecnológico y medioambiental;

c) La enseñanza de los derechos humanos debe estar en la base de todo el curso y el programa de educación cívica de la nación multicultural;

d) Debe proporcionarse a los estudiantes conocimientos sobre la democracia y las instituciones democráticas.

Respecto a los conceptos clave señalan los siguientes: democracia, diversidad, globalización, desarrollo sostenible, imperio, imperialismo,

poder, prejuicio, discriminación, racismo, emigración, identidad/diversidad, perspectivas múltiples, patriotismo y cosmopolitismo.

Especial cuidado hay que tener con estas variables: a) articular claramente qué es la educación cívica y qué se espera de ella; b) afianzar su posición y estatus en el currículo; c) asegurar el apoyo a la educación cívica por parte de toda la comunidad escolar, incluidos los padres; d) suscitar un clima político adecuado a nivel nacional, local y escolar que fomente la educación cívica; e) formar y apoyar adecuadamente al profesorado para que pueda ayudar a los jóvenes a analizar cuestiones políticas; f) establecer un sistema de inspección y auto-evaluación que permita conocer si la asignatura responde a las expectativas previstas (Osler y Starkey, 2004: 30).

Por parte del Consejo de Europa se ha defendido que la educación cívica ha de tener los siguientes cometidos: a) ayudar a jóvenes y adultos a estar mejor preparados para ejercer los derechos y responsabilidades estipulados en las constituciones nacionales; b) ayudar a adquirir las competencias necesarias requeridas para la participación activa en la esfera pública como ciudadanos responsables, críticos y organizados (en la sociedad civil); c) incrementar el interés en el cambio educativo, estimular la innovación de abajo a arriba y el surgimiento de iniciativas desde la práctica; d) animar a afrontar la educación con un enfoque holístico incluyendo en las políticas educativas el aprendizaje no formal e informal (Birzea et al, 2004: 13).

El Consejo de Europa propone además que la educación cívica debe usar las siguientes estrategias y contenidos: a) la participación activa de todos (padres, profesores, alumnos, personal de servicios) en la gestión democrática del centro escolar; b) la promoción de un ethos democrático en las relaciones y métodos educativos que se dan en el contexto de aprendizaje; c) la utilización de métodos centrados en el aprendizaje, incluyendo proyectos pedagógicos basados en la adopción de objetivos compartidos a todos los niveles: clase, escuela, localidad, región, nación, comunidad europea o internacional, o en las diversas organizaciones sociales implicadas en la educación cívica (ORG, empresas, organizaciones profesionales); d) suscitando la investigación, el estudio personal y la iniciativa; e) adoptando un enfoque educativo que aproxime la teoría y la práctica; f) implicando a los estudiantes en la evaluación personal y colectiva de su propia formación, a través de los métodos basados en proyectos; g) sugiriendo intercambios y reuniones entre los alumnos, estudiantes y

profesores de diversas escuelas, para promover el mutuo entendimiento; h) promoviendo un clima de tolerancia y respeto a la diversidad cultural y religiosa; i) aproximando la educación formal, no formal e informal; j) estableciendo vínculos cívicos entre la escuela y la familia, la comunidad, el lugar de trabajo y los mass media (Council of Europe, 2002).

Siguiendo a Iriarte y Naval (2002; cfr. Gil, Jover, Naval y Reyero, 2009) podemos establecer algunas tendencias internacionales en el planteamiento y enseñanza de la educación cívica:

a) Hay un consenso internacional sobre la necesidad de implantar y fortalecer la democracia y sobre el importante papel de la educación en este proceso. El mantenimiento de las democracias depende de la preparación de ciudadanos informados, efectivos y responsables. Educar el civismo es una tarea esencial en una sociedad libre.

b) Muchos de los proyectos desarrollados han surgido como respuesta a los cambios políticos y socioeconómicos ocurridos en el mundo, pero también a raíz del reconocimiento por parte de los gobiernos y educadores de que el modelo curricular existente en algunos países no sirve para preparar a los estudiantes para la ciudadanía activa. Así, se subraya la necesidad de que la educación para la ciudadanía tenga un espacio y tiempo definido dentro del currículum. También se aspira a que sea una materia evaluable teniendo además muy en consideración la dimensión práctica, por ejemplo al trabajo de los propios alumnos en los proyectos que promuevan y elijan. Poner el acento en la educación formal supone afirmar implícitamente que la escuela es el principal ámbito educativo. Sin embargo, conviene recordar que la verdadera educación para la ciudadanía supone una sociedad educadora, reclama acciones que van mucho más allá de la enseñanza formal. Tales acciones deben ser compartidas socialmente y la implicación de los padres es especialmente importante (Banks et al, 2005).

c) En la base de todas las iniciativas examinadas late el intento de perfilar un marco teórico comprensivo que dote a la educación para la ciudadanía de un sólido fundamento. La definición de este marco de trabajo permitirá, además de crear un lenguaje común en el ámbito internacional, la definición de unos objetivos claros que perseguir y el desarrollo de programas más sistematizados, lo que a su vez facilitará la evaluación de la eficacia de los mismos.

d) Una adecuada educación para la ciudadanía debe proporcionar conocimientos sobre los principios e instituciones democráticos, fomentar habilidades que ayuden a pensar críticamente, a participar y a aplicar dichos conocimientos en la vida cotidiana, así como generar disposiciones que lleven a los alumnos a proteger los derechos de los miembros de la sociedad y promover el bien común.

e) Numerosos estudios insisten en el desarrollo de metodologías activas y participativas para la formación cívica y en la necesaria implicación de todo el entorno escolar. Es preciso crear un ethos o clima escolar inspirado en los principios de la educación para la ciudadanía. Se apunta a que toda la vida escolar debería constituir una iniciación para la democracia. Esto sólo se logra con un clima de confianza y apertura.

f) Respecto a lo que se debe evitar en el desarrollo de un programa o curso de educación cívica, a la vista de la situación internacional, podemos apuntar: 1. Hay que evitar que la asignatura sea un cajón de sastre e incluya el estudio de todos los problemas sociales o el de todo aquello que tenga una relación indirecta con la educación cívica, como por ejemplo la educación vial, para la salud, sexual, etc. 2. Es importante que exista un cierto consenso social respecto a su necesidad y desarrollo.

g) La evaluación de los programas de educación cívica es uno de los elementos clave para asegurar que sea adecuada y eficaz.

h) Es muy importante todo lo que se haga a favor de la formación del profesorado –tanto inicial como continua– y también desarrollar programas de educación para la ciudadanía que, aun siendo flexibles, se basen en una definición lo más concreta y explícita posible de los fines, los contenidos y los valores en torno a los que se vertebra la educación para la ciudadanía.

i) Los estudiantes deben aprender a analizar las complejas relaciones entre unidad y diversidad que se dan en sus comunidades locales, en las naciones y en el mundo;

j) Los estudiantes deben comprender que las personas, en su comunidad, nación y región, son cada vez más dependientes unas de otras, y se ven condicionadas por los cambios que se producen en todo el planeta en el ámbito económico, cultural, tecnológico y medioambiental;

k) La enseñanza de los derechos humanos debe estar en la base de todo el curso y el programa de educación cívica de la nación multicultural;

l) Debe proporcionarse a los estudiantes conocimientos sobre la democracia y las instituciones democráticas.

Relevantes son también, por último, los diferentes estudios de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). En su último informe de 2010 se indican muchas cuestiones interesantes, entre ellas, “que los objetivos que los maestros consideraron más relevantes para la educación cívica fueron los relacionadas con el desarrollo de los conocimientos y las destrezas, como ‘promover el conocimiento de las instituciones sociales, políticas, y cívicas’, ‘desarrollar las destrezas y competencias de los estudiantes en la resolución de conflictos’, ‘promover el conocimiento de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos’, y ‘promover el pensamiento crítico e independiente de los estudiantes’. Entre los objetivos relacionados con el desarrollo del sentido de la responsabilidad de los estudiantes hacia cuestiones concretas, los profesores en las escuelas de muchos de los países participantes escogieron ‘promover el respeto y salvaguardar el medio ambiente’ como un objetivo importante de civismo y educación para la ciudadanía” (Shulz et al, 2010: 64). Otro de los aspectos nucleares de este informe es que vuelve a incidir en la conveniencia de destacar tres niveles de competencia en el alumnado de la educación cívica: El nivel 1 caracterizado por el compromiso con los principios fundamentales y los conceptos generales que sustentan la ciudadanía. El nivel 2 caracterizado por el conocimiento y la comprensión de las principales instituciones, sistemas y conceptos cívicos y de la ciudadanía, así como una comprensión de la interconexión de las instituciones civiles y los procesos prácticos. El nivel 3 caracterizado por la aplicación del conocimiento y la comprensión para evaluar o justificar políticas, prácticas y conductas basadas en la comprensión de los estudiantes acerca de lo cívico y de la ciudadanía. (cfr. Shulz et al, 2010: 87). La formación cívica tiene que compaginar así la perspectiva legalista con la moral. Es decir, tenemos que compaginar el análisis de cuestiones concretas referidas a nuestro país, nuestra democracia e incluso nuestro propio barrio, con cuestiones y razonamientos más generales, más universales. Los alumnos tienen que conocer los principios éticos de nuestro ordenamiento constitucional (libertad, justicia, igualdad y pluralismo) pero también los aspectos más concretos de la convivencia.

3. Ciudadanía, derechos humanos y educación

Nos parece relevante establecer ciertas distinciones entre los derechos humanos y la educación para la convivencia democrática que nos asegure la suficiente distancia crítica entre ambos órdenes de realidad. La ciudadanía tiene sus propias particularidades, propias de cada país, región y cultura (cfr. Kymlicka, 2003). Pero al mismo tiempo es necesario aspirar a que esas particularidades se acerquen cada vez más a una expresión humanizadora del espíritu de los derechos humanos (cfr. Kiwan, 2005). Lo particular y lo universal laten profundamente cuando tratamos de establecer la relación entre derechos humanos y convivencia democrática.

Por eso, consideramos importante defender un cierto distanciamiento crítico entre los derechos humanos y los derechos fundamentales o constitucionales de un país determinado. Cuando se defiende un concepto de los derechos humanos diferenciado de los derechos fundamentales o constitucionales, lo que se pretende es resaltar la existencia real de aquéllos, el carácter prescriptivo o deontológico de algunos derechos, radicalmente vinculados a las necesidades humanas, aunque no hayan sido todavía objeto de positivación como derechos fundamentales por el ordenamiento jurídico particular de que se trate. La diferencia señalada es importante por dos razones. En primer lugar, porque permite denunciar violaciones de los derechos humanos en países en los que carecería de sentido hacerlo desde los derechos fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos. En segundo término, muy relacionado con lo anterior, porque nos ayuda a reconocer como horizonte crítico de la convivencia una serie de derechos del hombre que pueden cuestionar y alentar la mejora de los derechos fundamentales del país de que se trate.

Desde este enfoque, los derechos fundamentales no crean en modo alguno los valores que proclaman por el hecho de positivizarlos o legalizarlos, sino que declaran como principios o fundamentos del orden constitucional el reconocimiento previo de tales valores.

Así pues, el respeto debido a los derechos humanos por parte del poder no ha de contemplarse sólo, en esta perspectiva, como un criterio derivado de su positivación o legalización, es decir, como una nota añadida sino como una condición que se nos impone por su categoría de esenciales para el pleno crecimiento humanizador de la persona. Gracias a estas distinciones es posible establecer que

la capacidad de reconocer nuevas y mejores posibilidades de humanización no contempladas todavía, en parte o en su totalidad, en un ordenamiento jurídico concreto no depende sólo de un mero análisis crítico sobre la estructura y el funcionamiento interno de ese ordenamiento, sino principalmente de mantener una reflexión ética sobre las aspiraciones o expectativas morales de los hombres hacia formas de vida más humanas.

Es necesario insistir para evitar interpretaciones erróneas que la delimitación señalada no pretende en modo alguno restar importancia al enfoque legalista de los derechos humanos. Muy al contrario, pues a nadie se le escapa que estos derechos sólo pueden llegar a ser realmente efectivos cuando quedan plasmados en un ordenamiento constitucional concreto. Como indica Hierro, "(...) el orden legal que la concepción de los derechos humanos requiere como 'justo' implica, al menos, dos consecuencias básicas: en primer lugar que los derechos humanos queden situados (declarados y protegidos) en un escalón normativo superior al de la legislación ordinaria y, en segundo lugar, que sean susceptibles de protección jurisdiccional frente al legislador" (Hierro, 2002: 34). Ahora bien, si no nos conformamos con lo que ya tenemos, si además pensamos que se puede y se debe aspirar a humanizar más la convivencia y que hay que extender estos derechos allí donde no están reconocidos o no se cumplen, entonces habrá que observar que nuestra tarea radical estriba en permanecer activamente implicados en proyectarnos hacia una toma de conciencia de lo humanamente justo cuyo punto de referencia no podrá limitarse al conjunto de derechos fundamentales ya establecidos, ni incluso a un estado de conclusión de logro de unos derechos humanos.

Como ya demostró Berlin en su clásico ensayo "*Dos conceptos de libertad*", es perfectamente posible pensar en un Estado no democrático que defienda las libertades mejor que un Estado técnicamente democrático, pues democráticamente se puede decidir acabar con una parte de la sociedad, asunto, por cierto, no desconocido por la modernidad. Tal vez, lo que caracterice a un estado democrático no es sólo que oriente, de algún modo, la enseñanza de unos valores cívicos sino que asuma como obligación básica respetar incansablemente los derechos y libertades individuales, permita la participación de todos en la vida pública y no pretenda ser más intrusivo de lo necesario. Es imprescindible reconocer que la conciencia democrática se

asienta y crece en la medida en que, por un lado, la sociedad civil está convencida de los derechos y libertades fundamentales que sirven de freno al poder del Estado y, por otro, donde la misma sociedad civil es democrática y las redes civiles son conscientes de su compromiso con la justicia. Como dejó dicho Spinoza, “el verdadero fin del Estado es, pues, la libertad” (TTP, cap. XX, 30/14). En un tipo de sociedad así, la trasmisión de valores democráticos corre a cargo del conjunto de la sociedad, pues es la vida de esa sociedad la que, con sus luces y sombras, manifiesta la esencia de la democracia y el valor de la libertad y la que se juega su futuro. Dicho de otra manera si el Estado es democrático es porque la vida civil es democrática y no al revés. La primacía no es estatal sino civil.

En muchas ocasiones los conflictos de valores en las sociedades provocan dos efectos, a nuestro juicio, contrarios a una adecuada educación para la ciudadanía. Por un lado, dejando al Estado que sea quien termine resolviendo esos conflictos apartando la voz crítica y el juicio colectivo de la ciudadanía. Nos parece un error que la educación cívica se identifique con la supresión de conflictos. Todo lo contrario, “estas colisiones de valores son la esencia de lo que son y de lo que somos. Si nos dijese que esas contradicciones se resolverían en algún mundo perfecto en el que todas las cosas buenas pueden armonizarse por principio, entonces debemos responder, a los que dicen esto, que los significados que ellos asignan a los nombres que para nosotros denotan los valores contradictorios no son los nuestros” (Berlin, 2002: 54). Otro efecto, es la creencia de que la convivencia pacífica y tolerante debe apoyarse en convicciones suaves, relativas, no fuertes ni sustantivas sobre la democracia para así abarcar más opciones de valores. Rorty (1996) defenderá la tesis de que no es necesaria una fundamentación filosófica sustantiva de nuestras instituciones, tampoco, por supuesto, de la democracia misma. Por eso propondrá que en las actuales sociedades pluralistas no se trata tanto de que los ciudadanos o los políticos puedan llegar a acuerdos sobre los problemas filosóficos o el fundamento del comportamiento moral, sino de que aprendan a poner esos asuntos entre paréntesis.

Desde un enfoque educativo, sí necesitamos extender convicciones críticas fuertes sobre nuestras respectivas democracias ya que la educación cívica no es una opción, entre otras, sino un estilo de concebir la convivencia diaria sujeta al trasfondo histórico de cada país.

4. Educación cívica y educación moral

Hay una línea continua que va desde los aprendizajes de valores y costumbres más locales a los aprendizajes de perspectivas más universales. Esta línea se observa, sobre todo, en el modo de argumentar frente a los alumnos los acontecimientos de nuestro entorno, pudiendo referirnos a explicaciones más circunscritas a razones locales, idiosincrasias propias de nuestro país, o a visiones más universales, más antropológicamente definitorias de la condición humana, más cercanas a una ética universal. Esta línea continua que alterna argumentos y visiones locales con perspectivas más universales, es una estrategia educativa acertada (Gil y Jover, 2003; cfr. Jover, 2004).

Sin embargo, como ya se ha indicado, también es muy acertado educativamente delimitar la educación cívica y la educación moral. Y esta diferenciación es la que queremos resaltar aquí. La confusión es negativa tanto para los objetivos concretos de la ciudadanía como para los referidos a la formación moral.

No vamos a defender que la educación cívica nada tiene que ver con los valores de los derechos humanos cuando, sobre todo, se desarrolla en contextos democráticos. Lo que sí queremos señalar es que el mantenimiento o no de los valores cívicos concretos de nuestra convivencia, en forma de costumbres o leyes sería más dinámica, cambiante y, por tanto, susceptibles de mejorar si, precisamente, no se identifican miméticamente con la expectativa humanizadora general que trasmite la moral de los derechos humanos. Es fundamental mantener en la sociedad márgenes de libertad de pensamiento y de acción. Y una de las formas de colaborar directamente en mantener y acrecentar esa libertad estriba en no identificar nuestros valores, leyes y costumbres dominantes con los valores de los derechos humanos, con la verdad cerrada y única de la humanización del ser ciudadano.

El poder, en todas sus formas de expresión, tiende a concepciones estáticas y cerradas de la convivencia y la moral. Y su forma de expresarlo suele consistir en vincular la educación de la ciudadanía con los derechos humanos. Al unir ambas realidades pretende legitimar moralmente un estado de cosas, valores, leyes y costumbres. Pretende autorizarse, a sí mismo, en los diversos contenidos que quepa transmitir para formar ciudadanos mientras se mantenga dentro de los derechos humanos. Esta es la forma más extendida y peligrosa de atontar a la ciudadanía en contextos democráticos: transmitir la idea de que la

legitimidad moral de las iniciativas políticas se mantiene dentro de los derechos humanos. Es decir, que una vez asimilada, identificada, argumentada una ley, costumbre, valor o propuesta del rango que sea a los derechos humanos, queda cerrado el debate ético.

La fuerza moral de los derechos humanos radica, precisamente, no en el poder que emana de su texto o articulación de derechos sino en las intuiciones que sobre la condición humana y su dignidad abre como horizonte permanente de disenso. La fuerza legitimadora de los derechos humanos no radica tanto en lo ya logrado, a través de cortes penales internacionales o textos internacionales, sino en las expectativas permanentes de humanización que abre al reconocer como valor absoluto inarticulado del todo por ningún gobierno, nación o cultura, la expresión del ser humano. La fuerza de los derechos humanos se encuentra, precisamente, en lo que no podemos concretar de una vez por todas y para siempre: las ideas que el ser humano barrunta, va barruntando sobre lo justo y lo bueno, incluso, para llegar a estados de conciencia (Tourinán, 2003: 230-231) y visiones de humanización superadores de los propios derechos humanos actuales.

Por eso, pensamos que uno de los aspectos más positivos de la educación para la ciudadanía es que cultive, entre el alumnado, la perspectiva diferenciadora de lo cívico y lo moral porque, como dijo Spinoza, “Yo no afirmo, en efecto, que toda acción conforme a derecho sea la mejor posible. Pues una cosa es cultivar un campo con derecho y otra cultivarlo muy bien; una cosa, digo, es defenderse, conservarse, emitir un juicio, etc., con derecho y otra defenderse, conservarse y emitir un juicio lo mejor posible. Por consiguiente, una cosa es gobernar y administrar la cosa pública con derecho y otra distinta gobernar y administrarla muy bien” (Spinoza, TP, cap. V, 1).

5. Educación y dignidad humana

Como es sabido la dificultad de la educación, entre otras, estriba en equilibrar adecuadamente la conservación y el cambio, el consenso y el disenso, los acuerdos y desacuerdos, la aceptación y el rechazo, los síes y los noes. Un aspecto básico para la educación es reconocer que formamos para el cambio, para el dinamismo. No somos policías, ni guardianes de lo logrado sino cultivadores de semillas de sueños no cumplidos y, sí, en efecto, esto puede ser, y la historia lo de-

muestra, muy peligroso. Los educadores enseñamos un estado de cosas con la esperanza de engendrar el descontento suficiente, la expectativa incumplida, la aspiración a mejorar.

Probablemente, el disenso sea el horizonte del perfil ideal del hombre educado: son algunos sujetos los que divisan intuitivamente, con perspectiva moral muy aguda, nuevas formas de ser humanos y de tratarnos humanamente, hasta de tratar con señorial humanidad al entorno en todas sus variantes animadas e inanimadas. Y esto, como es lógico, tiene su propia dinámica interna: excesos, tibiezas, prisas, tardanza, desmesuras, etc. Pues bien, el campo de significado de estas verdades prácticas, de la idea de progreso y retroceso moral frente a las diferentes propuestas de disensos y consensos, pasa necesariamente en la formación de las nuevas generaciones por transmitir una idea de la dignidad humana. La educación en derechos humanos debe alcanzar, más allá de sus declaraciones o convenciones, instancias jurídicas, estructuras de poder o generaciones de derechos, etc., a su fundamentación en la idea de la igual dignidad de los seres humanos. Esta es, a nuestro juicio, la gran contribución formativa de estos derechos.

El reconocimiento de esta igualdad, como punto de partida, debe alcanzar la perspectiva moral (cfr. Martínez y Hoyos, 2006) que abre la idea de la dignidad humana porque no nos basta que los alumnos aprendan un dato antropológico sino que reconozcan un criterio de valor ético, el criterio, moralmente exigente, de ser persona y de estar entre personas. La experiencia muestra que para enseñar las diferencias no hace falta una intencionalidad sistemática: los contextos culturales no formales e informales de convivencia ya facilitan este acercamiento, es un aprendizaje empírico, visual y hasta adquirido sentimentalmente. Mientras que el objetivo educativo de la común dignidad es una adquisición que requiere procesos más sistemáticos pues se opone o, por lo menos, carece de apoyo empírico, visual. Sin embargo, cabe justificar que el logro del respeto a las diferencias requiere del aprendizaje de esa igualdad básica entre los seres humanos.

Todavía está muy extendida la tendencia a fundamentar la dignidad humana en la sobresaliente actuación de ciertos sujetos, lo cual es acertado para resaltar lo que en la filosofía tradicional se conoce como “segunda dignidad”: la especial capacidad y el peculiar empeño de algunos hombres en particular por lograr una singular

soberanía y excelencia en el recto ejercicio de sus libertades. Sin embargo, la idea de la dignidad humana en su sentido más radical, no puede interpretarse sólo desde esta perspectiva pues estaríamos negando o, cuando menos, cuestionando la titularidad de ese valor esencial y primigenio a quienes por defecto, inmadurez o deterioro no son, por cierto, sobresalientes ni incluso capaces de ejercitar las superiores capacidades humanas, lo que en el fondo sería tanto como negarles su peculiar condición personal, su derecho a ser hombres, a aspirar y a ser ayudados a alcanzar los mejores modos de vida que les quepa desarrollar.

La fundamentación liberal-individualista tiende a considerar la dignidad humana desde la posesión de ciertas capacidades que generan autonomía. Esta perspectiva es excluyente de raíz y si bien hay que reconocer el peso que tuvo, en su momento, para vislumbrar intuitivamente la idea de la dignidad humana, su generalización deja fuera del reconocimiento de dicha dignidad a colectivos enteros. No cabe duda que el progresivo reconocimiento de la dignidad humana tiene que apoyarse necesariamente en la búsqueda de una autonomía emancipatoria, pero su fundamentación tiene que ser más amplia y radical para que no queden fuera, como se ha dicho, aquellos que no pueden por sí mismos participar, por las razones que sean, de esa autonomía.

De este modo, la dignidad humana sólo puede constituirse en el verdadero fundamento de una ética universal y en la aspiración dinamizadora y alentadora de la evolución y extensión de la misma, cuando se conciba, en términos referidos al recíproco reconocimiento y aprecio entre los hombres de que la condición humana y su pleno desarrollo tiene un valor intrínseco. “Y ello porque la dignidad es indivisible, no reside en ciertas características del ser humano aisladamente consideradas, sino en el ser humano como tal en su unidad indivisible. No habría por tanto seres humanos más dignos que otros, ni vidas más dignas que otras. En definitiva, se trata de mantener la prioridad de los individuos y de sus derechos, pero no de un individuo en abstracto, sino de los individuos concretos, reales, existentes en su diversidad y complejidad” (Fernández Ruiz-Gálvez, 2003: 49).

Para lograr el efecto educativo adecuado en la enseñanza del reconocimiento de la dignidad humana, es necesario que el aprendizaje de esta igualdad básica entre todos los seres humanos se

complemente con la idea de los derechos humanos como medio de protección universal de esa dignidad. En efecto, la manifestación jurídica del reconocimiento de la dignidad humana se expresará en la protección necesaria para que cada hombre pueda participar de un conjunto fundamental de derechos iguales para todos, así como en respetar mediante un trato cada vez más humano los particulares proyectos personales de vida que cada sujeto decida desarrollar desde esa participación común a toda la humanidad.

La idea de la dignidad humana tiene que considerarse, entonces, desde una perspectiva pedagógica que sepa armonizar, por un lado, lo universal y lo particular, esto es, el valor de todo ser humano y el valor de cada ser humano, de cada proyecto particular de vida.

La dignidad humana y su protección jurídica a través de los derechos humanos nos aportan un criterio o expectativa de moralidad que es a un mismo tiempo universal y particular: el derecho a ser hombre y a ser tratado humanamente (Bárcena, Gil & Jover, 1999; cfr. Gil, Jover & Reyero, 2001; Gil, 2003; Gil y Manley-Casimir, 2004). El derecho a ser hombre es un criterio moral universal porque abarca a todos los hombres en lo que tienen más de común: su inacabamiento como tarea irrenunciable. Por otra parte, es un criterio moral particular porque el derecho a ser hombre (la tarea de hacernos) es una empresa en la que somos insustituibles: se concreta en voluntades individuales que expresan con mayor o menor empeño y acierto su capacidad de valorar, de reinterpretar la herencia recibida según los intereses y necesidades personales.

El sentido universalista y particular del derecho a ser hombre, permite descubrir así un ideal común de humanidad en tensión dialéctica con un ideal del yo particular. Quien es consciente de esta tensión, también lo será de la responsabilidad individual de mantener su ideal del yo sin esperar a la intervención del Estado, de las instituciones o de los grupos sociales. Quien es consciente de esa tensión, también lo será de la responsabilidad común con otros individuos de saber valorar el empeño de otros ideales del yo distintos y hasta opuestos al propio, por su colaboración en elaborar nuevos ideales de humanidad. Necesito a los otros con sus particulares formas de querer ser hombres para que mi tensión individual –mi historia particular– entre el ideal del yo que quiero darme y el ideal común de humanidad que diviso no lleguen nunca a identificarse, esto es, ni llegar a absolutizar mi proyecto personal de vida que

es el riesgo trágico en cualquier búsqueda de la excelencia personal, ni llegar a absolutizar tampoco las forma de vida actuales que es la enfermedad del miope existencial.

La idea de la dignidad humana puede, así, suscitar efectos educativos muy deseables cuando la integramos en el currículo escolar. Parece muy conveniente que, en todas las asignaturas pero especialmente en la enseñanza de los derechos humanos, los alumnos aprendan a destacar el valor preeminente del ser humano en los productos, procesos y aplicaciones del progreso científico, tecnológico y humanístico. Situar a la persona en el centro de todo significa reconocer su valor moral, su dignidad humana, aprender a adquirir una razón comprometida. Estos aprendizajes cognitivos y actitudinales pueden tener una especial resonancia formativa en la adolescencia.

La adquisición en este periodo de una identidad personal más consistente justifica psicológica y pedagógicamente esta propuesta. En efecto, durante estos años hay una mayor preocupación por la vida personal a fin de consolidar una identidad bien estructurada. Ésta se desarrolla, principalmente, a través de tres procesos: una conciencia moral autónoma de reciprocidad, una adopción de valores significativos y un concepto positivo de sí mismo.

No cabe duda que es un momento propicio para plantearse la enseñanza de la dignidad humana y de su concreción jurídica en los derechos humanos. Mientras que el adolescente tiende a asumir aquellas ideas y valores que le comportan una autoestima positiva y una identidad concreta, la enseñanza de derechos humanos le permite descubrir, como hemos visto, tanto el valor general de la humanidad como de cada persona (cfr. Mestre, 2007). Por otro lado, al tiempo que el adolescente se afana por establecer criterios de actuación autónomos, los derechos humanos son una propuesta para adoptar comportamientos sociales y personales de carácter humanizador.

De este modo, la singularidad de la enseñanza de los derechos humanos radica en que el docente sepa relacionar el conocimiento y la valoración positiva de esos derechos, con los procesos de autonomía moral en los que se encuentra el sujeto. En definitiva, se trata de conseguir que los derechos humanos constituyan una parte relevante de los valores que el adolescente va a ir adquiriendo y que le ayuden a conquistar una mayor autonomía personal. Para que la idea de la dignidad humana y de los derechos humanos pueda constituirse en una de las aportaciones lógica y psicológicamente más relevante

para los procesos cognitivos y psicológicos de la adolescencia, hay que ayudar al alumno a reparar en que el derecho a ser hombre consiste, por un lado, en el derecho a desarrollar libremente nuestro proyecto personal de vida sin que nadie pueda realizarlo por nosotros y, por otro, el deber de caracterizar humanamente ese proyecto sin que nadie pueda humanizarlo por nosotros.

Por eso, el modo de conseguir que la dignidad humana se constituya en criterio de valoración para el alumno consiste en enfrentarle a situaciones sociales (cfr. Puig Rovira et al., 2007) en las que tenga que emprender acciones de ayuda humanitaria, donde podrá percibir “en su propia piel” el derecho a ser hombre, a ser tratado humanamente, a entender el trato amistoso y, en su caso, compasivo (Bárcena, 2007). El docente puede conseguir este objetivo fomentando tres tipos de actividades: la prestación de algún servicio social; la realización de ayudas desinteresadas; la participación en cuestiones cívicas.

Conviene reparar, pues, en que la enseñanza de la igualdad humana, del criterio y expectativa sociomoral de la dignidad humana, debe, por un lado, precisamente, por el lado jurídico, vincularse con el conocimiento de diversas Declaraciones y Convenios. Pero, al mismo tiempo, la enseñanza de esa dignidad debe vincularse por su vertiente antropológica y ética, mostrando al alumnado la insuficiencia radical de todo conjunto de derechos para lograr extender un trato humano. Puedo así mantenerme dentro de la legalidad vigente, sin que nada ni nadie pueda denunciar jurídicamente mi comportamiento y, sin embargo, ser humanamente injusto. Intuir lo que humanamente no se ajusta a una idea de ser humano, por muy regulado y aceptado que esté en la legislación vigente, es el inicio del disenso, de la probabilidad del progreso moral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amadeo, J.A.; Torney-Purta, J.; Lehmann, R.; Husfeldt, V. y Nikolova, R. (2002). *Civic Knowledge and Engagement. An IEA Study Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries*. Amsterdam, IEA.
- Amnistía Internacional. (2003). *Educación en derechos humanos: una asignatura suspensa*. Madrid, Amnistía Internacional.
- Banks, J. A.; Banks, C. A.M.; Cortes, C. E.; Hahn, C.; Merryfield, M.; Moodley, K. A.; Murphy-Shigematsu, S.; Osler, A.; Park, C. y Parker, W. C. (2005). *Democracy and Diversity: principles and concepts for educating citizens in a global age*. Seattle, WA, Center for Multicultural Education, University of Washington.
- Bárcena, F.; Gil, F. y Jover, G. (1999). *La escuela de la ciudadanía. Educación, ética y política*. Bilbao, Descleé de Brouwer.
- Bárcena, F. (2007). *Las tareas de una nueva filosofía política. Una reflexión acerca de la amistad política*. Cuadernos de Alzate, pp. 36, 59-80.
- Berlin, I. (2001). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid, Alianza Editorial.
- . (2002). *El fuste torcido de la humanidad*. Capítulos de historia de las ideas. Barcelona, Península.
- Birzea, C.; Kerr, D.; Mikkelsen, R.; Froumin, I.; Losito, B. y Sardoc, M. (2004). *All-European Study on Education for Democratic Citizenship Policies*. Estrasburgo, Consejo de Europa.
- Council Of Europe. (2002). *Stocktaking Research on Policies for Education for Democratic Citizenship and Management of Diversity in Southeast Europe. Regional Analysis and Intervention Proposals*. Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Crick, B. (2000). *Essays on Citizenship*. London and New York, Continuum.
- Fernández Ruiz-Gálvez, E. (2003). *Igualdad y derechos humanos*. Madrid, Tecnos.
- Gil, F. (2003). <<Elaboración de una teoría pedagógica de los derechos humanos>>. En Ruiz Corbella, M. (coord.). *Educación moral: aprender a ser, aprender a convivir*. Barcelona, Ariel, pp. 71-89.

- Gil, F. y Manley-Casimir, M. E. (2004). *Perspectives on Human Rights and Education. Encounters on Education*, número monográfico sobre <<Education and human rights>>, 5, fall, pp. 1-8.
- Gil, F. y Jover, G. (2003). La contribución de la educación ética y política en la formación del ciudadano, *Revista de Educación*, número extraordinario del 2003: <<Ciudadanía y Educación>>, pp. 109-130.
- Gil, F.; Jover, G. y Reyero, D. (2001). *La enseñanza de los derechos humanos. 30 preguntas, 29 respuestas y 76 actividades*. Barcelona, Paidós.
- Gil, F.; Jover, G.; Naval, C. y Reyero, D. (2009). <<El diseño curricular de la educación para la ciudadanía y los derechos humanos: debate social y análisis pedagógico>>. En S. Valdivielso y A. S. Almeida (eds.) *Educación y ciudadanía. XXVII Seminario Interuniversitario de Teoría de la Educación*, pp. 19-80. Las Palmas de Gran Canaria, Anroart Ediciones.
- Hierro, L.L. (2002). El concepto de justicia y la teoría de los derechos, en Diaz, E. y Colomer, J.L. (eds.). *Estado, justicia, derechos*. Madrid, Alianza.
- Iriarte, C. y Naval, C. (2002). La educación intercultural en el ámbito escolar en España, en C. Naval (ed.) *Participar en la sociedad civil*. pp. 187-232. Pamplona, Eunsa.
- Jover, G. (2004). Civilización, desarrollo y derechos humanos: propuestas de cooperación, en Sociedad Española de Pedagogía, *La educación en contextos multiculturales: diversidad e identidad*. XIII Congreso Nacional y II Iberoamericano de Pedagogía. Ponencias. Valencia, SEP, pp. 83-100.
- Kiwan, D. (2005). Human rights and citizenship: an unjustifiable conflation, *Journal of Philosophy of Education* 39 (1), pp. 37-50.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona, Paidós.
- Martínez, M. y Hoyos, G. (2006). <<Educación para la ciudadanía en tiempos de globalización>>. En Autores (eds.) *La Formación en valores en sociedades democráticas*. Madrid, Octaedro-OEI, pp.15-48.
- Mestre, J. V. (2007). *La necesidad de la educación en derechos humanos*. Barcelona, UOC.

- Muguerza, J. (2007). <<Ética pública, derechos humanos y cosmopolitismo>>. En Gómez, C. y Muguerza, J. (eds.) *La aventura de la moralidad (paradigmas, fronteras y problemas de la ética)*, Madrid, Alianza, pp. 510-549.
- Osler, A. (2005). (Ed.) *Teachers, Human Rights and Diversity: educating citizens in multicultural societies*. Stoke-on Trent, Trentham.
- Osler, A. y Starkey, H. (Eds.) (2004). *Citizenship and Language Learning: international perspectives*. Stoke-on-Trent, Trentham.
- Puig Rovira, J. M^a.; Batlle, R.; Bosch, C. y Palos, J. (2007). Aprendizaje servicio. Educar para la ciudadanía. Barcelona, Octaedro-MEC.
- Rorty, R. (1996). <<La prioridad de la democracia sobre la filosofía>>. En Autor, *Objetividad, relativismo y verdad*, pp. 239-266. Barcelona, Paidós.
- Schulz, W.; Ainley, J.; Fraillon, J.; Kerr, D.; Losito, B. (2010). *Initial Findings from the IEA International Civic and Citizenship Education Study*. Amsterdam, IEA. Spinoza. *Tratado político*. Madrid, Alianza, 1986. (Traducción: A. Domínguez).
- . (2003). *Tratado teológico-político*. Madrid, Alianza, (Traducción: A. Domínguez).
- Starkey, H. (2002). *Democratic Citizenship, Languages, Diversity and Human Rights*. Strasbourg, Council of Europe, Language Policy Division.
- Torney-Purta, J. y Amadeo, J.A. (2003). *A Cross-National Analysis of Political and Civic Involvement Among Adolescents*. *Political Science & Politics*, April, pp. 269-274.
- Touriñán, J.M. (2003). Sociedad civil y educación de la conciencia moral, *Teoría de la educación*. *Revista Interuniversitaria*, 15, pp. 213-234.
- Wales, J. y Clarke, P. (2005). *Learning Citizenship: practical teaching strategies for secondary schools*. London, RoutledgeFalme.

LA PAIDEIA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO: UNA PROPUESTA DE REFORMA INSTITUCIONAL

Mtro. José Luis Berlanga*

¿Cuál es el objeto de la democracia? “La creación de seres humanos que viven con la belleza, que viven con la sabiduría y que aman el bien común”.

Castoriadis

(Basado en la Oración Fúnebre de Pericles)

La cultura política en México dista mucho de ser democrática. Me apoyo en algunos datos duros a partir de la encuesta nacional de la Secretaría de Gobernación (ENCUP, 2008). Se lanza la pregunta directa: ¿qué tan interesado está usted en la política? El 64.5 por ciento de los encuestados contesta que poco o nada, y sólo el 9.3, mucho. Quizás esta apatía tenga algo que ver con que el 80 por ciento de los ciudadanos entrevistados considera a la política como muy o algo complicada. Otra pregunta: ¿usted forma o ha formado parte de organizaciones ciudadanas? El 92.6 por ciento responde que no. Una más: ¿qué tanto cree usted que en el país las personas se reúnen para hablar de política? Únicamente el 12 por ciento dice “mucho”, mientras que el 58.2 señala que poco o nada. Por último, ante la pregunta: ¿qué es lo que generalmente hace usted cuando está conversando con algunas personas y empiezan a hablar de política? Sólo el 20.3 por ciento contesta que suele participar en la discusión y dar su opinión.¹

La tolerancia es un elemento sustancial de una cultura política democrática. Pues bien, la evidencia empírica nos indica que los mexicanos andamos mal en este rubro. En la misma encuesta (ENCUP, 2008), casi el 53 por ciento cree que en el país las personas son poco o nada capaces de escuchar a otras con ideas distintas a las suyas (solamente el 8.7 por ciento percibe que sí hay tolerancia al que piensa diferente). Otra cifra: el 56.5% de los encuestados considera que en México las personas respetan poco o nada los derechos de los

¹ Otras encuestas coinciden en indicar una pobre participación política de la ciudadanía mexicana (Flores Dávila y Meyenberg, 2000; Durand, 2004; Informe Latinobarómetro, 2007; PNUD, 2004).

* Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de Monterrey (UDEM).

demás (sólo un porcentaje mínimo, el 3.5, respondió que se respeta mucho a los otros). La percepción sobre la discriminación arroja resultados preocupantes: el 74.8 por ciento cree que se discrimina a las personas por su clase social, el 72.5 cree que se discrimina por las preferencias sexuales, y el 70.3 por la apariencia física. Ante el planteamiento: imaginemos que usted va a rentar un cuarto en su casa, ¿usted aceptaría o no aceptaría que viviera en su casa una persona enferma de SIDA?, el 45.8 por ciento contestó que no.

La confianza es también un elemento fundamental de una cultura cívica democrática. En México, los ciudadanos no confían en actores e instituciones claves en una democracia. Veamos los datos del ENCUP (2008). La desconfianza hacia los partidos políticos es mayúscula: el 72.4 por ciento dijeron confiar poco o nada en ellos. Solamente el 3.9 por ciento confía mucho. La credibilidad del Congreso también es baja. Pregunta: al elaborar las leyes, ¿qué es lo que los diputados y senadores toman más en cuenta? Respuesta: “sus propios intereses” (el 49.3 por ciento), los “intereses de sus partidos” (el 25) y los “intereses de la población” (el 10.7). La sospecha de que sigue existiendo el fraude electoral es muy elevada: el 65.8 por ciento no está de acuerdo con la frase “Las elecciones en nuestro país son limpias”².

Ahora bien, al examinar la cultura política de nuestros gobernantes las cosas se ponen mucho peor. Su cultura sigue estando más cerca del autoritarismo que de la democracia. La mentalidad y las prácticas típicas del antiguo régimen (compra de votos y de conciencias, acarreo, diputados “levanta dedos”, cultura de la línea, servilismo, adulación al jefe, clientelismo, corporativismo, caciquismo) continúan presentes en amplios sectores de nuestra clase política.

Las elecciones locales de este año son un buen ejemplo de las conductas antidemocráticas de nuestros políticos. La idea es ganar a como dé lugar, avasallando a quien sea, “el fin justifica los medios”. Intervención directa de gobernadores que daña la equidad de las contiendas, autonomía de los órganos electorales violentada, financiamiento de las

² Ciertamente, no todo es negativo en cuanto a los resultados de la encuesta. Hay indicadores de que el apoyo a la democracia es cada vez más sólido. Por ejemplo, el 53.9 por ciento de los entrevistados estuvieron de acuerdo con la frase “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” (en contraste con el 20.4 que no lo estuvieron). Otro ejemplo, el 60.4 por ciento rechazaron la afirmación “Es preferible sacrificar algunas libertades de expresión a cambio de vivir sin presiones económicas.” (sólo el 16.5 la aprobaron). (ENCUP, 2008).

campañas poco claro, uso partidista de dependencias gubernamentales, medios de comunicación que pactan “en lo oscurito” con gobiernos, prácticas clientelares, acarreos... en fin, que las ideas, los liderazgos, las propuestas, brillaron por su ausencia. El espíritu democrático, ese que reconoce al adversario, que juega limpio, que busca el triunfo con honradez, resulta inexistente. Consecuencia: pérdida de confianza y esperanza de los ciudadanos en el régimen democrático que recién hemos inaugurado. (Merino, *El Universal*, 23 de junio, 2010).

Y no se debe olvidar lo sucedido en las elecciones presidenciales del 2006. Gobernantes, partidos y candidatos trataron a los ciudadanos como meros clientes y consumidores, manipularon y engañaron sin escrúpulo alguno, despilfarraron recursos públicos de un modo salvaje. La incitación al miedo, la demagogia y las mentiras, la violencia verbal, la intolerancia frente al que piensa distinto, revelaron una profunda cultura autoritaria de nuestra clase política³.

En nuestro país ocurre una paradoja: contamos con reglas, procedimientos e instituciones democráticas⁴, pero los demócratas escasean. Una democracia sólida sin demócratas sólidos no hace sentido. Esto ya lo sabían los clásicos: a cada forma de gobierno le corresponde un tipo antropológico de individuo. La sociedad educa a las personas y éstas a su vez configuran un modo de organización social. Los demócratas atenienses le llamaban a esto *paideia*, es decir, la formación para ser ciudadanos virtuosos.

En efecto, el concepto de cultura política se inscribe en una tradición intelectual robusta y muy longeva⁵. Para los antiguos griegos a cada forma de gobierno le correspondían ciertos valores, cierto tipo de personas. Preguntaba Platón en sus *Diálogos*: “¿Y sabes [...] que es forzoso que existan también tantas especies de caracteres humanos como formas de gobierno? ¿O crees que los gobiernos nacen acaso de una encina o de alguna piedra y no de los caracteres que se dan en las ciudades [...]?” (citado por Almond, 1998: 344). Aristóteles también lo decía claramente: “[...] la virtud del ciudadano habrá de ser relativa a la constitución. Si, por tanto, hay varias formas de constitución, claro está que no podrá ser una sola la virtud perfecta del buen ciudadano [...]” (1999: 200).

³ Un buen análisis de las elecciones del 2006, se puede encontrar en Cantú et al (2006).

⁴ Me refiero al nivel federal. En los estados se da lo que Aguilar Camín ha llamado “federalismo”, es decir, el fuerte dominio de los gobernadores en su territorio (véase su serie de artículos en Milenio, del 1 al 5 de febrero, 2010).

⁵ Para un breve repaso histórico del concepto de cultura política, véase Almond (1998).

En la época renacentista, La Boétie retoma esta idea en su *Discurso sobre la servidumbre voluntaria* (2007). La sociedad les enseña a las personas desde pequeños a servir a la tiranía: “la primera razón por la que los hombres sirven voluntariamente es porque nacen siervos y son educados como tales” (p. 32). Sin embargo, en Atenas y Esparta, por ejemplo, se educaba a los ciudadanos para ser libres. La cultura política varía de sociedad a sociedad. Voy a citar *in extenso* a La Boétie porque considero que el siguiente pasaje ilustra muy bien (y de un modo muy hermoso) la importancia de la *paideia*, de la educación cívica:

Me alegra recordar un diálogo que tuvieron en otro tiempo los favoritos de Jerjes, el gran rey de Persia, referente a los espartanos. Cuando Jerjes hacía los preparativos de su gran ejército para conquistar Grecia, envió a sus embajadores a las ciudades griegas para pedir agua y tierra, ya que éste era el modo que los persas tenían de intimidar a las ciudades a la rendición. A Esparta y Atenas no envió ninguno, porque a los que Darío, su padre, había enviado para hacer petición semejante los espartanos y los atenienses los habían lanzado, a unos en unas fosas y a los otros los habían hecho saltar dentro de un pozo, diciéndoles que tomaran allí libremente la tierra y el agua para llevárselas a su príncipe; pues estas gentes no podían soportar ni la menor palabra tocante a su libertad. Por haber obrado de este modo, los espartanos reconocieron que habían incurrido en el odio de los mismos dioses, especialmente de Talthibio, dios de los heraldos, y entonces pensaron enviar a Jerjes, para apaciguarlos, a dos de sus ciudadanos, para que se presentaran a él y éste dispusiera de ellos a su antojo y se cobrara de los embajadores que habían sido enviados por su padre y habían sido muertos. Dos espartanos, uno llamado Specte y otro Bulis, se ofrecieron de grado para realizar este pago. Marcharon y en el camino llegaron al palacio de un persa llamado Gidarme, el cual era lugarteniente del rey en todas las ciudades de la costa de Asia. Los recibió con muchos honores, y después de algunas palabras, derivando de una en otra, les preguntó por qué rehusaban tan insistentemente la amistad del rey. «Creedme, espartanos –dijo–, y reconoced en mí cómo el rey sabe honrar a los que valen y pensad que, si vosotros os hacéis sus súbditos, os haría lo mismo; si sois de él y lo conocéis, no habrá ninguno de entre vosotros al cual no haga el señor de una ciudad de Grecia». «En esto, Gidarme, no sabrías darnos un buen consejo –dijeron los lacedemonios–, porque el bien que nos prometes, tú lo has experimentado, pero el que nosotros gozamos no sabes lo que es; has probado el favor del rey, pero de la libertad –¡cuán agradable y qué dulce es!– tú no sabes nada, pues, si la hubieras probado, tú mismo nos aconsejarías defenderla no con la lanza y el escudo, sino hasta con los dientes y las uñas». El espartano que habló dijo lo que era preciso decir; pero, ciertamente, uno y otro revelaron cómo habían sido educados, pues no se podía pedir que el persa sintiera perder la libertad no habiéndola tenido nunca, ni que los lacedemonios sufrieran la sujeción habiendo gustado de la independencia (pp. 25 y 26).

Ya en plena modernidad, la idea prevalece. En el siglo XVII, Montesquieu (2000) plantea que a cada tipo de gobierno le corresponde un principio de acción (lo que le hace obrar, el espíritu que la empuja). Así, a la república le corresponde la virtud, a la monarquía el honor, a la aristocracia la moderación y a la tiranía el temor. También para Rousseau la cultura política era un asunto mayor: de ella dependía que los ciudadanos tuvieran el deseo de perseguir fines públicos, condición sine qua non para participar en la confección de leyes que atiendan la “voluntad general” y no los intereses particulares (Vallespín, 1998). En el siguiente siglo (el XIX) Tocqueville nos dirá que debemos “criar la democracia”. Más que las reglas formales, lo que importa son las opiniones, las prácticas, los sentimientos, las costumbres, los “hábitos del corazón” (citado por Almond, 1998: 347).

Actualmente, esta venerable tradición continúa (aunque quizás se le otorga menos importancia que antes). En el ámbito de la filosofía política, por ejemplo, Castoriadis enfatiza la “formación (siempre social) de individuos que han interiorizado a la vez la necesidad de la ley y la posibilidad de ponerla en tela de juicio, la interrogación, la reflexividad y la capacidad de deliberar, la libertad y la responsabilidad” (1993: 90). Este concepto de *paideia* es muy amplio, rebasa por mucho lo formal. La educación inicia con el nacimiento del ser humano y concluye hasta su muerte. Los medios de comunicación, la publicidad, los libros, las canciones, los muros de la ciudad, la arquitectura urbana, los edificios públicos, los espectáculos, los acontecimientos educan a los ciudadanos. “Uno aspira la sociedad por todos los poros.” (Castoriadis, 2002: 209)⁶.

La formación que le dan los padres a los hijos, qué duda cabe, es políticamente muy relevante. Enseñarles valores como el respeto al otro (en su irreductible pluralidad), el respeto a la naturaleza, la pasión por los asuntos comunes y el amor a la libertad, tendría repercusiones bastante favorables para nuestra democracia; se estarían formando ciudadanos activos, preocupados por el mundo.

⁶ En el terreno de la ciencia política, Gabriel Almond y Sydney Verba realizaron el estudio empírico pionero sobre la cultura política: *The Civic Culture* (1963). Las experiencias históricas que detonaron la investigación fueron el trágico colapso de las democracias alemana e italiana y la inestabilidad de la Tercera República francesa. El principal objetivo del trabajo fue vincular la cultura política con un gobierno democrático estable. La encuesta se aplicó en 5 países: Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México. Una apretada síntesis de este estudio se puede encontrar en Berlanga y Vásquez (2009).

Las mismas leyes tienen una función educadora formidable. Como decía Maquiavelo (1998: 80) en su elogio a la Roma clásica: “los buenos ejemplos nacen de la buena educación, la buena educación de las buenas leyes...”. Para la Atenas democrática, por su parte, las leyes y procedimientos no eran sólo un método para lograr objetivos, sino que encarnaban principios y educaban a todos en el valor de la igualdad política (Castoriadis, 1998 b)⁷.

Y, sobre todo, se aprende en la práctica: participando en política. Recordemos a Cicerón (1997: 9): “la virtud consiste... en la práctica, su mejor empleo es el gobierno de los asuntos públicos.” Así como se aprende a nadar nadando, se aprende a ser demócrata ejerciendo los valores democráticos en la esfera pública. Nuestro actual arreglo institucional, en mi opinión, en vez de incentivar esa participación aleja a la ciudadanía de los asuntos públicos.

¿Qué se puede hacer desde un punto de vista institucional para promover una *paideia* democrática? Además de modificar radicalmente el marco legal-institucional que han construido los partidos políticos para que el ciudadano no participe (vía candidaturas independientes, iniciativas de ley ciudadanas, posibilidad de abrir juicios de inconstitucionalidad a una ley electoral —sólo las dirigencias partidarias pueden hacerlo—, reelección legislativa, mecanismos de democracia directa como referéndum, plebiscitos, revocación de mandato), hace falta impulsar con mucha mayor energía y vitalidad la educación cívica⁸.

Actualmente es el IFE el que se encarga de esta tarea (artículo 41 de la Constitución, fracción tercera). El problema es que las atribuciones del IFE son demasiadas. Su papel fundamental es organizar las elecciones y fungir como árbitro entre los competidores por los cargos públicos (la reforma electoral del 2007 no hizo sino acrecentar las funciones del instituto). Encima andar promoviendo los valores y principios de la democracia me resulta excesivo. Además, evidentemente el IFE no tiene un peso político adecuado como difusor de la educación cívica. La legitimidad de esta institución descansa, reitero, en sus funciones organizativas y de arbitraje electoral.

⁷ Para un buen análisis del marco institucional (y de los principios que reflejan) de la antigua Atenas, véase Manin (1998).

⁸ Cfr. Marván Laborde (2000), quien argumenta que las leyes y las instituciones en México han permitido la construcción de una partidocracia, que privilegia a los partidos por encima de los derechos ciudadanos.

Mi propuesta es la siguiente: la creación de un instituto federal de la educación cívica. Sería un órgano de Estado, autónomo y ciudadanizado, así como el IFE o como el IFAI, con un consejo directivo cuya designación, a través de procedimientos transparentes, pase por el Senado. Su misión principal sería fomentar una cultura política democrática en México. Ser promotor del espíritu democrático, agitador de la participación ciudadana, provocador de la expresión pública de los muchos.

El perfil de los consejeros ciudadanos me queda claro: gente con brío, con una pasión vigorosa por la *paideia* democrática. Estoy convencido que ciudadanos así los hay. Más aún, se podrían inspirar en los grandes promotores culturales de la historia mexicana. Pienso en Ignacio Manuel Altamirano en el siglo XIX y en José Vasconcelos en el XX.

¿Cuáles serían las funciones de este nuevo instituto?

a) Diseñar los planes, programas y contenidos de la SEP en las materias de civismo e historia, así como proveer a los maestros que impartirán las materias correspondientes.

En una de las clases de política que imparto lancé la pregunta: ¿A qué crees que se deba el poco interés de los jóvenes por la política? Respuesta de una de mis alumnas: “A que desde pequeños no se nos infunde el interés por los demás...”. Esto me recuerda lo que decía José María Luis Mora: “Desde los primeros años se les infunde a los jóvenes el hábito de no ceder nunca a la razón y a la evidencia... en nuestros colegios se hace punto de honor el no ceder nunca de lo que una vez se ha dicho” (citado por Mendivil, *La crónica*, 15 de septiembre, 2004). Por buenas o malas razones, la cultura política que se ha inculcado a nuestros niños y adolescentes hasta el momento es de corte autoritario.

La historia oficial mexicana no ha sido fuente de valores democráticos. Como acertadamente lo plantea José Antonio Crespo (2010: 292) “El enfoque que hasta ahora se enseña en las aulas destaca valores que poco tienen que ver con el funcionamiento y el diseño de la democracia política: a) la violencia como instrumento válido de cambio político y progreso; b) la exaltación del caudillo, sin importar cómo llegó al poder (formal o informal); c) la idealización de los héroes, perdonándoles todo abuso o delito que haya cometido en la búsqueda o ejercicio del poder, o a través de su liderazgo social.” Un nuevo enfoque, entonces, “trataría de brindar a los futuros ciudadanos, a través de la enseñanza de la historia patria, elementos de juicio que les forje un amplio criterio, compatible con el ejercicio crítico de la vida democrática.”

b) Convocar a debates públicos sobre problemas nacionales. Aquí se retomaría la propuesta que hizo Enrique Krauze en Letras Libres (mayo del 2004): discutir públicamente los problemas nacionales a través de la televisión (en horario “triple A”) y mediante un consejo de ciudadanos (intelectuales, periodistas, académicos) adscrito en este caso al nuevo instituto (y con el patrocinio de la Iniciativa Privada). Se puliría la propuesta para hacerla más ciudadana y menos elitista y para ampliarla a universidades, escuelas, foros públicos estatales y municipales. Lo importante es impulsar la deliberación pública ciudadana. Como dice Amartya Sen: “La gloria de la democracia está en el debate público abierto... Ignorar la centralidad del debate público en la democracia no sólo distorsiona y disminuye la historia de las ideas democráticas sino que distrae la atención de los procesos interactivos a través de los cuales una democracia depende para funcionar... La deliberación pública, libre y sin censura, es importante para que la gente determine aquello que debe demandar, lo que importa criticar, y el sentido mismo del voto.” (*Letras Libres*, mayo del 2004). A fin de que los ciudadanos hablen con conocimiento de causa, se difundiría la información pertinente al tema que se vaya a debatir. Aquí entraría la propuesta de Federico Reyes Heróles para crear el Instituto Nacional de Evaluación de la Gestión Pública, un organismo que daría crédito a los logros y los déficit del gobierno (*El Norte*, 14 de agosto, 2007). También, el programa creado por Gabriel Zaid: Lupa Ciudadana ayudaría mucho porque brinda información pública para criticar con fundamento a las instancias gubernamentales⁹.

c) Vigilar a las instituciones públicas en cuanto a su ejercicio de los principios de la democracia. Más importante que el monopolio de la violencia legítima, como quería Weber, nuestros políticos tienen el monopolio del discurso público y del modo de hacer política. “¿Lo que has visto en el curso ha modificado tu concepción de la política?”, pregunté en uno de mis exámenes. “Sí, como muchos jóvenes mi concepto de política era totalmente distinto, pues sólo veía cómo los gobernantes han modificado el sentido de la palabra...” Ciertamente, hay voces en los organismos autónomos como el IFAI o la CNDH que difieren de las de la clase política (y también es cierto que la libertad de expresión ha avanzado significativamente), pero estoy pensando en un discurso centrado en el tema de la *paideia democrática*.

⁹ Consúltese: <http://www.lupaciudadana.com>

La idea es escuchar una voz distinta, una voz fresca, una voz democrática. A través de mensajes públicos en horario “Triple A”, 15 minutos todos los lunes, por ejemplo, el instituto difundiría su posicionamiento en torno a algún acontecimiento de la semana que haya sido importante desde el punto de vista de la educación cívica. Asimismo, el instituto podría hacer amonestaciones públicas a aquellos gobernantes que hayan violentado evidentemente la cultura política democrática. La vergüenza puede tener efectos pedagógico-cívicos notables.

d) Hacer campañas mediáticas para promover los valores democráticos. Conseguir y usar creativamente espacios en la televisión y radio públicas. Dice Juan Villoro: “El futuro del País depende, en buena medida, de ciudadanizar la política, de transformar la democracia representativa en participativa. La televisión pública puede ser fundamental al respecto.” (*El Norte*, 16 de marzo). Y pone de ejemplos a *The Court Chanel*, transparentar la justicia, y a la BBC de Londres, crear cultura. Con el apoyo de Transparencia Internacional y el Banco Mundial, por ejemplo, se podrían hacer programas y campañas para combatir la corrupción y ensalzar el valor de la honestidad. Junto con el Consejo Nacional contra la Discriminación, se combatiría la misoginia, el racismo, la homofobia, etcétera, es decir, la profunda intolerancia de los mexicanos¹⁰.

e) Colaborar estrechamente con el IFE para salvaguardar los valores de la democracia durante las campañas electorales. Hacer llamados a los partidos para que realicen campañas propositivas. Hablar, pronunciarse, plantear un discurso democrático sólido. Reunirse, sentarse con los dirigentes partidistas y los candidatos, y recordarles que existen los ciudadanos, que las campañas negativas estimulan el abstencionismo¹¹, que los problemas de la nación son muy serios y hacen falta ideas, imaginación, propuestas. Amonestar públicamente a quienes realicen acarrees porque éstos son enemigos de la democracia. Violentar la voluntad de cada persona es *ipso facto* dañar la libertad, esencia de nuestra forma de gobierno democrática.

Impulsar un voto con las siguientes características: a) juicioso, que pondere y sopesa a los candidatos y sus cualidades personales,

¹⁰ Se difundirían con fuerza los valores democráticos que enuncio más adelante en este trabajo: pluralidad, autolimitación, reflexividad, libertad pública, ética política.

¹¹ Claro está que ya están prohibidas en televisión y radio, pero se siguen utilizando en la internet y en los periódicos. También en los teléfonos particulares de los electores vía las push polls (encuestas sesgadas) aplicadas por “organizaciones fantasma” a través de call centers.

sus trayectorias, sus propuestas y sus futuros equipos de gobierno; b) diferenciado, que distinga la mejor alternativa según el cargo público que corresponda: presidente, diputados, senadores, y que no elija en “paquete”; c) virtuoso, que busque el interés del país y no personal o de grupo.

f) Determinar los sueldos y prestaciones de los políticos. Sé que esta atribución es altamente polémica. Mi argumentación es la siguiente: nuestros representantes, es decir, quienes fueron electos a cargos de elección popular tienen sueldos y bonos estratosféricos. La pedagogía cívica implícita en esto último es inequívoca: se participa en política para satisfacer, ante todo, intereses privados. El mensaje, el símbolo que se transmite es que lo fundamental es lo privado: la ganancia monetaria.

Lo que ganan nuestros políticos (obviamente aquí dejo fuera a los servidores públicos que no fueron electos por la ciudadanía, es decir, los que se rigen por la Ley del Servicio Civil de carrera) no es un asunto que se deba normar por criterios profesionales, ni empresariales (recuperar lo invertido en la campaña), ni mucho menos por la politiquería: pago de favores o premio por lealtades a los dirigentes partidarios, sino por el criterio de la *paideia* democrática: las significaciones que se envían a la comunidad política en la que se vive. Así, lo que se transmite a través de estos salarios debe ser muy claro: estar en un cargo de representación ciudadana implica la búsqueda del bien común, la promoción del interés general, nunca el beneficio propio. Citando a Weber (1994): se trata de vivir para la política no de la política.

¿Qué posibilidades existen de que se pueda crear un instituto federal de la educación cívica? Pocas, por no decir que ningunas. A la clase política le tiene sin cuidado la construcción de ciudadanía. Este desinterés lo han mostrado una y otra vez tanto en su discurso como en su práctica.

¿Y la “Reforma del Estado” del Congreso?, se me dirá. ¿Y la actual iniciativa de reforma política del Ejecutivo? No percibo que el tema de la *paideia* aparezca en la agenda. El tono de estos procesos me parece muy institucionalista: reglas, no personas. De lo que se trata, dirán los ingenieros de las instituciones, es de construir los ductos y canales para que funcione el sistema democrático. Los “hábitos del corazón” son un asunto irrelevante. Las estructuras son las que cuentan, no lo vago y oscuro de las cuestiones culturales. Es nece-

sario idear los mecanismos para obligar a los actores políticos a que se comporten de cierta manera. Lo otro es distraerse de la política tal como es, de la *real politik*.

Pese a ello, aunque no sea de forma abrumadora, en el debate público encuentro posiciones que reivindican la importancia de la cultura política. Veamos algunos ejemplos. María Amparo Casar: “Ninguna regla, por sí sola –lo que es más, ningún arreglo institucional– garantiza la conducción eficaz de un gobierno ni la armonía entre la clase política ni mucho menos la cooperación entre poderes. Quizá si comenzamos por cambiar la cultura política avanzaremos más que con cualquier otra reforma” (*Nexos*, diciembre, 2009).

Por su parte, José Woldenberg señala que ya hay normas, instituciones y realidades democráticas. “Lo que no encuentro (de manera mayoritaria), sin embargo, es la asimilación profunda del código de entendimiento democrático, el lenguaje que asume que la diversidad es legítima, que el otro tiene planteamientos dignos de tomarse en cuenta.” (*Gaceta del FCE*, julio 7, 2005).

Según Denisse Dresser: “la tarea más urgente para el País es la construcción cotidiana de ciudadanos... La promoción de actitudes necesarias para que la democracia funcione. La construcción de foros públicos donde se discuta, se aprenda... se conozca al otro y qué opina. La transformación de cada estudiante y cada trabajador y cada ama de casa y cada periodista en un aprendiz de la libertad.” (*El Norte*, 17 de mayo, 2004).

Desde el liberalismo, Federico Reyes Heróles apunta: “Las democracias formales no necesariamente conducen a valores liberales... sólo el fomento y cuidado de los valores liberales garantiza a la larga una democracia estable.” (*Reforma*, 7 de febrero, 2006). Y Jesús Silva-Herzog Márquez: “Para que la vida pública sea pública en verdad es necesario asentar una cultura deliberativa que estamos muy lejos de tener.” (*El siglo de Torreón*, 7 de octubre, 2007).

Finalmente, Mauricio Merino plantea que en los gobiernos de cualquier partido “nunca se sabe bien a bien cómo se gasta el dinero, ni mucho menos cómo se toman las decisiones que nos afectan a todos, pues revelar esos datos equivale a mostrar un flanco débil al enemigo.” La cultura paternalista heredada del viejo régimen no favorece la crítica, el escrutinio y la evaluación de las autoridades. “Ni mucho menos dejar que los ciudadanos lo sean de verdad. Es decir: miembros responsables y activos de la ciudad, de su convivencia y de las decisiones que la pueden hacer más amable o más trágica.

Pensar que la información puede fluir para todos, que la defensa de los derechos es también una obligación colectiva, que la vida es mejor cuando la sociedad se involucra y que la orientación de los gastos puede ser un asunto público nunca ha formado parte del... régimen." (*El Universal*, 14 de julio, 2010).

En suma, diría que sin considerar los aspectos culturales, reformar las instituciones es como bordar en el vacío. Si hay apoyo y asentimiento, si hay un número considerable de ciudadanos que se sumen a mi propuesta, la viabilidad de la creación de un instituto dedicado exclusivamente a promover una cultura política democrática se incrementará así sea modestamente.

¿Qué valores democráticos serían los que promovería este instituto de la educación para la ciudadanía? Me limito a enunciar cinco que me parecen muy relevantes para modificar la cultura política en México:

1) *Pluralidad*. El mundo es diverso, se compone de diversas sensibilidades, imaginarios, deseos. "No es el Hombre en mayúsculas, sino la totalidad de los hombres los que habitan este planeta. La pluralidad es la ley de la tierra" (Arendt, 2002: 43). Sólo podemos aproximarnos a la realidad desde múltiples perspectivas. Son muchas las tradiciones de pensamiento político que confluyen en nuestro país (unas con más presencia que otras): el liberalismo, el socialismo, el conservadurismo, el republicanismo, el anarquismo. Todos estos discursos son legítimos. No hay vara que nos permita medir o descalificar a alguna.

Entonces lo que procede es el diálogo, el aprendizaje mutuo, el enriquecimiento compartido. La violencia es incompatible con la democracia porque presupone el avasallamiento del otro. Lamentablemente la educación cívica en México, a través de la enseñanza de la historia, glorifica las gestas violentas como momentos fundadores de la nación (Crespo, 2010). Rechacemos la violencia *in toto*. La violencia conduce al autoritarismo. Y del acuerdo, debate, inclusión de puntos de vista contrarios y deliberación conjunta salen realidades democráticas. La democracia es "la coexistencia de la diversidad" de valores, puntos de vista, ideologías e intereses (Woldenberg y Salazar, 1997: 47).

2) *Reflexividad*. La *doxa*, la opinión, es la piedra angular de la democracia. Considerar, sopesar, diferenciar, ponderar, distinguir, de eso se trata en un régimen democrático. La facultad de juicio es algo que todos poseemos. Los antiguos griegos sabían que ellos se

autocreaban, se autoinventaban. De ahí que lo cuestionaban todo: ¿es esta ley justa o injusta?, ¿esta institución es buena o mala?, ¿este valor es bello o feo? Y estas interrogaciones no tenían límites. No había respuestas definitivas, sólo provisionales (Castoriadis, 1998a).

La política no es asunto de expertos, de especialistas, de *episteme*. El conocimiento es coactivo, cerrado, forzado: $2+2=4$. De ahí que sus escasos dueños sean sumamente autoritarios. Más todavía, si se fusiona el saber con el poder (lo que se propone desde Platón, Marx y los tecnócratas con Saint-Simon a la cabeza), se excluye a la mayoría de la gente de la participación en los asuntos comunes. La educación política debe formar ciudadanos juiciosos, reflexivos, con opiniones bien fundamentadas, y no masas pasivas e irresponsables que le dejen a los expertos la toma de decisiones que afectarán sus vidas¹².

3) *Autolimitación*. En la democracia se puede hacer cualquier cosa, pero no se debe hacer cualquier cosa. No todo es posible. Hay que autolimitarnos. ¿Por qué? Porque existe el otro, porque el otro tiene aspiraciones, marco de significados, sentimientos y emociones que merecen respeto. Se trata de tejer conjuntamente entre los diversos valores y principios en pugna. Ninguno es absoluto, ninguno debe mutilarse. Los excesos generan desastres. La *hubris* para los griegos era fuente de discordia, de espanto, de vergüenza de uno mismo por ser incapaz de poner límites a las propias acciones. (Castoriadis, 1998a).

Hoy en México el lema pareciera ser: “en política se vale todo”. La ambición por el poder es desmesurada. Estuvimos cerca del abismo en las pasadas elecciones presidenciales. El pragmatismo es exacerbado. Los principios se dejan de lado con una facilidad pasmosa. Falta equilibrio, prudencia. El cinismo y la irresponsabilidad no embonan bien con un régimen democrático.

4) *Libertad pública*. Los primeros demócratas lo sabían: todos los ciudadanos tienen el mismo derecho a participar en la cosa pública, en los asuntos comunes. En esto somos iguales. Todos podemos alzar nuestra voz, hacernos visibles. La política es un fin en sí misma, posee dignidad propia. Más aún, tiene que ver con la felicidad pública. Participar en política se relaciona con la alegría de hablar libremente

¹² Manin (1988) nos recuerda el mito de Pitágoras donde Zeus dotó de virtud política a todos los humanos, a diferencia de las habilidades técnicas que sólo son para algunos. Concluye Manin: “Este mito constituye una defensa del principio de *isegoria*: en lo que concierne al gobierno, cualquier ciudadano, no importa quién, está suficientemente cualificado para que su opinión al menos merezca ser escuchada.” (p. 49).

con los iguales, con el gozo de actuar en conjunto, con la gratificación de crear cosas nuevas en el espacio público político (Arendt, 1988). Tocqueville, al ver cómo la gente participaba en los albores de la democracia norteamericana, observaba: “No se podría trabajar más laboriosamente en ser feliz”. Si el estadounidense sólo se ocupara de sus asuntos privados “llegaría a ser increíblemente desdichado” (1957: 251).

La obsesión central en las sociedades contemporáneas es el dinero. Se sitúa a lo económico como el valor casi único. Mientras esto siga así, las libertades democráticas no podrán florecer. La democracia requiere pasión por la libertad para uno y para todos, pasión por los asuntos públicos, por algo más que la posibilidad de comprar un carro último modelo o un televisor con pantalla de plasma.

5) *Ética política*. Cito a Guillermo O’Donnell (1999: 82): “la democracia se funda en valores que exigen una actitud respetuosa hacia la dignidad y autonomía de cada ser humano.” El principal aglutinante de una coalición democrática “sólo puede ser un motivo ético: el tratamiento decente que merece todo ser humano”. En efecto, la ética debe vincularse de manera estrecha y fructífera con la política. No olvidemos la concepción de la política que tenían los antiguos griegos: como una forma de convivencia humana. Y no de otra cosa se trata la ética sino de saber convivir con los demás, de vivir bien entre humanos.

La convivencia humana en México no es precisamente muy ética y democrática que digamos. Me detengo en la relación entre gobernantes y ciudadanos. La interacción sociedad-gobierno no se basa en derechos y responsabilidades, sino en intercambio de favores, búsqueda de privilegios y cultura de la ilegalidad. Las relaciones de dependencia y dominación son las que prevalecen.

Los gobernantes se comportan como una oligarquía en clave aristotélica. Buscan, ante todo, satisfacer sus intereses particulares. No miran hacia el interés general, hacia el bien común. Desprecian profundamente a la ciudadanía. Y la contraparte de un régimen oligárquico es una sociedad de gente pasiva y dependiente. Esperar que la solución de nuestros problemas nos llegue de algún líder, de algún partido, de algunos funcionarios, es una ingenuidad, en el mejor de los casos, y un acto de servidumbre voluntaria, en el peor.

Me viene a la mente un texto de Arendt (2004) sobre Kafka. En la novela “El Castillo”, el personaje central es un forastero que llega a una comunidad para ser un ciudadano más y exigir sus derechos

(a labrarse un futuro, casarse, tener un trabajo, una vivienda, etc.). Pero todo esto depende del castillo (de los burócratas) y éste sólo otorga derechos como favores o como privilegios. El forastero no acepta el obtener sus derechos como un favor y por lo tanto rechaza formar parte de la clase dominante; queda fuera, así, de las relaciones de poder de la comunidad en la que está inmerso. Los aldeanos lo ven como un arrogante y lo marginan porque su lucha constituye una amenaza para el mundo tal como es, “objetivamente”, “necesariamente”.

Arendt reflexiona: “Lo que de verdad le importaba (a Kafka) era la posibilidad de un mundo construido por los hombres, un mundo en el que la acción del hombre no dependiese de otra cosa más que de él mismo, de su propia espontaneidad, y en el que la sociedad humana se rigiese por las leyes instituidas por los hombres, y no por fuerzas ocultas, fuesen éstas buenas o malas.” (p. 106) Éste también es mi sueño y por lo que hay que combatir de inmediato (tanto en la órbita del Estado y sus instituciones, como en los demás ámbitos de la sociedad): un México en el que todos participemos en la dirección de nuestras propias actividades, un México en el que exista una verdadera paideia democrática, un México habitado por la libertad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, Gabriel, y Sidney Verba. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Almond, Gabriel. (1998). <<La historia intelectual del concepto de cultura cívica>>. En Rafael del Águila y Fernando Valles pín et al., *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Arendt, Hannah. (1988). *Sobre la revolución*, Alianza, Madrid.
- . (2002). *La vida del espíritu*, Paidós, Barcelona.
- . (2004). *La tradición oculta*, Barcelona: Paidós.
- Aristóteles. (1999). *Política*, Porrúa, decimooctava edición, México, Libro primero, Cap. 1 (pp. 157-159), Libro tercero, Caps. 1, 2, 4 y 5 (pp. 197-207).
- Berlanga, José Luis y Carlos Vásquez. (2009). <<Bases teóricas del estudio sobre el perfil del electorado neolonés>>. En Autores varios, *Perfil del elector neolonés*, varios, Monterrey: Comisión Estatal Electoral Nuevo León, pp. 15-61.
- Cantú, María Elena et al (2006). *Elecciones inéditas 2006*. La democracia a prueba. México: Norma ediciones.
- Castoriadis, Cornelius. (1993). *El mundo fragmentado*, Montevideo: Nordan Comunidad.
- . (1998a). *Los dominios del hombre*. Las encrucijadas del laberinto, Gedisa, Barcelona, especialmente <<La polis griega y la creación de la democracia>>, pp. 97-131.
- . (1998b). *El ascenso de la insignificancia Las encrucijadas del laberinto IV*, Madrid: Cátedra / Universitat de València, especialmente <<La democracia como procedimiento y como régimen>>, pp. 218-238.
- . (2002). *Figuras de lo pensable*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Cicerón (1997). *Tratado de la República*, México: Porrúa, octava edición.
- Crespo, José Antonio. (2010). *Contra la historia oficial*, México: Debolsillo.
- Durand Ponte, Víctor Manuel. (2004). *Ciudadanía y cultura política: México, 1993-2000*, México, Siglo XXI editores.
- Flores Dávila, Julia y Yolanda Meyenberg. (2000). *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México: Instituto Federal Electoral.

- Informe Latinobarómetro 2007. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- La Boëtie, Étienne de (2007). *Discurso de la servidumbre voluntaria o el Contra uno*, Madrid: Tecnos, 3era edición.
- Manin, Bernard. (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, especialmente el capítulo 1.
- Maquiavelo, Nicolás. (1998). <<Discursos sobre la primera década de Tito Livio>> (fragmento del Libro II). En Rafael del Águila y Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 73-107.
- Marván Laborde, María (2000). <<Constitución y legitimidad. Los límites del reformismo en México>>. En revista *Metapolítica*, núm. 15, julio/septiembre 2000, pp. 150-163.
- Montesquieu. (2000). *El espíritu de las leyes*, México: Porrúa, décimo-tercera edición, especialmente el libro tercero, capítulos 1-11.
- O'Donnell, G. (1999). <<Pobreza y desigualdad en América latina. Algunas reflexiones política>>. En Víctor E. Tokman, y G. O'Donnell, *Pobreza y desigualdad en América latina: Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Barcelona, pp. 69-88.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, 2da ed., Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Secretaría de Gobernación. (2008). *Encuesta sobre cultura política y prácticas ciudadanas*. Sitio web: www.ENCUP.gob.mx/ Consulta: 20 de agosto de 2010.
- Tocqueville, Alexis de (1957). *La democracia en América*, FCE, México, especialmente Vol. I, Cap. 6 (250-253) y Cap. 8 (257-259); y Vol. II, Caps. 5 y 7 (473-475 y 480-483).
- Vallespín, Fernando. (1998). <<El discurso de la democracia radical>>. En Rafael del Águila y Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 157-173.
- Weber, Max. (1994). *El político y el científico*. México: Ed. Coyoacán.
- Woldenberg, José y Luis Salazar. (1997). *Principios y valores de la democracia*, IFE, México.

Hemerografía

- Aguilar Camín, Héctor. (2010, Febrero 1). <<Feuderalismo: la democracia desigual>>, *Milenio*.
- . (2010, Febrero 2). <<Feuderalismo: dinero y poder local>>, *Milenio*.
- . (2010, Febrero 3). <<Feuderalismo: los nuevos alquimistas>>, *Milenio*.
- . (2010, Febrero 4). <<Feuderalismo: las alianzas>>, *Milenio*.
- . (2010, Febrero 5). <<Feuderalismo: rumbo a la elección presidencial>>, *Milenio*.
- Casar, María Amparo. (2009, Diciembre). <<Reformas en el aire>>, *Nexos*
- Dresser, Denisse. (2004, Mayo 17). <<Construcción de ciudadanos>>, *El Norte*.
- Krauze, Enrique. (2004, Mayo). <<Para salir de Babel>>, *Letras Libres*
- Mendivil, Leopoldo. (2004, Septiembre 15). <<El huevo de la serpiente>>, *La Crónica*.
- Merino, Merino. (2010, Junio 23). <<Las elecciones de la codicia>>, *El Universal*.
- . (2010, Julio 14). <<A ver ahora qué sigue>> *El Universal*.
- Reyes Heróles, Federico. (2007, Agosto). <<Tinieblas>>, *El Norte*.
- . (2006, Febrero 7). <<Desfiguros>>. *Reforma*.
- Sen, Amartya. (2004, Mayo). <<El ejercicio de la razón pública>>, *Letras Libres*.
- Silva-Hérog, Jesús. (2007, Octubre 15). <<Transparencia a los sindicatos>>. *El Siglo de Torreón*.
- Villoro, Juan. (2007, Marzo 16). <<El espejo de los medios>>, *El Norte*.
- Woldenberg, José. (2005, Julio 7). <<Aprecio a la diversidad>>. *Gaceta del Fondo de Cultura Económica* (fuente original: *Reforma*).

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO FORMA DE EDUCACIÓN CÍVICA

Mtro. Francisco Ramiro Sánchez García*

“...nuestro gobierno se llama Democracia, porque la administración de la república no pertenece ni está en poco sino en muchos. Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros, y no será nombrado para ningún cargo ni honrado, ni acatado por su linaje o solar, sino tan sólo por su virtud y bondad”

Discurso de Pericles en loor de los muertos. (Tucidides, 1998, 83)

SUMARIO: *Introducción 1. La noción de ciudadanía 2. La Participación ciudadana, y su importancia en la construcción y consolidación de la democracias 2.1 Las formas de participación ciudadana 3. Democracia y ciudadanía datos empíricos 4. La participación política y educación cívica como forma de crear cultura democrática 4.1. Participación política como forma de educación cívica 5. Conclusiones.*

RESUMEN

El ensayo versa sobre la importancia de la participación ciudadana como la forma más óptima de lograr una educación cívica democrática de la ciudadanía. Parte de supuesto que la educación para ser integral no basta con la realización de estudios sobre el tema de la democracia y las elecciones o sobre los valores de la misma. La experiencia de acciones democráticas en la vida cotidiana de los ciudadanos es lo que enriquece y da forma a la cultura democrática. Además explorará brevemente los instrumentos de participación formal que existe y que se deben incorporar a las leyes nacionales y locales que reforzarían la educación cívica con una mayor participación ciudadana.

* Catedrático de Historia del Pensamiento Político. Facultad de Ciencias Políticas y administración Pública. UANL.

Introducción

La educación cívica democrática es vista como una forma de preparación escolar y la participación ciudadana como una forma de ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, se olvida que es la experiencia democrática un elemento central en la conformación de ciudadanos democráticos. La experiencia que el ciudadano tiene en su familia, en las organizaciones a las que pertenece; la escuela, la iglesia, la empresa, las asociaciones de vecinos, los partidos políticos, las asociaciones de profesionistas será determinantes en la formación integral del ciudadano.

La experiencia de vida, sobre cómo se toman las decisiones en los grupos, si se permite su participación, si los temas son debatidos o sólo votados van marcando a las personas en su perfil como futuros ciudadanos. Aunado a ello, la educación cívica que reciban serán centrales en la conformación de un ciudadano con una cultura cívica, democrática y participante, un ciudadano comprometido más allá de la transacción al voto, que ejerce en cada elección, y que muchos de nuestros ciudadanos creen es la principal y única forma de participación política que existe.

Además la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión, son un elemento que permite garantizar una gobernabilidad del Estado, y una gobernabilidad democrática que concede con la participación ciudadana una mayor legitimidad a las decisiones y acciones que realicen los gobernantes en turno, lo que redundará en un círculo virtuoso, ya que el ciudadano al participar se forma como un ciudadano, el gobierno tiene legitimidad y las decisiones tienen el apoyo de la ciudadanía.

Por ello en este ensayo revisaremos los conceptos de ciudadanía, participación ciudadana, como elementos gobernabilidad y de educación política, que al vertebrarse de manera coherente y establecer los mecanismos que amplíen la participación tendremos una cultura política democrática, ciudadanos participativos y gobiernos con amplios márgenes de legitimidad, más allá del que otorgan las urnas.

1. La noción de la ciudadanía

El elemento más importante en el análisis que nos propones realizar es el ciudadano y la idea que se tiene sobre la ciudadanía. La ciudadanía desde tiempos griegos implicaba un compromiso de participación en las actividades de la ciudad y su bienestar, además la ciudadanía era concebida como algo poseído y algo que se debía alcanzar, se adquiría por nacimiento, sin embargo no por el lugar del recién nacido, sino por el lugar de nacimiento de los padres, era un *jus sanguis* (*derecho de sangre*) y no *jus solis* (*derecho de suelo*), esta diferencia además se acentuaba por que la ciudadanía se alcanzaba plenamente en etapas diferentes en las ciudades más importantes, la plena ciudadanía en Esparta, sólo se llegaba hasta la edad de los 30 años, cuando los espartiatas podían acceder a la *Apella*, mientras que en Atenas a partir de los 20 se podía ingresar a la *ekklesia*, lo que daba el estatus de ciudadano, pero no con plenos derechos que se alcanzaba hasta la edad de los 30 años, cuando podían ingresar como jurados a los tribunales.

Para mantener la categoría de ciudadanos los habitantes de las ciudades griegas debía participar en los asuntos políticos, ya sea en sus asambleas, en el ejército o en algún cargo público como funcionario o jurados, el no participar el rehuir sus deberes cívicos con llevaba la pena más dura para los antiguos la pérdida de la ciudadanía (Heater, 2007: 28). La condición de la ciudadanía, es decir su participación es vista como normal en las personas que viven en la polis, Aristóteles los llama *Zoon Politikon*, animal político.

En este sentido el profesor Patricio Marcos (Marcos, 1990: 27) al analizar la política del período griego destaca que la misma era “género de vida es opuesto a la vida pasional que es pasiva, la vida política es activa y en donde la inteligencia tiene la autoridad sobre las pasiones y la imaginación”, y de aquí la importancia que tiene la participación ciudadana en la vida política del país y de las comunidades locales.

Pero en Roma, la historia es diferente la ciudadanía implica un condición jurídica y una condición socio-participativa, esto implica el establecimiento de las reglas para alcanzar dicha condición y los derechos que esto implicaba, pero en sus dos acepciones, por un lado las prerrogativas que se tienen como tal, por ejemplo; el privilegio de ser juzgado en Roma y no en la localidad en la que se puso la

querella, y por otro lado las obligaciones, que incluían en prestar servicios a la república.

Estas dos posturas sobre la ciudadanía coinciden en el apartado de que una condición que daba el estatus de ciudadano es la participación en los asuntos públicos. Esto cambiara con la llegada del cristianismo que mantiene como requisito para la pertenencia a un grupo la profesión de fe, y además desaparece la noción de ciudadanía para dar paso a la de pueblo, la participación política no es un asunto al que los habitantes en general tengan acceso, ya que se restringe a los señores feudales.

Sin embargo, la aparición de una naciente clase media, los burgueses en las ciudades de Europa, que ven como no poseen derechos políticos, pero si poder económico los llevará al cuestionamiento de la situación. Cuando pensadores como Marsilio de Padua, y después Maquiavelo vean a la política como una actividad diferente a la religiosa van a pedir a la población su participación en la vida social.

De manera particular Maquiavelo con su visión republicana del gobierno, ve la necesidad de ciudadanos virtuosos para el nacimiento, desarrollo y mantenimiento de Estados fuertes. Ciudadanos que se involucren en las decisiones del gobierno, al participar en la defensa de su Estado, en el pago de impuesto y en los asuntos públicos.

Las grandes revoluciones de los siglos XVII, y XVIII, la de Inglaterra, Estados Unidos y la de Francia, dan un fuerte desarrollo a la idea de la ciudadanía como un factor de legitimidad de los gobiernos, que deben buscar el bienestar de la población, misma que logra en primera instancia el desarrollo de sus derechos civiles y políticos del pueblo, que se transforman a los hombres en ciudadanos.

Marshall, sostiene que los derechos del ciudadano se fueron dando en tres partes; que evolucionaron primero los derechos civiles, luego los políticos y por último los derechos sociales. Los primeros derechos como el de la propiedad, y la libertad de tránsito, y los segundos como el derecho a la libre asociación y la posibilidad de votar o ser electo para un cargo popular, y los terceros, como el derecho a la educación a un trabajo digno a la salud.

Estos últimos derechos atañan a la calidad de vida y esta es necesaria para el funcionamiento adecuado de los derechos civiles y políticos. De nada le sirve a un ciudadano tener derecho a la libertad y al voto, si vive en la miseria y tiene que vender su voto para tener alimento. La idea de la ciudadanía ha tenido en realidad un largo

periplo en su desarrollo, pero en los últimos años esta noción ha cobrado especial importancia en América Latina, la caída de los regímenes dictatoriales a largo y ancho del subcontinente provocaron la necesidad de reflexionar sobre el tipo de gobierno que lo sustituiría, la conclusión fue que esta debía ser una democracia, la pregunta era qué tipo de democracia, la representativa, aquella que se limita al ciudadano en su participación al voto o un tipo de democracia que involucrará a la población, la democracia participativa, pero esta requiere de un tipo de ciudadano especial. Uno que está preparado para asumir el reto de la participación, que tiene la voluntad de participar, que tiene el conocimiento de sus deberes y obligaciones.

Sin embargo, el proceso de ciudadanía se ha dado como en todas partes con carácter fragmentario e inacabado. Esto no es particular del caso latinoamericano sino que constituye la marca distintiva del desarrollo de estos derechos ciudadanos en distintas formaciones sociales, desde Europa hasta Latinoamérica. Los mayores avances en el terreno de la ciudadanía según Esteban Castro se ha dado en aquellos países en donde los sistemas autoritarios, eran dictaduras militares, que negaron a las personas todos sus derechos, lo impulsó a la sociedad a exigir esos derechos. (Esteban Castro, 2002).

La democratización en la América Latina lleva a la reflexión sobre el tipo de ciudadanos y la postura básica que se debe asumir es: las repúblicas tienen ciudadanos, no pueblo, los ciudadanos participan en la vida cívica-política de la sociedad, y al hacerlo son parte de la solución, y no el problema. Como señala Richard Bernstein citado por Aguilera revisando el pensamiento de John Dewey lo que él “recalca es la cultura y la práctica de la democracia en la vida de todos los días. La democracia es una fe reflexiva en la capacidad de juicio inteligente, de deliberación y de acción de todos los seres humanos, cuando se les proporcionan las condiciones adecuadas.” (Aguilera Portales 2008: 2, 51) Sirve esto para crear los cimientos de una cultura cívica política y comunitaria en la sociedad.

Esto dio paso a nuevos modelos de participación ciudadana, que buscaban con urgencia la legitimidad de los gobiernos, el respaldo popular ante los cambios que se estaban dando, y el reconocimiento por parte de la ciudadanía, que para evitar que los antiguos regímenes regresaran los ciudadanos debían inmiscuirse en los asuntos públicos.

Para Tejera Gaona, la ciudadanía como noción aún y ligada tema de la construcción del Estado se construye realmente como identidad en el ámbito local y además la cultura política para él no sólo es subjetiva sin que aborda “el campo de la construcción intersubjetiva (dinámica y cambiante) de las percepciones sociales y cómo éstas actúan en el ámbito político” (Tejera Gaona, 2006).

El concepto de ciudadanía es una construcción social, es decir que es parte del imaginario de la misma sociedad, es la que determina cuando y bajo qué condiciones se es ciudadano, ya sea la regla del nacimiento, la de la sangre, o la de la adopción de una patria, más la regla de la edad, y en otros casos la regla de los impuesto y de la capacidad. (Lo que se llama voto censitario y voto capacitarlo). En todo caso es la sociedad la que determina las reglas de lo que significa ser ciudadano o parte de una colectividad.

Lo que es un hecho es que “la consolidación de una ciudadanía democrática exige dos pilares imprescindibles: la vida asociativa y la opinión pública. Sin la participación de múltiples asociaciones que puedan existir en una sociedad liberal, más que ciudadano, el ser humano es un individuo vulnerable en manos de las modas culturales (cultura de masas) y los políticos de turno)” (Aguilera Portales 2008: 2, 58).

2. La Participación ciudadana y su importancia en la construcción y consolidación de la democracias

Los cambios que se vivieron en América Latina, las transiciones políticas fueron simultáneas a transformaciones del modelo económico, lo que significó profundos desajustes en materia social, económica y política, lo que trajo graves peligros a la gobernabilidad democrática de la región. Una frágil democracia que en América Latina se veía acosada por múltiples problemas que iban desde: sociales; pobreza, marginación, crisis económicas, desempleo, deuda externa y un largo etcétera que se mezclaban con el problema del cambio de régimen político. Una democracia que se presentaba con grandes esperanzas y que debía tratar de dar respuestas a estas situaciones, pero a la vez una población que no sabía cómo manejar esta nueva realidad.

La solución al problema de las democracias en la región fue ampliar los espacios de la democracia, una democracia republicana, que exige ciudadanos no sólo como portadores de derechos, sino como

ciudadanos con obligaciones, y con una cultura que los lleve a la participación en una mayor gama de asuntos. Tanto para solucionar los problemas de gobernabilidad, como un asunto medioambiental y los de la gobernanza. Los estudios sobre la gobernabilidad en América Latina prestaron más atención al fenómeno de la construcción de la democracia, pero evitando el peligro de reduccionista de la democracia electoral, que parecía entender a la democracia como sólo el acto electoral.

La construcción de la democracia latinoamericana giraba en torno a la estructuración de un entramado institucional que le garantizará a la ciudadanía una participación más activa, la construcción de verdaderas repúblicas comunitarias, donde los ciudadanos, no sólo son agente de derechos sino conscientes de sus obligaciones y de la importancia de su participación en las decisiones de su comunidad.

En el terreno de la participación ciudadana tomaremos este concepto como un elemento central de las denominadas democracias participativas, y de la democracias deliberativas, misma que buscan alcanzar grados de gobernabilidad democrática aceptables, al incorporar a los ciudadanos y los grupos en los procesos de toma de decisiones, y en el proceso de supervisión, evaluación y control de las políticas públicas, con la finalidad de lograr aumentar su legitimidad y su eficacia al responder a demandas planteadas en el sistema por los distintos actores políticos. Tejera Gaona ve “la participación ciudadana como aquella dirigida a incrementar la injerencia y control ciudadanos en el empleo de los recursos del Estado, incidiendo en las instituciones gubernamentales que los administran” (Tejera Gaona, 2006: 47).

Elice Navarro define “la participación ciudadana como el derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tiene los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos” (Elice Navarro, 2004).

Por otra parte tenemos la idea de una sociedad que busque mejorar sus niveles socioeconómicos y políticos debe ser capaz de darse los mecanismos necesarios para auxiliar al gobierno en la toma de decisiones. Esto implica la necesaria participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas que genera un gobierno. De allí la idea de la necesidad de fomentar la participación ciudadana.

La participación ciudadana se convirtió en un eje central de las políticas de los países latinoamericanos, como un mecanismo de construcción y consolidación democrático, una barrera a las tentaciones autoritarias de las élites político militares de la zona. Como señala Aguilera “Una de las tareas importantes de toda política democrática radical es intentar construir identidades ciudadanas porque sólo así podremos caminar hacia una sólida democracia participativa, deliberativa y comunitaria” (Aguilera Portales, 2008: 11). Esta se logra sólo si se tiene la experiencia de vida, no sólo con una educación formal. De allí la importancia del establecimiento de estos mecanismos de participación.

Es decir, que los ciudadanos y los gobiernos que busquen legitimidad deben establecer esos mecanismo que permitan al ciudadano involucrase en las decisiones, estas prácticas tiene un efecto positivo que va más allá del apoyo al gobierno en turno, permiten al ciudadano por un lado ejercer sus derechos y por otro ejercitarse como ciudadanos, lo que los lleva a ser mejores ciudadanos, además de valorar de una manera más positiva a los gobiernos democráticos que les permiten este tipo de participación.

Esta influencia en el proceso de toma de decisiones es planteada como la posibilidad de participar en todas las etapas de la política misma. Desde la determinación del problema, su inclusión en la agenda de gobierno, el diseño de la política, su formulación, su legitimación y la vigilancia en el proceso de instrumentación, además de poder evaluar los resultados contrastando las metas, los objetivos con los logros realizados en la realidad.

Ante la situación mexicana donde los niveles de gobernabilidad se encuentra en algunos sectores en franca crisis, dando señales abiertas de ingobernabilidad, la mejor manera de enfrentar el problema es recuperar el Estado, pero cambiando el régimen político de una democracia puramente electoral donde la ciudadanía se ve reducida al proceso de elección, para después ser alejado de las decisiones que involucran sus propios intereses y que manejan a su antojo los representantes, aun sistema de república democrática.

2.1 Las formas de participación ciudadana

En este sentido Hernández Yaneth recupera en su estudio las distintas formas de participación ciudadana que existen, y que se encuentran ya en una tercera generación, mientras que en nuestro país, nos encontramos preferentemente en la primera generación, donde la forma de participación es de manera exclusiva la electoral a través de la elección de candidatos a cargos populares mientras que los instrumentos de participación de segunda generación son en algunos estados de la república, como Coahuila reconocidos y legislados, estos instrumentos son: referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta ciudadana. Pero además existen los mecanismos de tercera generación que Hernández cita y que son: Presupuesto participativo, Asambleas de Barrios, Asambleas zonales, democracia electrónica, y las formas más recientes de participación ciudadana que son: Planificación abogadil, célula de planificación, taller de futuro. (Yaneth, 2005).

Con estos mecanismos se trata de influir también con el control de las acciones del gobierno, como los es la transparencia y la rendición de cuentas. Como reconoce Iazzeta (Iazzeta, 2005), que ante la falta de una rendición de cuentas (accountability) por parte de las autoridades ha aparecido la rendición de cuentas societal (accountability social) impulsado desde la sociedad que completan las tareas de un estado democrático. Estos mecanismos de control, sobre qué hace el gobierno, cuánto gasta, si está abusando de su poder.

Como se ve los mecanismos de segunda y tercera generación exigen una mayor participación ciudadana y esto se logra con un nuevo tipo de ciudadano, uno preocupado por lo que sucede en su comunidad y además se involucran en los asuntos públicos. Debemos destacar que el desarrollo de estos mecanismos de participación se debe a los temores tradicionales a formas de gobierno autoritarias en la región y esto ha generado una democracia bajo vigilancia ciudadana.

En otras palabras la participación ciudadana fortalece tanto la gobernabilidad democrática al legitimar las acciones del gobierno, como a una mejor gobernanza, ya que facilita que las tomas de decisiones puedan realizarse sin enfrentar resistencia por parte de segmentos de la población que no hayan sido consensuadas, con el consiguiente desperdicio de recursos económicos, políticos y humanos.

3. Democracia y ciudadanía datos empíricos

Dentro de los estudios que se han realizado a partir del inicio del nuevo siglo van a destacar los realizados por la Secretaría de Gobernación en los temas de la ciudadanía y la cultura política, que son las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas (ENCUP). En la primera ENCUP, que se realizó en el 2001, el 52% de los entrevistados describía su condición de ciudadano como el de una “persona con los derechos y obligaciones que las leyes de su país determinen”.

En la misma encuesta el 52 % de entrevistados consideraban que México vivía en una democracia; seis de cada 10 estimó que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno y casi cinco de cada 10 consideró que es preferible vivir con presiones económicas pero sin sacrificar ninguna de sus libertades. Asimismo, uno de cada dos pensaba que en el futuro no tendría mayores oportunidades de influir en las decisiones de gobierno.

Lo que puede indicar la separación que sentía el mexicano con la autoridad, lo que recuerda los resultados de la investigación clásica de Almond y Verba, en ella los mexicanos decían en un 66% no atribuirle ningún efecto a su gobierno nacional. En la misma investigación resalta el dato de que sólo 15 % consideraba que el gobierno les prestaba mucha atención. Además el 41 % reportaba que nunca disfrutaba, nunca se enojaba y nunca se sentía contento durante las campañas¹.

En la segunda ENCUP del 2003, en cuanto a las percepciones sobre la democracia, los datos mostraban una opinión ciudadana dividida, pues 37 % de los encuestados opinó que México vivía en una democracia, 22 % decía que no y 29 % que no sabía.

Finalmente, seis de cada 10 entrevistados consideraba que era difícil organizarse con sus conciudadanos para trabajar en una causa común y ocho de cada 10 no participó durante el último año en alguna reunión para discutir asuntos políticos. Cuando se evalúa la satisfacción con la democracia, seis de cada 10 entrevistados manifestaban estar “poco o nada” satisfechos con esa forma de gobierno.

En la tercer encuesta sobre Cultura política y prácticas ciudadanas (ENCUP) del año del 2005. En cuanto a su satisfacción con la demo-

¹ Para ver más sobre el tema véase Secretaría de Gobernación. Encuesta sobre cultura política y prácticas ciudadanas. <http://www.gobernacion.gob.mx/encup/index.php?page=encup>. Donde podrá encontrarse las tablas con los datos de la investigación de cultura cívica de Almond y Verba.

cracia, 47 por ciento dijo que estaba “poco o nada satisfecho” con la democracia que teníamos en México, contra 20 % que manifestó no estar “ni satisfecho ni insatisfecho”, y el 26% que expresaría estar “satisfechos y muy satisfechos”.

En la cuarta encuesta sobre Cultura política y prácticas ciudadanas (ENCUP) del año del de 2008. Uno de cada dos ciudadanos mexicanos creía que México vivía en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma.

Los datos de la Segunda Encuesta de la Cultura democrática de los mexicanos, se encontró un apoyo al sistema político del 60.8% por parte de los mexicanos, y un 69.4% de apoyo a la democracia por sus valores y no necesariamente por su eficiencia como opción de gobierno.

Datos que coinciden con lo encontrado por Latinbarómetro en el 2008 donde sólo el 23% de los mexicanos consideraban que la democracia en México funcionaba mejor que en otros países, el 40% creía que funcionaba igual que en los demás países y un 20% que estaba peor.

En el mismo documento un 19% consideraba en México que en la democracia se trabajaba para el bien del pueblo. El 58% consideraba a la democracia como necesaria para el desarrollo económico del país. Por su parte el gobierno contaba con el 58% de apoyo de la población, pero sólo el 36% tenía confianza en la conducción del país, misma cantidad que confiaba en el gobierno, en estos aspectos. En el caso de Paraguay se tenían los niveles más altos con 87% y 84% respectivamente.

Esta situación se podría explicar en parte por el hecho de que a diferencia de los demás países del continente americano revisados, México no posee ninguno de los mecanismos de participación ciudadana de segunda generación institucionalizados a nivel nacional. Aun y cuando cuenta con leyes de participación ciudadana, en concordancia con lo señalado en la Constitución Federal en su artículo 26 donde “se fijan las bases para su Sistema Nacional de Planeación Democrática, de esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno”. No existen los mecanismos de participación de las democracias semidirectas como son el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa legislativa popular.

Más recientemente una encuesta realizada por el periódico el Universal, publica el 9 de marzo del 2010, destacan los siguientes resultados: de nueva cuenta la ambivalencia con la democracia que se vive en México, por un lado el 56% consideró la situación en México como muy inestable, y un 69% se encontraba insatisfecho y totalmente insatisfecho con la democracia.

Sin embargo, el 72% consideraba a la misma como preferible a cualquier otra forma de gobierno. Dato que mantiene una constante, con respecto a la misma encuesta realizada en el 2002, en la que la preferencia era del 71%, en el 2003 se encontró que el 70% la preferían, el año que marco una baja sería el del 2004 donde sólo el 65% la preferían, para volver a subir en el año siguiente a 71% de preferencia. Dato que se relaciona con la pregunta si aceptarían una dictadura si esta resolvía los problemas económicos y les dieran más trabajo, que descendió de una aceptación de un 50% en el año 2005 a un 32% de aprobación en el año 2010.

Para la gente en la misma encuesta, son el abuso del poder con un 16%, seguido de la corrupción y la promesas incumplidas con un 15% de menciones las causas de las fallas de la democracia en México, y en la misma encuesta sólo un 10% consideraba que no había democracia en el país. Por su parte Latinbarómetro del 2009 registra que “si bien la participación es vista como normal, no es vista como un instrumento de la ciudadanía”, ya que se pasó de 21% en 2007 a un 18% los que en la región ven la participación como una elemento para ser considerado un ciudadano. Además la región considera que el voto en un 64% es la forma más eficiente de para cambiar las cosas, mientras que un 15% perciben la participación en protestas y exigir el cambio como la mejor forma de lógralo, mientras un 14% ve que estos mecanismos no hace posible influir para que las cosas cambien (Latinbarómetro, 2009) (Latinbarómetro, 2009: 65-67).

Estos datos son consistentes con los encontrados en el estudio realizado por la Comisión Estatal Electoral, denominado el Perfil del Elector Neoleonés, en el cual se registra una satisfacción del 59% con el funcionamiento de la democracia, y un 55% rechaza la idea gobiernos autoritarios como mecanismo de desarrollo económico (CEE, 2009).

4. La participación política y educación cívica como forma de crear cultura democrática

Como señala Heater, al hablar sobre la dificultad de establecer una cultura de participación ciudadana en la sociedad civil, al citar al mencionar a Tocqueville y Mill sobre la advertencia que exponían de “las escasas probabilidades que la ciudadanía participara tenía que desarrollarse plenamente en el ámbito estatal sin una experiencia previa en actividades similares a niveles más inmediatos o cercanos, como pudiera ser un pueblo, parroquia, municipio electoral, fábrica o sindicato. La ciudadanía debe construirse comenzando por la base” (Heater, 2007: 217, 218).

La educación cívica implica una formación que le acerque a los ciudadanos el conocimiento no sólo de su historia, su constitución que sirven para crear el sentido de orgullo nacional, que lo hacen identificarse con su Estado, sino además debe enseñar las responsabilidades éticas, sociales y políticas que todo integrante de la comunidad tiene por pertenecer a esa comunidad, y sobre todo debe enseñarse con la práctica cotidiana, con el ejemplo diario mediante acciones que lo lleven a prestar ayuda directa a su comunidad.

4.1. Participación política como forma de educación cívica

Habermas define el concepto de participación “que todos puedan contribuir con igualdad de oportunidades en los procesos de formación discursiva de la voluntad” Pero para lograr esta situación de una manera tal que la participación sea plenamente consciente implica una proceso de educación cívica, que sea capaz de incrustar en sus programas un conocimiento crítico y reflexivo de la realidad, ya que como señala el propia Habermas estamos condenados a no dejar de aprender. Pero el tipo de aprendizaje es importante, ya que el mismo puede ser obtenido con la familia, en la escuela, con los amigos, en los grupos sociales, y este aprendizaje es importante ya que “los procesos de socialización forman a los sujetos capaces del lenguaje y de acción” (Habermas, 1973: 219).

El problema estriba en que se puede aleccionar a las personas como simples observadores de los devenires de su comunidad, apáticos y apolíticos, ya que como el propio Habermas expone: “el aprendizaje

no reflexivo se cumple en tramas de acción en que las pretensiones implícitas de validez, teorías y prácticas, se dan por supuestas de manera ingenua y se aceptan o rechazan sin elucidación discursiva. El *aprendizaje reflexivo* se cumple a través de discursos en que tamizamos pretensiones prácticas de validez que se han vuelto problemáticas o se han hecho tales por la duda institucionalizada de, corroborándolas o rechazándolas sobre la base de argumentos” (Habermas, 1973: 41).

La importancia de la idea de Habermas sobre el aprendizaje reflexivo y el no reflexivo estriba en la posibilidad de que el aprendizaje sea ajeno a la realidad, sea irracional, y el aprendizaje político sea totalmente irracional, incapaz de ser sostenido en el plano discursivo y deliberativo con argumentos y datos que prueben su validez, pero peor aún que sea posible la manipulación de la población por parte de los actores políticos con más educación y/o más poder; económico, organizativo o político. Dejando en la indefensión a los segmentos de población más educados y menos manipulables que siempre son una minoría, y que en el plano de una elección bajo los mecanismos de mayoría relativa, serían posibles presas fáciles de gobiernos demagogos.

En este sentido el investigador Tejera Gaona no está de acuerdo con la tesis de que la educación cívica de los ciudadanos, donde se considera la falta de información de las ventajas de la democracia como la causa de que ésta no funcione y se pretende remediarla sólo con dar cursos donde la gente va a ser informada resuelva algo ya que estas políticas gubernamentales las percibe como “una perspectiva idealista de la democracia según la cual la transformación moral de los ciudadanos es sustancial para fortalecerla”, y plantea que “la vivencia ciudadana, aquella que experimenta las tensiones entre lo que se encuentra formalmente instituido y lo informalmente legitimado, configuran los contenidos culturales que se manifestarán en las prácticas políticas” (Tejera Gaona, 2006: 59-60).

Michelangelo Bovero (1998) señala fases del juego democrático siendo estas: Elegir, Representar, Deliberar y Decidir. Estos últimos elementos son los que nos interesan para este ensayo.

Deliberar, es la acción propia de los representantes de iniciar los diálogos tendientes a convencer mediante argumentos lógicamente válidos, apoyados en datos científicos o en posturas de alguna filosofía que sirve para “ilustrar y argumentar el propio punto de

vista sobre los problemas colectivos, de someterlo a discusión y de confrontarlo con el de los demás representantes, individuos o grupos, con el propósito de valorar la solución que deba ser adoptada". Trata de convencer a través de argumentos a los otros representantes sobre la bondad de su postura. Esto implica necesariamente un mínimo común denominador de valores, como son: el respeto, la pluralidad, la tolerancia, y la aceptación de que a través de un acto de dialogo se puede convencer y/o ser convencido.

Decidir, esta es la parte que más importante del juego, "su conclusión natural en la forma de acción que indicamos con el verbo decidir. Es la actividad final, lógicamente última, que en cuanto tal imprime significado a todo el juego: no tendría sentido elegir, representar, deliberar, si no se llegase a decidir" no basta con que la población elija a su representantes y delibere, debe tomar decisiones para el beneficio de la colectividad.

Bovero expone la idea de esta participación ciudadana no debe reducirse sólo al acto de elegir a nuestros representantes, sino el juego democrático sale del control de la ciudadanía y se corre el riesgo de que sea sólo el juego de los representantes, mismo que al no tener la vigilancia de la población sobre sus actos pueden decidir a las espaldas de la población. No basta con ser ciudadano de un día, los ciudadanos deben participar asumiendo la figura de entes críticos de las acciones. "El ciudadano como elector es una especie de juez de los candidatos, pero después de las elecciones debe prolongar su actividad volviéndose juez de los elegidos" (Michelangelo Bovero, 1998).

5. Conclusiones

La práctica de una cultura política democrática implica no sólo que el ciudadano tiene el conocimiento de los valores políticos de toda democracia como son: libertad, respeto, tolerancia, reconocimiento a la pluralidad, respeto a la reglas del juego democrático, etcétera, sino además el ciudadano posee la preparación para el ejercicio de esos valores y de sus derechos políticos y civiles, cuenta también con la capacidad para argumentar de manera racional y libre sobre su postura particular ante algún tema importante que se trate, puede exponer sus ideas y defenderlas en un diálogo abierto y respetuoso, pero además posee un espíritu de apertura intelectual que le permi-

te reconocer no sólo el derecho de los demás a pensar distinto, sino la posible validez de los argumentos de los demás ante la situación que se debate y de aceptarla.

Toda educación cívica debe ser capaz de transmitir el saber, el ser y el hacer, es decir el conocimiento sobre la política y la democracia, los valores de la democracia, pero además las técnicas que permitan traducir el conocimiento y los valores a una forma de ciudadanía que tenga los rasgos de una cultura democrática, de una cultura participativa. Sólo de ésta manera el hombre se convertirá en un ciudadano, que en uso de esa educación puede ser un agente proactivo de cambio, alguien que participe en la construcción del aquí y el ahora de la sociedad, pero que deje los simientes del futuro de la misma

La participación ciudadana no es la panacea para las soluciones, menos debe ser considerada como una forma de sustitución de las autoridades, pero es el derecho y obligación del ciudadano preocuparse y ayudar a atender y solucionar los problemas de la comunidad, su acción debe servir para dar una visión de la realidad, en la que interviene el Estado, debe además ayudar a superar esa visión que reduce al ciudadano a un elector, cuando en realidad es un agente poseedor de derechos y obligaciones más amplios.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera Portales, R. (2010). *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. México: Porrúa.
- . (2008). *Pensamiento político contemporáneo*. México: Porrúa.
- . (2010). *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. México: Porrúa.
- . (2008). Problemas de gobernabilidad democrática y ciudadanía social en América Latina. En F. B. Gómez, *Las transformaciones del derecho en Iberoamérica*. Granada: UANL.
- Borja, R. (1997). *Enciclopedia de Política*. México: FCE.
- Camou, A. (1997). *Gobernabilidad y democracia*. México: IFE.
- CEE. (2009). *El perfil del elector neolonés*. Monterrey: Coedición CEE y UANL.
- Daniele Archibugi, D. H. (s.f.). *Re-Imagining Political*. Cambridge: Polity Press.
- ELice Navarro, J. (2004). Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social. *IX Congreso Internacional del CLAD* (p. 1). Madrid: CLAD.
- Esteban Castro, J. (2002). El retorno del ciudadano. Los inestables caminos de la ciudadanía en América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*.
- Gobernación, (2001) *Primer Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaria de Gobernación.
- Gobernación, (2002) *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaria de Gobernación.
- Gobernación, (2005) *Tercer Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaria de Gobernación.
- Gobernación, (2008) *Cuarta Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*. México: Secretaria de Gobernación.
- Gorbachov, M. (1987). *La perestroika*. México: EMECE.
- Habermas, J. (1973). Problemas de legitimación del capitalismo tardío. Madrid: Amarrotu.
- Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza.
- Iazzeta, O. M. (2005). Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile: CIAD.

- Latinbarómetro, C. (2009). *Latinbarómetro*. Santiago de Chile: Latinbarometro.
- Loaeza, S. (1996). Liberalización política e incertidumbre en México. En M. y. Cook, *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México: Cal y Arena.
- Marcos, P. (1990). *Lecciones de Política*. México: Nueva Imagen.
- Micheangelo, B. (1998). Los verbos de la democracia. *Este país*.
- Tejera Gaona, H. (2006). Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México. *Revista Sociológica*.
- Tucidides. (1998). *Historia de la Guerra del Peloponoso*. México: Porrúa.
- Yaneth, H. M. (2005). Nuevas formas de participación ciudadana. *Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez"*, pp. 42-45.

HÁBITOS COMUNICATIVOS E INTERÉS CIUDADANO HACIA LA POLÍTICA

Dr. Carlos Muñiz Muriel*

SUMARIO: 1. Marco teórico 1.1. Prácticas comunicativas políticas en México 1.2. Teorías del impacto mediático sobre las actitudes políticas 1.3. Investigación sobre el impacto mediático en México 2. Metodología. 2.1. Sujetos participantes en el estudio 2.2. Instrumento y variables. 3. Resultados 3.1. Patrón de asociación de los hábitos comunicativos y el interés 3.2. Factores explicativos del interés ciudadano hacia la política 4. Discusión y conclusiones.

RESUMEN

Son numerosos los estudios que en diversos países han analizado el interés demostrado hacia la política por parte de la población. Se ha constatado igualmente que uno de los factores explicativos de esta implicación puede ser el consumo de noticias y programas sobre política de los medios. En este contexto, el estudio analizó los datos ofrecidos por la cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de 2008 en México. Los resultados muestran una relación la comunicación interpersonal y la masiva con el interés hacia la política mexicana. Además, el desarrollo de conversaciones política genera mayor implicación ciudadana con los asuntos públicos.

1. Marco teórico

1.1. Prácticas comunicativas políticas en México

Es importante el papel que los medios de comunicación juegan en la conformación de democracias más estables (Avery, 2009), estableciendo puentes entre el sector político y gran parte de la sociedad, la cual sin su labor no podría llegar a conocer o incluso entender los principales hechos acaecidos en la esfera política. En este sentido,

* Profesor titular de Comunicación Política en la Facultad de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Doctor en comunicación por la Universidad de Salamanca (España).

McCombs y Evatt (1995) proponen que los medios cumplen dos tipos de roles informativos: alertan al público acerca de los acontecimientos y cambios que están teniendo lugar en el entorno, cumpliendo así una *función indicadora*, pero también son *traductores* de los *lenguajes*, es decir, hacen comprensibles las noticias para una gran parte del público que la consume.

Sin duda, los temas políticos constituyen un terreno donde estas funciones de los medios tienen una especial importancia, al traducir el lenguaje del discurso público, difícil y poco comprensible para la mayor parte de las personas al no estar familiarizadas con él. En el caso mexicano, los datos estadísticos confirman esta hipótesis. No en vano, la última Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) refleja que para una parte muy grande de la población la política es algo (35.1%) o muy complicada (45.7%).

Es por tanto de esperar que para una gran parte de la sociedad mexicana, su único conocimiento político provenga de los contenidos que los medios de comunicación le transmiten sobre la actualidad, favoreciendo así su compromiso y participación cívica. Pero, por desgracia, muchas veces los medios de comunicación realizan un tratamiento informativo pobre de la política, centrándose en sus contenidos en el conflicto y la negatividad, lo que puede implicar una disminución en los niveles de compromiso cívico, interés público y participación política de la sociedad, lo que conlleva una enfermedad democrática. Desde la teoría de la dependencia del sistema mediático se defiende que la relación entre la audiencia y los medios es mayor en momentos de crisis, desastres naturales, de cambio o de conflicto (Ball-Rokeach y DeFleur, 1976; Hindman, 2004). No sería de extrañar por tanto que los efectos mediáticos sobre las actitudes políticas sean mayores durante los procesos electorales, momentos en los que la dependencia de los medios tiende a aumentar, pues la necesidad de buscar información y orientaciones con la que tomar decisiones es mayor. Diferentes estudios han demostrado cómo una mayor dependencia, tanto con el objetivo de entretenerse como para buscar orientaciones, repercute en las decisiones de voto (Davies, 2009) y apoyo a los gobernantes (Hindman, 2004).

Este hecho se pudo observar durante las elecciones presidenciales mexicanas de 2006. En su trabajo, Abundis (2007) señala que la televisión fue en ese período el medio más utilizado por los mexicanos para enterarse de las campañas políticas y elecciones, marcado así

por el 58% de los encuestados. El segundo lugar lo ocuparon los periódicos y la radio con el 32% respectivamente, siendo Internet el medio menos utilizado, pues sólo un escaso 7% dijo haberse informado a través de sus contenidos. La conversación política con familiares (24%) o con amigos (22%) fue una práctica realizada por una buena parte de la población, si bien se observa que dista de ser el mecanismo principal de información. En cuanto al contenido específico visto en la televisión, destacaron las noticias (53%), si bien también fue importante la atención a otros programas periodísticos (45%) o espacios de sátira política, como *El privilegio de mandar* seguido por el 30% para informarse durante las elecciones.

1.2. Teorías del impacto mediático sobre las actitudes políticas

Existe abundante evidencia empírica acerca del impacto que el consumo de los medios de comunicación tiene sobre ciertas manifestaciones de la cultura política, tales como el interés, participación o implicación políticas (Avery, 2009; Cappella y Jamieson, 1997; Hollander, 2007; Rojas, 2006; Schreiber y García, 2004; Valentino, Matthew, Beckmann y Buhr, 2001). Se puede situar en los años 70 el inicio por el interés en el análisis empírico de este ámbito de los efectos comunicativos, coincidiendo con la expansión de la televisión como medio de comunicación para una inmensa parte de la población (Schreiber y García, 2004).

En estos primeros años el análisis se centró en el papel de la exposición mediática como variable predictora, pero en los años 80 comienza un debate teórico acerca de la diferencia entre la exposición y la atención a los contenidos de los medios (Hollander, 2007; Rojas, 2006). En este sentido, la atención genera un mayor impacto en las actitudes políticas, en comparación a los efectos de la simple exposición, pues la atención conlleva un uso intencionado de los medios para informarse sobre política.

En forma similar, Kim *et al.* (1999) mencionan la diferencia entre la exposición a medios de manera general frente a una exposición de carácter temático, centrada en asuntos concretos. Los autores mencionan que es ésta segunda la que puede generar un mayor aprendizaje cognitivo y, de forma indirecta, una mayor implicación política. Si bien parece que la relación está comprobada, aún existe discusión sobre el tipo de efectos que producen el consumo mediáticos en las actitudes políticas.

Los primeros estudios sobre la influencia mediática, en especial de la televisión, sobre los aspectos políticos plantearon un claro efecto negativo, que redundaba en generación de desconfianza, alienación y desinterés entre la audiencia con respecto a la política. Esta es precisamente la base de la corriente teórica que a partir de los años 60 y 70 aboga por la existencia del malestar mediático (*media malaise*) (Rojas, 2006). Dentro de esta corriente, Robinson propone en 1975 la tesis del videomalestar (Schreiber y García, 2004), señalando que la negatividad y conflicto con los que normalmente se presentan las noticias sobre política, especialmente en la televisión, menoscaban la confianza en los gobiernos, instituciones, sistema, etc. (Avery, 2009).

Para Robinson (1976, en Schreiber y García, 2004) son varios los factores que explican este efecto pernicioso: la alta audiencia televisiva y la mayor credibilidad que sus programas tienen para su audiencia, el aumento de la interpretación frente a la información que se está dando en las noticias, el énfasis de lo negativo, el conflicto, la violencia y la presentación de los defectos de los políticos más que de sus propuestas, todo lo cual general un caldo de cultivo que impacta negativamente en la cultura política de la sociedad. Esta propuesta ha sido seguida especialmente en el ámbito norteamericano por Cappella y Jamieson (1997), cuyos estudios han sido abordados por otros autores tanto en Norteamérica (Valentino et al., 2001) como en Europa (de Vreese, 2005; de Vreese y Elenbaas, 2008).

Desde la *teoría del framing*, Cappella y Jamieson (1997) plantearon que el tratamiento de la información política, especialmente durante campañas electorales, se realiza desde dos posibles enfoques: *el estratégico*, que conlleva centrarse en los aspectos negativos, de enfrentamiento entre candidatos, los sondeos, etc., o el temático, que implica dar información sobre las propuestas de los candidatos y partidos. Los resultados de su estudio mostraron que el uso del enfoque estratégico genera en los ciudadanos desconfianza y cinismo político. Sin embargo, los resultados de éste y otros estudios posteriores no son del todo consistentes (Rojas, 2006), pues se ha detectado que el consumo mediático también puede conllevar efectos positivos a nivel político. Esta es la idea de Norris (2000), quien plantea la *teoría del círculo virtuoso*, rompiendo así con la noción lineal del efecto mediático sobre las actitudes políticas.

De esta manera, se presupone que aquellas personas más activas políticamente hablando serán las que accederán en mayor medida a

contenidos informativos para acrecentar su información sobre política, generando a su vez mayor activismo político en todas sus facetas: interés, confianza, participación, etc.

Una línea similar es la planteada por Crespo (2007) al explicar la cultura cívica y la consolidación democrática en México durante el sexenio del Presidente Fox (2000-2006). Al referirse al interés en la vida política, local o nacional -cabría añadir también que internacional,- el autor la define como “una palanca básica para la participación eficaz” (p. 253), que entre otros aspectos conlleva la búsqueda de información para conocer el contexto político y las reglas de juego en que se vive. Y obviamente en esta búsqueda de información los hábitos comunicativos cumplen una tarea crucial. Ya sea a través del consumo de noticias sobre política en los medios de comunicación o a través del desarrollo de conversaciones, las personas pueden adquirir esa información necesaria para comprender el entorno político y social en que se desenvuelven. Plantea Crespo (2007) la duda de acerca de qué se produce primero, si el interés o la búsqueda de información, señalando que la respuesta es sin duda casuística. Habrá por tanto personas cuyo interés hacia la política les lleve a buscar más información a través de mecanismos comunicativos, pero también es posible encontrar personas a las que la obtención de información les despierte el interés en todo lo relacionado con la política.

Sin embargo, el consumo mediático no genera directamente un impacto en las actitudes políticas, sino que más bien será el tipo de medio al que se ha expuesto, la clase o características de los contenidos consumidos, junto a otros factores de propios del individuo, los que determinarán en última instancia el peso de la influencia mediática sobre las actitudes.

En este sentido, es de esperar que la exposición a programas televisivos con mayor carga sensacionalista, ya sean noticias o programas de entretenimiento, generen mayores niveles de apatía, desafección, cinismo y alineación políticos (Schreiber y García, 2004). Al respecto, Rojas (2006) ha detectado que el contenido de entretenimiento impacta negativamente en el conocimiento, sentimiento de eficacia y participación políticos, mientras que el consumo de noticias hace aumentar todos ellos. Además, se ha constatado que el tipo de medio también tiene una fuerte influencia sobre estas actitudes. Al respecto, el consumo de prensa y radio mejora la implicación, interés y participación políticos, mientras que el consumo televisivo puede

tener un impacto positivo aunque normalmente menos fuerte, (Hollander, 2007; Schreiber y García, 2004) o incluso negativo sobre las actitudes de las personas hacia la política (Avery, 2009).

Pero, no sólo el consumo mediático provoca un efecto sobre las actitudes políticas. También se ha detectado que las prácticas conversacionales tienen impacto sobre el aumento del interés, el sentimiento de eficacia política y la participación cívica y, especialmente, política (Rojas, 2006; Shah et al., 2007). Aunque la conversación política se desarrolla en el ámbito de la esfera privada, su influencia sobre la esfera pública es básica, llegándose a considerar como un “bloque constructivo fundamental de la democracia” (Kim, Wyatt y Katz, 1999 : p. 362). Ello se debe a que junto a la conversación política realizada con quienes tienen ideas similares, y que a priori puede producir mayor placer al confirmar las ideas previas, también se da con quienes piensan de forma diferente, estableciéndose así un diálogo público que promueve el aumento del conocimiento político, complejidad cognitiva e integración social (Rojas, 2006). En su estudio, Kim *et al.* (1999) detectaron que el consumo de los medios para buscar información temática genera mayor conversación política. Por su parte, esta conversación propiciaba, frente al consumo mediático, mayor participación política de los sujetos investigados.

1.3. Investigación sobre el impacto mediático en México

Como ocurre en otros terrenos de la investigación científica mexicana, las relaciones entre consumo de medios y actitudes políticas no han sido abordadas de forma empírica y sistemática anteriormente, constituyendo los únicos referentes encontrados varios estudios que han trabajado el asunto desde líneas cercanas.

Es el caso del estudio panel realizado por Moreno (2008) con motivo de las elecciones presidenciales de 2006, donde se evaluó el impacto que tuvo el seguimiento de noticias sobre la confianza en ciertos aspectos de índole político o electoral. El autor detectó que la búsqueda de información política a través de noticias en televisión, prensa y radio impactaba en la desconfianza con el proceso electoral de 2006 ($\beta = .02$, $p < .01$), generando mayor apoyo a medidas como la impugnación de los resultados ($\beta = .05$, $p < .01$), las movilizaciones ante los mismos ($\beta = .05$, $p < .01$) o la creencia de que hubo

un complot durante las elecciones de 2006 ($\beta = .05, p < .01$). Pero, el mismo consumo también impactó positivamente en la confianza hacia las instituciones y los procesos democráticos ($\beta = .02, p < .01$), observándose por tanto que las personas con implicación e interés político independientemente de su orientación ideológica buscaron en mayor medida los medios como factor de información para generar o reforzar sus ideas al respecto de los acontecimientos, ya estuvieran a favor o en contra de ellos.

Centrado en el análisis de la influencia del consumo mediático sobre la cultura política de los estudiantes mexicanos, Nateras (2007) analizó en 2005 una muestra de alumnos de primaria y secundaria de colegios públicos y particulares de la Ciudad de México. El estudio mostró que la exposición a la información política transmitida en los medios es bajo (49.3%) o medio (37.4%) entre los alumnos de primaria o secundaria, similar a lo mostrado por la Encuesta Nacional de Juventud realizada en 2005. Asimismo, Nateras (2007) detectó que sólo un 10% de los estudiantes analizados mostraban altos grados de consumo de información política, concluyendo así que el grado de interés e implicación en política es más bien bajo en este estrato de la sociedad.

Además, el estudio también puso de manifiesto la existencia de una asociación significativa entre el tipo de escuela y el nivel de información sobre la situación política de los niños. En este sentido, aquellos que estudian en escuelas particulares presentaban mayores grados de acceso a la información política que los de escuelas públicas. Finalmente, los resultados de la encuesta mostraron el bajo interés hacia la política (48%) entre los alumnos estudiados, pero no ofrecieron información sobre una posible relación entre consumo informativo y ese interés hacia la política.

Recientemente, Rodríguez y Muñoz (2009) han aportado datos empíricos que permiten vislumbrar algún tipo de asociación entre consumo de medios de comunicación y ciertas actitudes y comportamientos políticos. A partir de una muestra de estudiantes de primaria de la Zona Metropolitana de Monterrey, determinaron las claras relaciones que en el proceso de socialización política juega el tipo de escuela, la conversación política y el consumo mediático. Detectaron que la intención de participación política aumentaba con el sentimiento de eficacia política, el consumo de noticias y la conversación política con el padre. Por su parte, la valoración positiva de la participación electoral se asociaba con el sentimiento de

eficacia política y el visionado de noticias. La atención a las noticias también generaba mayor conocimiento de los actores políticos y, en el caso concreto de las noticias locales, aumentaba la valoración negativa de la política. Estos datos ofrecen evidencia que apunta a un impacto de la atención a las noticias sobre las actitudes políticas. Además, muestran cómo el impacto puede ser tanto positivo como negativo, quizá en función de la moderación de ciertas variables no contempladas en esta investigación (Avery, 2009).

Tomando en cuenta la revisión de la literatura anterior, que marca el importante papel jugado por los medios en la generación de actitudes políticas, el presente trabajo se plantea como objetivo principal conocer si en el contexto mexicano este proceso también se está produciendo. Y, más en concreto, saber cómo y en qué grado los hábitos comunicativos de la población mexicana, frente a otros factores posibles, están afectando en el interés hacia la política. El motivo para centrarse en este aspecto político en concreto tomándolo como variable dependiente se debe al importante papel que el interés juega en cualquier ámbito de la vida de las personas, y obviamente, también en el político. Es de esperar que las personas más interesadas sean también quienes busquen en mayor medida información en los medios, conversen sobre política más habitualmente con otras personas y tenga niveles mayores de participación cívica. Sin embargo, y siguiendo los postulados del círculo virtuoso, estas variables también pueden generar un aumento en el interés político y, por ende, en la sofisticación y participación política. Por ello, el presente estudio se plantea las siguientes preguntas de investigación que se tratarán de responder a partir del análisis de los datos sometidos a investigación:

PI 1: ¿Qué hábitos comunicativos dominan entre los mexicanos para obtener información sobre política?

PI 2: ¿Existe un impacto de la exposición a los medios sobre el interés político y, en caso de darse, qué medio contribuye en mayor medida a este efecto?

PI 3: ¿Qué hábito comunicativo tiene un mayor impacto en el interés político de las personas, la comunicación masiva o la comunicación interpersonal?

PI 4: ¿Hasta qué punto la comunicación interpersonal genera algún efecto moderador sobre el impacto de la comunicación masiva en el interés hacia la política?

2. Metodología

2.1. Sujetos participantes en el estudio

Para la realización del estudio, se utilizaron los datos correspondientes a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, realizada por la Secretaría de Gobierno de México¹. Esta encuesta se viene aplicando desde 2001 y los datos utilizados en este trabajo corresponden a su cuarta aplicación, que tuvo lugar entre el 3 y el 28 de noviembre de 2008. El diseño de la muestra de la encuesta fue probabilístico, trietápico, estratificado y por conglomerados, constituyendo la unidad última de análisis la persona, siempre que tuviera al menos 18 años cumplidos al momento de realizar la entrevista.

El tamaño de la muestra calculado para generar estimaciones a nivel nacional fue de cinco mil 46 viviendas. En total se entrevistó a 4383 personas de las 32 entidades federativas de la República, constituyendo la tasa de no respuesta un 13.1% del total de la muestra calculada. La media de edad global fue de 42.25 años (DE = 16.19), con un rango entre 18 y 96 años. El 56.4% de la muestra estaba constituida por mujeres (n = 2471), siendo el 43.6% restante hombres (n = 1912).

2.2. Instrumento y variables

La base total de la cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) estaba constituida por 324 reactivos. De entre ellos, se seleccionaron algunos a fin de crear nuevos indicadores que pudieran ser utilizados como variables del estudio. En concreto, se seleccionaron y crearon las siguientes:

Variables de control: Un primer bloque de preguntas vino constituido por aquellas relativas a cuestiones de tipo socio-demográfico de los participantes en el estudio. En este sentido, se les preguntó al respecto de su sexo y edad, cuyas datos han sido aportados anteriormente. Además, se evaluó su nivel educativo, preguntándoles para ello “¿Hasta qué año o grado aprobó en la escuela?”. Se utilizó la escala ordinal utilizada por la ENCUP para medir este aspecto, que oscila entre ninguno hasta doctorado, con un total de 10 grados concluidos.

¹ Se pueden ver los datos completos del estudio en la página web de Encuesta de cultura Política y Prácticas Ciudadanas: <http://encup.gob.mx/encup/>.

Exposición a medios de comunicación: Se evaluó el grado de exposición a los diferentes medios de comunicación con el objetivo de informarse sobre política. En todos los casos se utilizó una con una escala de Likert de 5 puntos, que oscilaba entre nunca y siempre. En concreto, se preguntó a los participantes qué tan se entera de política a través de las noticias en televisión ($M = 3.72$, $DE = 1.36$), las noticias de radio ($M = 2.43$, $DE = 1.53$) y de periódicos ($M = 2.19$, $DE = 1.50$). Se decidió utilizar los reactivos de forma independiente, a fin de poder evaluar el impacto de la exposición a cada medio con fines políticos, en vez de construir un único indicador de exposición. Además, al evaluar la consistencia interna del posible constructo creado por la adición de los tres reactivos, se detectó que ésta era baja ($\alpha = .59$), lo que abunda en la idea de que existen diferentes patrones de acceso a la información política a través de los medios, y por tanto es de esperar que la exposición a diversos medios también genere efectos políticos diferenciados en sus audiencias.

Conversación política: Dentro de los reactivos de que se componía el cuestionario de la ENCUP, se seleccionaron los cinco que evaluaban el grado de conversación sobre política con diversas personas. Mediante una escala de Likert, se midió si los participantes hablaban con amigos, familiares, compañeros de trabajo, profesores y/o sacerdotes nunca (1), cada dos meses o más (2), una vez al mes (3), una vez cada 15 días (4), una vez a la semana (5) o a diario (6). Los cinco reactivos fueron introducidos en un análisis factorial, a fin de detectar su relación conjunta en un único factor o en diferentes factores. Los resultados fueron significativos ($KMO = .71$, $\chi^2(10) = 3245.653$, $p < .001$), arrojando un único factor que explicaba en conjunto el 43.19% de la conversación política. Sin embargo, al calcular la consistencia interna del factor, las pruebas aconsejaron eliminar la conversación con profesores y con sacerdotes para poder lograr una consistencia aceptable. Con los tres reactivos resultantes se construyó un indicador de conversación política, ($M = 1.12$, $DE = 1.26$, $\alpha = .70$), lo que mostró que este hábito era bajo entre los participantes.

Interés en la política: Se les preguntó a los participantes acerca de su interés general por la política y todo lo relacionado con ella. Para ello se utilizó una escala de Likert de 4 puntos, que osciló entre nada y mucho ($M = 2.19$, $DE = .94$).

3. Resultados

3.1. Patrón de asociación de los hábitos comunicativos y el interés

Como primera parte del análisis de los datos, se procedió a evaluar las asociaciones existentes entre las variables participantes en el estudio, calculándose correlaciones bivariadas entre cada uno de los reactivos relativos a la exposición mediática, el relativo a la conversación política y aquel que medía el interés demostrado hacia los temas políticos (Ver datos en la Tabla 1). En primer lugar, destacó la alta asociación entre las diferentes variables relativas a la exposición a los diferentes medios para la búsqueda de información política. En especial se observó cómo era muy fuerte la correlación entre el consumo de televisión con el consumo de prensa ($r = .362$, $p < .001$) y con el consumo de radio ($r = .318$, $p < .001$). Fue algo menor sin embargo la asociación detectada entre consumo de prensa y de radio, aunque igualmente se detectó que ésta era estadísticamente significativa ($r = .285$, $p < .001$).

Tabla 1
Correlaciones bivariadas (Pearson) entre las variables de hábitos comunicativos y de interés hacia la política

	1	2	3	4	5
Exposición a noticias de TV	-	.362***	.318***	.285***	.215***
Exposición a periódicos		-	.289***	.377***	.254***
Exposición a noticias de radio			-	.263***	.218***
Conversación política				-	.452***
Nivel de interés en política					-

Nota: Las asociaciones fueron significativas a nivel estadístico *** $p < .001$

En lo relativo a la conversación política, este hábito se asociaba de forma potente con la búsqueda de información política a través de los medios. Pero en especial, la mayor asociación se detectó entre los mexicanos que indicaban consumir mucho la prensa ($r = .377$, $p < .001$). Tanto para la televisión ($r = .285$, $p < .001$) como para la radio ($r = .263$, $p < .001$) las asociaciones fueron menores, si bien también

eran significativas y positivas. Finalmente y dentro de este análisis bivariado, se detectaron fuertes asociaciones del interés demostrado por los participantes en el estudio hacia la política con sus hábitos comunicativos (Ver datos en Tabla 1). En especial fue muy fuerte la asociación con respecto a la conversación política ($r = .452$, $p < .001$), siendo muy alto el interés político entre quienes más conversaban sobre política. También fue fuerte la asociación con los hábitos de comunicación masiva estudiados. Sobre todo se detectó un interés mayor en la política entre quienes consumían prensa para informarse de estos aspectos ($r = .254$, $p < .001$), aunque también fue significativa la asociación con respecto al consumo de radio ($r = .218$, $p < .001$) y, en último lugar, de televisión ($r = .215$, $p < .001$).

3.2. Factores explicativos del interés ciudadano hacia la política

Con el objetivo de explicar los motivos del interés demostrado hacia la política por parte de los encuestados, se realizó una regresión lineal jerárquica, introduciendo los diferentes bloques de variables independientes las relativas a los aspectos socio-demográficos (modelo 1), la exposición a las noticias de los medios de comunicación (modelo 2), y el mantenimiento de conversación política o comunicación interpersonal (modelo 3). Todas estas variables cumplieron el supuesto de independencia respecto de la variable dependiente, atendiendo al valor del test de Durbin-Watson que fue de 1.87, y por tanto superior al 1.5 e inferior al 2.5 que son los límites máximos permitidos. A pesar de que el primer modelo tan sólo explicara el 1.7% de la varianza, el impacto de todas las variables incorporadas fue estadísticamente significativo, sin duda debido al elevado tamaño de la muestra (Ver datos en Tabla 2).

Los datos de este primer modelo revelaron que ser hombre, con poca edad y con nivel alto educativo serían las variables socio-demográficas que explicarían el interés en la política. Sin embargo, los resultados de los demás modelos calculados revelaron que con la inclusión de las restantes variables, el peso de las demográficas disminuía hasta llegar a desaparecer en el modelo 3. Un resultado que se considera estimable, pues el objetivo final de la inclusión en el primer modelo de estas variables era poder controlar su impacto.

Al incorporar el bloque de variables relativas a la comunicación masiva, el porcentaje de varianza explicada aumentó, impactando el

consumo de información política a través de los medios de comunicación estudiados el 8.5% del interés hacia la política. Los resultados obtenidos en el modelo 2 (Ver datos en la Tabla 2) reflejan que la lectura de periódicos fue el factor que en mayor medida explicaba el interés dentro de este bloque ($\beta = .163$, $p < .001$), seguido de la exposición a noticias de radio sobre política ($\beta = .134$, $p < .001$). El medio que impactó en un menor nivel, aunque también lo hizo de forma significativa y positiva, fue la televisión ($\beta = .105$, $p < .001$). Por tanto, se observa que todos los hábitos de comunicación masiva seguidos para enterarse sobre política explicaban de forma positiva el aumento de interés hacia esta faceta de la vida del país.

Tabla 2
Regresión jerárquica para predecir el interés hacia la política

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
<i>Variables socio-demográficas</i>			
Sexo	-.084***	-.049***	.007
Edad	-.050**	-.033*	-.011
Año o grado aprobado en escuela	.078***	.037*	.010
Incremento de R^2	.017***		
<i>Comunicación masiva</i>			
Exposición a noticias de TV		.105***	.056***
Exposición a periódicos		.163***	.064***
Exposición a noticias de radio		.134***	.082***
Incremento de R^2		.085***	
<i>Comunicación Interpersonal</i>			
Índice de conversación política			.391***
Incremento de R^2			.121***
Total R^2			.223

Nota: N = 4286 a Se codificó la variable como dummy, donde 1 significa ser mujer. b Se recodificó la variable como dummy, donde 1 significaba identificarse algo o mucho con algún partido político. Los coeficientes reportados en la regresión son los tipificados (β). Las asociaciones fueron significativas a nivel estadístico * $p < .05$; *** $p < .001$

Sin embargo, también era interesante para este estudio determinar el grado en que la conversación política, en tanto que hábito comunicativo seguido para la búsqueda de información política, impactaba sobre el interés y si además moderaba el efecto de la comunicación masiva. El modelo 3 calculado introdujo el reactivo correspondiente a la conversación política, haciendo que la varianza

explicada aumentara en un 12.1%, lo que constituyó el mayor cambio de R2 detectado en el estudio (Ver datos en la Tabla 2). El principal resultado de este análisis es el importante impacto que tuvo el desarrollo de conversaciones con otras personas para informarse acerca de asuntos políticos sobre el interés demostrado por los mexicanos hacia todo lo relativo con la política ($\beta = .391$, $p < .001$). Además de constituir el principal factor predictivo del interés, también se detectó que su incorporación a la ecuación calculada en el modelo 3 hacía desaparecer por completo la influencia de las variables socio-demográficas, moderando además de forma importante el impacto del consumo o exposición a medios para informarse de política. Sin duda, el mayor impacto se dio con respecto al consumo de prensa, pasando de ser el principal factor explicativo a ocupar la penúltima posición ($\beta = .064$, $p < .001$), por encima de la influencia de la televisión ($\beta = .056$, $p < .001$) y debajo de la radio ($\beta = .082$, $p < .001$). Ello sugiere que el impacto de estos dos últimos medios puede ser diferente a la prensa, que podría actuar en conjunto con la conversación política, aunque es una línea que debe ser investigada con mayor detenimiento.

4. Discusión y conclusiones

Los análisis descriptivos realizados de los datos oficiales de la ENCUP de 2008 sobre cultura política en México revelan un consumo moderado de los diferentes medios de comunicación para buscar información sobre política. Tan sólo la exposición a la televisión superó la media teórica, situándose como el medio cuyas noticias son más seguidas por la sociedad mexicana para enterarse sobre política. En contraste, la prensa era el formato menos utilizado, lo que sorprende al ser normalmente este el medio que suele aportar más profundidad y amplitud en sus informaciones. En general, estos resultados no son muy diferentes a los encontrados en estudios previos, pues la televisión siempre suele ocupar un lugar predominante entre los medios como fuente informativa para una gran parte de la sociedad mexicana (Abundis, 2007; Rodríguez y Muñiz, 2009).

Junto a este resultado, también se obtuvo el dato preocupante de la falta de conversación política que se encuentra entre los mexicanos. La comunicación interpersonal no parece ser el método predilecto

para buscar información política, lo que también contribuye obviamente a que no se generen procesos de intercambio de ideas y reflexión colectiva de los acontecimientos actuales. Quizá ello se deba a que la política no es un tema recurrente e interesante para las conversaciones de las personas, o quizá porque sea un tema delicado y complejo para una parte de la población que, debido a ello, prefiere evitarla en sus conversaciones. Los datos de la ENCUP de 2008 reflejan que para una parte importante de la sociedad mexicana la política constituye algo complicado, lo que puede ayudar a que no sea un tema recurrente en sus conversaciones con otras personas de su entorno familiar o social.

Pero, si se ponen en relación ambos resultados, la duda que surge es ¿qué tipo de información política están recibiendo los mexicanos de sus medios? Crespo (2007) señala que la recepción de información es un factor clave para conseguir que la política deje de ser algo complicado, lo que permitiría desarrollar en mayor medida conversaciones sobre política. Los resultados obtenidos reflejan que a pesar de que el consumo de medios para informarse no es muy bajo, sin embargo no se desarrollan muchas conversaciones sobre lo que se ha aprendido o conocido en esas noticias. En este punto, surge la necesidad de conocer cuáles son los contenidos de las noticias u otras fuentes de información sobre política que están llegando a los mexicanos a través de los medios de comunicación. A qué aspectos se está dando cobertura en esos contenidos y desde qué puntos de vista o con qué tratamientos particulares (*framing*) Más aún cuando según los datos obtenidos en este estudio, el medio menos utilizado para informarse sobre política (la prensa), sin embargo era el que más se asociaba con la conversación, mientras que la televisión, con el mayor nivel de consumo, tenía sin embargo una asociación menor con los hábitos comunicativos que implican intercambio de ideas y opiniones sobre la política.

Al respecto de estos datos, parece muy importante discutir el grado de interés hacia la política detectado entre los mexicanos encuestados. Si bien este nivel no era alto, pues se situaba entre poco y algo, se presume como muy “aceptable” y separado a la tradicional idea de una falta de interés total en la política. Con todo, hay que seguir concluyendo con Crespo (2007) que es un círculo pequeño de la sociedad el interesado realmente en todo lo que ocurre en torno a la cosa pública, debido a que como señala el autor, el interés político

no es algo inherente a la naturaleza humana. Este interés relativamente bajo concuerda con los bajos niveles de conversación política comentados previamente, y con la fuerte asociación entre ambas variables encontrada en el análisis de los datos de la ENCUP de 2008. A tenor de todos estos datos, se puede concluir que el grueso de la sociedad interesado en la política no es tan pequeño como se cree, pero el realmente informado y participativo sí parece serlo.

En cuanto a los resultados sobre la influencia de las prácticas comunicativas en el interés hacia la política, se observa que mantener conversaciones sobre política constituye el factor más importante que explica el interés de los encuestados. Muy por encima del impacto que tienen las variables del consumo de medios. Con todo, es de destacar que el consumo de todos los medios de comunicación contribuyera de forma positiva a hacer aumentar el interés en la política. Unos resultados que parecen confirmar la tesis del círculo virtuoso (Crespo, 2007; Norris, 2000; Rojas, 2006), pues el desarrollo de prácticas comunicativas masivas explica un aumento en el grado de interés por la política, lo que debería llevar a que entre estas personas también aumentara la implicación y participación en todos los aspectos de índole cívico y social. Además, es muy interesante destacar lo que parecen ser dos vías de impacto de los hábitos comunicativos en el interés. Por una parte, consumir televisión y radio explicaba de forma positiva esta actitud, aunque de forma moderada. Por la otra, pareciera que la exposición a la prensa generaba mayores niveles de conversación interpersonal, contribuyendo en conjunto a aumentar más fuertemente el interés por la política.

Todos estos datos parecen descartar la tesis del malestar mediático, del videomalestar o del cinismo político (Avery, 2009; Cappella y Jamieson, 1997; Schreiber y García, 2004; Valentino et al., 2001). Todos los medios consiguieron acrecentar el interés de los mexicanos por la política, por lo que sería interesante seguir estudiando los procesos de adquisición de información y de generación de interés para detectar si realmente se está produciendo en México un círculo virtuoso en la línea de la tesis planteada por Norris (2000). De todos modos, hay que recordar que el estudio se realizó en 2008, momento en que la tensión poselectoral de 2006 había disminuido en parte y había una mayor tranquilidad política y social. Sería conveniente observar si en el contexto actual, de aumento de tensión por acontecimientos como el inicio de los movimientos de cara a las elecciones

de 2012 en el terreno político o la lucha contra el narcotráfico en el social, los resultados serían similares.

A la vista de los resultados obtenidos, se considera muy importante destacar el resultado que parece aventurarse con respecto al impacto de la conversación política sobre el interés hacia la política. Lo que se podría esperar es que la conversación mediara el impacto de las noticias sobre las actitudes políticas: aquellos que más ven noticias, también hablan sobre lo que han visto en ellas y esto genera interés. Sin embargo los datos estadísticos relativos al interés indican que la conversación contribuye más bien a reducir el impacto de los medios. Ello puede llevar a pensar que las verdaderas fuentes informativas no son tanto los medios, sino más bien otras personas con quienes se habla habitualmente sobre política. Sin embargo, esta evidencia no es del todo concluyente, por lo que se necesitarán más estudios que profundicen en el papel tan importante que juega la conversación para moldear las actitudes políticas.

Es obvio que no es necesario que la mayor parte de la sociedad esté interesada en política para que el sistema democrático funcione. Sin embargo, sí es necesario que la mayoría de la sociedad tenga acceso a fuentes de información que contribuyan a acrecentar su conocimiento político. Ello ayudará, no sólo a formar personas más participativas cívica y políticamente hablando, sino que favorecerá que su participación democrática sea más efectiva y responsable, al derivar de una reflexión realizada sobre la base de una información política adquirida, procesada, interpretada, discutida y utilizada para tomar decisiones y realizar comportamientos. Pero, no sólo es importante la existencia de buenos mecanismos comunicativos sobre política para generar mejores ciudadanos, más participativos e implicados, a nivel individual. Los estudios, como el desarrollado por Rodríguez y Muñiz (2009), ponen de manifiesto el crucial papel que desempeña la familia, y más en concreto los padres, en la socialización de los niños. Ello pone de manifiesto la importancia que tiene el desarrollo de los hábitos comunicativos en todas las capas de la sociedad y etapas de la vida del individuo, tanto en la búsqueda de información como en el intercambio de opiniones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abundis, F. (2007). Los medios de comunicación en México. *AMAI*, 13, pp. 42-45.
- Avery, J. (2009). Videomalaise or Virtuous Circle? The Influence of the News Media on Political Trust. *International Journal of Press/Politics*, 14(4), pp. 410-433.
- Ball-Rokeach, S. J., & DeFleur, M. L. (1976). A dependency model of mass media effects. *Communication Research*, 3(1), pp. 3-21.
- Cappella, J. N., and K. H. Jamieson. 1997. *Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good*. Nueva York: Oxford University Press.
- Crespo, J. A. (2007). *Cultura cívica y consolidación democrática bajo el gobierno de Fox*. En Secretaría de Gobernación (Ed.), *Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006* (pp. 249-281). Ciudad de México: Secretaría de Gobernación.
- Davies, J. (2009, mayo). *The Effect of Media Dependency on Voting Decisions*. Ponencia presentada en la reunión anual de la International Communication Association, Chicago, EEUU.
- de Vreese, C. H. (2005). The spiral of cynicism reconsidered: the mobilizing function of news. *European Journal of Communication*, 20(3), pp. 283-301.
- de Vreese, C. H. y Elenbaas, M. (2008). Media in the game of politics: Effects of strategic metacoverage on political cynicism. *International Journal of Press/Politics*, 13(3), p. 285.
- Hindman, D. B. (2004). Media System Dependency and Public Support for the Press and President. *Mass Communication and Society*, 7(1), pp. 29-42.
- Hollander, B. A. (2007). Media Use and Political Involvement. En R. W. Preiss, B. M. Gayle, N. Burrell, M. Allen y J. Bryant (Eds.). *Mass media research: Advances through meta-analysis* (pp. 377-390). Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kim, J., Wyatt, R. O. y Katz, E. (1999). News, Talk, Opinion, Participation: The Part Played by Conversation in Deliberative Democracy. *Political Communication*, 16(4), pp. 361-385.
- McCombs, M. y Evatt, D. (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting. *Comunicación y Sociedad*, 8(1), pp. 7-32.

- Moreno, A. (2008). La opinión pública mexicana en el contexto post-electoral de 2006. *Perfiles latinoamericanos*, 16(31), pp. 39-63.
- Nateras, J. O. (2007). Información política en estudiantes de primaria y secundaria: Aspectos socioeconómicos y exposición a medios de comunicación: los inicios de la socialización política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 12(35), pp. 1357-1403.
- Norris P. 2000. *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodríguez, A. y Muñiz, C. (2009). Recepción de la información política televisada en niños regiomontanos durante la campaña presidencial 2006. *Comunicación y Sociedad*, 11, 99.
- Rojas, H. (2006). Comunicación, participación y democracia. *Universitas Humanística*, 62, pp. 109-142.
- Schreiber, D. y García, O. (2004). ¿Videomalestar o círculo virtuoso? Una aproximación empírica a la exposición mediática y el compromiso político en España y Alemania. *Política y Sociedad*, 41(1), pp. 131-143.
- Shah, D. V., Cho, J., Nah, S., Gotlieb, M. R., Hwang, H., Leem, N., Scholl, R. M. y McLeod, D. M. (2007). Campaign Ads, Online Messaging, and Participation: Extending the Communication Mediation Model. *Journal of Communication*, 57(4), pp. 676-703.
- Valentino, N., Matthew A., Beckmann, N. y Buhr, T. A. (2001). A Spiral of Cynicism for Some. *Political Communication*, 18, pp. 347-367.

LA IMPORTANCIA DE UNA EDUCACIÓN EN CIUDADANÍA SOCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Mtra. Diana Rocío Espino Tapia*

“La voluntad completamente loable de ir a ver las cosas de cerca, lleva a veces a buscar los principios explicativos de las realidades donde no están... el verdadero objeto del análisis que hay que construir contra las apariencias y contra todos aquellos que se contentan con ratificarlas, es la construcción social (o, más precisamente, política) de la realidad revelada a la intuición”.

Bourdieu, Pierre (2000). *La miseria del mundo*.

SUMARIO: 1. La consolidación del Estado democrático 2. Situación actual de la Democracia en América Latina 3. La encrucijada de la ciudadanía social y la actual crisis del Estado Social de Derecho 4. La situación de la ciudadanía social en América Latina: De la desigualdad y la pobreza 5. La importancia de una educación en derechos sociales para la construcción de una sociedad democrática.

1. La consolidación del Estado democrático

La democracia no sólo constituye un régimen político, ni se agota en él. La democracia como régimen implica elecciones periódicas, competitivas e institucionalizadas, a la vez que un conjunto de derechos y libertades constitucionales como las libertades de asociación, expresión, movimiento, entre otros. El régimen configura un componente importantísimo de la democracia por dos motivos: en primer lugar porque su ausencia significa simplemente que no hay democracia, en segundo lugar, porque su existencia define la ciudadanía política, es decir el derecho a votar, a ser electos y el ejercicio de libertades

* Profesora de Derechos Fundamentales y Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestra en Derecho Constitucional y Gobernabilidad.

intrínsecamente relacionada con el ejercicio del poder. Por tanto, la ciudadanía política implica igualdad en términos de derechos, libertades y obligaciones.

Por otro lado, la democracia en sentido pleno implica la existencia de otros tipos de ciudadanía: civil, social y cultural. El politólogo Guillermo O'Donnell señala que el régimen democrático no garantiza, como la experiencia de América Latina muestra, la vigencia de esos otros aspectos de la ciudadanía. Pero señala que sí se considera que el régimen democrático instituye una visión de un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que pueden ser muy relevantes para el bien público. En este sentido, es injustificado ignorar el tema clásico de las condiciones sociales de la democracia (O'Donnell, 2008).

Respecto a esta idea, el autor señala que “El Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia” (O'Donnell, 2008: 31). Para él, “un buen Estado”, es decir, un Estado consistente con la democracia, es un Estado que se inscribe en su propia legalidad, se implementa por medio de sus burocracias y junto con la sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Termina su reflexión enfatizando: “Los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia” (O'Donnell, 2004).

Por consiguiente, las características de un Estado para la *democracia* son: 1) la eficacia de las burocracias estatales 2) la efectividad de su sistema legal 3) su papel de foco de identidad y 4) su condición de filtro. Las cuatro dimensiones básicas del Estado son históricamente contingentes, por lo tanto la medida de su logro debe ser establecida empíricamente.

Así, un Estado para la *democracia* es aquel en el que su sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos.

Puede además decirse que en la medida en que un Estado satisface estos aspectos, se impulsa la expansión y consolidación de las diversas ciudadanía, va adquiriendo el carácter de consonante con la democracia, no ya simplemente de un Estado que contiene un régimen democrático sino un Estado que realmente “vive” en democracia. En

este sentido, O'Donnell define al Estado de y para la democracia como: "Un Estado que además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes" (O'Donnell, 2008).

2. Situación actual de la Democracia en América Latina

Los Estados latinoamericanos, en su proceso de transición democrática no solo deben adoptar este régimen tal cual lo hemos planteado para contrarrestar las históricas injusticias sociales sino que además, es conveniente para el desarrollo económico de la región. Un aspecto sumamente importante sobre el análisis del índice de democracia existente en un Estado es que este resulta muy útil para prever la eficacia de la cooperación y la ayuda al desarrollo. Está comprobado que las deudas condonadas y el dinero concedido a regímenes no democráticos sirven para beneficiar a una determinada élite política y económica y suponen una carga para las generaciones presentes y futuras del Estado, condenadas a ver vulnerados sus derechos fundamentales (tantos los liberales como los sociales) y ver retrasado su desarrollo económico a causa de la malversación de fondos y la corrupción de sus gobernantes. (Iglesias, 2004).

Actualmente, el nivel de democracia existente en un Estado no es precisamente una directriz que guíe el accionar de los principales entes de ayuda económica internacional. Así tenemos, por ejemplo que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no se interesan mucho por la calidad de las democracias a la hora de establecer sus programas de ayuda internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial distribuyó casi 18 mil millones de dólares en ayuda al desarrollo el año 2003 sin importarle si los gobiernos que gestionan el dinero eran democráticos o tiranos. De esta forma acabó concediendo préstamos a más de 10 dictaduras (Toussaint, 2004). Y esto a pesar de que los estudios realizados por sus propios analistas e investigadores muestran la importancia de la democracia para la prestación de servicios y la eficacia de la ayuda.

Este fenómeno se debe principalmente a la doctrina imperante en muchos organismos internacionales que desvincula el progreso

económico del país con el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, es importante recalcar que el desconocimiento de los derechos políticos pone en peligro la eficacia de la ayuda y el buen uso de los recursos cedidos por las instituciones financieras internacionales, principalmente debido a la falta de fiscalización de los fondos por parte de sus principales destinatarios, los ciudadanos.

Por otro lado, resulta complejo establecer criterios objetivos de democratización a partir de los cuales se pueda condicionar una ayuda sin discrecionalidad.

Actualmente, la Ciencia Política ha desarrollado una amplia gama de indicadores para analizar el nivel de democracia. Esto ha llevado que a partir del desarrollo de estos indicadores, se hayan realizado numerosos estudios para analizar los determinantes y los efectos de la democracia. Este análisis, lamentablemente, sólo ha servido al ámbito académico y su aplicación al ámbito de la cooperación ha sido muy limitado.

El estudio y análisis de la democracia resulta relevante para el bienestar y el desarrollo socioeconómico de un Estado. Es a través de las instituciones democráticas del Estado que se genera la redistribución de las riquezas, se proveen bienes públicos básicos y se controlan y corrigen los fallos del mercado. La importancia de la democracia también se ha recalcado por su impacto positivo sobre el crecimiento económico, la inversión, el respeto a los derechos humanos, el acceso a los servicios básicos, y otros elementos básicos del desarrollo, (PNUD, 2004).

A pesar de estas ventajas, se debe tener presente que los indicadores de democracia muchas veces atienden únicamente a unas condiciones mínimas de democracia, despreocupándose por otras dimensiones básicas de la institucionalidad democrática como son la integración social, el respeto a los derechos sociales, etc.

Por otro lado, la mayoría de estos indicadores sobre el análisis del índice de la democracia se inspiran en el modelo propuesto por Robert Dahl, quien contempla dos dimensiones básicas de la democracia: 1) la participación a través del ejercicio efectivo de los derechos políticos, y 2) el debate público sobre las alternativas planteadas por los partidos en competencia (Dahl, 1989).

Para tener una visión más integral y superior a tan solo el nivel de democracia electoral existente en un Estado, es necesario complementar este con otros indicadores que incidan en otros aspectos

de la realidad democrática, donde se centre que la democracia no sólo está compuesta por el ejercicio de los derechos políticos sino que también existe una ciudadanía civil y una ciudadanía social. La democracia tiene múltiples dimensiones que no solo se agotan con el establecimiento de instituciones democráticas, sino con el reflejo de esta democracia en la realidad de los ciudadanos.

2.1. Indicadores democráticos en el informe del PNUD sobre “Democracias en América Latina”

El informe *“La democracia en América latina: hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos”* presentado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el 2002, tiene un capítulo titulado “Indicadores de desarrollo de la democracia” en el cual los analistas construyen una serie de indicadores que sirven para describir la situación de las democracias en América Latina. Estos indicadores están divididos en tres grandes indicadores continentales: 1) aquellos referidos a la ciudadanía política 2) los referidos a la ciudadanía civil y finalmente 3) la dimensión social de la democracia, definida en la ciudadanía social.

2.1.1. La ciudadanía política

Este indicador analiza una de las dimensiones consideradas clásicas de la teoría política, el régimen electoral, medida a través del índice de democracia electoral (IDE).

Este índice analiza el aspecto de la democracia por el cual los ciudadanos ejercen sus derechos políticos, es decir, en el sentido clásico, manifiestan su libre voluntad sobre las cuestiones y decisiones concernientes a la actividad pública estatal. Analiza el derecho al voto, la transparencia de las elecciones (es decir, la medida en que las preferencias de los electores son reflejadas fielmente a través del proceso electoral), el libre ejercicio del derecho al voto (que es la libertad del votante de escoger entre alternativas) y si es por medio de las elecciones que se accede a los cargos públicos (donde se plantean dos cuestiones básicas: 1) la elección es el medio por el cual se ocupan los cargos públicos principales 2) si se les respeta la

estabilidad en esos cargos de acuerdo a Ley). Es importante señalar que las violaciones a cualquiera de estos derechos políticos acarrearán una limitación muy importante del régimen democrático. Pero como ya habíamos mencionado antes, el IDE es una medida mínima de democracia, pues para el establecimiento de una democracia plena, es sólo el primer paso.

Existen otros indicadores del régimen democrático del acceso al gobierno como la participación electoral (que señala el número de votantes en los procesos electorales), la competencia electoral y la selección de candidatos (la cual ofrece información sobre el proceso de selección de los candidatos, la apertura de las oportunidades electorales a sectores minoritarios de la sociedad, y el tema del financiamiento político de las campañas) y la representación electoral (donde se observa las características de las personas y los partidos que acceden a cargos públicos electos).

Existen otras dimensiones de la ciudadanía política que no sólo gira en torno a los vínculos electores–elegidos, sino que resalta la orientación de los que toman estas decisiones: hacia el bien público o hacia fines privados. Aquí nos introducimos al campo de la fiscalización del ejercicio del poder público. El primer tema a tratar es la relación entre los poderes constituidos clásicos. El control político es más eficaz cuando hay una verdadera división de poderes, pues cada poder posee facultades para controlar y sancionar la conducta del otro. Un segundo tema a tratar es el control que ejercen las agencias especializadas de control que contribuyen siendo un control horizontal de las actividades del Estado. Sus funciones son más delimitadas y específicas. Aquí tenemos, por ejemplo, las Contralorías, los Ministerios Públicos y las Defensorías del pueblo, que son las agencias especializadas existentes en América latina.

Otro tema a tomar en cuenta es la existencia de mecanismos de democracia directa que ofrece a los ciudadanos oportunidades para contribuir a la gestión de asuntos públicos. También tenemos como indicadores del ejercicio de derechos políticos el control de la corrupción en la gestión pública y el clientelismo.

2.1.2. La ciudadanía civil

Los principios que animan la ciudadanía civil son 2: surgen para establecer límites al ejercicio del poder y procuran establecer la garantía estatal de igualdad jurídica y libertad de las personas. Para este análisis se ha tomado en cuenta cuatro componentes: 1) la igualdad legal y la protección contra la discriminación 2) la efectiva protección del derecho a la vida, a la integridad física y la seguridad 3) el correcto funcionamiento del sistema de administración de justicia y 4) la libertad de prensa y derecho a la información, los que son derechos civiles clásicos, importantes en cuanto afectan el ejercicio de otros derechos ciudadanos.

2.1.3. La ciudadanía social

La ciudadanía social se refiere al ejercicio de los derechos sociales, mediante los cuales, a través de la satisfacción de sus necesidades básicas se permita al ciudadano el pleno desarrollo de sus capacidades que le permitan vivir una vida digna. A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales no están enunciados claramente en las Constituciones ni en las legislaciones de los Estados y constituyen básicamente (aunque no exclusivamente) obligaciones positivas que requieren de presupuesto estatal y son de desarrollo programático. No se establecen obligaciones concretas, son más que nada directrices a seguir en el establecimiento de políticas públicas. Aquí tenemos como indicadores por ejemplo, el ejercicio de los derechos a la salud y a la educación que son los componentes básicos de la ciudadanía social. Sin embargo, no podemos ignorar la importancia que tiene a su vez, el derecho a la alimentación y los derechos al trabajo y a la seguridad social. Por medio de la satisfacción de estos derechos se da efectividad a un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condiciones de igualdad.

Los principales indicadores de la ciudadanía social son: salud, educación, empleo y la pobreza y desigualdad. Estos indicadores están, a su vez, divididos en dos dimensiones: 1) la satisfacción de las necesidades básicas y 2) la integración social (donde se analizan los problemas de pobreza, desempleo y desigualdad). Este último de

gran importancia pues en la medida que la ciudadanía social contenga un componente económico, el empleo, para la mayoría de la población, será un pilar básico para su ciudadanía pues es la forma como el ciudadano aporta al sistema de producción y por el cual se hace de los medios que le permita gozar de sus derechos.

3. La encrucijada de la ciudadanía social y la actual crisis del Estado Social de Derecho

A pesar de la conquista que supuso el reconocimiento de libertades públicas que permitieran al individuo el libre desarrollo de su libertad por el Estado, los movimientos socialistas se percataron que, en una sociedad en donde todos gozan de libertades fundamentales, unos pueden sacarle mucho más provecho que otros pues cuentan con los medios materiales para hacerlo. El individuo que carece de salud, vivienda, alimento, educación o trabajo en épocas de crisis económica como la que vivimos actualmente puede ser libre, pero no saca provecho de serlo, cuando otros que si cuentan con estos bienes, efectivamente gozan de esa libertad (Pisarello, 2007: 17).

En este contexto, se retoma la importancia de una idea que ya a mediados del siglo pasado propusiera Thomas Marshall: la idea de la ciudadanía social (Marshall, 1949). Como tal, viene a ser el complemento de la ciudadanía civil y política, donde la comunidad política no solo reconoce y garantiza los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales. Un Estado Social de Derecho está obligado constitucionalmente a tratar a sus ciudadanos como ciudadanos sociales a los cuales a la vez de proteger sus libertades civiles y políticas, se les debe de otorgar los mínimos vitales para que puedan desarrollar su personalidad: alimento, salud, vivienda, educación, trabajo y seguridad social.

En la visión clásica aportada por Thomas Marshall, la progresión en el reconocimiento de los derechos (civiles, políticos y sociales) era la que de forma automática, permitía la constitución de sujetos autónomos, miembros plenos de una comunidad. Así se delimitó el único vehículo para la construcción de una ciudadanía: Un Estado benefactor, con orientación redistributiva, que pudiera mitigar la desigualdad económica inherente a las sociedades capitalistas mediante la provisión de servicios de bienestar (Forstshoff, 1986).

El Estado de bienestar tuvo como uno de sus focos mantener la igualdad en el acceso de bienes que permiten definir la calidad de la ciudadanía, en reacción ante aquel liberalismo que no reconocía como legítima la intervención del Estado (Ferrajoli, 2003). Sin embargo, uno de sus presupuestos pareciera haberse revelado como errado: el de que los derechos sociales, por sí solos, habilitan a los ciudadanos para constituirse en miembros plenos de la comunidad, o sea para ejercer sus deberes ciudadanos.

Desde hace algunos años nos encontramos ante una crisis de la estructura del Estado Social entendido como Estado de bienestar. Para superar esta crisis, el modelo de Estado Social debe reestructurarse tomando como punto de partida ya no un Estado de bienestar "residual", sino el llamado Estado institucionalista o desarrollista (Titmus, 1981) que tiene como meta la satisfacción de las necesidades fundamentales del individuo y cuyas políticas sociales no van dirigidas exclusivamente a la erradicación de una pobreza extrema sino a la igualdad, lo que significa el desarrollo de la capacidad de autonomía y la plena realización de todos los individuos (Monereo Pérez, 1996).

Esta redefinición del Estado Social se hace necesaria por el surgimiento de una nueva cuestión social, es decir, situaciones sociales que han mutado y para las cuales el modelo de Estado social no es suficiente y que genera distintas formas de pobreza y exclusión. De esta situación deviene la urgente necesidad de conformar un conjunto de medidas de intervención jurídica e institucional que conlleven a una nueva visión de ciudadanía también entendida como una ciudadanía social y al mismo tiempo, una transformación en la visión debilitada de los derechos sociales a favor de la defensa de auténticos derechos sociales constitucionalizados.

El fenómeno de la globalización afecta gravemente a los individuos en la realización de sus necesidades más básicas, al reducirse a un cruel "imperio de la economía". Ante esta situación, se precisa la promoción de una globalización político-jurídica donde se persiga un intervencionismo social-económico del Estado, una internacionalización de los derechos sociales y un universalismo del pluralismo (Fariñas Dulce, 2000).

Los derechos sociales son piedra de toque de la legitimidad política (Fernández Segado, F., 1993). Esto se entiende en la medida en que los derechos humanos constituyen el criterio máximo de legitimidad política, de manera que la dominación que ejerce el gobierno sobre sus ciudadanos es legítima en la medida que respete y promueva los

derechos humanos y; no lo es, cuando no los garantiza o no lo hace en grado suficiente. Sin embargo, el concepto de derechos sociales es un concepto controvertido pues no ha habido un consenso en la doctrina sobre cuáles son o en qué consisten, y si significativas discrepancias. En este punto podemos resaltar la importancia de clarificar el concepto de derechos sociales para la construcción de una democracia social, característica del actual Estado Social y constitucional de Derecho. Una incorrecta concepción de los derechos sociales genera una incorrecta concepción de los derechos humanos y, por lo tanto, una incorrecta configuración del criterio máximo de legitimidad política. Esto conlleva a que un gobierno ilegítimo, pase por legítimo (García, 2007).

4. La situación de la ciudadanía social en América Latina: de la desigualdad y la pobreza

El trabajo de la PNUD (2004) *La democracia en América Latina* señala que la democracia incluye, pero no se agota en los derechos políticos. Da cuenta del avance que en materia de derechos políticos se ha producido en la región, pero se constata una creciente insatisfacción por lo que se denominó ciudadanía social, es decir, la posibilidad que tienen las personas de tener sus derechos sociales garantizados. A partir de esta constatación se concluye que para fortalecer la democracia en nuestra región, el Estado debe buscar ampliar los derechos ciudadanos en el ámbito civil, social y cultural, a la vez de garantizar su respeto y satisfacción. Este tipo de Estado sería el estadio superior de una institucionalidad democrática que efectivamente garantiza y continuamente extiende todos los derechos de todos los ciudadanos.

Una mirada a la historia reciente en América Latina demuestra que ni en los mejores momentos de expansión de sus economías, la región ha logrado resolver su profunda desigualdad y sus altos niveles de pobreza. Ante esta realidad irrefutable, surge la necesidad de reconocer que no basta con crecer para cambiar el patrón de desarrollo si no que el tipo de crecimiento importa cuando se trata de resultados sociales (Chandrasekhar, 2006). Hay voces que señalan a las políticas públicas, especialmente aquellas llamadas a generar cambios en la calidad de vida de la población, es decir, las políticas

sociales, como las grandes responsables de esta realidad. Como señala J. A. Ocampo: “La economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a los procesos políticos democráticos, porque esta es la forma como la sociedad dirime sus controversias. Es en la economía donde anida la solución de buena parte de los déficits de la ciudadanía social” (Ocampo, 2004).

Con un enfoque comprensivo es posible que se logre entender las razones por las cuales América Latina está atrapada en un mercado que polariza la sociedad y debilita la democracia y un sistema político que no ofrece seguridad ni condiciones para el desarrollo al potenciar el crecimiento del mercado. América Latina es la región del mundo enteramente democrática compuesta por Estado con muy altos niveles de pobreza y la mayor desigualdad social en el mundo (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004). En la búsqueda de salidas a esta situación, se ha llegado a plantear la necesidad de una política económica que promueva la integración social y una democracia que incluya, que integre y que le ofrezca a la política económica el contexto institucional, político y social indispensable para que promueva más empleo y más trabajo.

Cecilia López Montaña, en *Democracia, Estado y Economía* hace una propuesta de cambio político-económico acorde con las necesidades actuales de la ciudadanía social en América Latina. La autora señala: “Independientemente de los resultados que se generen, América Latina necesita un nuevo pacto de poder que conlleve a un Estado que no se limite a ocuparse de los pobres sino a uno en el que los pobres se sienten en la mesa del poder” (López Montaña, 2008).

Siguiendo esta línea de reflexión, sólo cuando se logre un equilibrio de poder de manera que los excluidos de siempre participen en las decisiones del Estado y cuando este les garantice a todos los ciudadanos, a parte de los derechos civiles y políticos de siempre, sus derechos económicos, sociales y culturales, es posible que el modelo de desarrollo de crecimiento sin equidad cambie en América Latina.

Una democracia de ciudadanía es la única que permitiría que los mercados funcionen de manera que no reproduzcan la desigualdad. Sólo la satisfacción de todos los derechos le permite al ciudadano ser autónomo, es decir, la equidad es condición previa a la autonomía y sin equidad no es posible que exista mercado en la medida en que el mercado no es otra cosa que el lugar donde los consumidores expresan su individualidad, acción imposible de ejercer cuando no se

han satisfecho las condiciones básicas para el ejercicio de la misma. (López, C., Cabrera, M. y Valenzuela L. C., 2005).

Pero el reconocimiento de los derechos sociales a los sectores excluidos de la región para un cambio hacia un modelo de desarrollo con equidad no se contempla como una tarea a corto plazo, al contrario, requiere una fuerte voluntad política, así como estrategias dirigidas a mediano y largo plazo. Álvaro García explica la problemática del diseño de una democracia para la ciudadanía social y señala: “Garantizar derechos, en países con el nivel de desarrollo de América Latina, necesariamente requiere ir más allá de una visión que subraye exclusivamente lo final y global. Requiere conocer las causas u orígenes de la actual situación, identificar prioridades y secuencias en la realización de las prioridades, y asegurar eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos. Incluso más, la mera visión finalista puede ser paralizante ya que el avance necesariamente se produce a través del logro de objetivos parciales que para lograrlos, deben ser identificados y priorizados. Además son estos avances parciales los que van fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en la reforma del Estado y, por lo tanto, otorgándole apoyo y legitimidad a un proceso que necesariamente toma prolongado periodo” (García, 2008: 325).

La democracia no es sólo un principio de legitimación de gobiernos mediante elecciones, sino también un principio de organización de la sociedad mediante la vigencia de un sistema legal que se basa en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos y el poder político e instituciones que procuran garantizar las condiciones de esa igualdad o, en otros términos, del goce universal de los derechos que ese sistema legal consagra (Marian, 2006: 3). El desconocimiento de los derechos ciudadanos fundamentales en el Estado Democrático acarrearía para nuestras democracias devastadoras consecuencias. Las insuficiencias del proceso democrático, la insatisfacción con resultados sociales y esta incapacidad de superar desigualdades debilitan la adhesión a la democracia y puede poner en jaque la gobernabilidad.

5. La importancia de una educación en derechos sociales para la construcción de una sociedad democrática

La importancia de educar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos fundamentales es de vital importancia para el desarrollo

político, económico y social de América Latina. En este sentido, debemos tomar en cuenta que para la concientización de una vida en democracia, el ciudadano debe sentir una identificación con su sociedad y reconocer la importancia de la vida armoniosa en comunidad. Somos conscientes de la conexión entre la percepción de justicia y el sentido de pertenencia a una comunidad. Una sociedad fracturada, que no es acreedora de los derechos sociales básicos, no se constituye en una verdadera comunidad. Así, señala Nuria Cunnill: “No puede hacer sorpresas de que la participación política en las elecciones sea cada vez menor y, que por tanto, también resulte deficitario el ejercicio de los derechos políticos básicos que permiten construir colectivamente el futuro societal “ (Cunnill, 2008: 114).

Refiriéndose a la importancia de esta integración, Rafael Aguilera Portales refiere: “Los individuos de nuestras sociedades precisan de una integración socio-cultural significativa y fundamental, una integración comunitaria imprescindible, pero también socio-política si queremos consolidar las estructuras de representación política” (Aguilera, 2010 b: 48).

En este preciso momento, las jóvenes democracias de América Latina requieren una ciudadanía activa, participativa y responsable que construya su propio futuro y tome las riendas de su desarrollo económico, político y cultural. Aguilera Portales menciona: “La democracia no es solamente un orden socio-jurídico, sino también una cultura política, una concepción metafísica, un universo de actitudes, creencias que impregnan toda la sociedad en su esfera tanto pública como privada” (Aguilera, 2010 b: 49). Y tomando como punto de partida la democracia no como régimen político sino como forma de vida, afirma: “La finalidad de la educación cívica y moral es formar un estilo de vida comunitaria, que refuerce valores como la justicia, solidaridad, cooperación, tolerancia, respeto al medio ambiente, igualdad de géneros.

Esta educación comporta la capacidad de analizar críticamente la realidad cotidiana y las normas sociales vigentes, detectar nuevas formas de injusticia social, idear formas más justas y adecuadas de convivencia, formas hábitos de convivencia plural y democrática” (Rubio Carracedo, 2010: 49) Resaltando la idea de la importancia de la educación de ciudadanos Alain Touraine señala: “La prioridad es defender, fomentar, recrear la democracia, es decir, más importante que todo es ser un ciudadano, que todos tengamos como meta principal

crear ciudadanos, gente con más capacidad de intervenir en la vida pública” (Touraine, 2007).

La democracia no es sólo un conjunto de leyes ni sólo un régimen político sino un proyecto de convivencia política pacífica donde los ciudadanos aspiran a resolver sus conflictos y compartir su vida en sociedad. Por lo tanto, la ciudadanía no sólo comporta derechos constitucionales, la capacidad de gozarlos y ejercitarlos en virtud a su protección constitucional, sino que también implica deberes y obligaciones: 1) el deber de ejercerlos con responsabilidad y con respeto a los derechos fundamentales de los demás y 2) el deber de garantizar el Estado democrática en su ejercicio. Como indica el Profesor Aquilera: “La democracia tiene una preferente dimensión político- cívica. En este sentido, se precisa del cultivo y desarrollo de las “virtudes públicas”. De aquí la importancia de generar instancias educativas y socializadoras intermedias entre el ciudadano y el Estado que fomenten, impulsen y desarrollen una educación cívico-democrática de la sociedad civil con estos valores” (Aquilera, 2010 a: 72).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera Portales, Rafael. (2010). *Educación ciudadana para una cultura de la legalidad*, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Nuevo León.
- . (2010 b). *Ciudadanía y participación política en el Estado Democrático y Social*, Ed. Porrúa, México.
- Chandrasekhar, C.P., (2006). *Impact of the trade liberalization in the labour market of India*, ICTSD (*International trade and sustainable development*), Mimeo, Ginebra.
- Cunnill Grau, Nuria. (2008). <<La construcción de la ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada>>. En *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia*, PNUD- UE, Serie Contribuciones al debate, vol. II, Lima.
- Dahl, Robert. (1989). *La Poliarquía. Participación y oposición*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Fariñas Dulce, M.J. (2000). *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Dykinson, Madrid.
- Fernández Segado, F. (1993). <<La teoría jurídica de los derechos fundamentales>>, *Revista Española de Derecho Constitucional*, N° 39, Madrid, p. 235.
- Ferrajoli, Luigi. (2003). <<Pasado y Presente del Estado de Derecho>>. En Carbonell, M., *Neoconstitucionalismo (s)*, Trotta, Madrid.
- Forstshoff, Ernst. (1989). <<Concepto y esencia del Estado Social de Derecho>>. En Abendroth, W., y Forstshoff, E., *El Estado Social*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- García H., Alvaro. (2005). <<Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción>>. En Mariani, Rodolfo (Coord.) *Democracia, Estado y ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, PNUD- UE, Serie Contribuciones al debate, vol.II, Lima.
- García Manrique, Ricardo. (2007). *Tres concepciones de los derechos sociales*, Conferencia impartida en el marco de la I Jornada de Legalidad y Legitimidad del Departamento de Filosofía Jurídica de la Facultad de Derecho de la UNED, celebradas los días 28 de febrero y 1 de marzo de 2007.
- Iglesias, Enrique. (2004). *Derechos humanos y Desarrollo económicos y social*, Conferencia pública del XXII Curso Interdisciplinario

- en Derechos Humanos del IIDH, dictada el 20 de agosto en San José, Costa Rica.
- Lopez Montaña, Cecilia. (2009). <<Democracia, Estado y Economía>>. En: *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia*, PNUD- UE, Serie Contribuciones al debate, vol.II.
- Lopez, C., Cabrera, M. y Valenzuela L.C. (2005). <<Liberalismo y política económica>>. En *Seguridad y Estado Social de Derecho*, IDE (Instituto de Estudios para la Democracia y el desarrollo), Bogotá.
- Marshall, Thomas H. (1949). *Ciudadanía y clase social*, Conferencia en honor a Alfred Marshall dictada en la Universidad de Cambridge, Texto publicado en www.reis.cis.es. Visita del día 26 de Agosto de 2010.
- Mariani, Rodolfo. (2006). *Notas para pensar la relación entre Democracia, Estado y Ciudadanía*, PNUD, Documentos de Trabajo.
- Martín Valverde, A. (1996). <<Los límites del derecho de huelga en la Administración pública>>. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, n°18, 1996, pp. 21-50.
- Monereo Pérez, José Luis. (1996). *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral, Consejo económico y social*, Madrid.
- Ocampo, J.A. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, CEPAL, Bogotá.
- O'Donnell, Guillermo. (2008). <<Hacia un Estado de y para la Democracia>>. En Marianni, Rodolfo (Coord.) *Democracia, Estado, ciudadanía: Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*, Vol. II, PNUD-UE, Lima.
- . (2004). <<Diez tesis para discusión>>. En: *Democracia para América Latina: Contribuciones al debate*, PNUD, Buenos Aires. Parafraseando a Hannah Arendt, tenemos derecho a tener ciudadanías.
- Pisarello, Gerardo. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción*, Ed. Trotta, Madrid.
- Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), *Informe sobre la democracia en América Latina: una democracia para ciudadanos y ciudadanas*, Lima, 2004.
- Titmus, R.M. (1981). *Política Social*, trad. Carlos Rocha Puyol, Ariel, Barcelona.

- Touraine, Alain. (2007): *La educación del ciudadano del siglo XXI*, Entrevista en el Diario "El nuevo siglo", Bogotá.
- Toussaint, Eric. (2004). <<Soixantième anniversaire de Bretton Woods: une Banque sous influence>>, difundido por internet el 16 de julio de 2004.

LA GOBERNANZA O INTERFACE SOCIO ESTATAL COMO PARADIGMA CRÍTICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: PROPUESTA METODOLÓGICA PARA SU ANÁLISIS EN NUEVO LEÓN

Dra. Laura Nelly Medellín Mendoza *

SUMARIO: *Introducción 1. Afirmaciones desde el modelo republicano deliberativo 2. Gobernanza o interfase socio estatal y sus alcances críticos 3. Criterios para una participación en red 4. La construcción de una identidad ciudadana participante en América Latina y en México 5. Propuesta metodológica para el análisis para el caso de Nuevo León 6. Conclusiones.*

Introducción

En este trabajo reflexionamos sobre una fundamentación metodológica para el análisis de los consejos consultivos ciudadanos instaurados en la administración pública del gobierno del Estado de Nuevo León. Para tal objetivo general, partimos de dos criterios: fundamentar la participación ciudadana desde la teoría del republicanismo deliberativo. Consideramos que desde este marco teórico se puede concebir un concepto de política relacional para el marco de la acción pública, necesario para superar la visión liberal de la democracia. Se considera que es necesario ir más allá de la sola representación política, por tanto se buscan mecanismos para hacer realidad la participación ciudadana.

Como segundo criterio, consideramos entonces que con el modelo de la gobernanza o interfase socio estatal como la han denominado los especialistas, bien se puede reconstruir una esfera pública, donde acceda a la ciudadanía a un diálogo con la autoridad gubernamental. Sin embargo, este mecanismo procesual, advertimos, debe establecerse mediante criterios de igualdad y libertad, porque generalmente en su experiencia de inclusión ciudadana, propician las tendencias oligárquicas de la decisión en función de intereses

* Doctora en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora del CITEJYC, Facultad de Derecho y Criminología, UANL, Ciudad Universitaria, Nuevo León, Mexico. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel Candidato.

corporativos dominantes en la sociedad, y que en donde la ciudadanía “no representada” en estos sectores, termina por ser excluida.

En el trabajo también se hace una revisión rápida sobre cómo se genera la participación ciudadana en algunos países de América Latina y en México, para luego proponer un ejercicio metodológico para el análisis de la experiencia en Nuevo León. Partimos de tres dimensiones básicas: integración, comunicación y decisión, desarrollando a partir de ahí, una serie de variables e indicadores susceptibles de medirse. Advertimos que no ponemos el modelo a prueba, pues sólo sugerimos una propuesta de intervención metodológica, que necesariamente debe ser discutida por otros especialistas.

1. Afirmaciones desde el modelo republicano deliberativo

En las recientes discusiones en la relación Estado-sociedad importa considerar a la ciudadanía y su indispensable papel en la integración de una política relacional. Aquí señalamos que para una gestión pública de calidad democrática, el rol del ciudadano deliberativo es imprescindible para su configuración.

El modelo de política relacional por excelencia está dado por la teoría de la democracia deliberativa. En esta formación democrática de la voluntad es donde encaja el ciudadano que no sólo participa en la legitimación electoral del ejercicio del poder de la elite gobernante, (modelo agregativo de las preferencias) sino que es integrado a una racionalidad comunicativa en las decisiones colectivas, discusión que ha sido ampliamente señalado por Habermas (2005).

Esta discusión tiene un profundo sentido republicano: se advierte sobre la necesidad de la virtud cívica, de formar ciudadanos activos en su participación política. Como señala Patten, más que por un autointerés, es necesario mantener un compromiso con el bien común. Es el paso de convertir a los individuos a los ciudadanos (Patten; 2004: 240).

¹Para pensar a la democracia deliberativa desde el republicanismo, tenemos que referirnos como hemos señalado a Habermas. En esta visión, la política se entiende como “un factor constitutivo del proceso de socialización en su conjunto” (Habermas, 1999: 231).

¹ Es del difícil tránsito de considerarse de una identidad vecina a una plenamente ciudadana como señalaba Ziccardi (2003) en sus proliferos estudios sobre la participación ciudadana en entidades locales mexicanas.

La política tiene un sentido relacional, en donde ciudadanos concebidos como libres e iguales, adscritos a una visión solidaria como miembros de un Estado, configuran una voluntad común, que es fuente de integración social.

La ciudadanía, se vuelve la razón del ser del Estado, que se mueve en el espacio público como clave de este proceso de socialización, y como lo señala Habermas, se conforma una sociedad civil, que se vuelve fundamental para mantener una relación integradora: “La razón de ser del Estado no radica primordialmente en la protección de iguales derechos subjetivos, sino en la salvación de un proceso inclusivo de formación de la opinión y de la voluntad común, en el que los ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de las metas y normas que serían de interés común para todos” (Habermas, 1999: 234).

En la perspectiva republicana, no se determina el *status* de ciudadanía por el reclamo de las “libertades negativas” que se adscriben desde un ámbito privativo, la libertad como *no interferencia*. Antes bien, se ejercen las “libertades positivas”, esto es, los derechos cívicos de participación y comunicación; en esta perspectiva los ciudadanos son: “(...) sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales” (Habermas, 1999: 234).

La postura habermasiana da fundamentos para defender aún más un sentido republicano de la deliberación por encima del liberalismo. Expliquemos el punto. Según el autor, conforme a la concepción liberal, la formación democrática de la voluntad tiene exclusivamente la función de legitimar el ejercicio del poder político dado que los resultados electorales constituyen una licencia para asumir el gobierno; en este sentido la política es “esencialmente una lucha por posiciones que conceden la capacidad de disponer de poder administrativo”. Pero conforme a la visión republicana, la formación democrática de la voluntad tiene la función de constituir a la sociedad como una comunidad política y mantener presente el ritual del acto de fundación republicana. Bajo esta vertiente, el proceso de formación de la opinión y de la voluntad política, está orientada bajo un entendimiento dialógico (Habermas, 1999: 237; 2005: 376).

No puede dejarse de reconocer una visión aristotélica en este acercamiento republicano como lo han señalado marcadamente diversos autores (Ochman, 2006: 77, Arias Maldonado, 2007).

El punto aristotélico concibe a la política desde su concepción deontológica; desde la definición de lo que es justo para el bien

común bajo la idea de la cooperación o el diálogo. Particularmente, Ochman señala que la propuesta republicana se centra en la “reconstrucción del espacio público”, en donde la ciudadanía, antes que refugiarse en el privatismo de sus intereses particulares, tematiza en el espacio público las preocupaciones que afectan al interés de la sociedad, no sólo en su calidad de empleados, empresarios o consumidores, sino en la conformación de un bien común, en la capacidad de transmitir estas preocupaciones a la clase política mediante mecanismos deliberativos principalmente y no sólo mediante el modelo de agregación individual que legitima en los procesos electorales a los poderes constituidos (Ochman, 2006: 83-84).

Bajo el paraguas republicano, se reedifica no sólo el espacio del Estado, sino también la opinión pública política. Como lo define un autor: “La idea en la que se sustenta el republicanismo es que lo público es el motor de la vida, tanto de la sociedad como del individuo, quedando lo privado siempre supeditado a este valor supremo. En la esfera pública se debaten las cuestiones que atañen al conjunto de la comunidad política y es en esta dinámica es la que se obtiene la virtud ciudadana plena” (Moreno Marquez, 2007: 44).

La fuerte carga del republicanismo, está presente en las discusiones del modelo deliberativo. Como lo han señalado diversos autores, la democracia republicanista, por su mismo contenido axiológico, ayuda a procesar una pluralidad de puntos de vista y demandas divergentes propios de una sociedad, aunque lejos está de partir de un sentido de ciudadanía homogénea (Velasco Gómez, 2006: 118; Mouffe, 1999: 101; Ortiz Leroux, 2007b: 177).

Esta posición supera la visión esencialmente liberal de la política. La racionalidad dialógica al volverse el centro referencial de la deliberación, rebasa los límites del sistema político liberal en donde subyacen insuficiencias al concebirse a la representación política como el ideal democrático, ya que la clase política negocia intereses en buena medida alejada de los intereses populares. Es esta crisis de legitimidad de las democracias liberales, en donde como señala Ortiz Leroux (2007a: 12) se sustituye “la figura de ciudadano por la del consumidor” dado que en su posición más conservadora, termina por “divorciar” la libertad individual del resto de las libertades públicas, al autonomizar hasta el extremo al sujeto individualizado.

Esto no es una presunción asumida. El liberalismo concibe a la ciudadanía compatible a una autonomía individual frente a la nece-

saría neutralidad del Estado. Predomina la visión pasiva del individuo dejando los asuntos públicos en manos de la clase política.

Y este es justamente uno de los problemas más trascendentales respecto a cómo se va justificar después la integración ciudadana en los asuntos públicos.

En un apelación deliberativa de identidad republicana, ya no se habla de “individuo”, porque no sólo interesa sus propias condiciones privativas (incluso en los márgenes de una exclusión social auto-aceptada) sino que la discusión está en un “compromiso claro y abierto relacionado con los intereses fundamentales de la sociedad en su conjunto” para desarrollar una virtud cívica, compartiendo un cierto conjunto de valores comunes, costumbres, un *ethos* común (Ortiz Leroux, 2007b: 167).

La democracia deliberativa sujeta la legitimidad política a la activa participación de los ciudadanos. Hacia una particular definición, Monsiváis señala que la deliberación: “(...) designa el proceso ideal por medio del cual se legitiman las decisiones públicas cuando están basadas en un entendimiento racional que es producto de la participación, en condiciones de igualdad y libertad, de todos los actores involucrados por dicha decisión” (Monsiváis, 2005: 121).

Ahora bien, la deliberación debe concebirse como un instrumento procesual ya que en esta referencia pasa por dar sentido a una comprensión intersubjetiva en donde el respeto a las razones del otro, permite ir más allá de responder a un interés o identidad de clase.

Acepta y promueve los intereses de todos en función de reglas imparciales, para que sólo bajo este marco, se pueda llegar a acuerdos razonados. Así, en el marco de la deliberación pública, se apuesta a contener una justificación procesual para alcanzar los fines de la política democrática en la medida en que: “(...) todos y cada uno de los participantes tienen razones para continuar cooperando en la toma de decisiones o en la solución a situaciones problemáticas” (Monsiváis, 2006: 304).

Al transformar el sentido de lo político en la esfera pública hacia un camino de cooperación dialógica, la ciudadanía adquiere un estatus preferencial en la deliberación, ya que sin ella, no se puede renovar el sentido de lo “público”.

Desde el republicanismo deliberativo, se intenta construir un tipo de identidad ciudadana para solventar los problemas recurrentes de la insuficiencia legitimadora en la gestión gubernamental. La democracia electoralista, aunque se alza como la victoria dominante

del liberalismo en democracias emergentes como en América Latina, muestra crudamente su porosidad frente a una ciudadanía que se muestra desencantada de la clase política. El republicanismo deliberativo parece responder en buena medida a este desencanto y ofrece *otra capacidad de gobernar* para las complejidades crecientes en que se encuentran los Estados modernos.

2. Gobernanza o interfase socio estatal y sus alcances críticos

En el debate sobre el modelo de inclusión ciudadana no hay que perder de vista un punto central: el gobierno obedece al viejo principio teleológico de transmitir decisiones jurídicamente vinculantes a los ciudadanos en la vida económica, política y cultural al ostentarse legítimamente como la autoridad suprema que representa el poder político en una demarcación territorial, que es el sentido del Estado. Partimos del supuesto de que el gobierno asuma finalmente el proceso de decisión jurídica vinculativa, ya sin este orden de autoridad, carecería de sentido la finalidad del Estado y el mecanismo electivo en el que se convoca al ciudadano para la designación de los representantes populares. La discusión más bien se centra en el proceso de creación de la política pública, que exige verse desde una impronta republicana-deliberativa.

Sólo de esta manera, se puede argumentar que la ciudadanía esté en el eje del debate, no tomando el lugar del gobernante, sino haciendo una política plenamente relacional en la función de gobernar, que es remitida finalmente a la estructura formal-legal del gobierno. De acuerdo a lo anterior, es la gobernanza, el constructo que permite articular estas redes entre la ciudadanía (ya sea en sus diversas manifestaciones sectoriales o no) y el gobierno para la articulación de la política pública, pero donde –señalamos– el poder decisorio sigue estando dentro de la esfera del Estado.

En esta imbricación relacional entre el “gobernante” y “gobernado” dentro de la gestión pública emerge un modelo de regulación colectiva basado en una red interactuante entre actores públicos, asociativos, mercantiles, que aprenden a relacionarse por la creciente incertidumbre y la complejidad social, que los especialistas han venido estudiando sostenidamente como gobernanza (Porrás, 2005; 2007; Natera, 2004; Blanco y Gomà, 2003).

Otros autores como Isunza y Hevia de la Jara han incorporado a la discusión académica la definición interfase socio estatal (ISE) y que a nuestra consideración se refiere al misma centralidad de la gobernanza: la proximidad relacional entre actores de la sociedad y los actores gubernamentales, conjuntados institucionalmente para la definición implementación y evaluación de la política pública. La interfaz es entendida como un “ (...) espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente (...) están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos” (Isunza y Hevia de la Jara, 2006: 24).

En definitiva, tanto en la denominada gobernanza como en la interfase socio estatal puede considerarse como todo aquel constructo institucional donde puede encontrarse una relación en red entre actores sociales y gubernamentales para la definición, decisión y puesta en práctica de políticas públicas definidos por un conjunto de reglas y normativas dispuestas para ello.

Sin embargo, la principal crítica que se le puede hacer al modelo de la gobernanza y a la interfase socio estatal es que sí estrictamente no parten de criterios de igualdad y libertad en su conformación, el modelo puede reproducir elites participativas donde se privilegien ciertos grupos y ciertos intereses (Fleury, 2002: 237; Canto Chac, 2007: 143, Arias Maldonado, 2007). Volveremos sobre este punto más adelante, porque justamente estos son los elementos que lo apuntan como un paradigma crítico.

3. Criterios para una participación en red

De acuerdo a Fleury, las redes llegan a ser la solución adecuada para administrar políticas y proyectos donde los recursos son escasos, los problemas son complejos, (donde) hay muchos actores interesados, existe interacción de agentes públicos, privados, centrales y locales y se observa una creciente demanda de beneficios y de participación ciudadana (Fleury, 2002: 224).

Particularmente una red en gobernanza parte de algunas dimensiones básicas: a) Configuración: número de actores presentes, (densidad) naturaleza (grado de heterogeneidad) e intensidad de sus interacciones (grado relacional). b) Relaciones internas de poder: asimetrías existentes, tipo de recursos que utilizan los actores para

lograr la incidencia² c) Distribución más o menos contradictoria de valores e intereses en juego, así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas d) institucionalización de la red (grado de estabilidad) e) función principal de la red (red centrada en problemas o intergubernamentales³) f) Grado de apertura o permeabilidad, grado de reactividad o proactividad, grado de impacto mediático (Blanco y Gomà, 2003: 32; Natera, 2004: 13-14; 2005: 13-14).

Ahora bien, hay diferentes niveles de participación en red, que puede ir de menor a mayor complejidad. De acuerdo a Canto Chac (2007) se puede ir desde el sólo acceso informativo, hacia la cogestión y evaluación ciudadanizada de la gestión pública.

En efecto, el nivel 1 referida a la información es el principio de toda la puesta en marcha de la enmarcación deliberativa que debe caracterizar a este modelo de interacción entre el Estado y la sociedad. Sin la información no se puede generar la comprensión intersubjetiva que se espera entre las partes. Pero esto que reside en lo esencial, no lo define ni lo consume todo. Este nivel sin embargo, no compone ningún tipo de red en gobernanza, puesto que no conlleva un efecto de relación institucional entre gobernante y gobernados. Se puede dar de forma esporádica y en función del interés del gobernado por conocer de los asuntos públicos. No obstante, para garantizar el acceso informativo, este debe tener un tipo de regulación jurídica que obligue a las autoridades a darlo, y no quede en el ámbito de la discrecionalidad o sólo a mera petición del demandante.

En el nivel 2, de tipo consultivo, como se especifica, requiere la ⁴reunión de ambos actores para que la autoridad conozca su “opinión” respecto a algún tema de la agenda pública. Se espera que se dé una interacción deliberativa, basada en la colaboración informativa entre ambas partes. Sin embargo, esta contiene generalmente un carácter no vinculativo, es decir, no obligatoria para las autoridades para acatar los resultados de la consulta; no tiene algún tipo de influencia legal en la toma de la decisión pública. En este nivel, aunque pueden estar conformados en red, (integración de actores en un marco institucional-relacional) sería una de “baja densidad”, ya

² Estas primeras tres también denominados “patrones de interacción” son mencionados por Fleury (2003:238).

³ Natera es más explícito al señalar esta función que surge por la identificación de una política pública sustentada en el “modelo reticular”: red de estructuras y actores configurada alrededor de un sector determinado de acción gubernamental (Natera, 2004:12).

que la decisión puede no ser plenamente compartida con los actores sociales (incluso hasta llegar a ser contrapuesta).

Sin embargo, aquí habría que señalar que en algunas experiencias, a pesar de tener un carácter “consultivo” la integración de esta red, puede llegar tan demandante y altamente crítica de la gestión gubernamental, que en términos de legitimidad, no lo quede más remedio al decisor público, que asumir la postura de la red, aunque jurídicamente no esté obligado.

A partir del nivel 3 y hasta el nivel 6, ya pueden caracterizarse “redes de alta intensidad” ya que la co-decisión, la delegación, la asociación y el control evaluativo, pueden ser definidos como estos espacios donde no sólo se asume que se puede dar la colaboración informativa y la consulta de la opinión, sino que implica una interrelación sólida entre actores sociales y gubernamentales para una definición, decisión e implementación de una determinada política pública. Veremos en el Cuadro 3.1 esta progresión de la participación.

Cuadro 3.1. Progresión de la participación ciudadana

Gradación del Nivel Participativo	Tipo	Características
Nivel 1	Informativo	Acceso a la información gubernamental de la ciudadanía a través de la regulación estatal que evite la discrecionalidad.
Nivel 2	Consultivo	El gobierno consulta a los ciudadanos, a través de reuniones o entrevistas para conocer su opinión acerca de una temática de la agenda pública, pero sin tener un carácter vinculativo.
Nivel 3	Co-decisorio	En la decisión gubernamental, hay un efecto de obligatoriedad legal de la consulta hecha a la ciudadanía.
Nivel 4	Delegativo	El gobierno otorga a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) la puesta en práctica de algún proyecto o programa gubernamental.
Nivel 5	Asociativo	Implica que la iniciativa puede estar en las OCS que acuerda con el gobierno, la realización de políticas en común.
Nivel 6	Control	Se plantea el control de las acciones por parte de las OSC, con la evaluación u otras formas de escrutinio sobre la acción del sector público.

Fuente: a partir de Canto Chac, 2007: 145-146.

Nota: Puede observarse que a partir del nivel 4, se involucra actores organizados colectivamente. Esto es esperable que ocurra por las posibles dimensiones del proyecto gubernamental.

Sin embargo la participación de la ciudadanía en gobernanza o en la llamada interfase socio estatal, es probable que las redes puedan ser rápidamente copadas por una participación corporativa, es decir que alcancen representación sólo a determinados intereses y queden “volando” los ciudadanos considerados en abstracto.

La justificación de la red puede tener un fundamento en el neocorporativismo que considero no ha sido ampliamente discutido por lo menos frente a la gobernanza o la interfase socio estatal, aunque si bien ha sido tocado por diversos autores a través de la “intermediación de intereses” (Fleury, 2002).

Desde el punto de vista socio-político, el neocorporativismo se refiere a la intermediación de intereses importantes, incorporando a sus representantes en las estructuras formales de toma de decisiones del Estado (Lehmbruch, 1992: 282; Schmitter, 1992: 17). Ahora bien, de la construcción de estos arreglos institucionales, aunque parte de una noción pluralista, hay que deducir un diseño inteligente.

Anderson señala que el pluralismo por sí mismo, no constituye una base suficiente para una política de representación de intereses; no es plausible como un modelo de diseño institucional en una sociedad democrática. En esto, se considera que tiene razón porque el pluralismo no es una teoría de diseño político dado que no contiene principios para definir cuales intereses *a priori* deben de tomarse en cuenta en el proceso de toma de decisiones (Anderson, 1992: 259-261).

El pluralismo en su sentido puro no brinda criterios para la inclusión o exclusión de ninguna asociación o para superar la influencia entre intereses. En cambio, cuando germina la representación de ciertos intereses (empresariales, sindicales, religiosos etc.) para dar efecto a algún interés público estipulado, se puede crear una regla racionalmente defendible para el reconocimiento de los participantes específicos y que sea complementaria al consenso popular en la medida en que sus propósitos públicos queden sancionados por medios parlamentarios.

Todo esto muy bien, pero ¿qué hacemos con el ciudadano considerado en abstracto, que no está interesado (o por otras razones)

Sin embargo, no se descarta que en algún momento se pueda dar la inclusión de los ciudadanos considerados en su individualidad. En el nivel 3, co-decisorio, es decisivo que concurren las dos categorías. De alguna manera, estos niveles se asocian a las diversas interfases societales de Isunza y Vera que denominan contributivas; transparencia; comunicativa; mandataria, transferencia y cogestiva, aunque con algunas diferenciaciones. Ver Isunza y Vera, 2006: 26-27.

no forma parte de corporaciones de intereses (sindicales y empresariales) o de las organizaciones de la sociedad civil de cualquier índole (ambiental, de protección a la discapacidad, gestión de vivienda, etc.)? ¿Quién decide cuáles son los “intereses relevantes” en la coyuntura? ¿Podemos decir que la red puede resultar excluyente de esta ciudadanía dispersa que aparentemente no tiene intereses comunes susceptibles de ser corporativizados?

Estas respuestas dependen de los umbrales permitidos del diseño institucional para la gobernanza o interface socio estatal, pero sobre todo, de quien instrumenta la iniciativa para la reforma jurídica de participación ciudadana institucionalizada, quien debe contar en principio con una voluntad democratizadora partiendo de criterios claros que fomenten la igualdad y la libertad.

Es por eso que a la hora de analizar una formación en red resulta importante considerar por lo menos cinco variables y que revelan los patrones de interacción procesual donde se puede medir la igualdad y la libertad en su integración: a) Configuración; b) Relaciones internas de poder; c) Distribución más o menos contradictoria de valores e intereses en juego, así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas; d) Institucionalización de la red; e) Función principal de la red (Blanco y Gomà; 2003: 32; Natera, 2004: 13-14).

En nuestra consideración, las tres primeras revelarían en conjunto el funcionamiento del poder interno que se suscita en cada red para conformar una gestión pública de calidad democrática, de acuerdo a criterios de igualdad y pluralidad. Las dos restantes sostendrían este modelo de interacción entre el Estado y la sociedad, otorgándole un tipo de estabilidad (a través de instrumentos jurídicos adecuados) y dándole un funcionamiento “reticular” para la gestión de política pública.

Sin embargo, antes de entrar al relieve metodológico para Nuevo León, consideramos que será interesante destacar como se ha configurado la incidencia ciudadana para la gobernanza en el panorama latinoamericano y posteriormente para el caso mexicano, particularmente en la denominación de Isunza y Hevia de la Jara, como interfases socio estatales (ISE).

4. La construcción de una identidad ciudadana participante en América Latina y en México

Después de la década de los años setenta se fueron desarrollando en América Latina, una lucha por la democracia desde abajo y que gradualmente se fue haciendo un tipo de constelación legal que le dio cobijo a la representación de la ciudadanía para ser de alguna u otra manera ser escuchada, tomada en cuenta y en algunos casos más avanzados, ser un agente co-decisorio en las decisiones públicas. Por lo tanto, en la mayoría de los países del continente, se han llevado a cabo reformas constitucionales y legales que dan garantías a la participación (Canto Chac, 2007: 142; Hevia de la Jara, 2006: 367). Esto es primordial, ya que como señalan los teóricos de la gobernanza, esta necesita de instrumentos jurídicos ad hoc para favorecer el intercambio y la cooperación entre una pluralidad de actores (Blanco y Gomà, 2003: 20).

Particularmente Hevia de la Jara, en la denominación de interfase socio estatal, ha estudiado con minuciosidad el aspecto constitucional y legal de estos cambios que favorecen la participación de la ciudadanía.

El autor señala los bloques en los cuales se pueden agrupar las diversas modalidades de participación ciudadana en América Latina. A saber: 1) Acción legislativa directa como iniciativa legislativa popular, referendos, plebiscitos, revocación de mandato. 2) Formulación de intereses particulares en las políticas públicas como cabildos abiertos, consejos consultivos, asambleas ciudadanas. 3) Cogestión en prestación de servicios públicos (Hevia de la Jara, 2006: 369).

Es el inciso 1, se conocen también como mecanismos de democracia directa, que han adquirido en la legislación internacional; pero tan sólo en el caso de América Latina, puede verse este crecimiento desde finales de los años setenta, pero sobre todo, a partir de la crisis de la representación política en los años noventa de la región (De la Madrid, 2002; Zovatto, 2002).⁴

⁴ Isunza y Hevia de la Jara, (2007: 28) mencionan a estos mecanismos como Interfases Socioestatales Mandatarias, porque en su acepción es la sociedad civil la que controla, domina o dirige al Estado. Sin embargo, además de estos mecanismos incluyen a las figuras de contraloría social; elecciones populares (que esta ya más bien pertenece a la democracia representativa). Consideramos que falta aquí una mayor pulcritud en el análisis ya que puede señalarse que el plebiscito o el referéndum pueden ser de carácter no vinculante, y en esta medida, no se tiene una influencia sobre la decisión gubernamental.

En la legislación mexicana, aunque la constitución no garantiza este derecho en el ámbito nacional, sí se establece esta competencia en las legislaciones subnacionales.

Actualmente existen 24 estados de la república que ya reconocen en sus constituciones, diversos mecanismos de democracia directa en la que destacan el plebiscito, referéndum e iniciativa popular.⁵

Particularmente en el caso de Nuevo León, aún no se cuenta con una ley de participación ciudadana, a pesar de los fallidos intentos por conformarla en el pasado.⁶

Ahora bien, en lo que respecta a los incisos 2 y 3, también representan un cúmulo de regulaciones en el ámbito internacional y nacional y que Hevia de la Jara ha documentado para América Latina experiencias importantes experiencias de interfases socio estatales (ISE).

Estos dos últimos son los que se principalmente se muestran en el siguiente cuadro.

⁵ Los estados son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, D.F, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁶ Puede señalarse que en el sexenio de gobierno del PAN, estos intentos alcanzaron incluso su votación en segunda vuelta (por lo menos en lo que se refiere al referéndum y al plebiscito) en el Congreso del Estado, pero al final el gobernador ejerció lo que se llama el “veto de bolsillo”, ya que no la promulgó aduciendo errores jurídicos de forma en la iniciativa aprobada, que sin embargo, no fueron subsanados ni por los legisladores ni por el Poder Ejecutivo. Ver esta referencia en Medellín Mendoza (2006: 187-195). En el año del 2004, el Foro Libre y Democrático A.C. presenta de nuevo una propuesta de Ley de Participación Ciudadana, a nuestro juicio muy completa, además de reformas al art. 36, 43 y 44 de la constitucional. Sin embargo, la iniciativa no pasó de comisiones. Aunque hubo un intento por retomar la propuesta en el año del 2007, esta sólo quedó en las mesas de consulta, y la iniciativa no fue retomada con interés por ninguna bancada legislativa. Véase el estudio preliminar presentado de la Ley de Participación Ciudadana por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, LXXI Legislatura, Congreso del Estado de Nuevo León, Monterrey, 16 de enero de 2007. En el 2010, se retoma de nuevo la discusión en la Comisión para la Reforma del Estado del Congreso del Estado de Nuevo León.

Cuadro 4.1 Mecanismos de participación ciudadana de rango constitucional (ISE) en algunos países de América Latina.

PAÍS	REPRESENTACIÓN DE INTERESES (C. CONSULTIVOS)	PARTICIPACIÓN COGESTIVA
Argentina	No	No
Bolivia	No	No
Brasil	No	Consejos Cogestores de Salud
Colombia	Consejo Nacional de Planeación (Art. 340)	Consejos Territorio Indígena (Art. 330) Corporación Autónoma Río Magdalena (Art. 331) Comisión Seguridad Social (transitorio 57)
Costa Rica	Obligación de escuchar al Consejo Universitario Para realizar reformas a Educación superior (Art. 88) Eventual participación en Consejos de Ministros en Carácter consultivo (Art. 147)	No
Ecuador	No	Consejo Superior de Educación (Art. 74) Comisión Control Cívico de la Corrupción (Art. 220-221) Instituto Nacional de Galápagos (Art. 239)
Guatemala	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Social (Art. 226) Consejos Dep. (Art. 228)	Gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Art. 83) Consejos de Enseñanza Privada Superior (Art. 86) Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala (Art.92)
México	Sistema Nacional de Planeación Democrática (Art. 26) Consejo Consultivo Comisión Nacional de Derechos Humanos (Art. 102)	Instituto Federal Electoral (Art. 41) Comisión Nacional de Trabajadores (Art. 123 fracc. IX)
Venezuela	Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art. 166) Consejo Local de Planificación Pública (Art. 182) Comité de Evaluación Consejo Moral Republicano (Art.279)	Asamblea de ciudadanos y ciudadanas las instancias de atención ciudadana (sic), la cogestión (Art.70) Consejo Nacional Electoral (Art.298).

Fuente: Elaboración a partir de Hevia de la Jara, 2006: 376-377. El cuadro original muestra a 19 países, nosotros sólo ponemos a nueve, considerando la importancia política de sus respectivos procesos políticos en las últimas fechas.

El autor entrando al análisis de estas experiencias de interfases socio estatales, señala que en buena medida, en la mayoría de estos consejos se determina previamente los actores que participan, por tanto, la participación se vuelve corporativa. Señala como ejemplo el caso de Ecuador en donde en órganos específicos de educación

superior se limita la participación a rectores, decanos, funcionarios, estudiantes. Es el mismo caso de la participación co-gestiva de política económica donde están llamados a participar únicamente los sindicatos/trabajadores y los empresarios, como los casos de la Comisión Nacional de Trabajadores en México y también en la política indígena en Colombia (Hevia de la Jara, 2006: 379).

Señala por otra parte, que un segundo tipo de participación son ciudadanos que no necesariamente pertenecen a alguna organización o corporación (participación cogestiva del IFE en México). Por último, señala que un tercer sujeto son las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que pueden participar por lo menos en los órganos colegiados. Es el caso de la comisión de control cívico en Ecuador, que son designados por las propias OSC (Hevia de la Jara, 2006: 379).

Ahora bien, un punto crítico que se ha señalado respecto a este tipo de participación es que de alguna manera, es que reproduce las vulnerabilidades de la exclusión social (Ziccardi, 2007: 168-169; Arias Maldonado, 2007: 48, Cunill, 2004: 60; Canto Chac, 2007: 143).

Es decir, es muy probable que no sean tomadas en cuenta los ciudadanos en condición de exclusión económica y que tengan menores posibilidades de acceso a la educación, por lo que no cuentan con capacidades técnicas para participar. Así, precisa Hevia de la Jara, que si la participación es mayoritariamente corporativa o depende de las OSC se potencia el riesgo de que la sobrerrepresentación que poseen estos mecanismos, al concentrar capital (económico, simbólico-estratégico) aumentando la exclusión de los más pobres (Hevia de la Jara, 2006: 379). Y esto es algo, que consideramos es tendencialmente alto en estos modelos de inclusión ciudadana: la capacidad de reproducir las elites participativas en esta formación de red, que si bien es importante, para una nueva forma de acción pública, hay que señalar energicamente que la ciudadana tiene diferendos cuantitativos y cualitativos enormes a la hora de su representación sectorial.

Pese a estas contradicciones que se pueden encontrar en la práctica, en México, como ya lo ha precisado este último autor citado, se cuenta con una mayor experiencia en este tipo de relaciones Estado-sociedad.

En términos constitucionales, las garantías de la participación ciudadana están contenidos principalmente en los artículos 2, 3, 6, 8 y 115 en los que se menciona la democracia como forma de vida; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; además que el derecho a la información

debe estar garantizado por el Estado y que en los gobiernos locales debe organizarse la administración asegurando la participación vecinal y ciudadana. De todas las experiencias que ocurren en el escenario mexicano, podemos señalar que nuestro objeto específico de estudio, los Consejos Consultivos tienen uno de los índices más altos de operatividad como se puede observar en el Cuadro 3.1. Como señalan los autores, estos Consejos Consultivos tienen un carácter no vinculante, y está en el rubro de Interfase Comunicativa porque se da un tipo de colaboración informativa entre la sociedad civil y el Estado (sin que precisen algún rasgo de inclusión deliberativa).

Cuadro 4.2 Instancias de participación ciudadana institucionalizadas en el ámbito federal mexicano*

Tipo de Interfase	Total de ISE	ISE (de tipo ordinaria)	Cantidad	ISE de tipo extraordinaria	Cantidad
I. de Contribución (Participación Social Informativa)	80 (37.6%)	Buzones de Quejas y Denuncias	61	Encuestas a Usuarios /Beneficiarios	11
I. de Transparencia (Información Gubernamental)	24 (11.3%)	Difusión Pública de Información	11	Carta de Compromiso Ciudadano	1
I. de Contribución. (Colaboración Informativa)	70 (32.9%)	Consejos Consultivos	21	Testigo Social	5
I. Mandataria (Control Social)	12 (5.6%)	Contraloría Social	12		0
I. de Transferencia (Políticas publicas subrogadas)	4 (1.9%)	Comité de Beneficiarios (transferencia de acciones de ejecución)	4		0
I. Cogestiva (Cogestiva de los servicios públicos)	23(10.8%)	Comités y Consejos Operativos	6	Consejo de Cuenca	1

Fuente: Isunza y Hevia de la Jara, 2006: 42.

* Nota aclaratoria de las cantidades numéricas: sumados las de tipo ordinario y extraordinario se tiene una cifra preliminar, sin embargo, no suman la total cantidad final que aparece en cada rubro de ISE, por lo que suponemos (dado que no especifican los autores) es que destacan en el cuadro tan sólo el instrumento específico que en cada rubro quieren resaltar, pero que en la sumatoria final, contabilizan a otros que no destacan en el cuadro, pero que existen y lo señalan en su obra. Sólo en los rubros de I. Mandataria y Transferencia aparecen las cantidades exactas.

Ahora bien, también existen experiencias en el ámbito estatal y municipal del cual no abundaremos. Solo basta precisar que este material ha sido desarrollado también por Isunza y Vera (2006).

Por ahora, nosotros nos concentramos en los Consejos Consultivos, como mecanismos de participación de la ciudadanía que encuentran un ámbito relacional con la autoridad pública para involucrarse en la decisión pública.

Para algunas especialistas, estos han generado más desencuentros que oportunidades para una democratización en serio. Han encontrado que los consejos consultivos, tanto en la legislación federal y local están focalizados a que el ciudadano: “[...] exprese su opinión sobre los temas de la agenda, sobre la definición del problema y el análisis de alternativas”. Sin embargo, enfrentan una serie de limitaciones a la hora de evaluarlos porque: “[...] sus acuerdos no son vinculantes; sus orígenes, con frecuencia por elección del propio decisor, le restan legitimidad, así como también hay limitaciones en la información que la ciudadanía recibe, lo que disminuye sus posibilidades de argumentación frente a las burocracias con las que discute” (Canto Chac, 2007: 146).

Ziccardi también apunta que los llamados consejos consultivos, particularmente en el ámbito municipal están constituidos por: “[...] expertos y/o miembros de la comunidad local a partir de una representación social, territorial o sectorial, donde se trata por lo general de incorporar su opinión y construir consensos”. Y adolecen de las limitaciones que encuentra Canto Chac, ya que por lo general es la misma autoridad quien designa a los ciudadanos y por su misma estructuración los vuelve en mecanismos de: “(...) legitimación de decisiones, no necesariamente *públicas*, sino con frecuencia exclusivamente *gubernamentales*” (Ziccardi, 2007: 169).⁷

Ahora bien, exploramos a continuación una propuesta de construcción metodológica para analizar Nuevo León, teniendo en cuenta, las debilidades en la “forma” de inclusión ciudadana.

5. Propuesta metodológica para el análisis para el caso de Nuevo León

En el gobierno de Natividad González Parás (2003-2009) en el Estado de Nuevo León, con el fin de promover el diálogo entre autoridades y

⁷ El subrayado es propio.

ciudadanos se promulgó una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal en donde se introdujo la figura de los Consejos Ciudadanos tanto en el gobierno centralizado como en los organismos paraestatales con el propósito de propiciar una mayor participación y colaboración ciudadana en las tareas y funciones públicas.

Ante esto, puede diseñarse una propuesta metodológica para el análisis de estos Consejos Consultivo Ciudadanos considerándolos como la posibilidad institucional de fungir como espacios para la plena igualdad y libertad en su integración. Esto se fundamenta desde una perspectiva republicana en donde se posibilita con mayor amplitud teórica que los ciudadanos puedan ser tener un mayor involucramiento junto a las autoridades en la toma de las decisiones públicas, que frente a una categorización democrática-liberal.

La evaluación puede darse desde el fundamento constitucional-legal en el cual se basa la actuación de estos Consejos Consultivos Ciudadanos, tanto en el plano del gobierno central como paraestatal con el fin de poder identificar si existen elementos para configurarlos como efectivos mecanismos de democracia deliberativa, y constituirse en mecanismos de gobernanza para el Estado. Retomamos de acuerdo a Blanco y Gomá, (2003: 32) los temas de configuración, relaciones internas de poder y distribución más o menos equitativa de valores e intereses en juego. Por tanto, al esquematizar, deducimos entonces tres dimensiones básicas: a) Integración; b) Comunicación; y c) Decisión.

En el inciso a, que se refiere a la dimensión de integración señalaremos como medición su igualdad y pluralismo de acuerdo a los criterios de Cunill (2004: 60). Señalaremos cómo son integrados los ciudadanos en función de dos variables principales: a) Adscripción sectorial; b) Tipo de convocatoria pública.

En la adscripción de tipo sectorial se pueden encontrar hasta tres tipos de indicadores: 1) Representantes de sociedad civil; 2) Representación corporativa; y 3). Ciudadanos sin adscripción alguna.

Por otra parte en la otra variable de Tipo de Convocatoria Pública,⁸ podemos encontrar dos variantes de indicador: 1) Pública-abierta (hecha a través de una formalidad manifiesta a través de algún medio de

⁸ Entendemos por "pública" en el sentido de que tiene un basamento en la normativa legal de la entidad y por lo tanto, se considera su existencia a partir de su publicación en tal documento. Tanto en el ámbito de pública-abierta y pública restringida, ambos tienen un fundamento en el publicación oficial del Estado.

comunicación masiva para la integración); 2) Pública- restringida (hecha a través del Poder Ejecutivo por invitación directa o indirecta para la integración).

Por su parte, en la dimensión de comunicación también señalamos dos variables: 1) Acceso informativo; 2) Capacidad deliberativa de las reuniones.

En la variable de acceso informativo se pueden encontrar dos indicadores 1) Información dispuesta con periodicidad a los ciudadanos involucrados. 2) Información dispuesta coyunturalmente a los ciudadanos involucrados. En la variable de capacidad deliberativa señalamos un indicador: formato de reuniones para la argumentación de la agenda. Este a su vez, puede desglosarse en dos vertientes: a) Método de exposición dialógica derivada en exposición libre o en regulación de temas e intervenciones; b) Método de exposición monológica.⁹

Por último, en la última dimensión que es la decisión, señalamos que está inmediatamente relacionada con la deliberación, puesto que la finalidad de esta última es llegar a los acuerdos razonados entre las partes mediante las mismas reglas de imparcialidad. En este nivel decisional contiene dos variables: a) Decisiones por consenso; y b) Decisiones por mayoría.

Ahora bien, la decisión a la que lleguen los involucrados puede llegar a tener un carácter vinculatorio con la decisión pública que pongan en marcha los agentes gubernamentales. Es decir, como hemos discutido en el apartado anterior, una de las cuestiones más importantes del mecanismo procesual de la deliberación es que los ciudadanos se sientan efectivamente partícipes de la toma de decisiones y sobre todo encuentren incentivos para seguir cooperando (Monsiváis, 2006: 304). El carácter vinculatorio de la decisión justamente es una finalidad directa de la deliberación, de lo contrario más bien pueden ajustarse sólo en el nivel de colaboración informativa como señalan acertadamente Isunza y Hevia de la Jara (2006: 42).

Por tanto, como indicadores de la variable de decisión por consenso señalamos dos variantes de indicador: 1) Decisiones por consenso vinculante 2) Decisiones por consenso no vinculante. El mismo sentido de indicadores pueden señalarse para la variable de decisiones

⁹ El método de exposición monológica señala que hay un solo expositor en la reunión y el resto de los integrantes tienen una función pasiva. Sin embargo, señalamos que aunque esto puede estar señalado en la normativa institucional, puede ser rebasado por la misma dinámica de los integrantes.

por mayoría: 1) Decisiones por mayoría vinculante 2) Decisiones por mayoría no vinculante. Todo lo anterior está resumido en el cuadro siguiente.

Cuadro 5.1 Propuesta metodológica de análisis de consejos consultivos ciudadanos para Nuevo León.

Dimensiones Básicas	Integración	Comunicación	Decisión
Variable	Adscripción Sectorial	Acceso Informativo	Decisiones por consenso
Indicadores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Representación de organizaciones de la sociedad civil 2. Representación corporativa 3. Ciudadanos sin adscripción alguna 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información dispuesta con periodicidad 2. Información dispuesta coyunturalmente 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculativo - No vinculativo
Variable	Convocatoria pública	Capacidad Deliberativa	Decisiones por mayoría
Indicadores	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pública-abierta 2. Pública-restringida 	<ul style="list-style-type: none"> - Formato de reuniones 1. Método de exposición dialógica derivada en exposición libre o en regulación de temas e intervenciones 2. Método de exposición monológica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculativo - No vinculativo

Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

Hemos comenzado este ensayo, con una apuesta ideal: pensar una racionalidad comunicativa en las decisiones colectivas para la toma de las decisiones públicas. Hemos argumentado sobre la necesidad de concebir una política relacional, entre la ciudadanía y el gobierno.

La tesis del republicanismo deliberativo ayuda a fundamentar este criterio: se necesita construir una esfera pública donde la virtud cívica sea el talente fundamental, en donde se formen ciudadanos libres e iguales que configuren una voluntad común. La democracia deliberativa, como instrumento procesual, sería el corolario de este fundamento porque la legitimidad política de la decisión estaría sujeta a la activa participación de los ciudadanos.

Se justifica más que nunca esta intención, ante el declive de la democracia liberal, en donde la ciudadanía sólo es tomada en cuenta cuando va a las urnas.

Por tanto, se vuelven interesantes las experiencias de participación ciudadana que se han dado tanto en América Latina y México. Nos enfocamos particularmente en aquellas que sugieren justamente una intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos y definen una integración en red entre la ciudadanía y el gobierno para la articulación de las políticas públicas. Al carecer de una ley de participación ciudadana, nos enfocamos en la única experiencia de inclusión ciudadana que existe en Nuevo León: los consejos consultivos ciudadanos en la administración pública. Su configuración los acerca al paradigma de la gobernanza o interfase socio estatal, que aunque difieren en su denominación, obedecen al mismo principio teleológico de integrar a la ciudadanía con su autoridad gubernamental para la definición y decisión de política pública.

Sin embargo, el punto crítico lo ponemos en la forma en que se decide generalmente su integración, a partir de representación de intereses corporativos o sectoriales porque generalmente, están ligados a influencias económicas o empresariales y el resto de la ciudadanía no representada, no tiene forma de acceder a estos mecanismos procesuales.

Por tanto, la propuesta metodológica que proponemos permitiría medir hasta qué grado se encuentra la apertura de su integración, su misma capacidad deliberativa y su forma de decisión, porque a pesar de ser considerados sólo “consultivos” se puede medir hasta qué grado la fuerza de la asamblea puede revertir las decisiones no legitimadas en la fase deliberativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, Charles W. (1992). <<Diseño político y representación de intereses>>. En Philippe C. Schmitter y Gerard Lehmbrunch (coord.) *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza, pp. 247-278.
- Arias Maldonado, Manuel. (2007). <<La política en la teoría deliberativa. Notas sobre deliberación, decisión y conflicto>>. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 16, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración Pública, abril, pp. 37-59.
- Blanco, Ismael y Gomá Ricard. (2003). <<La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad>>. *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. XII, núm. 1, pp. 5-42.
- Canto Chac, Manuel (2007). <<Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedad complejas>>. En José Luis Calva, (coord.) *Democracia y Gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo*, Vol. 15. Porrúa, México-UNAM, pp. 140-159.
- Cunill, Nuria (2004). <<La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer>>. En Luis Carlos Bresser-Pereira et. al, *Política y Gestión Pública*, Caracas, CLAD-FCE.
- De la Madrid, Miguel (2002). <<Las formas de la democracia directa>>. En Hugo A. Concha Cantú (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 429-451.
- Habermas, Jürgen (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Ed. Paidós, Barcelona.
- . (2005). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Ed. Trotta. Madrid, 2005.
- Isunza Vera, Ernesto y Hevia de la Jara, Felipe. (2006). *Relaciones sociedad civil-Estado. Un ensayo de interpretación*, Cuadernos de la Democratización 4, CIESAS, U. Veracruzana, México.
- Fleury, Sonia. (2002). <<El desafío de la gestión de las redes de políticas>>. *Revista Instituciones y Desarrollo* núm. 12-13, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, pp. 221-247.

- Monsiváis Carrillo, Alejandro. (2005). <<Deliberación pública, pluralismo agonístico y democracia. Reafirmación de la democracia deliberativa ante la crítica posestructuralista>>. *Revista Secuencia*, núm. 62, mayo-agosto, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, pp. 121-146.
- . (2006). <<Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública>>. *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, IIS-UNAM.
- Moreno Márquez, Gorka. (2007). <<La ciudadanía como meta de la tríada republicana>>. *Revista Argumentos*, Universidad Autónoma Metropolitana, núm. 53, año 20, enero-abril, pp. 36-52.
- Mouffe, Chantal. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós.
- Natera, Antonio. (2004). <<La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular>>. *Documento de Trabajo Política y Gestión*, núm. 2, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 2-33.
- Lehmbruch, Gerhard. (1992). <<Observaciones finales: problemas para la investigación futura de la intermediación corporativista y la formación de intereses>>. En Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coord.) *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 279-290.
- Ochman, Marta. (2006). <<Alternativas teóricas de la participación ciudadana en las decisiones públicas>>. En Freddy Mariñez Navarro (comp.) *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Ed. Limusa, México, 2006, pp. 75-104.
- Ortiz Leroux, Sergio. (2007a). <<República y republicanismo. Una aproximación a sus itinerarios de vuelo>>. *Revista Argumentos*, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, año 20, núm.53, 2007,
- . (2007b). <<Sociedad civil y republicanismo: aproximaciones, problemas y desafíos>>. En José María Sauca y María Isabel Wences, *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Madrid, Trotta. pp. 163-181.
- Patten, Alan. (2004). <<La crítica republicana al liberalismo>>. En Félix Ovejero, Jose Luis Martí, Roberto Gargarella (comp.) *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Ed. Paidós, Barcelona, pp. 235-262.

- Porras, Francisco. (2005). *Broadening understanding of governance. The case of mexican local government*, The University of Warwick, Department of Politic and Internacional Studies, april, Phd. thesis.
- . (2007), <<Teorías de la gobernanza y estudios regionales>>. *Revista Secuencia*, núm. 69, Instituto José María Luis Mora, septiembrediciembre, pp. 163-185.
- Schmitter, Philippe C. (1992). <<¿Continúa el siglo del corporativismo?>>. En Philippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbbruch (coord.) *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 15-61.
- Velasco Gómez, Ambrosio. (2006). *Republicanism and multiculturalism*, México, E. Siglo XXI.
- Ziccardi, Alicia. (2007). <<Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local>>. En José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad. Agenda para el Desarrollo*, vol. 5. México, Porrúa-UNAM, pp. 160-172.
- . (2003). <<La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos>>. En *Gobernabilidad: nuevos actores, nuevos desafíos*. Memorias 2002. Ibergop-México, Vol. II, México, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas-Porrúa.
- Zovatto, Daniel. (2002). <<La práctica general de las instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2000>>. En Hugo A. Concha Cantú (coord.) *Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 891-91

ESTRATEGIAS DE APRENDIZAJE Y FORMACIÓN CIUDADANA

Mtro. Ismael Vidales Delgado *

Es un mundo hecho de muchos mundos. Nuestra realidad es plural y diversa es un diálogo de pueblos que hablan en la misma lengua de cosas que son a un tiempo distintas y comunes.

Octavio Paz

SUMARIO: *Introducción 1. Los modelos que agrupan las estrategias áulicas para la formación ciudadana a) La socialización b) Autoconocimiento y autenticidad moral c) Desarrollo del juicio moral d) Adquisición de hábitos morales e) Construcción de la personalidad moral 2. Estrategias para el salón de clases a) Discusión de dilemas morales b) Diagnóstico de situaciones c) Clarificación de valores d) Autorregulación y autocontrol de la conducta e) Role playing f) Role Model g) Comprensión crítica h) Construcción conceptual.*

RESUMEN

Con sustento en la premisa de que los valores (formación moral, cívica y ética) sí se pueden enseñar a través de la educación, la sociedad y los estados se han esforzado en: 1) elaborar programas cuyos contenidos manifiesten explícitamente su interés en la formación ciudadana de los escolares; 2) proponer enfoques pedagógicos y didácticos efectivos; y 3) formar maestros especializados.

En los años recientes, el Sistema Educativo Nacional ha incorporado al currículo oficial la asignatura Formación Cívica y Ética orientada explícitamente a la formación ciudadana de los escolares del nivel básico.

Ello ha implicado construir un sustento filosófico-legal ad hoc mediante las reformas pertinentes del artículo Tercero Constitucional. Una parte importante de este proyecto educativo es el enfoque pedagógico-didáctico de la asignatura que exige de los docentes el uso

* Especialista en autoría de textos escolares e investigaciones (www.caeip.org) sobre el tema de formación cívica y ética. Director del Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica. Miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

de las estrategias más idóneas para formar una ciudadanía activa en sus alumnos, basada en los valores de la democracia. Este enfoque recomienda trabajar en la fase preventiva y hasta donde sea posible, en la fase remedial. En la primera se pretende formar en los estudiantes las competencias necesarias para que manejen exitosamente situaciones difíciles, peligrosas o de riesgo a las que pueden verse expuestos, la meta es que los estudiantes decidan voluntaria y razonadamente por una vida sana, plena, responsable y digna dentro de un estado de derecho.

Del docente de Formación Cívica y Ética se requiere un perfil que incluya diversas competencias de las cuales, la principal es su deber de llevar una vida ejemplar que motive en los estudiantes la adquisición y práctica de los valores de la democracia. Además deberá entender la Formación Cívica y Ética más allá de su carácter de asignatura, y manejarla como un proyecto colectivo que requiere del esfuerzo de todos: alumnos, maestros, padres de familia y comunidad. De ahí la importancia del presente ensayo que propone estrategias áulicas básicas para la formación ciudadana a partir de la educación escolarizada.

Introducción

Desde que Protágoras comenta a Sócrates que las virtudes pueden ser enseñadas¹ a través de la educación, la sociedad y los estados –México, por supuesto, va en este viaje– las instancias educativas oficiales de los diversos niveles se han esforzado en: 1) elaborar programas cuyos contenidos manifiesten explícitamente su interés en la formación moral, cívica y ética de los escolares (formación ciudadana); 2) proponer enfoques pedagógicos y didácticos que garanticen la internalización de esta formación en los estudiantes; y 3) formar maestros que asuman el compromiso de ser “maestros de virtud”.

El Sistema Educativo Nacional –en los años recientes– ha venido trabajando en estas tres líneas, especialmente en el nivel

¹ Es preciso que todos se persuadan de que las virtudes no son, ni un presente de la naturaleza ni un resultado del azar, sino fruto de reflexiones y de preceptos que constituyen una ciencia que puede ser enseñada... todas las virtudes pueden ser adquiridas por el estudio y por el trabajo... los hombres todos están persuadidos de que la virtud puede ser adquirida y enseñada.” (Platón, Diálogos: Protágoras o de los sofistas, pp. 158-159).

básico, incorporando al currículo oficial (educación primaria y educación secundaria) la asignatura *Formación Cívica y Ética* orientada a lograr en los estudiantes el desarrollo de su autonomía moral y la adquisición de compromisos personales y sociales relativos a la construcción de una formación ciudadana acorde con los valores democráticos y la cultura de la legalidad.

Para ello, ha sido necesario construir un sustento filosófico-legal que garantice el buen rumbo y la efectividad de este proyecto educativo nacional, lo que se ha concretado en reformas *ad hoc*:

- Del Artículo Tercero Constitucional.

El criterio que orientará a la educación...será democrático...entendida la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;...Contribuirá a la mejor convivencia humana...robusteciendo en el educando el aprecio por la dignidad de la persona...los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

- Del texto de la Ley General de Educación y sus reformas.

Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la ley y de la igualdad de los individuos ante éste, así como promover el desarrollo de una cultura por la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones y propiciar el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos, y;

- De los reglamentos y disposiciones iniciales en los programas de las asignaturas, que establecen en su conjunto, el sentido laico de la educación en tanto que asignan a la escuela el papel de “espacio donde se respeta la dignidad humana, y la convivencia de los alumnos con diversos antecedentes culturales, en un clima de respeto a la diversidad y a la singularidad de las personas.”

Una parte importante de este proyecto educativo es el enfoque de la asignatura que exige de los docentes el uso de las estrategias más idóneas para formar una ciudadanía activa en sus alumnos, basada en los valores de la democracia, tales como: el respeto a la diversidad, la solidaridad, la responsabilidad, la justicia, la equidad y la libertad, para que sean vividos en una sociedad diversa y plural como es la nuestra, asumiendo compromisos para su mejoramiento

y para la convivencia pacífica e incluyente. Esta ciudadanía activa tendrá alcances nacionales y universales en cuanto se reconocen y respetan los derechos humanos de las personas de otras latitudes sin distinciones ni discriminaciones de ninguna especie.

También el enfoque de esta asignatura recomienda trabajar en pro de una cultura de prevención, formando en los estudiantes las competencias necesarias para manejar exitosamente situaciones difíciles, peligrosas o de riesgo a las que pueden verse expuestos, tales como el consumo de drogas ilícitas, el embarazo no deseado, la transmisión de enfermedades sexuales, la afiliación a grupos criminales, etc., la meta es que los estudiantes decidan voluntaria y razonadamente por una vida sana, plena, responsable y digna, dentro de un estado de derecho.

Del docente de *Formación Cívica y Ética* se requiere un perfil que incluya al menos las siguientes competencias: con su ejemplo debe motivar la adquisición y práctica de los valores de la democracia; tendrá la capacidad para orientar a los estudiantes en la toma de decisiones de manera responsable, autónoma y razonada; será hábil para diseñar actividades áulicas problematizadoras, es decir, que no tengan respuestas obvias, sino que propicien la búsqueda de información, la consulta, la investigación, el análisis y la interpretación de los datos encontrados; debe ser un excelente previsor y mediador en conflictos, que estimula la solución pacífica, dialogada y consensuada de éstos.

Finalmente, el docente debe entender la *Formación Cívica y Ética* más allá de su carácter de asignatura, y manejarla como un proyecto colectivo que requiere del esfuerzo de todos: alumnos, maestros, padres de familia y comunidad en general.

1. Los modelos que agrupan las estrategias áulicas para la formación ciudadana

La evidencia más concreta del interés gubernamental en la formación de una ciudadanía responsable a partir de programas educativos específicos, la encontramos en la incorporación formal de la asignatura *Formación Cívica y Ética* en los planes de estudio y programas correspondientes a las recientes reformas educativas.²

² “Se formen éticamente mediante el conocimiento de sus derechos y deberes y la práctica de valores en su vida personal, en sus relaciones con los demás y como integrantes de

Esta asignatura no se sustenta en las adquisiciones cognitivas sino en el cambio de actitudes, la formación de valores, la adquisición de la autonomía moral, la construcción de un proyecto de vida. Sin embargo, esto no significa que no deba promoverse la adquisición de conocimientos y dominios informativos, pues sin el elemento cognitivo es sumamente difícil lograr avances en la formación cívica y ética de las personas.

Aunque no le señala expresamente la literatura oficial, se colige de los señalamientos en diversos documentos, que las estrategias didácticas recomendadas para la enseñanza-aprendizaje de los valores cívicos, éticos y morales de la nueva ciudadanía deben corresponder al modelo *autónomo* y no al *heterónimo*.

Las estrategias que se basan en una idea *heterónoma* de la ética y la moral recomiendan que la educación se oriente a la transmisión de valores indiscutibles e inmodificables, incuestionables y absolutos, vigentes en cualquier momento y circunstancia.

Las estrategias utilizadas con mayor frecuencia en este modelo son: *la instrucción*, o sea el recitado de reglas para el buen comportamiento; *la inculcación*, o sea influir con ahínco y con fuerza en el comportamiento del otro; *el adoctrinamiento*, que consiste en la enseñanza de una doctrina sin dar lugar a la propia reflexión; la coacción, o sea la utilización de la fuerza sobre una persona para que se comporte de alguna manera especial; y *el castigo y la amenaza*, entre otros.

En cambio las estrategias que recomendamos –y que de alguna manera, la SEP cuida que den sustento a los programas y a los textos escolares de esta asignatura– se basan en una idea de la moral y la ética de carácter *autónomo* y propenden a la formación del *juicio moral* hasta el nivel en que el individuo actúe de acuerdo con su libre albedrío pero responsabilizándose de sus actos, ya que como apuntan Ryan y Licona en 1987 “ los modelos actuales de desarrollo

la comunidad nacional.” (Acuerdo No. 181, Por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de agosto de 1993). En el Plan de Estudios de 1993 se estableció la asignatura de Educación Cívica con 40 horas anuales o sea 1 frecuencia semanal. En la Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB 2009) solamente cambia el nombre de la asignatura por el de Formación Cívica y Ética y se incorporan nuevas estrategias de trabajo áulico. Los programas de Formación Cívica y Ética del 2006 correspondientes a la Educación Secundaria se proponen, entre otros objetivos: Vincular aspectos de la vida ciudadana –como democracia, forma de gobierno y leyes– con las características personales de los adolescentes, superando la brecha entre el plano personal y las situaciones de la vida social.

de educación en valores no son lo suficientemente integrados como para captar la plena complejidad del carácter humano” (citado por Berkowitz, Marvin, en la Revista Iberoamericana de la Educación. No. 8, consultado en www.rieoei.org).³

Los modelos más socorridos, sin que ello implique que son los únicos, son los que agrupan estrategias diversas de corte autónomo, entre éstos, me permito citar los siguientes: Socialización, Autococimiento y autenticidad moral, Desarrollo del juicio moral, Adquisición de hábitos morales y Construcción de la personalidad moral.

a) La socialización

Este modelo denominado *Socialización*, otorga especial importancia a la sociedad concediéndole el carácter de bien supremo del que emana la moralidad y la ética, y a la cual deben someterse todas las personas, aceptando sus normas y valores para garantizar la vida socialmente armónica.

De acuerdo con Emile Durkheim la educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la vida social. Tiene por objeto suscitar y desarrollar en el niño cierto número de estados físicos, intelectuales y morales, que exigen de él la sociedad política en su conjunto y el medio especial, al que está particularmente destinado.⁴

Durkheim es enfático en el papel que corresponde a la escuela y los adultos mayores en el tema de formación de valores, así lo asienta en sus declaraciones contundentes: “La educación debe ser cosa de autoridad. Para aprender a reprimir su egoísmo natural a subordinarse a fines más altos, a someter sus deseos al imperio de su voluntad, a encerrarlos en los debidos límites, es preciso que el niño ejerza sobre sí mismo una fuerte represión.” (1991: 94).

Esto provoca el sentimiento del deber, el estímulo del esfuerzo. Los padres y los maestros son de quienes el niño aprende el deber,

³ Por ello, podemos afirmar que coexisten en el ámbito educativo real tres corrientes: 1.- La corriente del desarrollo cognitivo, que utiliza prioritariamente como estrategias de razonamiento moral la discusión de dilemas morales y los simuladores de modelos de gobierno escolar democrático; 2.- La corriente impulsora de la educación del carácter, que prefiere actuar sobre la modificación de la conducta, utilizando como estrategia fundamental la formación de hábitos mediante el apoyo escolar; y 3.- La corriente que aboga por “el derecho religioso”, que propone ignorar el carácter laico de la educación y sustentar la formación moral en la enseñanza religiosa.

⁴ Durkheim, Émile (1991). Educación y Sociología. México: Colofón, 3ª ed. p.70

por lo que éstos tienen la responsabilidad de encarnar y personificarlo como autoridades morales, porque la autoridad consiste enteramente en un cierto ascendiente moral, y supone que el maestro tiene voluntad, porque la autoridad implica confianza, y ante todo que debe dar la sensación de que la autoridad la siente en su propia persona, una especie de fe interior en la grandeza de su misión.

Para que sea posible, el maestro debe ser laico porque representa a la sociedad, como personalidad moral y como intérprete de las grandes ideas morales de su tiempo y de su país. Todo este respeto es lo que, mediante la palabra y el gesto, pasa de su conciencia a la del niño. La autoridad no se contrapone a la libertad, sino que ser libre es saber proceder con la razón y cumplir con el deber: la libertad consiste “precisamente en dotar al niño de este dominio de sí mismo, es en lo que debe emplearse la autoridad del maestro. La autoridad del maestro no es otra cosa que un aspecto de autoridad del deber y de la razón (1991: 97-98).

b) Autoconocimiento y autenticidad moral

El autoconocimiento y la autenticidad moral, es un modelo que subsume una estrategia del mismo nombre enmarcada en el enfoque de la educación centrada en la persona, orientada a que el estudiante comprenda que el punto de referencia para tomar decisiones morales está en el interior de él(ella) mismo(a) para que pueda avanzar en la construcción de su propia escala de valores; un ejemplo muy conocido es la *clarificación de valores*⁵ que ayuda a los estudiantes a lograr coherencia entre lo que piensan y lo que hacen, a construir su propio plan de vida y afrontar las responsabilidades que se derivan de sus decisiones.

Raths y sus colaboradores propusieron la clarificación de valores en un libro titulado *Values and Teaching*. La propuesta se opone a técnicas como la inculcación y el adoctrinamiento, y propone que el individuo sea libre de elegir sus propios valores. Howe, L. W. (1977) y Kirschenbaum, H. (1982), han apoyado el trabajo de Raths, L. E. (1967) y han propuesto la conexión de esta metodología con algunas propuestas que Rogers, C.R. (1978) considera necesarias para favorecer el desarrollo humano, tales como: autenticidad, aceptación y empatía.

⁵ Pascual (1988) define esta estrategia: “Es una acción consciente y sistemática del orientador o del maestro que tiene por objeto estimular el proceso de valoración en los alumnos con el fin de que lleguen a darse cuenta de cuáles son realmente sus valores y puedan, así, sentirse responsables y comprometidos con ellos”.

Una de las aportaciones de este método, consiste en que la persona identifique claramente los valores que él posee y los que le gustaría poseer, así como las numerosas estrategias creadas para la educación en valores.

c) Desarrollo del juicio moral

Los representantes de este modelo son el psicólogo suizo Jean Piaget (*El juicio moral en el niño* publicado en 1932) y el psicólogo norteamericano Lawrence Kohlberg⁶, quienes consideran que el desarrollo del juicio moral⁷ se puede favorecer o impulsar mediante la discusión sistemática de dilemas morales. De acuerdo con Kohlberg existen tres fases en el desarrollo del juicio moral, por las que pasan progresivamente las personas: *preconvencional*, *convencional* y *post convencional*. La fase superior supone un mayor crecimiento y equilibrio en la estructura formal de la capacidad de razonamiento de individuo.

Ambos teóricos consideran que el objetivo de la formación del juicio moral es conseguir la *autonomía* y la *responsabilidad* de las personas, para lo cual deben realizarse ejercicios en los que se abandone la moral autoritaria y se fomente la moral de respeto mutuo y de autonomía.

El desarrollo moral, según Piaget-Kohlberg está determinado por: el desarrollo cognitivo y por las interacciones sociales que el niño mantiene con los adultos y con sus semejantes, y es así que adquiere las normas morales.

d) Adquisición de hábitos morales

Esta estrategia, recoge tradiciones operantes, aunque debe soportar algunas críticas en cuanto a su papel en la formación en valores, cuyo uso permite suponer que:

1. Es el grupo sociocultural el que “selecciona” cuáles son los valores que deben ser formados en los estudiantes, lo cual implica la aceptación

⁶ Este psicólogo estadounidense nació el 25 de octubre de 1927 y murió el 19 de enero de 1987 (esa fecha se le vio por última vez en el hospital donde se atendía, posteriormente su cuerpo fue encontrado en un pantano cercano). En 1958 presentó su tesis doctoral acerca del desarrollo del juicio moral. Laboró en la UNAM y en Yale. De 1968 a 1987 estuvo en la Universidad de Harvard, donde desarrolló la parte más importante de su teoría del desarrollo y la autonomía moral, tomando como base los trabajos de Jean Piaget especialmente su técnica de “Historias pares” a diferencia de Kohlberg cuyo famoso dilema del señor Heinz sigue siendo de asombrosa actualidad.

⁷ El ejercicio del juicio moral es un proceso cognitivo que nos permite reflexionar sobre nuestros valores y ordenarlos en una jerarquía lógica. Esto no se limita a momentos puntuales o extraordinarios de nuestra vida sino que es integrante del proceso de pensamiento que empleamos para extraer sentido a los conflictos morales que surgen en la vida diaria.

tácita del no reconocimiento de ciertas capacidades estudiantiles para elegir por ellos mismos los valores en los que les gustaría ser formados, se cae entonces en una convención no escrita a la que Susana Frisancho denomina “valores sociales o convencionales” (2001: 15).

2. Los docentes cumplen dócilmente con su papel de salvaguardar y transmitir los valores sociales hegemónicos a sus estudiantes, utilizando como estrategia ciertos hábitos;

3. De esta forma el proceso educativo da por sentado que los maestros (y en general el grupo de padres o los adultos) poseen ciertas verdades que sus estudiantes deben aprender, lo cual corresponde a las prácticas de la escuela tradicional y no a la escuela activa-constructiva.

En esta estrategia se reúnen las teorías que sostienen que la finalidad última de la educación moral debe ser la formación del carácter y la adquisición de virtudes. Es quizá la estrategia más antigua, pues data de los tiempos de Aristóteles, pero sigue vigente hasta la fecha. Una de las razones de su vigencia es que muchos no están de acuerdo con la neutralidad ni con la parcialidad y se pronuncian porque se diga concretamente “de qué valores se está hablando.”

En este contexto, la formación de valores debe estar orientada a producir hábitos y a formar el carácter en un contexto moral, lo cual debe hacerse recuperando todas las tradiciones posibles, puesto que ya han probado ser saludables y buenas para todos.

Esta estrategia utiliza modelos de vida virtuosos y los trabaja mediante el *role model* que consiste en que una persona represente diversos papeles o *roles* para que tenga diferentes puntos de vista de un mismo problema.

e) Construcción de la personalidad moral

Este modelo parte de la idea de que la moral es un producto cultural, y no algo determinado con anticipación o impuesto desde afuera, ni algo que surge por inspiración personal. Gracias a su *eclecticismo*, integra a varias estrategias o técnicas.

Esta estrategia promueve la transmisión de elementos culturales y valores considerados como deseables, y se orienta hacia valores como: libertad, justicia, solidaridad, democracia y derechos humanos. Sus recursos más comunes son los que tienen que ver con el *autocontrol* y la *autorregulación*, que preparan a los niños para enfrentarse de manera autónoma a la *resolución de conflictos* morales o éticos.

Los casos que más se abordan con esta estrategia son aquellos que están atravesados por un valor moral y de los que no se puede

permanecer al margen, aunque no nos afecten directamente, por ejemplo: la guerra, la corrupción política, el aborto, la eutanasia, la contaminación ambiental, la violencia intrafamiliar, la discriminación, etc. En resumen, esta estrategia pretende lograr la construcción de la personalidad moral, atendiendo la inteligencia y la cultura.

2. Estrategias para el salón de clases

En seguida se muestran diversas estrategias que pueden utilizar los(as) maestros(as) en la formación de valores en los niños y adolescentes. Esta propuesta didáctica, ofrece una rica variedad de posibilidades para la formación de la ciudadanía, esto es, valores cívicos, éticos y morales.

a) Discusión de dilemas morales

Un dilema moral es una narración breve, a modo de historia, en la que se plantea una situación posible en el ámbito de la realidad pero conflictiva a nivel moral, y se solicita de los niños o adolescentes, o bien una solución razonada del conflicto o un análisis de la solución elegida por el sujeto protagonista de la historia.

Por regla general la situación se presenta como una elección disyuntiva: el sujeto protagonista se encuentra ante una situación decisiva ante la cual sólo existen dos, y nada más que dos, opciones (A) ó (B), siendo ambas soluciones igualmente factibles y defendibles.

El individuo se encuentra, pues, ante una verdadera e inevitable situación conflictiva.

Esta estrategia o técnica proviene de los trabajos de Lawrence Kohlberg, quien pudo constatar que no hay progreso en el desarrollo del juicio moral de las personas, si previamente, no experimentan un conflicto cognitivo que los haga pensar que sus razonamientos puedan ponerse en duda.

Los dilemas morales tienen por objeto crear dicho conflicto en las personas, con la expectativa de restablecer el equilibrio en un estadio superior del juicio moral.

La discusión de los dilemas morales ayuda a desarrollar en las personas la capacidad de razonar (elemento cognitivo o de adquisición de conocimientos) y el juicio moral.

Para elaborar la presentación de un dilema moral se recomienda conducirse por los pasos siguientes:

- Presentar el dilema en forma oral, por medio de un video, de un casete, de dibujos, multimedia, etc.
- Comprobar que el dilema fue comprendido en su contenido y en el lenguaje utilizado, en el conflicto y alternativas que plantea; que no hay dudas ni se ignora el significado de algunas palabras.
- Que primero haya una reflexión individual y la elección de una alternativa.
- Después se debe propiciar una discusión con otras personas en grupo.
- La actividad termina con la revisión individual para reconsiderar su postura o juicio inicial.

b) Diagnóstico de situaciones

Esta estrategia consiste en presentar una situación real o ficticia en la que él o la protagonista tiene un conflicto de valores y ya ha tomado una decisión.

Mediante un diálogo organizado, se analiza la decisión que tomó el o la protagonista y los valores puestos en juego, además se pueden plantear otras alternativas y valorar sus consecuencias. Para la realización de esta técnica, se recomienda:

- Que los participantes comprendan bien la situación.
- Hacer el diagnóstico de la situación, analizando:
 - Las circunstancias que rodean al protagonista, por ejemplo: edad, cultura, escolaridad, nivel socio-económico, estado emocional, etc.
 - Las normas morales, cívicas, éticas, etc. y las leyes violadas.
 - Las motivaciones o intenciones del o de la protagonista, así como las consecuencias de ésta situación en sí mismo(a) o en terceros.
- Emitir un juicio sobre la decisión tomada por el o la protagonista.

c) Clarificación de valores

Es una estrategia que conjunta a otras, con el propósito de ayudar a las personas a reflexionar y tomar conciencia y responsabilidad de sus propios valores, para integrar su pensamiento y su acción, es decir, lograr la congruencia entre lo que piensa y lo que hace. La clarificación de valores como modelo de *educación en valores* procura

ayudar a que la persona se comprometa en la transformación de la sociedad desde un ámbito comunitario. Es una educación basada en la libertad y para la libertad. A través del proceso educativo, la persona debe ir descubriendo cuáles son sus valores e ir comprometiéndose con ellos. Los niños y adolescentes deben tomar decisiones, y en ello entran en juego los valores como fuerza directiva de la acción.

Esto ayuda a fortalecer la confianza y la seguridad en sí mismo para enfrentar más positivamente las situaciones conflictivas que se presenten. Esta estrategia utiliza básicamente: *frases inacabadas* y *preguntas clarificadoras* que obligan a la persona a definir sus creencias, opiniones, preferencias, valores, etc. en relación con un tema ético. La finalidad de esta estrategia, es ayudar a los niños y adolescentes a que conozcan sus valores y desarrollen a partir de ellos su plan de vida.

d) Autorregulación y autocontrol de la conducta

Esta estrategia está orientada a formar en las personas la capacidad de regular por sí mismas su conducta, mejorando así su autoestima. La *autorregulación* es un proceso continuo y responsable del comportamiento, mediante el conocimiento de las variables que más nos afectan, y su correspondiente regulación. El *autocontrol* es el comportamiento que suprime una respuesta esperada, evidenciando con ello el control de los impulsos, los “arranques de ira”, las “explosiones histéricas” o los “gritos temperamentales”.

Para su aplicación se recomienda tomar en cuenta:

- Las normas y leyes que regulan la vida en sociedad;
- La experiencia de otras personas (padres, maestros, guías espirituales, etc.);
- Las expectativas y metas personales.

Para que una persona elabore su propio programa de *autorregulación* y *autocontrol* de la conducta, se recomienda utilizar los pasos siguientes:

- Observación de conductas específicas para determinar si las fortalece las suprime o las cambia por otra.
- Determinación de objetivos para suprimir conductas o formar otras nuevas en función de metas y objetivos concretos.
- Refuerzo de conductas intrínsecamente valiosas.

Para su aplicación con niños es conveniente contar con relatos verídicos o hipotéticos que contengan valores implícitos o explícitos que estén en tela de juicio en el relato y pudieran transferirse a las personas que realizan esta actividad.

e) Role playing

Esta técnica está orientada a la superación del egocentrismo, facilitando alternar con los sentimientos e intereses divergentes de otras personas, fortaleciendo los valores de tolerancia, respeto y solidaridad. El *Role playing* es una dinámica de grupos que consiste en que la persona participe en una dramatización que plantea un conflicto de valores.

Durante la representación se debe procurar improvisar los diálogos, y de ser posible, que una misma persona pueda interpretar varios personajes, pero no al mismo tiempo. Según Kohlberg, el asumir roles distintos al propio, permite comprender, tolerar, respetar y ser solidario con las demás personas del entorno social.

En la representación no importan tanto las dotes de actuación, sino la espontaneidad, sinceridad e improvisación de los diálogos, que se construyen con preguntas como las siguientes: ¿Cómo veo la situación?, ¿Cómo creo que la ven los demás?, ¿Y... si yo fuera ella (o él)?, ¿Y si esto me pasara en la realidad? etc.

La realización del *Role playing* requiere:

- Entrenamiento y motivación.
- Preparación de la representación, preferentemente con alumnos voluntarios y el resto como público observador.
- Representación.
- Comentarios.

f) Role Model

Esta técnica es del tipo de las dinámicas de grupos y se utiliza para promover el conocimiento y la empatía de las personas hacia personajes de la sociedad vivos o muertos, destacando sus acciones positivas, para que las personas que participan en esta técnica tengan un punto de referencia concreto en algunos aspectos de su vida personal.

Se analizan biografías para destacar los valores que posee el personaje, se comenta sobre éstos, se habla de incorporar algunos valores del personaje a las personas, o simplemente de admiración a esos valores.

La aplicación de esta técnica requiere:

- Narrar brevemente los hechos relevantes de la vida del personaje, en forma oral, gráfica, en audio, en video, en multimedia, etc.;
- Destacar algunos hechos relevantes del personaje que se puedan relacionar directamente con las personas, y analizarlos;
- Identificar algunos valores expresados en la vida del personaje que pudieran integrar las personas a su propia vida.

Algunas preguntas que pueden servir de guía son: ¿Por qué me gustaría parecerme a él o a ella? ¿Qué cualidades le admiro? ¿En qué me identifico con él o con ella?

g) Comprensión crítica

Esta técnica se utiliza para fomentar la crítica y la autocrítica, propiciando el mutuo entendimiento entre las personas. Se requiere seleccionar un tema personal o social atravesado por un conflicto de valores. También se necesita recoger información objetiva de la vida real a fin de favorecer una conducta moral apegada a la vida cotidiana.

Los mejores ejercicios para practicar esta técnica son los que permiten el análisis colectivo de la toma de decisiones sobre temas sociales controvertidos de acuerdo con los pasos siguientes:

- Presentar el tema socialmente significativo, en forma oral o escrita, en video, en audio, en multimedia, utilizando carteles, etc.
- Comprenderlo cabalmente, tanto en el conflicto como en el lenguaje.
- Recabar información multidisciplinaria para la correcta comprensión de la realidad.
- Comprensión crítica o sea la confrontación de razones y puntos de vista.
- Exposición de los puntos de vista individuales y de consensos, así como los compromisos individuales con la problemática social.

h) Construcción conceptual

Esta técnica está orientada a la comprensión de los conceptos que se utilizan habitualmente en la reflexión sobre problemas morales de la vida real. Suele ocurrir que se nombra de manera distinta a la misma cosa o de manera similar a cosas diferentes; por ello, mediante la construcción conceptual se pretende formar habilidades para llamar a cada cosa por su nombre.

Se tendrá cuidado de no caer en definiciones verbalistas, rígidas, absolutistas, “filosóficas”, parciales, relativistas o puramente anecdóticas. Para la preparación de ejercicios de esta técnica, se requiere trabajar cuidadosamente en tres escenarios:

- Comprensión objetiva del término
- Comprensión de la realidad
- Construcción personal

Mediante la comprensión *objetiva del término*, se pretende explicarlo con claridad, coloquialmente, como se haría en lo cotidiano. A través de la *comprensión de la realidad* se pretende proyectar dicha información sobre el entorno, o sea, aplicarlo a situaciones de la vida real. La *construcción personal* constituye el punto más importante de la técnica, porque es aquí donde se adopta una postura personal ante la realidad y es donde organiza su vida de acuerdo con la posición adoptada. Al realizar los ejercicios de esta técnica, será necesario:

- Presentar y explicar el término a fin de aproximar a las personas al significado, por ejemplo podemos presentar un valor (respeto, lealtad, amor, honradez, etc.) o un antivalor (discriminación, traición, infidelidad, etc.). El maestro o conductor debe dinamizar el ejercicio de tal forma que con ejemplos y lluvia de ideas, se elaboren frases, se identifiquen textos, se construyan enunciados, etc. donde se aplique correctamente el término.

- Modelaje o construcción por las personas. Aquí se pueden elaborar definiciones y dar ejemplos variados. Se debe hablar de las ventajas de practicar el valor o las desventajas del antivalor.

María Rosa Buxarrais, et al, en su obra “*La educación moral en primaria y secundaria*”, SEP, Biblioteca del Normalista, pp.163 y 164, sugieren seguir el esquema:

I. *Definición.*- ¿Qué quiere decir...? ¿Cómo explicarías...? ¿Qué representa esta palabra para ti?

II. *Ejemplos.*- ¿En qué situaciones es importante este valor? ¿Qué persona se muestra más interesada para que este valor sea una realidad? ¿Qué personaje ha ejemplificado mejor este valor? ¿En qué situaciones es importante?

III. *Beneficios.*- ¿Por qué es bueno este valor? ¿Qué te pasaría si lo pusieras en práctica? ¿Qué tipo de cosas harías? ¿Qué provecho sacarías? ¿Qué provecho sacaría la sociedad?

IV. *Limitaciones.*- ¿En qué momento este concepto puede entrar en conflicto con otros? ¿Qué pasaría con un exceso de él? ¿Y si

no estuviera presente? ¿Es siempre bueno que exista lo que esta palabra representa? ¿En qué circunstancias puede expresar la gente la desaprobación de este valor?

V. *Conceptos parecidos*.- ¿Qué otras palabras significan casi lo mismo que la palabra que se está analizando? ¿Qué conceptos sugieren? Cuando una persona tiene este valor, probablemente tendrá también...

VI. *Conceptos en conflicto*.- ¿Qué conceptos o valores son contrarios? Si este concepto o valor no existiera ¿cuál habría? Si alguien no tuviera lo que este valor o concepto significa ¿cómo sería?".

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuerdo No. 181, por el que se establecen el Plan y los Programas de Estudio para la Educación Primaria.
- Berkowitz, Marvin. Educar la persona moral en su totalidad en *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 8. Consultado en www.rieoei.org
- Buxarrais, M^a Rosa (1997). *La formación del profesorado en educación en valores. Propuestas y materiales*. España: Desclée de Brouwer.
- . (1999). *La educación moral en primaria y secundaria*. México: SEP, Biblioteca del Normalista, pp.163 y 164.
- Cabello, Corbera & Artaza. (1999). *Formación Ética en Contextos Educativos*. Teoría y Práctica. Chile: Universidad Central de Chile.
- Camps, Victoria (1994). *Hacer reforma: Los valores de la educación* España: Anaya.
- Cobo Suero, J. M. (1993). *Educación ética: para un mundo en cambio y una sociedad plural*. Madrid: Endymion.
- Dewey, J. (1927). *Filosofía de la educación. Los valores educativos* Madrid: La lectura.
- Durkheim, Émile (1991). *Educación y Sociología*. México: Colofón, 3^a ed. p. 70, 94, 97 y 98.
- Frisancho, Susana (2001). *Educación y Desarrollo Moral*. Perú: Ministerio de Educación. p. 15.
- Habermas, Jürgen (1984). *Conciencia moral y acción comunicativa* España: Península.
- Hernando, M^a. A (1997). *Estrategias para educar en valores: propuestas de actuación con adolescentes*. Madrid: CCS.
- Howe, L. W (1977). *Cómo personalizar la educación. Perspectivas de la educación en valores*. Madrid: Santillana.
- Kirschenbaum, H. (1982). *Aclaración de valores humanos*. México: Diana.
- Marín, García, M. A. (1987). *Crecimiento personal y desarrollo de valores: un nuevo enfoque educativo*. España: Promolibro.
- Marín Ibáñez, R. (1976). *Valores, objetivos y actitudes en educación* España: Miñón.
- . (1981). *Los valores, fundamento de la educación*. Madrid: Anaya.
- . (1982). *Valores, objetivos y actitudes en educación*. Valladolid: Miñón.
- . (1993). *Los valores, un desafío permanente*. Madrid: Cincel.
- . (1994). *Los valores*. Madrid: Dykinson.
- Maslow, A.M. (1979). *El hombre autorrealizado*. Barcelona: Kairós.

- Paniego, J. A. (1999). *Cómo podemos educar en valores*. Madrid: CCS.
- Pascual, A. (1988). *Clarificación de valores y desarrollo humano*. Madrid: Narcea.
- Pascual, A. (1995). *Clarificación de valores y desarrollo humano. Estrategias para la escuela*. Madrid: Narcea.
- Piaget, J. (1971). *El criterio moral en el niño*. Barcelona: Fontanella.
- Platón (2009). *Diálogos*. México: Porrúa. pp. 158 y 159.
- Puig Rovira, J. M. (1995). *La educación moral en la enseñanza obligatoria España*: Edebé.
- . (1996). *La construcción de la personalidad moral*. Barcelona: Paidós.
- Puig Rovira, J. M y García (1998). *La educación moral en la escuela. Teoría y práctica*. España: Edebé
- Quintana Cabanas, J. M^a. (1984). *Pedagogía Social*. Madrid: Dykinson.
- . (1989). *La educación del carácter y de la personalidad*. Madrid: Dykinson.
- . (1993). *Pedagogía familiar*. Madrid: Narcea.
- . (1998). *Pedagogía axiológica*. Madrid: Dykinson.
- Raths, L. E. (1967). *El sentido de los valores y la enseñanza*. México: Unión Tipográfica Hispano Americana.
- Rogers, C. R. (1978). *Libertad y creatividad en la educación*. Buenos Aires: Paidós.
- Trilla, J. (1992). *El profesor y los valores controvertidos. Neutralidad y beligerancia en la educación*. Barcelona: Paidós.
- Turiel, E. (1979). *Desarrollo moral*. Madrid: Morata.

FORMAS PARTICIPATIVAS DE INTERVENCIÓN EN POLÍTICAS, ENTRE LA INSTITUCIONALIZACIÓN Y LA AUTONOMÍA

Mtra. María Teresa Villarreal Martínez*

SUMARIO: 1. *Introducción* 2. *Participación y democracia* 3. *Las formas institucionalizadas de participación* 4. *El control social de la acción estatal* 5. *Los mecanismos formales de participación en Nuevo León* 6. *Las organizaciones ciudadanas en Nuevo León* 7. *La participación institucionalizada en los megaproyectos urbanos* 8. *El control social en la gestión de los megaproyectos urbanos* 9. *Entre la institucionalización y la autonomía.*

RESUMEN

En este trabajo examinaremos la creación de mecanismos institucionalizados de participación en Nuevo León, y las formas autónomas de involucramiento en asuntos públicos desarrolladas por grupos ciudadanos, en particular en el caso de los megaproyectos urbanos. Previo a este análisis, presentamos una revisión teórica de los temas de participación y control social, también llamada *accountability social*. El estudio de casos relativos a la participación políticas públicas pretende identificar factores que coadyuven a la construcción democrática de decisiones públicas, y señalar obstáculos que hace falta superar.

1. Introducción

La institucionalización de mecanismos orgánicos de participación ciudadana es una de las vías que con frecuencia han seguido los gobiernos en su búsqueda de dar mayor legitimidad a sus decisiones en los procesos de estructuración de las políticas públicas y que fundamentan con un discurso de promoción de la democracia participativa.

* Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. ITESM.

El diseño de estos instrumentos y su implementación impactan la forma de gestionar los asuntos públicos, ya sea para que el proceso resulte incluyente, o bien, institucionalice la exclusión.

Estos espacios institucionalizados de participación enfrentan el reto de compensar las asimetrías de la representación política, constituirse como recursos de influencia efectiva de los ciudadanos comunes en las decisiones públicas, y lograr relaciones de suma positiva con el Estado (Cunill, 2006), sin restar autonomía a los actores extragubernamentales y sin anular las posibilidades de fungir como mecanismos de control de la acción estatal.

Frente a las dificultades de superar estos desafíos mediante arreglos orgánicos, y ante la ausencia de recursos procedimentales que amplíen la participación más allá de las elecciones, se abren paso formas no institucionalizadas de intervención ciudadana en los asuntos públicos con el fin de ejercer un control social de la acción gubernamental y con un discurso fundado en los derechos ciudadanos (Olvera, 2002). Uno de los ámbitos de políticas públicas en que se han desplegado con intensidad estas formas autónomas de participación es el urbano-ambiental relacionado con la ejecución de grandes proyectos urbanísticos encaminados a transformar la ciudad, que es el espacio donde se vive cotidianamente la ciudadanía.

En este trabajo examinaremos la creación de mecanismos institucionalizados de participación en Nuevo León, y las formas autónomas de involucramiento en asuntos públicos desarrolladas por grupos ciudadanos, en particular en el caso de los megaproyectos urbanos. Previo a este análisis, presentamos una revisión teórica de los temas de participación y control social, también llamada *accountability* social. El estudio de casos relativos a la participación políticas públicas pretende identificar factores que coadyuven a la construcción democrática de decisiones públicas, y señalar obstáculos que hace falta superar.

2. Participación y democracia

La participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público desde su identidad de integrantes de una comunidad política y sujetos de derechos y obligaciones en relación con ella. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir.

Dagnino (2006) advierte que la exigencia de participación ciudadana tiene sentidos diferentes en el modelo neoliberal y en los proyectos participativos. En el primero, el llamado a participar encubre la desresponsabilización del Estado en la garantía de los derechos fundamentales y conduce a la paulatina privatización del Estado. En cambio, en un proyecto democratizante la participación tiene un contenido propiamente político con el objetivo de socializar el poder entre Estado y sociedad civil, por medio del ejercicio de la deliberación.

En el proyecto neoliberal, la participación es reducida a la gestión y despojada de su carácter político, como secuela del énfasis gerencial que lleva la administración privada a la gestión estatal trastocando su finalidad ligada a la generación de valor público. En esta versión de la participación, ser ciudadano es sinónimo de cliente o usuario de servicios públicos; la cuestión de los derechos universales está ausente, y los problemas de pobreza y desigualdad son abordados desde la gestión técnica o filantrópica, sin referencia a la justicia. En este modelo, la participación es opcional, no es exigible como parte de los derechos de ciudadanía.

Olvera (2006) señala que la perspectiva de la participación entendida como una especie de cogestión de proyectos entre ciudadanos y gobierno donde la atención está centrada en la eficiencia y la eficacia, y el conflicto está conceptual y simbólicamente ausente, es el modelo dominante en América Latina desde hace más de 20 años.

Junto con esta noción y práctica hegemónica de la participación, coexisten también movilizaciones sociales hacia una democracia participativa protagonizada por grupos subalternos que luchan contra la exclusión y la trivialización de la ciudadanía, demandan contratos sociales más inclusivos y aspiran a una democracia de más alta intensidad (Santos, 2004).

Estos proyectos participativos exigen al Estado una mayor responsabilización en materia de derechos y crean formas de ejercer un control social del ejercicio del gobierno; no se trata de cooperar de forma acrítica en las políticas públicas, sino de obligar a la rendición de cuentas, a la transparencia, a la publicidad de los actos y decisiones gubernamentales (Olvera, 2006). En este modelo, participar significa influir en las decisiones y controlar su cumplimiento.

Hay que advertir que, en cualquiera de sus formas, la participación puede perder su contenido democrático y ciudadano debido a la burocratización, la apropiación de los espacios participativos por

grupos de interés, el clientelismo, la instrumentalización partidaria, la exclusión de los mismos relegados de siempre.

3. Las formas institucionalizadas de participación

La participación ciudadana institucionalizada es la que está contenida en el marco legal. Los diferentes arreglos participativos que se pueden implementar en una democracia parten de una constatación común, que los problemas públicos exigen soluciones plurales.

De diferentes formas siempre ha existido la intervención de actores extragubernamentales en los asuntos públicos; pero sin reglas claras, los espacios de influencia han sido acaparados por los grupos con mayor poder que suelen ser las corporaciones económicas y algunos medios de comunicación. Por eso, cuando se institucionalizan mecanismos de participación, es importante examinar qué intereses se favorecen y cuáles quedan excluidos.

La creación de mecanismos formales de participación persigue al menos tres objetivos: desarrollar relaciones de suma positiva con el Estado para responder a los problemas públicos, revertir las asimetrías generadas por la representación política donde muchos intereses quedan subrepresentados, y construir herramientas de influencia efectiva de los ciudadanos en las decisiones públicas (Cunill, 2006). Pero en ocasiones los instrumentos creados solo permiten relaciones de apoyo incondicional a las decisiones estatales, fortalecen a los mismos grupos poderosos que ya controlaban la agenda pública, y restringen las posibilidades de influencia de los ciudadanos a asuntos domésticos que no trastoken el esquema de concentración de poder ni pongan en cuestión los intereses particulares favorecidos por la acción estatal.

La institucionalización de mecanismos de participación está vinculada a modelos de democracia. Plantear el involucramiento ciudadano como eje transversal que atraviesa el ejercicio gubernativo no es asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad.

Las elecciones son la forma institucionalizada de participación presente en todas las democracias, pero involucran a los ciudadanos de manera individual; lo mismo ocurre en el referéndum o plebiscito.

La participación colectiva institucionalizada es menos frecuente, y más excepcional aun la que involucra a las organizaciones creadas de manera independiente por los mismos ciudadanos, pues lo que suele ocurrir es que el mismo gobierno establezca por ley unas estructuras organizativas a las cuales se adhieren los ciudadanos para desde allí participar en alguna fase de las políticas públicas, generalmente la ejecución o la vigilancia no autónoma de algún programa. Ejemplos de organizaciones impulsadas desde el Estado en diferentes órdenes –federal, estatal, municipal– son las juntas de mejoramiento cívico y material, los comités vecinales del Programa de Acción Comunitaria, los comités de solidaridad –durante la vigencia del Programa Nacional de Solidaridad–, o los comités comunitarios de contraloría social.

El diseño de mecanismos de participación puede ofrecer arreglos institucionales orgánicos o procedimentales Cunill (2007). Los orgánicos implican la inserción de actores extragubernamentales en la estructura administrativa estatal sin convertirse por ello en funcionarios. En los procedimentales se ponen a disposición de cualquier ciudadano instrumentos que le dan poder directo para ejercer su derecho a involucrarse en los asuntos públicos.

Los consejos y comités ciudadanos son muestras de arreglos orgánicos. Ejemplos de los procedimentales son la audiencia pública y las consultas populares.

Los instrumentos orgánicos han sido los más utilizados para formalizar la intervención de actores no gubernamentales en asuntos públicos, en especial los consejos ciudadanos en los que pueden encontrarse tanto individuos que acuden en propio nombre, o como integrantes de organizaciones cívicas, o como representantes corporativos, es decir, individuos que acuden para representar un grupo de interés, ya sea un sector, cámara empresarial o institución académica. Por tanto, de acuerdo a su integración, algunos consejos constituyen en los hechos mecanismos de participación corporativa, empresarial, o sectorial, más que consejos ciudadanos.

Los arreglos procedimentales permiten la participación de cualquier ciudadano, porque el involucramiento no requiere capacidades organizativas. De manera individual o colectiva se puede tomar parte en foros, audiencias, consultas, referéndums.

El éxito de estos mecanismos formales –orgánicos y procedimentales– para construir una democracia participativa que complementa a la representativa depende de la disposición oportuna de

información de calidad, de la oportunidad de inclusión que tengan los intereses subrepresentados de grupos excluidos y débilmente organizados, de la generación de espacios para la deliberación plural y crítica, y de los efectos vinculatorios de la participación.

4. El control social de la acción estatal

La participación ciudadana no solamente puede seguir los canales institucionalizados, sino que de hecho suele darse mediante una amplia gama de mecanismos informales. Esta participación autónoma o no institucionalizada reaviva la tensión entre la visión tecnocrática de las políticas públicas como asunto de expertos, y la concepción de las políticas como un proceso que también es político y social.

Las movilizaciones emprendidas por ciudadanos organizados son formas no institucionalizadas de participación en los asuntos públicos que van más allá de los procesos electorales y del involucramiento a través de los partidos, y que muchas veces rebasan a los mecanismos institucionalizados de participación que no son percibidos como espacios plurales ni de deliberación crítica.

Cuando las acciones emprendidas por grupos ciudadanos se orientan a exponer actos gubernamentales ilegales, a aportar nuevos temas a la agenda pública y a obligar a la rendición de cuentas de los funcionarios ante la sociedad, constituyen lo que Peruzzotti y Smulovitz (2002) llaman acciones de *accountability* societal o de control social de la acción estatal.

Este concepto comprende un conjunto diverso de acciones emprendidas por movimientos sociales, asociaciones cívicas y/o medios independientes que pueden llegar a activar a las agencias horizontales de control intraestatal –sistema de pesos y contrapesos, auditoría y fiscalización, órganos autónomos de acceso a la información y derechos humanos–.

Pero no todas las formas de participación ciudadana son ejercicios de control, es necesario que incluyan análisis, crítica y debate público de políticas existentes. La elaboración acrítica de propuestas no controla nada, tampoco se ejerce control sobre políticas inexistentes (Olvera, 2006). Por tanto, quedan fuera las acciones asistenciales, de desarrollo comunitario, y las encaminadas a la transformación social, pues aunque necesarias e importantes, no se proponen la vigilancia de la actuación estatal.

Quedan fuera también de este concepto las prácticas de *lobby* o cabildeo que realizan los grupos de interés, y toda negociación con fines privados (Olvera, 2002), porque las acciones de control social parten de la lucha por los derechos humanos que constituyen la base para la rendición de cuentas.

En la *accountability* social se utilizan herramientas legales y simbólicas. Entre las primeras figuran los amparos, demandas de información pública, revocación de mandato y remoción de funcionarios, pero su efectividad depende de la existencia de estos instrumentos en la legislación y de la vigencia del Estado de derecho. Entre las herramientas simbólicas están todas las movilizaciones que visibilizan las denuncias, orientan la opinión pública, activan mecanismos sociales de sanción que imponen costos reputacionales a los políticos y funcionarios (Peruzzotti y Smulovitz, 2002).

5. Los mecanismos formales de participación en Nuevo León

En Nuevo León no hay una Ley de Participación Ciudadana; aun así se han implementado algunos instrumentos para involucrar a actores extragubernamentales en los procesos de políticas públicas, dando preferencia a los arreglos orgánicos más que a los procedimentales.

Desde mediados de los años 90 diferentes organizaciones ciudadanas han insistido en la necesidad de la implementación de mecanismos participativos para complementar el funcionamiento de la democracia representativa. En diciembre de 1996, luego de un Foro de Análisis sobre la Nueva Legislación Electoral del Estado convocado por Alianza Cívica, diversos grupos civiles entregaron al congreso local una iniciativa de reforma constitucional y legal para que se incluyeran el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato como mecanismos de participación, junto con otras propuestas en materia electoral, pero la iniciativa fue rechazada por los diputados (Alianza Cívica Nuevo León, 1996).

Cuando en 1997 asume la gubernatura el panista Fernando Canales, en el *Plan Estatal de Desarrollo* se reconocía la importancia de la participación ciudadana y de las organizaciones no gubernamentales, se invitaba a los nuevoleonenses a “recuperar el trabajo ciudadano como instrumento eficaz para transformar nuestro entorno”, y se planteaba entre sus objetivos crear los mecanismos de plebiscito y referéndum.

En la llamada Agenda Legislativa para la Reforma del Estado aprobada por la legislatura local en 1998 se contemplaba la elaboración de una Ley de Participación Ciudadana y Organizaciones no Gubernamentales, pero no se concretó. La inclusión de plebiscito y referéndum en la constitución fue aprobada por los legisladores el 14 de octubre del 2000, unas horas antes de terminar su periodo; pero el 30 de octubre el gobernador Canales devolvió la reforma al congreso porque presentaba errores en los artículos constitucionales citados. El decreto de reforma constitucional fue derogado en febrero del 2001 (García 1998, 2000 y 2001, Muñiz 2000).

Al asumir de nuevo el PRI la gubernatura en el 2003 y ocupar el cargo Natividad González Parás, presentó un *Plan Estatal de Desarrollo* que proponía pasar de la democracia electoral a la democracia participativa entendida como la acción pública vigorizada con la fuerza de la sociedad civil, y para ello planteaba la promoción de procesos de consulta pública y la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Entre las líneas de acción que según el Plan 2004-2009 se llevarían a cabo figura el impulso a una Ley de Participación Ciudadana; la creación de redes sociales con organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y con el gobierno del Estado, para atender y resolver los problemas sociales; sumar la energía de los ciudadanos y sus organizaciones y la del gobierno creando consejos directivos o consultivos con participación ciudadana; y el establecimiento de normas claras, procesos transparentes y convocatorias públicas en la asignación de los recursos a las organizaciones sociales.

En marzo del 2004, el Foro Libre y Democrático de México, A. C., entregó en el congreso local una iniciativa de *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León* que proponía la institucionalización de consejos, la inclusión del referéndum, plebiscito, audiencia pública, consulta popular y otros instrumentos, pero la iniciativa no recibió atención de los diputados.

La tarea de entablar relaciones entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil se asignó al Consejo de Desarrollo Social, un organismo descentralizado de participación ciudadana (*Ley del Consejo de Desarrollo Social*, artículo 8 fracción II). A partir del 2004, los recursos estatales para financiar proyectos de organizaciones de la sociedad civil se otorgaron mediante concurso en cuya convocatoria se establecían condiciones, y un comité ciudadano nombrado por el

Consejo de Desarrollo Social es el que dictaminaba qué asociaciones resultaban beneficiadas. En el 2009, con la entrada del nuevo gobierno estatal –también del PRI–, las competencias de este Consejo fueron asumidas por la Secretaría de Desarrollo Social.

Durante el periodo 2004-2009, se impulsó la creación de consejos como herramienta de participación institucionalizada. Se instalaron 38 consejos de participación ciudadana en diversos organismos del gobierno central, paraestatales y fideicomisos. Estos consejos se publicitaron como representativos de la sociedad, y las normas establecían que podían participar representantes de organizaciones del sector privado, académico y social. Un análisis realizado al diseño institucional de los consejos reveló que carecían de representatividad, la selección de los integrantes recaía en el Ejecutivo, las organizaciones del sector social ocupaban solo un 30 por ciento de los puestos de consejeros, y quienes ocupaban el cargo lo hacían a título individual (Villarreal, 2010).

Los consejos creados por ley en este periodo tuvieron un carácter consultivo, por lo que eran escasas las posibilidades de que efectivamente orientaran las políticas públicas replanteando los valores y fines políticos de fondo que están en juego. Las normas no establecían la obligatoriedad de que las sesiones fueran públicas, y tampoco estaba a disposición inmediata de la sociedad en general la documentación generada por el trabajo de los consejeros. En el sitio de transparencia del gobierno estatal solo están disponibles las actas de algunas sesiones realizadas por ocho de estos consejos (Gobierno del Estado de Nuevo León 2010a, 2010b).

Con el inicio de un nuevo sexenio en el gobierno estatal (2009-2015) ha continuado la política de establecer consejos pero siguen marcados por la discrecionalidad en su integración.

En cuanto a las consultas como mecanismo de participación, no se encuentran legisladas más que para el caso específico de la elaboración de los planes de desarrollo urbano (artículos 54 al 60 de la actual Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, y los artículos 40 y 42 de la anterior Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León). En otras leyes se hace mención a la consulta ciudadana pero no se especifican los mecanismos para llevarla cabo, los requisitos para participar, los efectos vinculantes o no de las opiniones emitidas, por lo que su empleo es discrecional.

6. Las organizaciones ciudadanas en Nuevo León

Aun en ausencia de mecanismos formales de participación, los ciudadanos han creado sus propias organizaciones para involucrarse en los asuntos públicos, señalar los problemas que deben ser atendidos con políticas estatales, aportar ideas sobre cómo atender esas cuestiones, denunciar irregularidades y monitorear el desempeño de los gobernantes.

Después del periodo de los movimientos urbano-populares y del movimiento estudiantil que en Nuevo León llegaron a ocupar un lugar protagónico en la escena social y política confrontando al Estado y las clases dominantes sobre todo durante la década de los 70, vino la conformación de pequeños grupos ciudadanos integrados, en parte, por participantes de algunos de los anteriores movimientos sociales y eclesiales –CEB, comunidades eclesiales de base–, por ciudadanos movilizados en la lucha poselectoral de 1985 y también por individuos que encontraban en estas nuevas expresiones colectivas un canal para concretar sus convicciones. Unas agrupaciones adoptaron la figura de asociación civil, y otras no. La agenda inicial de estos grupos abarcaba cuestiones de democracia electoral, desarrollo comunitario, derechos humanos, educación cívica y popular, equidad de género, diversidad sexual; y algunos participaron en las primeras experiencias de observación electoral en otros estados –San Luis Potosí en 1991, Chihuahua y Tamaulipas en 1992. Algunas de estas organizaciones se integraron a las redes nacionales que se conformaron en los años 90 como son la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, la Red de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos”, Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Alianza Cívica Nacional, Milenio Feminista. Esta articulación de los grupos locales a las redes nacionales sacaron a Monterrey de su tradicional localismo y lo vincularon con la agenda de las movilizaciones nacionales en torno a la democracia electoral, la paz y los derechos humanos (Villarreal, 2009). Estos vínculos nacionales permitieron que las acciones que en el país se realizaban para pugnar por la democratización del sistema político también tuvieran una expresión local, como son las consultas, auditorías y observación electorales. Estas prácticas constituyeron ejercicios de demostración de que es posible implementar mecanismos participativos para influir en los asuntos públicos.

En este siglo XXI, cuando la democracia participativa entró a ocupar un lugar de importancia en los planes gubernamentales estatales y se realiza mediante la institución de consejos en diferentes ámbitos de la estructura administrativa, desde el espacio de la ciudadanía organizada se vuelve más insistente la búsqueda de formas eficaces de intervención en los asuntos colectivos y de monitorear la actuación de los gobernantes. La reciente movilización de grupos estudiantiles locales demandando el respeto a los derechos humanos en la lucha contra la delincuencia organizada emprendida por el Estado, los juicios ciudadanos contra exfuncionarios, y el activismo en torno a las políticas urbano ambientales –que revisamos en los siguientes apartados– son algunas de las nuevas expresiones de esta participación ciudadana en asuntos públicos desde la esfera de la sociedad civil.

7. La participación institucionalizada en los megaproyectos urbanos

Las ciudades son las protagonistas de la globalización, se encuentran en el escenario mundial compitiendo entre sí por resultar más atractivas para inversionistas y consumidores. En esa contienda por “vender” las ciudades, los gobiernos llevan a cabo profundas transformaciones en su estructura urbana que suelen concretarse en la ejecución de megaproyectos que las doten de infraestructura moderna y también regeneren la imagen citadina hacia los ojos del mundo (Garza Villarreal, 2003; Kresl, 2007; Reese, 2009).

La participación de la comunidad es esencial para el éxito de los proyectos de modernización urbana. Además, cuando la gestión urbana desatiende la protección ambiental puede suscitar conflictos y movilizaciones sociales (Melé, 2001).

Al igual que en otras grandes urbes del mundo, Monterrey se encuentra ante el reto de convertirse en una ciudad competitiva. En ese contexto, el gobierno estatal se propuso –a partir del 2004– la transformación de la ciudad implementando grandes proyectos urbanísticos, algunos de los cuales han cobrado mayor visibilidad debido a la respuesta ciudadana generada. Se trata del Arco Vial Sureste y el nuevo Estadio de Fútbol Monterrey, ambos afectan áreas que cuenta con una declaratoria de protección:

Arco Vial Sureste-tunel afecta la Sierra Cerro de la Silla declarada área natural protegida mediante el decreto estatal del 21 de noviembre del 2000, y el Cerro de la Silla declarado área natural protegida en su modalidad de Monumento Natural por decreto federal del 26 de abril de 1991.

Nuevo Estadio de Fútbol Monterrey que se ubicará en la zona de amortiguamiento del Nuevo Parque Ecológico La Pastora, declarado área natural protegida en la modalidad de parque urbano mediante decreto estatal el 27 de marzo de 2009.

Durante la administración 2003-2009, el desarrollo urbano era una competencia de la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano, un organismo descentralizado de participación ciudadana que contaba con un consejo (Tapia, 2009: 63) integrado por 16 ciudadanos: cuatro eran directores de empresas inmobiliarias y constructores; cinco eran presidentes o integrantes de consejos de administración de colegios, cámaras o agrupaciones relacionadas con la actividad; uno acudía como representante del ITESM, otro de la UANL y otro del COLEF; el Colegio de Abogados tenía un representante, otro era director de un banco, también estaba un notario público y el director del INAH en Nuevo León (http://www.nl.gob.mx/?P=apdu_consejociudadano). Los demás habitantes del espacio urbano no estaban representados en ese consejo: colonos, usuarios de espacios públicos, mujeres, indígenas, niños, migrantes y adultos mayores.

En el caso de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el consejo ciudadano se extinguió ante la falta de atención de las autoridades a las recomendaciones que emitían (Tapia, 2009: 64).

El órgano que tiene la atribución de administrar el Sistema Estatal de Áreas Naturales Protegidas es Parques y Vida Silvestre, que inicialmente era un fideicomiso y, a partir del 2006, se convirtió en organismo descentralizado de participación ciudadana, con un consejo ciudadano. De la actividad de este consejo, solo aparece publicada el acta de la sesión de instalación en el sitio de transparencia del gobierno estatal.

La gestión de los megaproyectos urbanos fue una competencia de un organismo creado para ello, la Coordinación de Proyectos Estratégicos Urbanos, que luego cambió de nombre a Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica, una unidad administrativa creada mediante un acuerdo publicado el 13 de diciembre de 2006, y que no contemplaba en su estructura ni en su manual

de organización, un consejo ciudadano. Dos años después de la creación de la Coordinación, sin convocatoria pública previa y una vez que ya se había hecho el anuncio oficial de los dos megaproyectos citados, en septiembre de 2008 se instaló el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana de esta unidad administrativa, para dar seguimiento a los grandes proyectos urbanísticos. Este cuerpo consultivo lo integraban 13 empresarios de los ramos inmobiliario, de la construcción, financiero, de comunicaciones, y de mercadotecnia; un representante del ITESM, otro de la UANL y otro más de la UDEM; y un actuario (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2008). Después de la toma de protesta del consejo, no se publicó información sobre su funcionamiento ni los resultados de su trabajo. La Coordinación de Proyectos de Infraestructura Estratégica fue disuelta mediante un acuerdo publicado el 4 de noviembre de 2009, y sus atribuciones fueron asumidas por la Secretaría de Obras Públicas.

En el caso del megaproyecto Arco Vial Sureste, en mayo de 2007, la Coordinación instaló el Consejo Ciudadano para el Arco Vial, integrado por autoridades, vecinos y profesionistas en el tema de la ecología, para supervisar y vigilar el proceso de realización de la obra, que aun no era anunciada oficialmente (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2007). Sin embargo, luego de su instalación, no se informó nada más sobre este consejo.

Para el caso del Estadio de Fútbol Monterrey, legisladores locales llevaron a cabo tanto una encuesta como una consulta –febrero y marzo de 2010– para conocer el grado de aceptación del proyecto por parte de los vecinos. Estos dos ejercicios recibieron críticas que cuestionaban la insuficiencia de información previa, la participación de menores de edad –en la consulta– y la representatividad de los resultados (Alanís, 2010; Charles y Ayala, 2019; Fuentes, 2010).

8. El control social en la gestión de los megaproyectos urbanos

Las acciones ciudadanas para reorientar o detener obras que no se ajustan a las normas ambientales vigentes no es nueva, hay investigaciones (Medellín, 2006; Melé, 2001) que hacen referencia a grupos ecologistas desde los años 80 y 90 en Monterrey. La novedad de las acciones emprendidas en los últimos cinco años es su capacidad de generar una movilización que, aunque no es masiva, sí rebasa al grupo nuclear que inicia las acciones.

La conformación reciente de este movimiento ambientalista inicia con las acciones emprendidas en torno a Valle de Reyes, un proyecto privado que consiste en urbanizar y construir un campo de golf en una zona conocida como La Huasteca dentro del Parque Nacional Cumbres de Monterrey, área natural protegida de carácter federal que toca parte del área metropolitana de Monterrey, y que ha sido declarada reserva de la biósfera y Patrimonio Natural de la Humanidad por la Unesco.

El proyecto Valle de Reyes se encuentra detenido desde el 2009, luego de litigios ante tribunales y movilizaciones sociales iniciadas a mediados de los años 90. A partir del 2006 se incrementa el activismo en torno a este proyecto conformándose un movimiento en el que participaron tanto ciudadanos en lo individual como grupos civiles ya existentes. De las acciones combinadas en torno a Valle de Reyes, el Arco Vial Sureste y el Estadio de Fútbol Monterrey se fue conformando un movimiento más amplio que ha logrado convocar tanto a ecologistas, como a activistas de derechos humanos y de los animales, miembros de sindicatos, asociaciones vecinales, estudiantes, amas de casa, niños, profesionistas, artistas y académicos.

Estos ciudadanos organizados han llevado a cabo acciones tanto en el ámbito legal como en el político-simbólico para denunciar ilegalidades, monitorear la actuación de funcionarios y legisladores, e introducir en la discusión pública asuntos que habían sido relegados por los promotores de los megaproyectos, como son la afectación de derechos colectivos y difusos, la privatización de espacios públicos, la definición de utilidad pública, y la falta de mecanismos institucionales de rendición de cuentas vinculados a sanciones concretas como la revocación de mandato,

En el ámbito legal, haciendo uso de las herramientas legales existentes, han interpuesto amparos, denuncias populares (ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente), solicitudes de acceso a información pública, denuncias ante el ministerio público, propuestas y estudios técnicos ante el congreso local.

En la dimensión político-simbólica, las acciones han sido marchas, plantones y manifestaciones en las áreas naturales afectadas por las megaobras, en plazas públicas, ante oficinas gubernamentales y frente a las oficinas de los grupos económicos involucrados en los proyectos. También han realizado festivales, actividades culturales y recreativas, ayunos colectivos, envío de cartas a legisladores y empresas. Una herramienta importante ha sido la utilización del internet para difundir sus posicionamientos, invitar a eventos y

movilizaciones, recabar firmas, publicar videos y manifiestos, todo esto utilizando correo electrónico, blogs, redes sociales. Algunos de los sitios de internet donde se puede conocer el punto de vista y las acciones emprendidas por los grupos ciudadanos son: A contracorriente: La Huasteca <http://contracorrientemx.wordpress.com/la-huasteca/>; Colectivo Ciudadano en Defensa del Bosque La Pastora <http://www.sialestadioperoenotrolado.org/>; Movimiento Ambientalista Ciudadano <http://movimientoambientalista.jimdo.com/>; Realidad expuesta: <http://www.realidadexpuesta.org/>, entre otros.

Una de las acciones político-simbólicas más significativas ha sido el monitoreo a los legisladores, porque de este modo replantean el contrato representativo al asumir una actitud de vigilancia activa ante la actuación de los representantes, ya no son ciudadanos pasivos que simplemente delegan en los políticos las facultades de decisión, sino que exigen cuentas.

Las acciones emprendidas por este amplio movimiento ambientalista pueden considerarse expresiones de *accountability* social porque cumplen con los rasgos y condiciones descritos más arriba:

- Utilizan un lenguaje de legalidad, con referencia a derechos y no a intereses sectoriales: aluden a derechos colectivos y difusos al espacio público, a bienes públicos, a áreas naturales protegidas que prestan servicios ambientales a la comunidad; se refieren incluso a los derechos de las generaciones futuras.

- Denuncian irregularidades en relación con la normatividad ambiental.

- Debaten las nociones de sustentabilidad que se manejan desde el gobierno y los grupos económicos.

- Refutan la concepción de utilidad pública que se pretende adjudicar a los megaproyectos, y delatan los beneficios privados que dejarán estas obras.

- Constatan la resistencia de los poderes ejecutivo y legislativo a transparentar sus decisiones y divulgar con oportunidad información sobre asuntos públicos, pues esto lo logra a través de recursos legales o de la presión de medios de comunicación.

9. Entre la institucionalización y la autonomía

Nuevo León carece de una legislación específica sobre participación ciudadana, por lo que los mecanismos implementados no parten de

un reconocimiento constitucional del derecho a la participación que, por tanto, pueda ser exigible su cumplimiento y sancionada su violación.

En cuanto a la participación institucionalizada constatamos la preferencia que ha existido por los mecanismos orgánicos, en especial los consejos consultivos, y el escaso desarrollo de los arreglos procedimentales. El examen del diseño de los consejos revela que difícilmente pueden ejercer una función de control de la acción estatal, pues la discrecionalidad en su integración, sus competencias limitadas a la asesoría y opinión, y la escasa transparencia en su funcionamiento, los convierten en instrumentos orientados a avalar las decisiones gubernamentales.

La posibilidad de que instrumentos formales de participación logren compensar las asimetrías existentes en los mecanismos representativos y constituyan canales de influencia real en las políticas públicas está determinada, por un lado, por la democratización del régimen y la vigencia del estado de Derecho, y por otro, por la democratización de la sociedad mediante la expansión de prácticas solidarias que fortalezcan el ejercicio de derechos y eviten la mercantilización del mundo de la vida.

Las formas no institucionalizadas de participación han ido alcanzando madurez al poner a prueba la eficacia de herramientas jurídicas y evidenciar la insuficiencia de los mecanismos existentes para democratizar la hechura de las políticas públicas. Además, resitúan el debate de la transformación de la ciudad sacándolo del campo de los intereses y la competitividad económica para llevarlo al campo de los derechos colectivos y la sustentabilidad, enfatizando que la ciudad es el espacio donde se ejercita la ciudadanía y se viven los derechos.

La democratización de los canales institucionalizados de participación depende también de la existencia de múltiples espacios públicos informales donde, sin restricciones, se discuta acerca de las necesidades colectivas y los proyectos de futuro social, partiendo del reconocimiento mutuo de derechos. Por eso, los instrumentos formales de participación no pueden constituirse en los únicos canales por donde circulen las demandas y propuestas ciudadanas, ni pretender restar legitimidad a las formas de intervención no institucionalizadas que se crean desde los espacios civiles.

En la esfera pública no estatal es donde se construyen las capacidades sociales para ampliar la influencia de los ciudadanos en la estructuración de políticas públicas democráticas que eviten la privatización de lo público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alanís, Ricardo (2010). "Realizan reunión para explicar proyecto del estadio en Guadalupe". En *Milenio*, 10 de marzo de 2010. En línea: <http://www.milenio.com/node/398904> (19/07/2010).
- Alianza Cívica Nuevo León (1996). "La contrarreforma electoral en Nuevo León". En *El Financiero*, 9 de diciembre de 1996.
- Congreso del Estado de Nuevo León (1999). Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.
- Congreso del Estado de Nuevo León (2009). Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.
- Cunill Grau, Nuria (2006). <<Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Una visión sobre América Latina>>. En Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp.167-191.
- . (2007), <<La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual>>. En PNUD (2007). *Seminario internacional. Caudados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía*. México, D. F., 25-27 abril 2007. http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_paper_Cunill.pdf (15-05-2009).
- Charles, Ángel y Ayala, Verónica (2010). "Dan 'sí' a estadio; AN refuta sondeo". En *El Norte*, 12 de marzo 2010. En línea: <http://www.elnorte.com> (19/07/2010).
- Dagnino, Evelina (2006). <<Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?>>. En: Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 223-242.

- Foro Libre y Democrático de México, A. C. (2003). *Iniciativa Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León*. Monterrey: Foro Libre y Democrático de México, A. C.
- Fuentes García, Rubén (2010). "Dan sí a estadio entre porras". En *El Porvenir*, 11 de marzo 2010. En línea: http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=37947219/07/2010).
- García, Miriam (1998), "Acuerda Congreso agenda legislativa". En *El Norte*, 29 de mayo 1998. En: elnorte.com (21 noviembre 2009).
- , (2000), "Devuelven por un error reforma constitucional". En *El Norte*, 31 de octubre 2000. En: elnorte.com (21 noviembre 2009).
- , (2001), "Debaten diputados por errores de trámite". En *El Norte*, 5 de febrero 2001. En: elnorte.com (21 noviembre 2009).
- Garza Villarreal, Gustavo (2003). <<Megaproyectos urbanísticos en el Monterrey neoliberal>>. En Garza, Gustavo, Pierre Filion y Gary Sands (2003), *Políticas urbanas en grandes metrópolis: Detroit, Monterrey y Toronto*. México: El Colegio de México, Programa Interinstitucional de Estudios sobre la Región de América del Norte, pp.167-204.
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2007). Entrevista concedida a los medios de comunicación por el C. Coordinador de Proyectos Estratégicos Urbanos, Ing. Abel Guerra Garza, en el Hotel Fiesta Inn. En línea: <http://www.nl.gob.mx/?Article=57408&ArtOrder=ReadArt&P=leerarticulo&Page=1> (02/08/2010).
- Gobierno del Estado de Nuevo León (2008). Anuncia Gobierno del Estado construcción del Arco Vial Sureste. En línea: <http://www.nl.gob.mx/?P=leerarticulo&ArtOrder=ReadArt&Article=62192> (02/08/2010).
- Kresl, Peter Karl (2007)..*Planning cities for the future: the successes and failures of urban economic strategies in Europe*. Cheltenham (Gran Bretaña): Edward Elgar Publishing. En línea: <http://books.google.com/books?id=wjJNXiARCYoC&printsec=frontcover&dq=kresl&hl=es&cd=1#v=onepage&q&f=false> (17/05/2010).
- Medellín Mendoza, Laura Nelly (2006). <<La resistencia a la democracia deliberativa. Tensiones entre un gobierno de alternancia y la sociedad civil organizada. El caso del Parque Fundidora en Monterrey>>. En *Región y Sociedad*, año XVIII, número 036, México: Colegio de Sonora, pp. 71-105. En línea: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/html/102/10203603/10203603.html> (13/07/2010).

- Melé, Patrice (2001). <<Monterrey, medio ambiente y urbanización en una metrópoli industrial>>. En Bassols, Mario y Melé, Patrice (2001) (coords.), *Medio ambiente, ciudad y orden jurídico*. México: UAM Iztapalapa – Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-117.
- Muñiz, Sergio (2000). “Aprueban referéndum y plebiscito”. En *El Norte*, 14 de octubre 2000. En: elnorte.com (21 noviembre 2009).
- Olvera Rivera, Alberto J. (2002). <<Accountability social en México: la experiencia de Alianza Cívica>>. En Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, pp. 219-259.
- Olvera, Alberto J. (2006). <<Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de fines del siglo XX>>. En Isunza Vera, Ernesto y Alberto J. Olvera (coords.) (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana y Miguel Ángel Porrúa, pp. 371-385.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). <<Accountability social: la otra cara del control>>. En Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002) (eds), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, pp. 23-52.
- Reese, Eduardo (2009). *Grandes intervenciones urbanas, conceptos y características fundamentales*. Ponencia presentada en el Encuentro Internacional “Transformaciones urbanas estratégica” realizado en Pereira, Colombia en octubre 2009. En <http://www.amco.gov.co/Gaceta/Eduardo%20Reese.pdf> (11/05/2010).
- Santos, Boaventura De Sousa (2004). <<Prefacio>>. En Santos, Boaventura De Sousa (coord.) (2004), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 25-34.
- Tapia Salinas, Claudio (2009). <<Hacia la gobernanza en Nuevo León>>. En Mariñez Navarro, Freddy (coord.) (2009), *Compromiso Ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León*. Monterrey: Fondo Editorial Nuevo León, pp. 51-67.

Villarreal Martínez, María Teresa (2009). *La acción colectiva de las organizaciones civiles autónomas. El caso de Monterrey*. Ponencia presentada en el 53º Congreso Internacional de Americanistas, México, D. F.

Villarreal Martínez, María Teresa (2010). <<Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León>>. En Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad. No. 15, XXII Concurso de monografías “Participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Trabajos ganadores (2009). Menciones honoríficas. Caracas, CLAD, febrero 2010. En línea: <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/los-consejos-ciudadanos-y-la-gestion-publica-en-nuevo-leon>

Sitios de internet consultados:

A contracorriente: La Huasteca

<http://contracorrientemx.wordpress.com/la-huasteca/>

Colectivo Ciudadano en Defensa del Bosque La Pastora

<http://www.sialestadioperoenotrolado.org/>

Movimiento Ambientalista Ciudadano

<http://movimientoambientalista.jimdo.com/>

Realidad expuesta

<http://www.realidadexpuesta.org/>

ÁNGEL VALENCIA SÁIZ

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Málaga. Llevó a cabo su formación académica y fue también profesor en la Universidad Autónoma de Madrid. Su campo de investigación es la *teoría política*. En los últimos años, ha centrado su investigación, sobre todo, en la teoría política verde, el análisis comparado de los movimientos y los partidos ecologistas así como el estudio de las políticas medioambientales, desarrollando esta actividad en diversos grupos de investigación nacionales. Ha publicado numerosos artículos sobre estos temas tanto en las principales revistas nacionales –*Revista Española de Ciencia Política*, *Revista de Estudios Políticos*, *Inguruak*, *Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, *Revista de Libros*, *Sistema*, *Zona Abierta*, *Anthropos*, *Nous Horizons* y *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*– como internacionales –*Environmental Politics* y *Revista Uruguaya de Ciencia Política*–. Ha participado también en diversos libros colectivos entre los que cabe destacar la *Historia de la Teoría Política*, editada por Fernando Vallespín (Alianza, Madrid, 1995) y el *Manual de Ciencia Política*, editado por Rafael Del Águila (Trotta, Madrid, 1997). Ha sido editor, co-editor y coautor de los libros siguientes: *Participación y representación políticas en las sociedades multiculturales* (Universidad de Málaga, Málaga, 1998); *La Teoría Política frente a los problemas del siglo XXI* [con Fernando Fernández Llebrez] (Editorial Universidad de Granada, Granada, 2004); *Citizenship, Environment, Economy* [con Andrew Dobson] (Routledge, London, 2005) y de *La izquierda verde* (Icaria, Barcelona, 2006). Su libro más reciente es *Ciudadanía y Conciencia Medioambiental en España* [con Manuel Arias Maldonado y Rafael Vázquez García], Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Opiniones y Actitudes, Madrid, 2010). Es miembro del Comité Honorífico de la Revista *Isotimia* (Revista Internacional de Teoría Política y Jurídica) publicada en Porrúa.

JOSÉ RUBIO CARRACEDO

Catedrático de Ética y Filosofía Política de la Universidad de Málaga desde 1987. Principales publicaciones (selección) se encuentran *El hombre y la Ética* (Valencia, 1979; Barcelona, 1987); *Paradigmas de la Política: del estado justo al estado legítimo* (Barcelona, 1990); *¿Democracia o Representación? Poder y legitimidad en Rousseau*. (Madrid, 1990); *Ética constructiva y autonomía personal* (Madrid, Tecnos, 1992); *Educación moral, postmodernidad y democracia*. Madrid, Trotta, 1996; 2ª, 2000; *Ciudadanos sin democracia. Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia*. Granada, Comares, 2005, 296pp.; *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*. Madrid, Trotta, 2007, 187 pp.; *Ética del Siglo XXI*. Barcelona, Proteus, 2009, 180 pp. *Ciudadanía y Democracia. El pensamiento vivo de Rousseau*. Madrid, Biblioteca Nueva, 219 pp.; co-autor con J. M. Rosales y M. Toscano) *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Madrid, Trotta, 2000; co-autor de 43 libros en colaboración con uno o más autores. Es igualmente autor de 92 trabajos publicados en las principales revistas científicas de su especialidad; Editor con J. M. Rosales y M. Toscano de *Educación para la ciudadanía*. Supl. N.8 de Contrastes, 2003; Editor con Ana Mª Salmerón y M. Toscano de *Ética, ciudadanía y Democracia*. Contrastes, 2007. Profesor invitado en la Wayne State University (Detroit, Michigan, USA, diciembre 1989) y en la Universität Passau (RFA, mayo-junio 1991). Investigador Principal del Proyecto trianual y Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía, 2007-2010, "Ética, ciudadanía y democracia". En su ejercicio docente y de investigación tiene aprobados 6 quinquenios de docencia y 6 sexenios de investigación.

RAFAEL ENRIQUE AGUILERA PORTALES

Profesor-investigador de Teoría Política y Jurídica de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL). Coordinador del Departamento de Filosofía del Derecho del Centro de Investigaciones Jurídicas. Asesor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Doctor por la Universidad de Málaga (España), Postgrado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) con grado DEA (Diploma de Estudios Avanzados), Licenciado en Filosofía, miembro

de la Cátedra “Estado de derecho” de la EGAP-Tecnológico de Monterrey, Presidente del Comité doctoral de Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León, miembro del Comité Académico de Doctorado en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, miembro del Comité Académico de Doctorado en Investigaciones sociales (IINSO) de la Universidad Autónoma de Nuevo León y Humanidades (CICAHM), miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT), miembro de la Asociación Española de Filosofía moral, política y jurídica, miembro de la Asociación Española de Ciencia Política, Evaluador del PNP y PIFI de CONACYT y SEP. Sus líneas de investigación en los últimos años se centran en Ciudadanía, Democracia, Teoría Política y Constitucional. Cuenta con la varias publicaciones en obras colectivas, libros, artículos en revistas científicas nacionales e internacionales, entre sus libros recientes podemos destacar *Teoría política y jurídica contemporánea –Problemas actuales–*, (2008), México, Editorial Porrúa y *Pensamiento Político Contemporáneo: una panorámica*, (2008), éste último libro en coordinación con el profesor Sebastián Escámez Navas; *La democracia en el Estado constitucional* (2009); *Antropología jurídica y criminológica* (2009); *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social de derecho* (2010); *Neoconstitucionalismo, Democracia y Derechos Fundamentales* (2010).

FERNANDO GIL CANTERO

Licenciado y doctor en Filosofía y en Ciencias de la Educación (sección CC. de la Educación) por la Universidad Complutense de Madrid, con premios extraordinarios de Licenciatura y de Doctorado. Profesor Titular del Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Especialista en la enseñanza de derechos humanos, derechos de la infancia, pedagogía penitenciaria y en investigación narrativa aplicada a la educación. Sobre algunos de estos temas ha publicado diversos libros, capítulos de libros y artículos. Ha obtenido, junto con el profesor Gonzalo Jover, el premio Infancia de la Comunidad de Madrid en el año 2000, por sus investigaciones pedagógicas. Es miembro del Grupo de Investigación Consolidado de la Universidad Complutense de Madrid, “*Cultura Cívica y Políticas Educativas*”.

JOSÉ LUIS BERLANGA SANTOS

José Luis Berlanga Santos es Maestro en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Actualmente se desempeña como Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Monterrey (UEM). Imparte, entre otras, las materias de Teoría Política Contemporánea, Formación del Estado Mexicano así como Métodos y Técnicas del Análisis Político. Su más reciente publicación es el capítulo “Democracia” en el libro “(Pre) textos para el análisis político”, editado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha sido Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) en el Distrito 7 de Nuevo León (procesos electorales del 2006 y 2009) y Jefe de Capacitación Electoral de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (proceso electoral del 2003).

FRANCISCO RAMIRO SÁNCHEZ GARCÍA

Catedrático de Historia del Pensamiento Político desde 1994 en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León y en la Maestría de Ciencia Política en la materia de Sistemas Políticos y estructuras de Poder. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Políticas Públicas. Ha realizado un par de publicaciones, “Gobernabilidad democrática y participación ciudadana” en la Revista Conocimiento y Cultura Jurídica, año 4, núm. 7; Segunda época, enero-julio 2010, del Centro de Investigaciones Tecnológicas y Estudios Jurídicos y Criminalísticos (CITEJI), UANL, San Nicolás de los Garza, y en coautoría con el Dr. Rafael Aguilera Portales, “Cultura política, sociedad civil y gobernabilidad democrática”, en Letras Jurídicas. Núm.10 primavera 2010, Universidad de Guadalajara. Actualmente cursa el Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la UANL.

CARLOS MUÑIZ MURIEL

Profesor Titular de Comunicación Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León (México). Es Licenciado en Comunicación Audiovisual y Doctor por la Universidad de Salamanca (España). Sus líneas docentes se centran en la metodología de investigación científica, con una especial atención a las técnicas cuantitativas, así como la comunicación de masas y la comunicación política. Trabajo docente que también ha desarrollado en otras instituciones donde fue visitante, como el Tecnológico de Monterrey (Campus Monterrey, México), la Universidad Complutense de Madrid (España) o la University of Texas at Austin (Estados Unidos). Sus principales líneas de investigación se centran en el análisis de los efectos mediáticos. Tiene una especial dedicación a la investigación sobre el tratamiento informativo (*framing*) de los acontecimientos y las representaciones de los grupos sociales en los contenidos mediáticos.

DIANA ROCÍO ESPINO TAPIA

Profesora titular de las cátedras de Derecho Internacional Privado y Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (México). Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Maestra en Derecho Constitucional y Gobernabilidad por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Actualmente es becaria de CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) para la realización de su tesis doctoral del Doctorado en Derecho con orientación en Derecho Constitucional y Gobernabilidad de la Universidad Autónoma de Nuevo León perteneciente al Patrón Nacional de posgrado de calidad (PNPC). Su línea de investigación se centra en el estudio de la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales en el Estado Social de Derecho y el tema de la ciudadanía social. Sus investigaciones han sido publicadas en revistas a nivel nacional e internacional de los cuales destacan: “Repensar a León Duguit ante la actual crisis del Estado Social” publicado en *Universitas*. Revista de Filosofía, Derecho y Política, N° 12, julio 2010 y “Fundamento, Garantía y naturaleza

jurídica de los derechos sociales ante la crisis del Estado Social de Derecho” publicado en la Revista Telemática de Filosofía del Derecho, N°10, 2006.

LAURA NELLY MEDELLÍN MENDOZA

Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Desarrollo Sustentable por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Maestría en Análisis Político por la Universidad Autónoma de Querétaro, Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Actualmente se desempeña como profesora-investigadora del Centro de Investigaciones de Tecnología Jurídica y Criminológica de la UANL. Sus líneas de investigación son Relaciones Estado-sociedad y Gobernabilidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel Candidato. Integrante de la Red de Investigación sobre la Calidad de la Democracia en México, sección Nuevo León. Dirige actualmente proyectos de investigación inscritos en Ciencia Básica-CONACYT y de PTC-PROMEP. También ha sido articulista desde el año 2001 sobre temas nacionales en México y consejera electoral del Instituto Federal Electoral desde el año del 2003.

ISMAEL VIDALES DELGADO

Es maestro egresado de la Normal “Ing. Miguel F. Martínez”; cursó las especialidades de Psicología y Orientación Educativa en la Normal Superior de Nuevo León. Obtuvo la Maestría en Pedagogía por la Escuela de Graduados de la ENSE y llevó cursos sobre educación en la Universidad Complutense de Madrid. Cursa actualmente el doctorado en Arte y Humanidades en el ICAHM.

Ha ejercido el magisterio desde 1957 hasta la fecha. Es pionero nacional en educación primaria por televisión y participó en la Preparatoria Abierta (CEMPE), ambos proyectos del ITESM. Ha sido catedrático de posgrado en la Escuela de Ciencias de la Educación, la Escuela de Graduados, la UDEM y la UR. Fue director de la Escuela Normal Superior, Director fundador de la Universidad Pedagógica Nacional (Unidad UPN-Monterrey); Director de Educación Media (SEN), Sub

Secretario de Desarrollo e Investigación (SENL); Director General de Educación Normal y Actualización del Magisterio (SEP). Es autor de más de 140 obras escolares y más de 40 investigaciones.

Actualmente colabora en el noticiero “Punto de Partida” (TV y Radio Nuevo León); es Director Académico del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Nuevo León y dirige el Proyecto “Centro de Altos Estudios e Investigación Pedagógica”. Fue integrante del Consejo del ILCE y es miembro del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE).

MARÍA TERESA VILLARREAL MARTÍNEZ

Estudiante del Doctorado en Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Sus áreas de investigación son participación ciudadana, organizaciones civiles, sustentabilidad, y derechos humanos. Estudió la Licenciatura en Ciencias de la Información (UDEM), cuenta con una Maestría en Metodología de la Ciencia (UANL) y una Maestría en Administración y Alta Dirección (UIA). Ha participado en diferentes organizaciones ciudadanas como Promotores Populares de Monterrey “José Llaguno”, A. C., Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C., y Alianza Cívica Nuevo León, A. C. Sus publicaciones más recientes son: “Participación y gestión pública en Nuevo León”. En: *Revista Enfoques Ciencia Política y Administración Pública*. Volumen VII, número 11, 2009, Universidad Central de Chile; y “Participación ciudadana y políticas públicas”. En: *Décimo Certamen de Ensayo Político*, Monterrey: Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.

EDUCACIÓN PARA LA CIUDADANÍA

Con un tiraje de 1500 ejemplares, se terminó de imprimir
en el mes de noviembre de 2010 en los talleres de
Portales Publicidad, S.A. de C.V.
Miguel Domínguez 2317 Pte. Col. Talleres, Monterrey. N.L. México.

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

AUTORES

Autores: Ángel Valencia Sáiz, José Rubio Carracedo,
Rafael Enrique Aguilera Portales, Fernando Gil Cantero,
José Luis Berlanga Santos, Francisco Ramiro Sánchez García,
Carlos Muñiz Muriel, Diana Rocío Espino Tapia, Laura Nelly Medellín Mendoza,
Ismael Vidales Delgado, María Teresa Villarreal Martínez

Rafael Enrique Aguilera Portales
Coordinador

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Director de Capacitación Electoral
Mtro. Javier López Mejía

Jefe de Planes, Programas y Material Didáctico
Lic. Rodolfo Alejandro Hernández de Anda

CORRECCIÓN DE ESTILO Y EDICIÓN

Analista de Planes, Programas y Material Didáctico
Lic. Diana de la Garza Treviño

DISEÑO Y FORMACIÓN

Jefe de la Unidad de Comunicación Social
Mtro. Arturo Cota Olmos

Jefe de Promoción e Imagen
Lic. Rosa Guadalupe Tovar Ramírez

Diseño Editorial

Lic. Alfonso Javier Alvarado Gámez
Lic. Julio Hernández Mújica

TIPOGRAFÍA

ITC Internacional Typeface Corporation Fonts
Belén (Bold, Italic, Medium)
Agenda (Medium Condensed)

