

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN CÍVICA PARA EL DESARROLLO DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO PARA EL PERIODO 2011-2015.- CG13/2011.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.- CG13/2011.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México para el periodo 2011-2015.

Antecedentes

1. Desde su creación y en cumplimiento de su obligación constitucional, el Instituto Federal Electoral ha realizado acciones de educación cívica y divulgación de la cultura democrática a través de las cuales se ha promovido la participación de la ciudadanía en la vida democrática. Dada la naturaleza de esta tarea, que requiere de procesos graduales y sostenidos en el tiempo para contribuir al logro de cambios en la cultura política, a partir del 2001 el Instituto ha adoptado estrategias o planes de carácter plurianual para guiar su labor institucional en la materia.
2. El 6 de abril de 2001 el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003. Este Plan tuvo como objetivo contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades, fomentar la participación cívica e impulsar la práctica de valores de la democracia para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como en el desarrollo de las comunidades, de las instituciones y del país en el marco de un orden político democrático. Asimismo, se propuso dar unidad y continuidad a las tareas de educación cívica y fomento de la cultura democrática, tanto en el espacio educativo formal como en el comunitario en colaboración con otras instituciones públicas, privadas y sociales.

La vigencia de este Plan se extendió a 2004, por acuerdo del Consejo General del Instituto celebrado el 30 de abril de 2004.

3. El 16 de diciembre de 2004 el Consejo General del Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG182/2004 aprobó el Programa Estratégico de Educación Cívica (en adelante PEEC) que rigió la labor institucional en la materia durante del periodo de 2005 a 2010. Dicho programa estratégico enfatizó la relevancia de adoptar un enfoque de competencias y definió como el principal objetivo de la educación cívica el de promover la participación ciudadana en el ámbito público, como vía efectiva para mejorar sus condiciones de vida y hacer válidos sus derechos.

El PEEC estableció en su estrategia seis principios rectores y dos ejes transversales. Estos enmarcaron cinco objetivos básicos, cada uno con dos líneas de acción programática. Estos elementos orientaron el diseño e instrumentación de los programas y proyectos específicos de educación cívica impulsados por el Instituto a partir de enero de 2005 y hasta diciembre de 2010, de cuyos avances y resultados se ha venido informando al Consejo General del Instituto mediante la presentación, a la fecha, de once informes semestrales, tal y como fue ordenado por este máximo órgano de dirección.

4. El 29 de enero de 2010, en sesión ordinaria el Consejo General de Instituto aprobó el Programa Anual de Trabajo de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica 2010, en el que la citada Comisión se planteó como objetivos específicos, entre otros, *coadyuvar, supervisar y dar seguimiento a los procesos de planeación estratégica de la nueva política plurianual de educación cívica de este Instituto, así como aprobar la nueva política plurianual de educación cívica que será sometida a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.*
5. El 28 de junio del 2010, en sesión ordinaria, la Junta General Ejecutiva aprobó someter a la consideración del Consejo General, las Políticas y Programas Generales que regirán las actividades del Instituto Federal Electoral durante el ejercicio 2011.
6. En fecha 30 de junio de 2010, en sesión extraordinaria del Consejo General se aprobó el Acuerdo CG218/2010, por el cual se determinan las Políticas y Programas Generales que regirán las actividades del Instituto Federal Electoral durante el ejercicio 2011; las cuales se encuentran establecidas en un anexo de 180 fojas que forman parte integral del Acuerdo de mérito.

En dicho anexo, se advierte que derivado de la última reforma constitucional y legal en materia electoral, el Instituto Federal Electoral ha registrado un incremento de nuevas tareas y obligaciones.

Es por ello que los distintos órganos del Instituto realizan esfuerzos significativos en materia de planeación, programación y presupuestación, con la finalidad de abonar a la eficacia operativa en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales.

En este instrumento se considera que en octubre del 2011 iniciará de manera formal el Proceso Electoral Federal 2011-2012, en el cual se llevará a cabo la elección presidencial y se renovarán ambas Cámaras del Congreso de la Unión, por tanto uno de los grandes retos de este Instituto Federal Electoral, es el incrementar la confianza en el Instituto para favorecer la participación ciudadana, por ello se requiere establecer una estrategia integral que promueva la cultura democrática, el quehacer institucional, el régimen de partidos políticos y la pluralidad política existente, que oriente y motive a la ciudadanía al libre ejercicio de sus derechos político electorales.

A efecto de atender los grandes retos, se fijó, entre otras, como política prioritaria que el Instituto Federal Electoral, será el principal y más importante promotor de la educación cívica en el país para fortalecer la vigencia de los valores de la democracia y la importancia de la participación en los procesos electorales.

7. Que con fecha 16 de diciembre de 2010, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica sometió a la consideración de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en el marco de su cuarta sesión extraordinaria, el anteproyecto de la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México*, para una vez discutida y aprobada pueda ser sometida a la consideración del Consejo General del Instituto Federal Electoral para regir la labor en la materia durante el periodo 2011-2015.

En virtud de los antecedentes expuestos y

Considerando

1. Que de conformidad con lo que establecen los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal; y la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.
2. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley; y que en el ejercicio de dicha función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.
3. Que con fundamento en el artículo 41, párrafo segundo, base V, párrafo noveno de la Constitución, el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, entre otras, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica.
4. Que el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que son fines del Instituto Federal Electoral: contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura democrática.
5. Que el artículo 106, párrafo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que el Instituto Federal Electoral se regirá para su organización, funcionamiento y control, por las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en dicho ordenamiento legal.
6. Que el artículo 108, párrafo 1, incisos a) al e) del Código Comicial Federal señala que el Consejo General; la Presidencia del Consejo General; la Junta General Ejecutiva; la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, constituyen los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.
7. Que el artículo 118, párrafo 1, inciso b) del Código de la materia dispone que es atribución del Consejo General vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente, del Secretario Ejecutivo o de sus Comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles.
8. Que el artículo 118, párrafo 1, inciso v) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que corresponde al Consejo General aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al Titular del Poder Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
9. Que el artículo 116, segundo párrafo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como, el artículo 4, primer párrafo, inciso a) del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral establecen que las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica;

Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán con carácter permanente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General.

10. Que por Acuerdo del Consejo General 278/2010 del Instituto Federal Electoral, aprobado en sesión extraordinaria de fecha 12 de agosto de 2010, se ratificó al Consejero Electoral Mtro. Marco Antonio Baños Martínez como Presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, integrando también esta comisión los Consejeros Electorales Macarita Elizondo Gasperín y Alfredo Figueroa Fernández.
11. Que el artículo 118, párrafo 1, inciso x) del Código de la materia establece como atribución del Consejo General, fijar las Políticas y los Programas Generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva, según lo previsto por el artículo 122, párrafo 1, inciso a) del propio Código Electoral.
12. Que el artículo 118, párrafo 1, inciso z) del ordenamiento citado establece que el Consejo General dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones.
13. Que el artículo 132, párrafo 1, inciso a), b) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece como atribuciones de la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica: elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas; coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas; y orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, respectivamente.
14. Que el artículo 40, párrafo 1, inciso b) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, precisa que corresponde a las Direcciones Ejecutivas planear, programar, organizar, dirigir, controlar, supervisar y evaluar el desarrollo de los programas y acciones internos.
15. Que atendiendo al contenido de lo dispuesto en el artículo 132, párrafo 1, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el artículo 47, incisos a), b) y c) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica establecer las políticas generales, criterios técnicos y los lineamientos a que se sujetarán los programas de capacitación electoral y educación cívica, así también planear, dirigir y supervisar la elaboración de programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollan las juntas locales y distritales.
16. Que en cumplimiento a los acuerdos tomados por el propio Consejo General en la materia, el máximo órgano de dirección ha conocido once informes semestrales respecto del cumplimiento del PEEC 2005-2010, mismos que sirvieron como punto de partida para el diseño de la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*.
17. Que derivado de los diagnósticos formulados conocidos en Comisión y conforme a las deliberaciones celebradas en el seno de la misma, se consideró pertinente conducir las actividades del Instituto en esta materia, hacia el diseño e implementación de una política pública que se ponga en práctica en colaboración con distintos actores: instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, instituciones académicas, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros; a efecto de contribuir al proceso de construcción de ciudadanía que requiere nuestro sistema democrático.
18. Que en cumplimiento a las atribuciones legales y reglamentarias anteriormente expuestas, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, como política general, ha realizado acciones y programas para promover la educación cívica y la cultura político democrática a nivel nacional para la formación de ciudadanos informados, críticos, responsables y participativos en los diferentes espacios de la vida pública.
Para ello, ha instrumentado estrategias y planes plurianuales como lo son el Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 y el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010, los cuales han sido supervisados por la Comisión del ramo, que es de orden permanente, conforme a lo dispuesto por el artículo 116, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
19. Que con el fin de diseñar la nueva política plurianual del Instituto en materia de educación cívica, el 25 de febrero de 2010, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica presentó para conocimiento a la Comisión del ramo, el método general para la planeación de la nueva estrategia de educación cívica del Instituto Federal Electoral, el cual incluyó entre otros, la elaboración de un balance general de la instrumentación del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.
20. Que la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, ha presentado en sesión ordinaria de fecha 16 de diciembre de 2010, a la Comisión del ramo, un balance general de la instrumentación del PEEC 2005-2010, así como el anteproyecto de la propuesta de la nueva política plurianual de educación cívica, denominada *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, que forma parte integral del presente acuerdo.

Dicha estrategia fue aprobada por unanimidad, en la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, el 26 de enero del presente año.

En virtud de lo anteriormente señalado y con fundamento en lo previsto en los artículos 39, 40 y 41, párrafo segundo, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, párrafo 1; 106, párrafo 4; 108, párrafo 1, incisos a) al e); 118, párrafo 1, incisos b), v), x) y z); 122, párrafo 1, inciso a); 132, párrafo 1, incisos a), b) y d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 40, párrafo 1, inciso b); 47, incisos a), b) y c) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral; y con base en los acuerdos CG/182/2004; CG/218/2010; CG/377/2010 y CG/378/2010; el Consejo General ha determinado emitir el siguiente:

Acuerdo

Primero.- Se aprueba la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México*, que regirá las labores institucionales en la materia durante el periodo 2011-2015, la cual obra como anexo al presente Acuerdo y es parte integrante del mismo.

Segundo.- La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a través de la Comisión del ramo presentará al Consejo General del Instituto Federal Electoral informes semestrales sobre el avance en la implementación de la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015* dentro de los 45 días naturales posteriores a la conclusión de cada semestre. Dichos informes serán elevados por la Comisión a la consideración del Consejo General.

Tercero.- La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica deberá presentar a la Comisión del ramo, para su aprobación, la propuesta de los proyectos específicos, el calendario y los indicadores de gestión correspondientes al año 2011, para la instrumentación de la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, a más tardar en el periodo comprendido de marzo a abril del año 2011.

Cuarto.- La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica deberá informar a la Comisión de la materia sobre las gestiones que realice ante las instancias correspondientes del Instituto, para poner en marcha la *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*.

Quinto.- La Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, previo análisis sobre su pertinencia en coordinación con la Dirección Ejecutiva del ramo, presentará a la consideración del Consejo General, la propuesta de integración de un grupo de especialistas que estará a cargo de dar seguimiento y evaluar la implementación de la *Estrategia* que se aprueba en este acuerdo, señalando, en su caso, el número de integrantes, las funciones que cumplirá, los periodos para la presentación de informes y los mecanismos de coordinación a que diere lugar con la Dirección Ejecutiva y con la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Sexto.- Los integrantes del grupo de especialistas señalado en el punto anterior podrán recibir la retribución económica que corresponda, de conformidad con las condiciones presupuestales del Instituto.

Séptimo.- El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por parte del Consejo General.

Octavo.- El Acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 2 de febrero de dos mil once, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora María Macarita Elizondo Gasperín, Maestro Alfredo Figueroa Fernández, Doctor Francisco Javier Guerrero Aguirre, Doctor Benito Nacif Hernández y el Consejero Presidente, Doctor Leonardo Valdés Zurita.

El Consejero Presidente del Consejo General, **Leonardo Valdés Zurita**.- Rúbrica.- El Secretario del Consejo General, **Edmundo Jacobo Molina**.- Rúbrica.

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015

ANEXO:

CADENA CAUSAL ENTRE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS CON SUS PRODUCTOS, RESULTADOS E IMPACTOS PREVISTOS

Para llevar a cabo una desagregación específica de los programas que componen la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (2011-2015) a continuación se presentan cinco matrices, una para cada programa, en donde se describen con una lógica orientada a resultados, es decir, clarificando lo que se espera lograr con cada uno de ellos.

Este nivel de descripción está basado en el modelo causal, el cual consiste en establecer una cadena secuencial de causa-efecto entre los siguientes elementos: *insumos - procesos/programas - productos - resultados - impactos*. Esta cadena causal nos permite identificar cómo es que el Instituto plantea, a través de sus programas y proyectos, producir los resultados de valor que su misión le demanda, especificando qué productos tangibles y en el corto y mediano plazo se espera con el programa o proyecto; qué resultados y finalmente los impactos esperados que constituyen los logros en el mediano y largo plazos identificables y medibles.

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015

1. PROGRAMA: IMPULSO A PRÁCTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Objetivo: Promover ante legisladores, autoridades e instituciones públicas, de los tres niveles de gobierno, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía. Lo anterior a través del estudio y socialización de prácticas exitosas en la materia.

El programa se despliega a través de los siguientes proyectos:

- 1.1 Fomento de prácticas y políticas en equidad y desarrollo.
- 1.2 Fomento de prácticas y políticas en seguridad y justicia.
- 1.3 Fomento de prácticas y políticas para la participación política democrática y equitativa.
- 1.4 Fomento de espacios de deliberación y encuentro para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
1.1	<p>FOMENTO DE PRÁCTICAS Y POLÍTICAS EN EQUIDAD Y DESARROLLO</p> <p>DESTINATARIOS: Legisladores, autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de caso sobre políticas públicas y buenas prácticas en equidad y desarrollo que identifican factores de efectividad para su adopción y replicabilidad. - Acuerdos con legisladores, autoridades y/o instituciones en los tres niveles de gobierno para el impulso y adopción de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en equidad y desarrollo que favorezcan la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legisladores, autoridades y/o instituciones públicas que adoptan y aplican buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en equidad y desarrollo que favorecen la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en políticas públicas en equidad y desarrollo en los distintos niveles de gobierno que favorecen la construcción de ciudadanía.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
1.2	<p>FOMENTO DE PRÁCTICAS Y POLÍTICAS EN SEGURIDAD Y JUSTICIA</p> <p>DESTINATARIOS: Legisladores, autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de caso sobre políticas públicas y buenas prácticas en seguridad y justicia que identifican factores de efectividad para su adopción y replicabilidad. - Acuerdos con legisladores, autoridades y/o instituciones en los tres niveles de gobierno para el impulso y adopción de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en seguridad y justicia que favorezcan la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Legisladores, autoridades y/o instituciones públicas que adoptan y aplican buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en seguridad y justicia que favorecen la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en políticas públicas en seguridad y justicia en los distintos niveles de gobierno que favorecen la construcción de ciudadanía.
1.3	<p>FOMENTO DE PRÁCTICAS Y POLÍTICAS EN PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y EQUITATIVA.</p> <p>DESTINATARIOS: Partidos políticos nacionales, legisladores, autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estudios de caso de buenas prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa que favorecen la construcción de ciudadanía. - Acuerdos con partidos políticos nacionales, legisladores, autoridades y/o instituciones en los tres niveles de gobierno para el impulso y adopción de buenas prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa que favorezcan la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos políticos nacionales, legisladores, autoridades y/o instituciones en los tres niveles de gobierno que adoptan y aplican buenas prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa que favorecen la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en buenas prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa que favorecen la construcción de ciudadanía en los partidos políticos nacionales, instituciones públicas y órganos de gobierno del ámbito federal, local y municipal.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
1.4	<p>FOMENTO DE ESPACIOS DE DELIBERACIÓN Y ENCUENTRO PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS.</p> <p>DESTINATARIOS: Ciudadanas y ciudadanos en ejercicio, representantes de partidos políticos, integrantes de organizaciones de sociedad civil y de instituciones educativas y de investigación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de información y divulgación sobre la función social e institucional de los partidos políticos en la democracia [eventos, materiales, exposiciones, etc.] y su quehacer actual. - Espacios de análisis y reflexión sobre desafíos para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos en México. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eventos de encuentro entre ciudadanía y partidos políticos que promuevan un mayor reconocimiento de los partidos políticos como agente fundamental de representación y canalización de demandas en una democracia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de participación de ciudadanas y ciudadanos en eventos de encuentro y deliberación con partidos políticos.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

2: PROGRAMA: MONITOREO CIUDADANO PARA LA ACTUACIÓN PRODEMOCRÁTICA

Objetivo: Promover la deliberación efectiva e informada de la sociedad en torno a prácticas políticas y políticas públicas que influyen en la construcción de la ciudadanía y la calidad de la democracia.

El programa se despliega a través de los siguientes proyectos:

- 2.1 Informe país sobre calidad de ciudadanía en México.
- 2.1 Informes especiales sobre temas de agenda pública para la construcción de ciudadanía y la calidad de la democracia.

Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
<p>2.1</p> <p>INFORME PAÍS SOBRE CALIDAD DE CIUDADANÍA EN MÉXICO.</p> <p>DESTINATARIOS: Autoridades de los tres niveles de gobierno, instituciones públicas, partidos políticos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otros actores sociales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documento sustentado y confiable que identifique las prácticas políticas y públicas que determinan la calidad de la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe de alcance nacional y periódico que identifique las prácticas políticas y las políticas públicas que determinan la calidad de la ciudadanía y marque líneas de acción para su mejora continua. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en el número de actores sociales y políticos que reconocen al informe como una herramienta de consulta obligada para conocer el nivel de la calidad de la ciudadanía en México. - Incremento en el número de actores sociales interesados en participar en la elaboración del informe. - Incremento en el número de medios de comunicación que difunden los resultados del informe.
<p>2.2</p> <p>INFORMES ESPECIALES SOBRE TEMAS DE AGENDA PÚBLICA PARA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA</p> <p>DESTINATARIOS: Autoridades de los</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos sustentados y confiables que identifiquen de manera particular aquellos temas de la agenda pública que inciden en la construcción de ciudadanía y la calidad de la 	<ul style="list-style-type: none"> - Informes temáticos y periódicos que den cuenta de los factores de la agenda pública que influyen en la construcción de ciudadanía y la calidad de la democracia, y 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento en el número de actores sociales y políticos que reconocen los informes como herramientas de consulta obligada para conocer los factores de la agenda pública

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
	tres niveles de gobierno, instituciones públicas, partidos políticos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otros actores sociales	democracia.	marquen líneas de acción para su mejora continua.	que influyen en la construcción de ciudadanía y la calidad de la democracia en México. <ul style="list-style-type: none"> - Incremento en el número de actores sociales interesados en participar en la elaboración de los informes. - Incremento en el número de medios de comunicación que difunden los resultados de los informes.

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015

3: PROGRAMA: SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Objetivo: Producir e intercambiar información útil sobre el estado y desarrollo de la ciudadanía y la cultura política democrática en México mediante procesos participativos que retroalimenten los saberes y prácticas del propio instituto, de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y públicas de todo el país.

El programa se despliega a través de los siguientes proyectos:

- 3.1 Construcción de indicadores de la calidad de la ciudadanía.
- 3.2 Sistematización de prácticas sociales y políticas para la construcción de ciudadanía.
- 3.3 Sistematización de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana

3.1	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA.	DISTINTIVANOS: Académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas.	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA.	DISTINTIVANOS: Académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas.
3.1	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA.	DISTINTIVANOS: Académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas.	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA.	DISTINTIVANOS: Académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas.
3.1	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA.	DISTINTIVANOS: Académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas.	CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA.	DISTINTIVANOS: Académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas.
	<p>Proyectos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de indicadores de la calidad de la ciudadanía. 	<p>Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Indicadores, construido de manera colectiva, avalados por especialistas e instituciones para medir la calidad de la ciudadanía en el país. 	<p>Resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación de diversos actores en el diseño de indicadores para medir la calidad de ciudadanía en el país. - Medición periódica del estado y desarrollo de la ciudadanía en México. - Generación de insumos para la elaboración de Informes sobre calidad de ciudadanía y cultura democrática. 	<p>Impactos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de un sistema de indicadores sobre calidad de la ciudadanía que sirva de referente a académicos, instituciones educativas, OSC, medios de comunicación e instituciones públicas. - Avances en la visibilidad de aspectos clave que determinan la calidad de la ciudadanía y el desarrollo de la cultura democrática en el país.

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
3.2	<p>SISTEMATIZACIÓN DE PRÁCTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.</p> <p>DESTINATARIOS: Instituciones Públicas, OSC, público en general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de sistematización de prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía elaborados y publicados en un portal electrónico. - Generación de redes de intercambio de información y colaboración sobre prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía. - Inventario de políticas públicas y buenas prácticas que favorecen la construcción de ciudadanía, publicado en un portal electrónico. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema nacional de información de prácticas sociales, formación ciudadana y políticas públicas que favorecen la construcción de ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de actores que producen, intercambian y utilizan información sobre prácticas sociales y políticas públicas que favorecen la construcción de ciudadanía. - Incremento de políticas públicas y buenas prácticas, sistematizadas y publicadas en el portal.
3.3	<p>SISTEMATIZACIÓN DE ESTRATEGIAS Y MODELOS EDUCATIVOS DE FORMACIÓN CIUDADANA</p> <p>DESTINATARIOS: Instituciones educativas, OSC, Instituciones públicas, entre otros actores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos de sistematización de estrategias y modelos educativos, aplicados con éxito para la formación ciudadana, elaborados y publicados en un portal electrónico. - Generación de redes de intercambio de información y colaboración sobre estrategias y modelos educativos de formación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Instituciones educativas, OSC e instituciones públicas, entre otros actores, que comparten información sobre estrategias y modelos educativos que favorecen la formación ciudadana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de actores que producen, intercambian y utilizan información sobre estrategias y modelos educativos de formación ciudadana. - Incremento de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana, sistematizados y publicados en el portal.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
	<ul style="list-style-type: none"> Inventario de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana, clasificados y publicados en un portal electrónico 		

4: PROGRAMA NACIONAL DE FORMACIÓN CÍVICA PARA LA PARTICIPACIÓN Y LA CONVIVENCIA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Objetivo: Promover en la población mexicana el desarrollo de capacidades cívicas para participar democráticamente en los asuntos públicos, ejercer sus derechos e influir en la transformación de su entorno y en el mejoramiento de su calidad de vida.

El programa se desplega a través de los siguientes proyectos:

- 4.1 Formación ciudadana para adultos.
- 4.2 Formación ciudadana para jóvenes.
- 4.3 Convivencia democrática en escuelas primarias.
- 4.4 Formación ciudadana para la participación electoral.

Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
<p>4.1 FORMACIÓN CIUDADANA PARA ADULTOS.</p> <p>DESTINATARIOS: Ciudadano,(as) en ejercicio, instituciones públicas y educativas y Organizaciones de Sociedad Civil</p> <p>Ámbito: No formal</p>	<ul style="list-style-type: none"> Modelos y complementos educativos innovadores para la formación ciudadana, diseñados en colaboración con instituciones y organizaciones especializadas en la promoción de derechos específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Instituciones y organizaciones que fortalecen y diversifican su labor de formación ciudadana aplicando nuevas versiones de los modelos de educación para la participación democrática y equitativa con distintos sujetos (migrantes, indígenas, padres y madres de familia, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de capacidades en las y los ciudadanos atendidos/as para el ejercicio efectivo de sus derechos a través del uso de instrumentos y mecanismos democráticos en sus entornos inmediatos.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
4.2	FORMACIÓN CIUDADANA PARA JÓVENES. DESTINATARIOS: Jóvenes estudiantes. Ámbitos: Formal y No formal.	<ul style="list-style-type: none"> Modelos de formación ciudadana diseñado y verificado, orientado a desarrollar capacidades ciudadanas en jóvenes de 12 a 20 años (educación secundaria y media superior). Complementos didácticos adaptados para necesidades de capacitación específica. 	<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanías con formación y capacitación para la participación democrática mediante propuestas metodológicas que son aplicadas en experiencias de diversa índole en el ámbito no formal. Jóvenes de 12 a 20 años con formación y capacitación mediante el Modelo de formación ciudadana, tanto por el IFE como por otras organizaciones e instituciones en su labor de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> Jóvenes atendidos/as con capacidades para ejercer su ciudadanía, que conocen y utilizan herramientas para la solución de conflictos mediante el uso efectivo de medios alternativos y participan efectivamente en la transformación de sus entornos y defensa de sus derechos.
4.3	CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA EN ESCUELAS PRIMARIAS DESTINATARIOS: Niñas y niños de educación primaria, docentes, directivos, administrativos y padres y madres de familia. Ámbitos: Formal y No formal.	<ul style="list-style-type: none"> Modelo integral diseñado y validado, orientado a promover la convivencia democrática en escuelas primarias. Diseño de herramientas y medios alternativos para la resolución pacífica de conflictos en escuelas primarias. 	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación del modelo integral para la convivencia democrática en escuelas primarias, coordinado por las propias escuelas u otras organizaciones involucradas. 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de ambientes y prácticas democráticas en escuelas primarias atendidas que involucran la participación de toda la comunidad escolar.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
4.4	<p>FORMACIÓN CIUDADANA PARA LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL.</p> <p>DESTINATARIOS: Ciudadanos(as) en ejercicio, Instituciones educativas y Organizaciones de Sociedad Civil.</p> <p>Ámbitos: No formal e informal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Proyectos focalizados adaptados para la atención de problemáticas específicas de la participación electoral (registro, actualización, rechazos de mesas directivas de casilla, compra y coacción del voto y abstencionismo). Campañas de educación cívica focalizadas para la promoción de la participación electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanos(as) atendidos(as) que desarrollan capacidades para la participación electoral. Ciudadanos(as) motivados e informados para la participación electoral. 	<ul style="list-style-type: none"> Ciudadanos(as) en ejercicio atendidos/as con mayor disposición (para la participación electoral).

5: PROGRAMA DE FORMACIÓN CIUDADANA PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Objetivo: Desarrollar competencias en los y las ciudadanos/as para su participación efectiva en la democratización de prácticas y políticas públicas.

El programa se despliega a través de los siguientes proyectos:

- 5.1 Formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas.
- 5.2 Formación de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas.
- 5.3 Fomento de prácticas democráticas y equitativas en partidos políticos.

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
5.1	<p>FORMACIÓN DE PROMOTORES CIUDADANOS PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <p>DESTINATARIOS: Población adulta rural o urbana y</p>	<ul style="list-style-type: none"> Modelos de formación ciudadana con un diseño altamente estructurado y verificado, orientado a la construcción de competencias cívicas para la incidencia en 	<ul style="list-style-type: none"> Organizaciones y grupos ciudadanos con formación para el uso de instrumentos de participación ciudadana en la generación, instrumentación y evaluación de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento de la participación ciudadana en el diseño, instrumentación y/o evaluación de políticas públicas que influyen en la mejora de sus condiciones de

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
	<p>comunidades indígenas que ha recibido formación ciudadana básica o que están organizadas; OSC, docentes, promotores sociales, y autoridades locales.</p> <p>Ámbitos: No formal</p>	<p>políticas públicas con población adulta organizada.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Complementos didácticos adaptados para campos de acción específica o para públicos específicos. 	<p>públicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades locales con sensibilidad, conocimiento y capacidad para promover la participación ciudadana en el desarrollo democrático - Organizaciones civiles y docentes con mayor capacidad para promover la formación ciudadana. 	<p>vida por parte de la población atendida.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incremento de prácticas políticas democráticas en los entornos donde se desenvuelve la población atendida.
5.2	<p>FORMACIÓN DE PROMOTORES JUVENILES PARA LA INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS</p> <p>DESTINATARIOS: Jóvenes, estudiantes, de comunidades urbanas, indígenas o rurales que han recibido formación ciudadana básica, colectivos juveniles, organizaciones civiles que trabajan con jóvenes, promotores de derechos de la juventud, fundadores de los institutos estatales y municipales de juventud.</p> <p>Ámbitos: No formal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modelos de formación ciudadana con un diseño altamente estructurado y verificado, orientado a la construcción de competencias cívicas para la incidencia en políticas públicas con población joven organizada. - Complementos didácticos adaptados para campos de acción específica o para públicos específicos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotores juveniles que en sus propios contextos promueven y asesoran a otros jóvenes en experiencias de participación ciudadana en el diseño, instrumentación y/o evaluación de políticas públicas. - Estudiantes universitarios con capacidad de impulsar procesos de formación ciudadana con otros jóvenes para la incidencia en políticas públicas. - Organizaciones y colectivos juveniles con formación para el uso de instrumentos de participación ciudadana en la generación, instrumentación y evaluación de políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de la participación juvenil en el diseño, instrumentación y/o evaluación de políticas públicas que influyen en la mejora de sus condiciones de vida por parte de la población atendida. - Incremento de prácticas políticas democráticas que reconocen a las y los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo y sujetos de derechos en una perspectiva integral por parte de la población atendida o en los entornos donde ésta se desenvuelve.

**Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México
2011-2015**

	Proyectos	Productos	Resultados	Impactos
5.3	<p>PROYECTO DE FOMENTO DE PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS Y EQUITATIVAS EN PARTIDOS POLÍTICOS</p> <p>DESTINATARIOS: Órganos especializados en educación o capacitación de los partidos políticos.</p> <p>Ámbitos: No formal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modelos de formación cívica con un diseño altamente estructurado y verificado, orientado a la promoción de prácticas democráticas en la vida partidaria, en la relación con la ciudadanía y en el trato equitativo entre hombres y mujeres para la igualdad de oportunidades de participación política. - Complementos didácticos adaptados para necesidades de capacitación específica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Militantes que en sus propios institutos políticos promueven prácticas democráticas para la vida interna, la participación equitativa y la relación con la ciudadanía. - Órganos especializados en educación o capacitación de los partidos políticos que han mejorado sus capacidades para promover la formación democrática de la militancia al interior de sus institutos políticos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora en aspectos clave de las prácticas políticas partidarias, entre la militancia y en la relación con la ciudadanía.



**ESTRATEGIA NACIONAL DE EDUCACIÓN CÍVICA
PARA EL DESARROLLO DE LA CULTURA
POLÍTICA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO
2011-2015**

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA

ENERO DE 2011

INDICE

INTRODUCCIÓN

1. ANTECEDENTES 10**2. MARCO JURÍDICO** 22

2.1. EL MANDATO CONSTITUCIONAL INSTITUCIONAL

2.2. LA NORMA INTERNACIONAL

2.3. CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

2.4. REGLAMENTO INTERIOR

2.5. OTROS ORGANISMOS INVOLUCRADOS EN LA MATERIA

3. MARCO CONCEPTUAL 54

3.1. DEMOCRACIA

3.2. CIUDADANÍA

3.3. ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

3.4. CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

3.5. EL CONCEPTO: LA EDUCACIÓN CÍVICA, PROCESO TRANSFORMADOR,
RESPONSABILIDAD COMPARTIDA Y PRÁCTICA INTEGRAL.

**4. FACTORES ORGANIZACIONALES Y DE CONTEXTO QUE INFLUYEN EN LA
ESTRATEGIA** 684.1. SITUACIÓN ACTUAL DE LA CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y FACTORES
LIMITANTES

4.2. ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES

5. ELEMENTOS DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA 88

5.1. MISIÓN

5.2. VISIÓN

5.3. VALORES

5.4. PRINCIPIOS ORIENTADORES

6. ESTRATEGIA NACIONAL Y PLAN DE GESTIÓN 93

6.1. CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DE LA ENEC

6.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

6.3. LÍNEAS ESTRATÉGICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

6.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

**ANEXO: CADENA CAUSAL ENTRE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS PREVISTOS EN EL MARCO DE LA
ESTRATEGIA CON SUS PRODUCTOS, RESULTADOS E IMPACTOS PREVISTOS.**

2

INTRODUCCIÓN

El Instituto Federal Electoral (IFE), organismo público autónomo depositario de la función electoral del Estado mexicano en el ámbito federal, tiene entre sus atribuciones el manejo integral y directo de la política de educación cívica en el país. Con base en estas atribuciones, se presenta en este documento la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015 (ENEC), que orientará las acciones institucionales para el diseño y desarrollo de una política pública de alcance nacional enfocada fundamentalmente a la formación de ciudadanía.

Formar ciudadanía es un propósito que responde y contribuye a otro mayor, el objetivo de construir una democracia de ciudadanía,¹ donde el poder se distribuya, se regule socialmente y las decisiones públicas sean incluyentes. La posibilidad de acercarnos a dicho objetivo, requiere de la existencia de una serie de factores, tales como la necesaria expansión de la comprensión de los valores y principios democráticos; la adquisición y ejercicio de las habilidades necesarias para una interacción eficaz y respetuosa entre ciudadanas y ciudadanos, y entre éstos y las organizaciones del poder público; y exige un mayor y mejor conocimiento del funcionamiento y sentido de las instituciones que constituyen un régimen democrático.

Sin los factores antes mencionados, la calidad de las y los habitantes del país como ciudadanos, así como su capacidad como agentes que ejercen responsablemente sus derechos para la configuración del espacio público, pueden verse disminuidas. En una circunstancia tal, la democracia, lejos de ser considerado un sistema orientado a la mejora continua de la vida de las y los mexicanos, se convierte en una idea carente de significado y contenido, la cual no genera aprecio y apropiación. El ejercicio de los derechos de las personas, la participación informada en los procesos electorales y una convivencia cotidiana basada en los valores de la democracia, son en cambio rasgos de una ciudadanía activa.

¹ El concepto de democracia de ciudadanía refiere a una propuesta que "tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; es una forma de organización del poder; implica la existencia y buen funcionamiento de las burocracias y organizaciones de un Estado dotado de poder, e implica el ejercicio de una ciudadanía integral" de acuerdo con las dimensiones civil, política y social. La cita se toma de *Nuestra democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, México, CCE-PNUD-OEA, 2010, p. 41. Para una explicación detallada del concepto véase *infra* capítulo "Marco conceptual" del presente documento.

La presente estrategia es un documento de planeación que define la orientación, propósitos y alcance de las acciones que realizará el IFE durante el periodo de 2011 a 2015, para dar cumplimiento al mandato constitucional, legal y reglamentario que tiene en materia de educación cívica.

La experiencia que tiene el Instituto en el desarrollo de sus actividades nos ha llevado a la necesidad de establecer un horizonte de largo plazo en la definición de sus aspiraciones, en la identificación de los desafíos que busca atender, así como el curso de acción a seguir y enfoque al que habrán de circunscribirse todos los esfuerzos que se realicen en esta materia, de ahí se deriva el carácter estratégico que esta planeación exige.²

En preciso señalar que la planeación en el IFE considera distintos ciclos. El ciclo básico lo establecen los periodos de gestión presupuestal, ciclos anuales que definen programas operativos expresados tanto en las políticas y programas anuales del Instituto como en su calendario anual de actividades. Estos se organizan a su vez atendiendo a la diferencia de los ciclos de preparación, organización y evaluación de los procesos electorales, definido en periodos de tres años entre cada proceso electoral federal.

El proceso de renovación de la Cámara de Diputados, cada tres años, se realiza de manera simultánea a la renovación de la Cámara de Senadores y del poder Ejecutivo cada seis años. Esta diferenciación de los periodos define horizontes de planeación diversos para las actividades asociadas del Instituto. Establece, en consecuencia, periodos que deben considerarse también en las actividades que no están directamente vinculadas con la organización de los comicios. Considerando esta diferenciación de ciclos, la definición mínima de "largo plazo" para fijar objetivos estratégicos implica considerar en el alcance de las acciones en materia de educación cívica, al menos los dos tipos de elección que organiza el Instituto: presidenciales y legislativas.

El periodo que se adopta como horizonte para el presente ejercicio de planeación es de cinco años, de tal manera que durante su implementación sucedan estos dos tipos de elección. Esta decisión, no cancela la posibilidad de dar continuidad al trabajo que se ha venido realizando en algunos de los programas y líneas de acción del Programa Estratégico

² Por estrategia (palabra de origen griego referida al "generalato", a las "aptitudes de general") se comprende en este documento un criterio para definir cursos de acción para el logro de los objetivos organizacionales de largo plazo (por oposición a táctica, o criterios para definir acciones orientadas al logro de objetivos de corto plazo, subordinados a los objetivos estratégicos). El concepto de estrategia en la literatura de gestión contemporánea es polisémico. Henry Mintzberg compila al menos diez distintas tradiciones para la interpretación del concepto, de cuyas nociones se retoma la definición de estrategia como un curso de acción a seguir en el futuro, patrón de comportamiento consistente a lo largo del tiempo y enfoque o manera de hacer las cosas. Véase Henry Mintzberg, *The rise and fall of strategic Planning: Reconciling Roles for Planning, Plans, Planners*, Nueva York, The Free Press, 1994.

de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC), que han arrojado buenos resultados en su implementación.

Adicional a lo anterior, otra de las razones por las que se optó por una decisión estratégica con una temporalidad de cinco años está relacionada con el propósito fundamental de impulsar políticas públicas orientadas a la construcción de ciudadanía en coordinación con diversos actores: autoridades e instituciones de los tres niveles de gobierno, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, entre otros. Este objetivo se tiene previsto alcanzarlo en dicho periodo, debido al tiempo y demás recursos que resultan necesarios para su implementación.

Del mismo modo la construcción de ciudadanía implica un cambio cultural que permita empoderar a los y las ciudadanos/as para ejercer sus derechos y que sean capaces de participar activamente en la toma de decisiones públicas por la vía democrática. Dicho cambio necesita un cierto tiempo de gestación, por lo que todos los proyectos en materia de educación cívica deben tener continuidad y estar orientados al logro de este propósito.

Para su diseño, la ENEC se nutrió de las conclusiones y resultados de diversos diagnósticos generados, a lo largo de un año, en cumplimiento del método general para la planeación de la nueva estrategia de educación cívica del IFE definido a principios de 2010.³ A la par de la elaboración de esos insumos, dentro del Instituto se creó un Secretariado Técnico que, a manera de grupo de trabajo, dio seguimiento a las actividades realizadas en la etapa inicial del proceso, enriqueciendo con su participación en las discusiones y revisiones correspondientes la información generada de origen por el área ejecutiva. Cabe señalar que en el grupo participaron asesores de los consejeros de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como asesores de la Presidencia del Consejo y la Secretaría Ejecutiva.

Asimismo, el área ejecutiva generó y revisó la interpretación del alcance del precepto legal en materia de educación cívica, definió la misión y visión institucional en las cuales se concreta y proyecta el mandato en el horizonte temporal definido a la luz de los conceptos básicos que orientan el desarrollo de la estrategia, elaborando una propuesta

³ Como se señaló al describir el capitalizado, derivado de este método, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica comisionó la realización de dos diagnósticos (uno externo sobre las condiciones actuales de la cultura política en México, realizado por AIT, Consultores; otro interno, sobre las condiciones de operación institucional en la operación de los programas derivados de la estrategia precedente, efectuado por GESOC, A.C.), un estudio sobre factores de efectividad generales en materia de educación cívica (realizado por Rogelio Gómez Hernández, Consultor) y una encuesta a los funcionarios de las juntas locales y distritales y de oficinas centrales para evaluar comportamientos reportados, opiniones y actitudes relativas a cultura política democrática y disposición hacia los programas en materia de educación cívica (lleada a término por Salvador Vázquez del Mercado, Consultor).

de los aspectos centrales de su ejecución. En este sentido, el presente documento articula los resultados del trabajo realizado, los hallazgos y definiciones principales derivadas del método de construcción de la estrategia, que se presentó para conocimiento de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica en el mes de febrero del 2010.

Cabe señalar que el diseño de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015, consideró el balance realizado de la práctica educativa del instituto durante la implementación del PEEC 2005-2010, mismo que permite localizar y analizar las áreas de oportunidad que deben atenderse en la nueva estrategia.

Se debe aclarar que los elementos fundamentales sobre los que descansan los aspectos centrales de la ENEC se presentan de manera explícita en los capítulos Marco jurídico y Marco conceptual de este documento. La interrelación entre el mandato legal y el enfoque teórico adoptado para su interpretación sustentan y justifican la definición de los objetivos estratégicos propuestos a fin de alcanzar la visión comprometida.

Cabe advertir que como toda estrategia, la presente tiene también limitaciones. Las principales derivan del dinámico y complejo entorno social, cultural, político y económico en el que vive el país, cuya alteración puede modificar el escenario que se propone como visión, afectando también la definición de brechas que separan la realidad de origen que arrojan nuestros diagnósticos, contra la situación que se desea alcanzar a través de las líneas planeadas por medio de la estrategia. Otra limitación deriva de los supuestos sobre los que se sustenta la definición de objetivos y líneas de acción, pues de resultar modificados se hace necesario también adaptar o replantear, en mayor o menor medida, la configuración de líneas de acción estratégicas, programas y proyectos. Su flexibilidad y capacidad de reacción y adaptación ante los múltiples escenarios que pudieran presentarse es, en consecuencia, un elemento indispensable para la correcta determinación de los objetivos estratégicos.

Por lo anteriormente expuesto, el alcance de la ENEC llega a definir, en términos generales, los criterios para trazar programas y proyectos derivados a partir de las líneas de acción que se desprenden de los objetivos. La especificidad y detalle de los programas y proyectos que se desarrollen, corresponden a una etapa posterior de planeación, vinculada a la valoración detallada de recursos, objetivos específicos y condiciones iniciales que deberá presentar la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica a la Comisión del ramo, para su análisis, aprobación y correspondiente implementación. De tal forma que lo que el lector encontrará en este documento es la clara especificación de la misión, visión, objetivos y principios de orientación que definen

la estrategia, y un desglose de las características de las líneas de acción y los programas y proyectos derivados, en un nivel descriptivo general.

El presente documento se compone de seis capítulos y un anexo adicionales a esta Introducción.

En el capítulo 1, Antecedentes, se revisa la trayectoria de las actividades que el IFE ha adoptado en distintas etapas de su historia para atender su atribución constitucional en materia de educación cívica, haciendo énfasis en la caracterización de tres etapas en la evolución de los enfoques subyacentes a cada una de ellas.

En el capítulo 2, Marco jurídico, se presentan los fundamentos legales que definen y delimitan el campo de acción del Instituto en materia de educación cívica; se examinan los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios referidos al Instituto y a otro grupo de instituciones con competencias relacionadas con el mandato del IFE en la materia de interés para esta estrategia, realizando el análisis de sus atribuciones, con la finalidad de arribar a una integralidad de las competencias del IFE y de otro grupo de entidades públicas, a quienes también les ha sido conferida esta facultad, delimitando ámbitos de responsabilidad.

Las obligaciones ahí establecidas se interpretan a la luz de un enfoque delineado por los términos generales que se presentan y explican en el capítulo 3, Marco conceptual; el contenido de ese capítulo no constituye un marco teórico en la medida en que se limita a explicitar el alcance y definición del conjunto de conceptos que retomamos como base para sustentar y justificar los objetivos estratégico propuestas, por lo que no pretende analizar o generar una discusión teórica.

El capítulo 4, Factores organizacionales y de contexto que influyen en la estrategia, presenta las dificultades centrales que atañen a la ENEC, al definir el punto de partida sobre el que habrá de operar esta estrategia, tomando como base el análisis del conjunto de diagnósticos comisionados para analizar la situación de la cultura política en el país (campo primordial para los procesos de educación cívica), así como de las características de operación de los procesos específicamente asociados a la educación cívica en el Instituto.

El contenido de los cuatro capítulos previos, da cuenta de los elementos que establecen el punto de partida para la ENEC, así, el capítulo 5 ofrece el conjunto de criterios de orientación estratégica para definir el punto de llegada o escenario que pretende concretarse por medio de las acciones derivadas de la presente estrategia. Se explicitan en consecuencia la misión institucional genérica y la específica en materia de educación

cívica, la visión que constituye el escenario propuesto, los valores que rigen al Instituto en el ejercicio de sus funciones, así como el conjunto de principios orientadores pertinentes a las acciones en materia de educación cívica. Se definen pues, en este capítulo, los objetivos estratégicos que el Instituto aspira cumplir con la ENEC.

El capítulo 6, Estrategia nacional y plan de gestión, define en términos generales la estrategia propuesta y el plan de gestión (líneas de acción, programas y proyectos) derivado de la misma, integrando aquéllos elementos identificados para acortar la brecha entre la situación actual (definida en el capítulo 4) y la visión propuesta (delineada en el capítulo 5). Esta es la ruta en cuyo tránsito se concretará el cabal cumplimiento de las obligaciones legales del Instituto en materia de educación cívica y que habrá de traducirse en actividades concretas, mismas que se definirán a detalle en las etapas subsecuentes de programación y presupuestación.

Finalmente, en documento anexo, se presenta la cadena causal de programas y proyectos derivados de la estrategia asociándolos con sus productos, resultados e impactos previstos. Ello con el fin de facilitar el análisis y evaluación ex ante de la pertinencia del plan de gestión propuesto para concretar la estrategia y realizar la visión que inspira este ejercicio de planeación, por lo que cabe advertir que su carácter no es definitivo.

Así, la ENEC pretende acercar al IFE con la ciudadanía y contribuir a que ésta se involucre en la vida pública mediante el ejercicio pleno de los derechos de los que son titulares mujeres y hombres. Por esta vía el Instituto busca que las y los ciudadanos dejen de ver como algo ajeno las instituciones de la democracia, que se apropien de ellas y las usen de forma que influyan para transformar la realidad, acercándola a sus aspiraciones, para que en ellas encuentren cabida y solución sus problemas cotidianos y sean un instrumento para potenciar su desarrollo.

En este sentido, se propone concebir a la educación cívica como una política pública generada por una institución del Estado que requiere de la colaboración de otras instituciones públicas, de la participación de organizaciones de la sociedad civil e incluso instituciones internacionales para instrumentarla en un país diverso, desigual y extenso como es México.

La ENEC debe entenderse como el resultado de los aprendizajes obtenidos por el IFE a lo largo de veinte años de acciones y esfuerzos en la materia, retomando principalmente algunas de las orientaciones de su antecedente inmediato, el Programa Estratégico para la Educación Cívica 2005-2010. Estos aprendizajes se enriquecen con un enfoque orientado a la creación de redes de operación para la puesta en marcha de programas de educación cívica con aliados estratégicos experimentados en el campo de la formación de

ciudadanía, a través de sus distintas expresiones. Se enriquecen también considerando la aportación necesaria de los procesos de evaluación como un recurso necesario para identificar los factores de éxito en la operación de los programas emprendidos y como un insumo de la planeación de corto y mediano plazos en el marco de la estrategia.

De tal forma, la estrategia propuesta busca impulsar una política pública nacional orientada, desde el Instituto, a promover que la población cuente con las competencias necesarias para el ejercicio pleno de su ciudadanía que les permitan mejorar, a través de ese ejercicio, las condiciones de la convivencia cívica en el país, propiciando que las relaciones entre los ciudadanos, y entre éstos y el poder público, se expresen con apego a conocimientos, prácticas y valores propios de la democracia, fomentando el aprecio de éstos por la esfera pública y buscando potenciar la capacidad de la ciudadanía de transformar su entorno en el marco de las instituciones democráticas y su legitimidad. Es así como el IFE comprende la aportación de la educación cívica al fortalecimiento de la democracia en México y como busca dar cabal cumplimiento a su mandato legal en la materia.

1. ANTECEDENTES

El mandato constitucional del IFE señala al Instituto como depositario de la función estatal de organizar las elecciones federales por medio de las cuales se renuevan los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo en ese ámbito. Sin embargo, la función del Instituto no se agota en la organización y desarrollo de los procesos electorales. Desde su creación, este organismo tiene como una de sus principales tareas capacitar a las y los ciudadanos para el cumplimiento de sus derechos y obligaciones electorales, así como difundir los valores que conforman la cultura política democrática. Desde 1990, se estableció explícitamente la educación cívica como una de las responsabilidades constitucionales del Instituto⁴ como señalaba el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

*El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de lo que determine la ley, las actividades relativas (...) (a la) capacitación electoral y educación cívica (...).*⁵

A lo largo de su historia, el Instituto ha atendido a través de distintos programas esta responsabilidad de educar para la ciudadanía. En dicho proceso, el IFE ha venido desarrollando de manera progresiva una forma de concebir y materializar la educación cívica en el país⁶, la cual se ha edificado de manera sucesiva a lo largo de sus primeros 20 años de existencia.

En el presente capítulo se examina la trayectoria del IFE en materia de educación cívica a través de tres etapas recorridas en el cumplimiento de su mandato constitucional, a saber, 1991 a 2001; 2001 a 2004 y 2005 a 2010. La experiencia acumulada a través de los logros y obstáculos enfrentados durante casi veinte años enriquecen el proceso de planeación para una nueva estrategia que dé continuidad a las tareas que el Instituto tiene encomendadas en la materia.

⁴ Tal disposición se mantuvo con las reformas constitucionales de 1996 y 2007.

⁵ Diario Oficial de la Federación 6 de abril de 1990, p.3

⁶ Un mayor análisis sobre el proceso y contexto en el que se ha desarrollado la educación cívica en el IFE puede consultarse en el ensayo de la Dra. Jacqueline Peschard Mariscal: *Una educación cívica para la consolidación democrática en "Instituto Federal Electoral, 20 años"*. IFE, 2010.

1.1 Acciones emprendidas por el Instituto en materia de educación cívica entre 1991 y 2000

Los inicios formales de la educación cívica en el Instituto se registran durante el segundo semestre de 1991, al concluir el primer proceso electoral organizado por el recién creado IFE.

- El enfoque adoptado durante una primera etapa se centró en la difusión de conocimientos sobre la democracia: historia de las instituciones políticas de México, procedimientos y prácticas de la democracia, valores democráticos. Una noción de civismo orientó la primera línea de trabajo del Instituto en su tarea educativa, que consistió en amplios esfuerzos de difusión de mensajes relativos a personajes y momentos de la historia nacional.
- A partir de 1993, el Instituto incorpora un nuevo eje temático a sus acciones de educación cívica, que continuaron centradas en la difusión de valores y prácticas de la democracia. Cuatro líneas de trabajo derivaron de este eje:
 - Divulgación de la cultura democrática;
 - Información y servicios bibliográficos,
 - Promoción del voto y
 - Educación cívica para población infantil y juvenil.

Cada una de esas líneas de trabajo se implementó mediante diferentes medios⁷.

- La primera, a través de la elaboración y distribución de materiales impresos. Este fue el origen de la colección de "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática"⁸.
- La segunda línea fue el origen de la Red Nacional de Bibliotecas del IFE, con la idea de hacer asequible a la población en cada distrito electoral un acervo básico de obras sobre democracia e instituciones políticas del país.
- La tercera línea de acción se integró, desde 1997, en la estrategia de la campaña general del Instituto para el proceso electoral de ese año, con la inclusión de

⁷ Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003. IFE. Segunda edición, 2001, p. 13

⁸ Colección que sigue siendo demandada por diversos públicos.

subcampañas relativas a integración de mesas directivas de casilla, promoción del voto, y en favor del voto libre y secreto.

- Los esfuerzos iniciales del Instituto por desarrollar programas educativos se asociaron a la puesta en operación de la cuarta línea de acción mencionada: educación cívica para población infantil y juvenil. Programas como *Jornadas cívicas infantiles y juveniles* (1993), *Derechos y Valores para la Niñez Mexicana* (1996) y *Nosotros los Jóvenes... Proyecto Ciudadano* (1998) buscaron reforzar y complementar los programas y contenidos oficiales de las asignaturas de civismo y educación cívica de la educación básica (primaria y secundaria). Otros programas asociados a esta línea fueron los ejercicios nacionales de participación infantil y juvenil: *Elecciones infantiles* (1997) y *Consulta infantil y juvenil* (2000).

Fue hacia 1998 cuando los esfuerzos educativos del Instituto comenzaron a orientarse también a la población adulta.

- El primer programa dirigido a este grupo de población, *Taller de Educación Ciudadana*, se planteó como objetivo "fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos del país, con el propósito de que se involucren en aquellas acciones políticas y sociales que tengan que ver con su acontecer cotidiano".

Las acciones impulsadas durante este periodo muestran los esfuerzos iniciales del Instituto por construir una noción de educación cívica que le permitiese dar cumplimiento a su mandato constitucional. El Instituto puso énfasis en la difusión y conocimiento de la democracia: su historia y prácticas; impulsó acciones y programas dirigidos principalmente a la población infantil que servirían de base para construir nuevos programas en años posteriores. En este periodo empieza a trazarse una característica que desde entonces ha estado presente en el Instituto: la necesaria construcción permanente y evolutiva de la educación cívica.

1.2 Plan Trienal 2001-2003

Hacia fines de la década de los años noventa, la aparición de distintos análisis sobre la cultura política en el país, y la consecuente evaluación que el Instituto realizó sobre sus programas de educación cívica, propiciaron el primer esfuerzo de planeación de mediano plazo en esta materia, el cual estuvo respaldado por un nuevo modelo de organización institucional derivado de la reforma electoral de 1996.

Resultado de este esfuerzo fue la formulación de un plan que articulaba sus líneas de acción a corto y mediano plazo, con un horizonte inicial de tres años⁹. En ese documento se formuló el enfoque que ha guiado desde entonces, en lo general, los esfuerzos de educación cívica del Instituto:

“El Plan Trienal que aquí se presenta traza una ruta que permitirá construir un piso mínimo de formación ciudadana, lo que implica promover de manera más amplia y eficaz el desarrollo de competencias cívicas por parte de las y los ciudadanos y, por esa vía, incidir en el asentamiento de una cultura cívica. Desde el ámbito de la educación cívica, esa es la función que corresponde realizar al Instituto como parte del propósito de alcanzar una sociedad más democrática.”¹⁰

De tal forma, el Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 se planteó como objetivo *“contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades, fomentar la participación cívica e impulsar la práctica de valores de la democracia para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como en el desarrollo de las comunidades, de las instituciones y del país en el marco de un orden político democrático”*. El documento recuperaba la experiencia obtenida con las acciones emprendidas hasta entonces por el Instituto y reformulaba su acción a futuro con base en tres programas generales: *Educación y formación ciudadana en el espacio escolar; Formación y educación no formal y participación ciudadana; y Programa de Información y Comunicación*. De ellos derivaron quince proyectos que atendían 42 estrategias.

El Plan se ejecutó a través de diversas actividades¹¹ de divulgación, eventos culturales, pláticas, atención de usuarios a través de la Biblioteca central y la red nacional de bibliotecas, concursos, cursos, y talleres, así como la capacitación de alrededor de 281 mil ciudadanos como multiplicadores de los diversos programas, proyectos y estrategias que lo conformaron. Cabe señalar que su periodo de vigencia se extendió hasta diciembre de 2004 por acuerdo del Consejo General del Instituto.¹² Durante ese periodo adicional debería realizarse una evaluación interna de sus resultados, que nutriera a su vez la

⁹ Por decisión del Consejo General del Instituto este periodo se amplió hasta diciembre del 2004, una vez que fue aprobado el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

¹⁰ *Ibid.*, *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*, p. 29.

¹¹ Una acción específica que permitió llegar a un amplio número de personas algún tipo de información sobre educación cívica fue la realización de las *Semanas Nacionales de Educación Cívica*. A manera de ejemplo, considérese el reporte sobre la que se realizó del 29 de septiembre al 5 de octubre del 2003: en ella se efectuaron 9,783 eventos (conferencias, seminarios, cursos, talleres, concursos, actividades culturales y deportivas) en los que participaron 1,219,553 personas. Fuente: Sexto informe trimestral del Plan Trienal, presentado al Consejo General del Instituto el 30 de abril de 2004.

¹² Ver acuerdo del Consejo General, CCGI/2004 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se extiende el periodo de instrumentación del Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 durante 2004 y se establece el plazo para la presentación del Programa Estratégico de Educación Cívica a desarrollarse en el periodo 2005-2010.

discusión para la formulación de un nuevo plan y ciera continuidad a los esfuerzos en la materia. Resultado de esa valoración¹³ se detectó que 18 de las 42 estrategias del Plan tuvieron un resultado de regular a malo en su aplicación, debido a factores como los siguientes: baja aceptación de la población destinataria, falta de colaboración de otras instituciones, poca pertinencia de las acciones para las características de la región y escasa viabilidad.

A su vez se identificaron algunas necesidades operativas: perfeccionar la sistematización y articulación de los proyectos, focalizar los esfuerzos de la institución hacia el mediano y largo plazo con resultados susceptibles de medición cualitativa, evaluar con mayor precisión la calidad y los resultados de los programas de educación cívica en los conocimientos y actitudes de la población atendida. Asimismo, se planteó la importancia de realizar una selección, acorde a la realidad institucional y el contexto nacional en que se encontraba el país, de los programas de educación cívica, de planear estratégicamente la población objetivo para asegurar eficiencia en el uso de recursos en las juntas locales y distritales, e intensificar la colaboración con otros actores. Todos estos elementos se consideraron en el diseño de la siguiente etapa de acción en la materia.

Con el Plan Trienal, el Instituto concretó un primer esfuerzo de planeación de mayor alcance para enfrentar el desafío de la educación cívica en México, definió bases más sólidas para su conceptualización; avanzó en la ordenación de su acción institucional en la materia e inició la generación de programas educativos que se plantearon como propósito fundamental el desarrollo de competencias cívicas, principalmente entre la población infantil. En cuanto a los resultados de su implementación, los logros más visibles se identificaron en el aspecto cuantitativo. Un desafío se destacaba para el siguiente periodo: la necesidad de fortalecer la evaluación cualitativa tanto de sus programas como de los efectos alcanzados mediante éstos.

1.3 Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC)

Con el propósito de integrar una estrategia de educación cívica de largo alcance que diera continuidad a la labor institucional tras la conclusión del Plan Trienal, se formó un comité en el que participaron tanto asesores externos como funcionarios del Instituto.¹⁴ El programa resultante del diálogo y deliberación entre la estructura del IFE y especialistas

¹³ La evaluación interna se realizó principalmente a partir de un balance integrado con la participación de la estructura desconcentrada del Instituto, a partir de consultas a las Juntas Ejecutivas Locales de todo el país, para conocer su opinión sobre la aplicación de las 42 estrategias del Plan. Fuente: Acta de la sesión ordinaria del Consejo General del 30 de abril de 2004, p. 32.

¹⁴ Comité Técnico de Especialistas para el proceso de construcción del PEEC 2005-2010, integrado por seis asesores externos, seis funcionarios del IFE y una secretaria técnica. Se conformó por instrucciones de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica en marzo de 2003.

extemos (PEEC 2005-2010) fue aprobado por el Consejo General del Instituto el 16 de diciembre de 2004.

Cabe señalar que el PEEC 2005-2010 se construyó sobre las nociones esenciales que orientaron el diseño del Plan Trienal. En el documento que establece sus lineamientos, se enfatizó la relevancia de adoptar un enfoque de competencias y se definió como el principal objetivo de la educación cívica *“promover la participación ciudadana en el ámbito público, como vía efectiva para mejorar sus condiciones de vida y hacer válidos sus derechos.”* Se hizo asimismo explícita la concepción de ciudadanía de la que partió ese enfoque: *“[se] concibe a los ciudadanos como actores fundamentales de la democracia y se propone, a través de sus programas en la materia y de su trabajo institucional en general, dotarlos de competencias (conocimientos, aptitudes y actitudes cívicas) para el ejercicio pleno de su ciudadanía.”*¹⁵

La aprobación del PEEC significó para el Instituto un cambio sustantivo en la manera de gestionar las políticas de educación cívica. La preponderancia del enfoque basado en el desarrollo de competencias, implicó el compromiso de trascender acciones educativas centradas en la divulgación masiva para la transmisión de información e impulsar, en cambio, procesos educativos de mediano y largo aliento para contribuir a la formación de ciudadanos capaces de participar democráticamente en los asuntos públicos.

El PEEC estableció en su estrategia seis principios rectores y dos ejes transversales. Estos enmarcaban cinco objetivos fundamentales, cada uno con dos líneas de acción programática. Estos elementos orientaron el diseño e instrumentación de los programas y proyectos específicos de educación cívica impulsados por el Instituto a partir de enero de 2005, en tanto que el programa estratégico se planteó desde su diseño como una plataforma que debía adecuarse *“conforme a los resultados de las diversas experiencias que se obtendrán a partir de la retroalimentación y el diálogo con cada uno de los actores involucrados en su desarrollo.”*¹⁶

Los principios rectores que estableció el PEEC fueron:

1. *Instrumentar la política de educación cívica con un enfoque participativo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas.*
2. *Garantizar una concepción integral de la educación cívica que incluya todo su desempeño institucional.*

¹⁵ PEEC, p. 5.

¹⁶ PEEC, p. 67.

3. *Privilegiar una visión nacional con enfoque local para el diseño de procesos educativos pertinentes a las diversas realidades y necesidades cívico-educativas de las regiones del país.*
4. *Focalizar acciones educativas hacia los grupos que enfrentan mayores dificultades para el acceso y disfrute de sus derechos.*
5. *Promover la puesta en práctica de los valores de la democracia, así como de la importancia del voto libre y secreto, mediante el enfoque de desarrollo de competencias cívicas.*
6. *Favorecer la perspectiva de género y el respeto a la pluriculturalidad.*

A los principios rectores que estableció el PEEC se asociaron dos ejes de acción que le dieran soporte y viabilidad. En tanto comunes a todos los objetivos y líneas de acción, se consideraron "ejes transversales": la colaboración y coordinación, por un lado y, por el otro, la evaluación y medición. El primero indispensable considerando el marco de atribuciones legales del Instituto y la especificidad de campos de acción de las actividades a desarrollar. El segundo, con el objetivo de verificar la atención a criterios de eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto de las acciones que se realizaran.

En ese sentido, se definieron como objetivos generales de la estrategia los siguientes:

- I. *Socializar los límites y alcances de la democracia (a través de la preparación de los niños y jóvenes para la democracia, por un lado, y de la promoción del debate público sobre los temas de democracia y la ciudadanía, por el otro).*
- II. *Generar conciencia, confianza y participación ciudadana (por medio del impulso de la cultura democrática y de los derechos ciudadanos, por un lado, y de la educación para participa en la vida pública y ejercer la ciudadanía, por el otro).*
- III. *Contribuir al fortalecimiento de la integración social y a la democratización de las relaciones entre el Estado y la Sociedad (mediante el fortalecimiento del tejido social, por un lado, y de las relaciones democráticas entre el Estado y la sociedad, por el otro).*
- IV. *Llevar a cabo investigación aplicada sobre cultura política y calidad de la democracia (con evaluaciones del estado de la ciudadanía y sus percepciones sobre la democracia, por un lado, y estudios sobre prácticas y procesos de formación ciudadana por el otro).*
- V. *Consolidar al IFE como una institución formadora de ciudadanía (a través de políticas internas que fortalezcan la capacidad cívico-educativa del instituto y de estrategias para fortalecer al organismo como una institución clave de la democracia).*

Este marco de orientación se tradujo en dos estrategias generales desarrolladas a lo largo de la vigencia del PEEC: la Estrategia de formación de niñas, niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía y la Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana, dirigida a población adulta.¹⁷

El PEEC 2005-2010 aunque comparte nociones centrales con su antecedente, planteó un cambio en la manera de realizar la educación cívica por parte del IFE ampliando los contenidos asignados a la educación cívica; la planeación, ejecución y evaluación de proyectos educativos en contraste con la orientación centrada en la transmisión de conocimientos; aplicando el enfoque de desarrollo de competencias en los procesos educativos, pasando de una atención preponderante a población infantil y juvenil, a la atención de población adulta; se enfatiza a su vez el cambio al pasar de un enfoque de difusión de contenidos universales, a otro focalizado en las necesidades de una población objetivo definida (personas en condiciones de marginación); de la centralización a la descentralización de las acciones, considerando, en consecuencia, la necesaria construcción de alianzas sustantivas con otros organismos en la implementación de los proyectos; y al destacar la necesidad de evaluar los programas y proyectos educativos que se implementaron, no como un acto de control, sino como recuperación de aprendizaje para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la mejora continua.

En este sentido, el Instituto realizó durante la vigencia del PEEC distintos proyectos y actividades asociadas a cada una de sus diez líneas de acción. Algunas siguieron en su diseño y operación las pautas definidas por la experiencia del Instituto desde el inicio de sus funciones en la materia, en otros casos, la evidencia del cambio de enfoque propuesto por el PEEC resultó más clara.

Entre las innovaciones que materializan el cambio de enfoque que promovió el PEEC, destaca la *Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana*, junto con los programas específicos que de ella derivaron: *Educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos 2007* y *Educación para la participación democrática 2008-2009*. En el diseño metodológico y de contenidos de estos programas se concretan modelos educativos desarrollados¹⁸ en el propio Instituto en alianza con organizaciones de sociedad civil, que incorporan un enfoque participativo, concepciones integrales de la educación cívica, valoración de la diversidad cultural y enfoque de género. Los criterios

¹⁷ Aprobación por la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana: 29 de agosto del 2006 y de la Estrategia de formación cívica de niñas, niños y jóvenes: 29 de noviembre del 2006.

¹⁸ El Modelo de Educación para la Participación Democrática (MEPD) y el Modelo de Educación para la Participación Equitativa (MEPE) que incorpora el enfoque de género.

particulares de cada uno de estos programas específicos dan prioridad a la atención de grupos de población adulta en circunstancias de marginación social.

Los procedimientos de operación consideraron la necesidad de adaptar estos programas generales para que resultaran pertinentes a las realidades de los distintos entornos en los que operarían, respondiendo a su vez a una visión de aplicación nacional. La operación de estos programas se realizó por primera vez a través de un procedimiento colaborativo definido y organizado para la puesta en operación de los programas consistente en dos etapas; en la primera, el órgano central diseña una estrategia con objetivos y políticas de carácter general y con visión nacional; en la segunda etapa, la estrategia y la información necesaria para su implementación se remite a los órganos desconcentrados del Instituto para que el programa se adapte a las necesidades particulares de las localidades en las que se pondrá en marcha. Con el apoyo de un sistema informático de capacitación y asesoría a distancia, este modelo dio lugar a la generación de proyectos específicos adaptando una estrategia nacional a la realidad local. El mismo esquema de comunicación permitió en su momento recuperar información sobre el desempeño de los programas con apego a un conjunto mínimo de criterios metodológicos para generar reportes con información susceptible de tratamiento estadístico, que incluyera también elementos de carácter cualitativo que contextualizan las valoraciones obtenidas.

En esta misma perspectiva basta decir, que la experiencia del Instituto en la operación del PEEC, particularmente a través de programas como los mencionados en los dos párrafos precedentes, permitió identificar aspectos a mejorar para propiciar el alcance de los resultados.

La experiencia obtenida por el Instituto durante el periodo 2005-2010, constituye un paso más en el proceso de construcción y consolidación de su política de educación cívica, generando, al igual que las etapas precedentes, aprendizajes para definir nuevos horizontes y profundizar cambios en el futuro próximo, como el de lograr una colaboración y acción más compartida y efectiva a favor de la construcción de ciudadanía en México.

Los tres antecedentes examinados en el presente apartado, permiten identificar la manera en la que el Instituto, desde su creación, ha venido edificando a partir de la propia práctica, su concepción de lo que es y lo que significa la educación cívica para el desarrollo de la cultura política democrática. En la siguiente tabla se pueden visualizar las características centrales de cada uno de ellos:

Plan/Programa	Acciones 1991-2000	Plan Trienal 2001-2004	Programa Estratégico 2005-2010
Planeación	<p>Acciones y proyectos con objetivos de corto plazo (anuales).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Primer esfuerzo de planeación, con deliberación y supervisión de Consejeros. - Esfuerzo inicial para articular, ordenar y jerarquizar los programas institucionales. - Incorporación de acciones previas, así como de programas externos, a las líneas de acción formuladas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integración de una estrategia, con la participación de especialistas externos y funcionarios del Instituto. - Formulación de principios rectores, objetivos, líneas y ejes transversales para orientar el diseño e instrumentación de los programas y proyectos de educación cívica - Énfasis en su flexibilidad y adecuación a la retroalimentación y diálogo con los actores involucrados en su desarrollo.
Programas/ líneas	<ul style="list-style-type: none"> - Divulgación de la cultura democrática. - Información y servicios bibliográficos. - Promoción del voto y educación cívica para población infantil y juvenil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Educación y formación ciudadana en el espacio escolar - Formación y educación no formal y participación ciudadana - Información y comunicación 	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia para generar confianza, conciencia y participación ciudadana, desplegada en programas anuales (2006, 2007, 2008-2009 y 2010...). - Estrategia de formación de niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía, desplegada en proyectos específicos

Plan/Programa	Acciones 1991-2000	Plan Trienal 2001-2004	Programa Estratégico 2005-2010 (jóvenes y niños)
Modalidades de atención	<ul style="list-style-type: none"> - Población objetivo concebida de manera homogénea, atendida mediante: 1) Elaboración y distribución de materiales impresos; 2) Red Nacional de Bibliotecas del IFE; 3) Subcampañas de difusión y 4) Ejercicios de participación infantil y juvenil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas dirigidos a sectores diferenciados de población (niños, jóvenes y adultos), atendidos primordialmente a través de una gran diversidad de acciones de divulgación y divo-culturales. - Desarrollo de los primeros programas educativos dirigidos a niños y jóvenes y de manera inicial a población adulta. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas dirigidos a grupos específicos de población, con atención prioritaria a población adulta en circunstancias de marginación social. - Desarrollo de procesos, respaldados en modelos educativos que incorporan un enfoque participativo, concepciones integrales de la educación cívica, valoración de la diversidad cultural y la perspectiva de género.
Evaluación	No hay elementos que permitan definir una línea de evaluación en este periodo.	Evaluación centrada en indicadores cuantitativos: (registro de acciones y cobertura).	Evaluación de carácter cualitativo centrada en la calidad educativa de los programas (pertinencia y eficacia).
Concepto	Educación cívica centrada en la difusión de conocimientos sobre procedimientos, instituciones y valores democráticos.	Educación cívica centrada en la difusión de valores democráticos y la formación de competencias cívicas en población infantil.	Educación cívica como proceso de mediano y largo aliento para contribuir a la formación de ciudadanos capaces de participar democráticamente en los asuntos públicos.

El Instituto, derivado de su mandato constitucional ha ido evolucionado su propia concepción de la manera de hacer educación cívica, lo que puede concebirse como un proceso complejo de aprendizaje institucional. Los conceptos, criterios, ideas y programas se han transformado de manera progresiva, lo cual ha significado la acumulación de elementos, pero también replanteamientos de los mismos. Por un lado, se ha ido clarificando y reconociendo por parte de la institución, a través de una serie de información acumulada, la complejidad de la tarea, y por otro, se ha valorado la importancia de aprender de la propia experiencia. Esto último ha supuesto resaltar el papel de la evaluación como mecanismo para el aprendizaje y mejora de la acción institucional.

Sin duda este proceso y el aprendizaje generado, aunque fundamentales, no son suficientes para enfrentar el enorme desafío de contribuir al desarrollo de la cultura política democrática en México. Mucho hay que hacer todavía, pero el Instituto cuenta hoy con mejores herramientas para asumir con mayor claridad el rol de liderazgo y coordinación que en esta materia le asigna la Constitución.

2. MARCO JURÍDICO

Definir el marco jurídico en el que se fundan los objetivos generales de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, implica la comprensión de los valores y principios democráticos que rigen al IFE en su ámbito de acción, asumiendo la educación cívica como *proceso formativo que contribuye a la convivencia y participación democráticas de las y los ciudadanos, mediante el desarrollo de un conjunto de competencias que los hacen conscientes de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas y de la participación en los asuntos públicos.*

Así la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ordenamiento jurídico supremo en nuestra Nación,¹⁹ asocia a la democracia un conjunto de orientaciones para la educación, con el propósito de formar rasgos congruentes con ese modelo de convivencia entre los habitantes del país, estableciendo en el artículo 3º de nuestra Constitución:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

(...) Dicha educación será laica (...) El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

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

¹⁹ Tesis aislada con número de Registro: 192.867, en materia Constitucional, de la Novena época, emitida por el Pleno, publicado en el Semanario judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999, identificada con el número de control P. LXXVII/99, en la página 46. Esta tesis determinó que la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.

b) Será nacional, en cuanto (...) atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar 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.

En tal virtud, jurídicamente se ha establecido, como tarea de la educación básica, desarrollar en el alumno las actitudes y los valores que lo doten de bases firmes para ser un ciudadano conocedor de sus derechos y los de los demás, responsable en el cumplimiento de sus obligaciones, libre, cooperativo y tolerante; es decir, un ciudadano capacitado para participar en la democracia.

Frente a los retos que plantean los cambios del mundo contemporáneo, es necesario fortalecer la identificación de niños y jóvenes con los valores, principios y tradiciones que caracterizan a nuestro país. Al mismo tiempo, se trata de formar ciudadanos respetuosos de la diversidad cultural de la humanidad, capaces de analizar y comprender las diversas manifestaciones del pensamiento y la acción humanas.

Lograr estos objetivos es tarea de toda la educación básica, de la familia y de la sociedad, y no de una asignatura específica. Sin embargo, es necesario que el carácter global de la formación cívica tenga un referente organizado y orientaciones claras, para evitar el riesgo de que la formación se diluya y se realice en forma ocasional. El restablecimiento de Educación Cívica como asignatura del plan de estudios, pretende recuperar su carácter de proceso intencionado y con propósitos definidos. En el programa de esta asignatura se organizan los contenidos educativos (conocimientos, valores, habilidades y actitudes) para que docentes y padres de familia los tengan presentes y les dediquen atención especial en todos los ámbitos (aula, escuela, familia y sociedad).

Constitucionalmente²⁰, la orientación y los propósitos de la asignatura de Educación Cívica se desprenden directamente de los principios que se establecen a continuación:

²⁰ Vid. Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- La educación que imparta el Estado será laica y, por tanto, "se mantendrá ajena por completo a cualquier doctrina religiosa"; será democrática, "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

- La educación deberá fortalecer en el educando la conciencia nacional y el amor a la patria, "atendiendo a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura"; al mismo tiempo fomentará la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

- La educación deberá contribuir a la mejor convivencia humana, fortaleciendo en el educando el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del interés general de la sociedad y de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los seres humanos, sin privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

En este orden de ideas, el ejercicio de los derechos ciudadanos implica su conocimiento y la ampliación de sus alcances mediante su práctica. Este objetivo queda establecido en el mandato constitucional, en una perspectiva general, como parte del modelo educativo que debe promover el Estado, como ha quedado transcrito, modelo en el que se insertan los esfuerzos del IFE en materia de educación cívica. En consecuencia, es necesario tener conciencia de los derechos que establece nuestra Constitución, ya que son la materia sobre la que deben adquirir competencias los actores que generarán con su convivencia una cultura política democrática. A su vez, cabe tener en consideración la asociada obligación del cumplimiento de un conjunto de responsabilidades, también constitutiva de la calidad ciudadana.

El conjunto de derechos protegidos en este ámbito por la CPEUM para sus habitantes, se constituyen como garantías y derechos humanos civiles, políticos y sociales, reconocidos por el Estado mexicano²¹. El conocimiento y apropiación de estos derechos, junto con las

²¹ Registro No. 170746. Localización: Novena Época Instancia: Pleno Plenario: Semanario [Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007 Páguas: 8 Tesis: P./J. 130/2007 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional **GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha

obligaciones y deberes asociados, son los elementos iniciales del proceso formativo de la educación cívica²².

finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

Precedentes:

Amparo en revisión 2166/2005. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Gutiérrez. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. Amparo en revisión 810/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Gutiérrez. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. Amparo en revisión 1285/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Gutiérrez. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo en revisión 1659/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Gutiérrez. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. Amparo en revisión 307/2007. 24 de septiembre de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Gutiérrez. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 136/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

²² Registro No. 170783. Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007 Página: 984 Tesis: P./J. 63/2007 Jurisprudencia Material(s): Constitucional. **DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.**

Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

Acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006. Partidos Políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional. 7 de diciembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 83/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

DERECHOS CIVILES Y GARANTIAS INDIVIDUALES	<p>Derechos o garantías de igualdad Derecho de igualdad y no discriminación (Art. 1) Igualdad de derechos y ante la ley del hombre y la mujer (Art. 4) Igualdad ante la ley (Art. 13)</p> <p>Derechos o garantías de libertad Libertad para decidir sobre el número de hijos (Art. 4) Libertad de trabajo (Art. 5 y 123) Libertad de tránsito (Art. 11) Libertad de expresión (Art. 6) Derecho a la información (Art. 6)</p>
	<p>Libertad de imprenta (Art. 7) Libertad de culto (Art. 24) Libertad de reunión y asociación (Art. 9) Derecho de petición (Art. 8)</p> <p>Derechos o garantías de seguridad No retroactividad de la ley (Art. 14) Derecho a no ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino mediante orden escrita de la autoridad competente (Art. 14) Derecho a la imparcialidad de justicia (Art. 17) Nadie debe hacer justicia por su propio mano (Art. 17) Principio de legalidad (Art. 14, 16 y 21) Prohibición de la tortura y la pena de muerte (Art. 22) Prohibición de ser juzgado dos veces por el mismo delito (Art. 23) Detención sólo con orden judicial (Art. 16) Derecho a la propiedad (Art. 27)</p>
DERECHOS POLITICOS	Votar en las elecciones populares (Art. 35)
	Poder ser votado para todos los cargos de elección popular (Art. 35)
	Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país (Art. 35)
	Ejercer en materia política el derecho de petición (Art. 35)
DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES	Derecho al trabajo (Art. 5 y 123)
	Derecho a la protección de la salud (Art. 4)
	Derecho a un nivel de vida adecuado: alimentación, vestido y vivienda (Art. 4)
	Derecho a la educación (Art. 3)
	Derecho de huelga (Art. 123)
	Derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (Art. 123)
	Derecho a igual salario por igual trabajo (Art. 123)
	Derecho a un medio ambiente sano (Art. 4)
	Derecho a la cultura y al ejercicio de los derechos culturales (Art. 4)
Derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación (Art. 2)	

En tal virtud, la revisión del mandato constitucional en materia de educación cívica permite identificar el contexto en el que se inscriben tres elementos centrales para el diseño de la presente estrategia. En principio, la conveniencia (para fines del

cumplimiento cabal del mandato) de una noción amplia de los elementos constitutivos de un régimen democrático, sobre una concepción concentrada sólo en su aspecto procedimental o electoral. En segundo término, la validez de un enfoque de educación cívica como proceso formativo, orientado a facilitar a la población, los elementos que permitan la convivencia en un entorno democrático y el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Y finalmente, el necesario involucramiento de otros actores públicos en el proceso formativo que constituye la educación pública para una vida democrática.

Si bien el IFE es el organismo público autónomo al que, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica se le atribuye de manera explícita esta función, este mandato no excluye, sino al contrario destaca, la necesidad de concertar esfuerzos con el sector educativo, las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno del país, organismos públicos, privados y partidistas, a cuyos correspondientes ámbitos de responsabilidad se asocian actividades afines y complementarias.²³ El IFE cuenta con atribuciones para requerir apoyo²⁴ a otras autoridades, a través de la presidencia de su Consejo General, a fin de cumplir con los fines que tiene legalmente atribuidos. Este aspecto sienta las bases para una concepción integral del mandato en el que le corresponde (según se verá más adelante) llevar a cabo de manera integral y directa las actividades relativas a la educación cívica, en el que el IFE promueva la colaboración entre distintos organismos públicos para el mejor logro de ese fin.

2.1. El mandato constitucional institucional

El artículo 41, párrafo segundo, base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, párrafo segundo, establece que el Instituto Federal Electoral es autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño, y cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El párrafo noveno del precepto constitucional en cita, establece que el Instituto Federal Electoral, tendrá a su cargo, en forma integral y directa, entre otras, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica.²⁵ Esta función la fue explícitamente

²³ Véase, *infra*, las referencias a un conjunto mínimo de instrucciones públicas con mandato asociados, con distintos alcances, a aspectos vinculados con las tareas del IFE de contribuir a la consolidación de la democracia, realizar actividades de educación cívica, promover la participación ciudadana y difundir la cultura democrática.

²⁴ Véase nota 2, y 119, párrafo 1, inciso b) de COFECE.

²⁵ Este hecho ya había sido señalado en el PERU 2005-2010. Sin embargo, esta atribución no puede considerarse exclusiva. En el curso de esta revisión se ofrecen elementos sobre este punto.

conferida desde su creación en 1990²⁶ y permaneció inalterada hasta la reforma de 1996,²⁷ cuando se destacó en el conjunto de las nuevas atribuciones del organismo electoral federal, desde entonces independiente y autónomo.²⁸ Ese mismo texto sigue vigente a la fecha.

Con base en este mandato constitucional, es que el IFE sustenta la viabilidad jurídica de una estrategia orientada al establecimiento de una política pública nacional de educación cívica para el desarrollo de la cultura democrática. Del análisis de este marco constitucional, se concluye que el enfoque más adecuado de educación cívica para el cabal cumplimiento del mandato del Instituto parte necesariamente de una definición amplia de la democracia, que trascienda un enfoque estrictamente procedimental.

Ahora bien, constitucionalmente, las actividades relativas a la educación cívica se encuentran vinculadas con otras disposiciones de este supremo orden jurídico.

El mandato institucional del IFE se vincula con otras disposiciones constitucionales referidas al régimen democrático, como lo son el referido artículo 3º y el artículo 41 Constitucional. Al efecto se transcriben:²⁹

²⁶ En sus orígenes, la función electoral se atribuía a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, señalando que se realizaría a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. En lo relevante para este tema, se indicaba en la norma constitucional: "El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a (...) capacitación electoral y educación cívica (...)".

²⁷ Aún entonces, la modificación no fue sustantiva. Se presentó la atribución, prácticamente en los mismos términos que en 1990.

²⁸ Para Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en esa reforma "los cambios constitucionales no amplían de un modo significativo las actividades a que está obligado el IFE; sin embargo, en la misma Carta Magna se puntualizan con mayor precisión." *La reforma electoral de 1996; una descripción general*, México, PCE, 1997.

²⁹ Otras disposiciones constitucionales con previsiones relativas a fortalecimiento del régimen de gobierno democrático en el país refieren a los objetivos del desarrollo nacional:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución." (CPEUM Artículo 25)

y al sistema de planeación para el establecimiento de las prioridades de acción gubernamental (sujeto a procesos de participación ciudadana):

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima salud, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación." (CPEUM Artículo 26).

Artículo 41.³⁰

(...)

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

(...)

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

(...)

³⁰ Se citan, por relevancia para el tema, los párrafos primero, segundo, tercero y duodécimo de la base V del artículo referido.

El Instituto Federal Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten, la organización de procesos electorales locales, en los términos que disponga la legislación aplicable.

El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a los tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias.³¹

2.2. La Norma Internacional

En atención a lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el IFE ha velado por la supremacía constitucional, considerando los tratados internacionales que se han celebrado por el Presidente de la República con aprobación del Senado³² como lo son: la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, obligatoria para nuestro país conforme al depósito de ratificación del día 24 de marzo de 1981, aceptando la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el día 16 de diciembre de 1998, y el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1981, incorporando estos instrumentos jurídicos internacionales como integrantes del orden jurídico nacional, normas internacionales que determinan la obligatoriedad del Estado a establecer una noción amplia de la democracia, fortaleciendo la protección de los derechos políticos, sociales y culturales de la población, con la finalidad de lograr un sistema de vida que promueva la tolerancia y el desarrollo.

En este sentido, los compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano forman un elemento adicional en la escala normativa que orienta el diseño de esta estrategia de educación cívica. En virtud de los convenios adoptados, se adquieren compromisos para el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos del país, con miras a su aproximación a estándares adoptados en común por los estados ante los distintos organismos internacionales.

³¹ La disposición constitucional previa establecía la posibilidad de reintegrar a los partidos políticos un porcentaje de los gastos anuales erogados en este rubro de actividades específicas. En la nueva disposición, los partidos tienen asignada una fuente de financiamiento para este fin.

³² En particular, las conferidas en los arts. 76 (relativo a las facultades del Senado de la República para la aprobación de instrumentos internacionales) y 89 (relativo a la facultad del Presidente de la República para conducir la política exterior del país y celebrar tratados internacionales).

Así el Estado Mexicano está obligado a otorgar la protección de los derechos políticos de la población (el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, sea directamente o a través de representantes –sufragio activo; el derecho a acceder a la función pública –sufragio pasivo– y el derecho a elecciones democráticas auténticas periódicas)³³.

Esta obligación constitucional asumida por el Estado Mexicano, al adoptar la norma internacional, se ve soportada con la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado de los tratados internacionales,³⁴ bajo la cual, el Estado Mexicano se ha obligado a proteger los derechos ahí establecidos, con la finalidad de promover un mejor esquema de vida para su población. Así, se establecen y clarifican los alcances de la ciudadanía ya no sólo restringidos al ámbito nacional, sino como una vía de acceso a los modelos de desarrollo jurídico internacionales.

Una muestra de los compromisos que, en el marco de los convenios internacionales, ha adquirido el Estado Mexicano (aún si no corresponde al nivel de compromiso vinculante que implican, por ejemplo, las convenciones sobre los derechos políticos de la mujer), es la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones en la Declaración del Milenio, adoptada en Nueva York al inicio de la presente década. En el aspecto que interesa a esta estrategia y a las tareas de educación cívica, la declaración establece³⁵.

Derechos humanos, democracia y buen gobierno.

[Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno] No escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo.

Decidimos, por tanto:

Respetar y hacer valer plenamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.

³³ Cabe considerar entre estos instrumentos, los compromisos asociados a las siguientes convenciones: Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad; Convención sobre los derechos del niño.

³⁴ Tesis aislada con número de Registro: 192.867, en materia Constitucional, de la Novena Época, emitida por el Pleno y publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999, identificada con el número de control P. LXXVI/99, en la página 46.

³⁵ Declaración del Milenio: Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas A/55/L.2. 8a. sesión plenaria. Nueva York, 8 de septiembre de 2000.

Esforzarnos por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países.

Aumentar en todos nuestros países la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia y del respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías.

Luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y aplicar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Adoptar medidas para garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos de los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias, eliminar los actos de racismo y xenofobia cada vez más frecuentes en muchas sociedades y promover una mayor armonía y tolerancia en todas las sociedades.

Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.

Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.

Con base en lo expuesto, la responsabilidad constitucional que se ha detallado, se instrumenta en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en el Reglamento Interno del Instituto Federal Electoral, destacándose las atribuciones legales que para el cumplimiento de las actividades de educación cívica deben desarrollar la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como las juntas locales y distritales.

2.3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

En términos de lo dispuesto por los artículos 3, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), corresponde al Instituto Federal Electoral, entre otras autoridades, interpretar la norma, con base en los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución.

Así el COFIPE es el instrumento jurídico que legalmente plasma el procedimiento que debe seguirse en el ámbito de las actividades de educación cívica, conceptualizadas por el artículo 41 constitucional.

De tal forma, el COFIPE en sus artículos 105 y 106, establece los fines y naturaleza jurídica de esta autoridad electoral.

Artículo 105

1. Son fines del Instituto:

a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;

c) Integrar el Registro Federal de Electores;

d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;

e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y

h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Es conveniente referir aquí que las disposiciones contenidas en el inciso h) de este artículo son resultado de la reforma electoral de 2007-2008; en tanto que las referidas en los incisos a) al f) se encontraban ya establecidas, en los mismos términos, en el CCFIPE de 1990. Al respecto, es importante señalar que la disposición del inciso g), hoy referida a la educación cívica, se establecía originalmente como “coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.” Así se mantuvo en la reforma al Código de 1994. Fue en la reforma de 1996 cuando los términos de esta fracción se modificaron para establecerse entonces “llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.”³⁶ Finalmente, la reforma de 2007-2008 afecta nuevamente esta fracción, en la que se incluye de manera explícita la educación cívica entre los fines institucionales.

Cabe destacar dos aspectos en esta evolución. El primero es la transición del concepto de cultura política, en general, al más particular y específico de cultura democrática. El segundo es la progresiva relevancia, primero, de las tareas de capacitación electoral, (instrucción para el ejercicio de las competencias ciudadanas asociadas a los comicios), y segundo, de la educación cívica como un concepto integral que aunque incluye y construye sobre las competencias electorales, no se restringe a ellas.

³⁶ Los fines del Instituto estaban consignados en el art. 69 del CCFIPE de 1990 y sus reformas hasta 1996. Desde 2008, al emitirse un nuevo articulado del Código, estas disposiciones se establecieron en el art. 105.

Adicionalmente, el COFIPE establece las atribuciones legales que en materia de educación cívica tienen los órganos del Instituto Federal Electoral.

Así, según lo previsto por el artículo 118, párrafo 1, inciso x), en relación con el numeral 122, párrafo 1, inciso a) y 132 del COFIPE, el Consejo General como órgano superior de dirección tiene dentro de sus atribuciones, fijar cada año, las Políticas y los Programas Generales del Instituto Federal Electoral a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Sin embargo, del marco legal expuesto, se advierte que es la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, (DECEYEC), la que **elabora y propone las políticas generales, criterios técnicos y los lineamientos a que se sujetarán los programas de capacitación electoral y educación cívica**; así también es la que **planea, dirige y supervisa la elaboración de programas de educación cívica y capacitación electoral** que desarrollarán las Juntas Locales y Distritales.

Al efecto resulta conveniente precisar los preceptos legales del COFIPE, que atribuyen las responsabilidades legales siguientes:

Artículo 121

1. La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el presidente del Consejo y se integrará con el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Artículo 122

1. La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus atribuciones las siguientes:

- a) Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto;*
- b) Fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto;*

(...)

f) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;

Para la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC):

Artículo 132

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

- a) Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;*
- b) Coordinar y vigilar el cumplimiento de los programas a que se refiere el inciso anterior;*
- c) Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;*
- d) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;*
- e) Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con las obligaciones establecidas en el presente Código, en particular las relativas a inscribirse en el Registro Federal de Electores y las de voto, a que lo hagan;*
- f) Asistir a las sesiones de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica sólo con derecho de voz;³⁷*
- g) Acordar con el secretario ejecutivo los asuntos de su competencia; y*
- h) Las demás que le confiera este Código.*

También se establecen las atribuciones operativas y de supervisión de los órganos ejecutivos desconcentrados del IFE, en cada una de las 32 entidades y en cada uno de los 300 distritos electorales del país:

Artículo 135

1. Las juntas locales ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el vocal ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario.

Artículo 136

1. Las juntas locales ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de su competencia territorial, las siguientes atribuciones:

- a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocalías y de los órganos distritales;*
- b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica (...)*

Artículo 137

1. Son atribuciones de los vocales ejecutivos, dentro del ámbito de su competencia, las siguientes:

³⁷ Con anterioridad a esta Dirección Ejecutiva se le atribuía la función de Secretaría Técnica de esta comisión.

(...)

h) Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica.

Artículo 145

1. Las Juntas Distritales ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por: el vocal ejecutivo, los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal secretario.

Artículo 146

1. Las Juntas Distritales ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes y tendrán, en su ámbito territorial, las siguientes atribuciones:

a) Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica (...)

Artículo 147

1. Son atribuciones de los vocales ejecutivos de las Juntas Distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, las siguientes:

(...)

g) Ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica (...)

Artículo 155

(...)

2. Las Juntas Distritales ejecutivas llevarán a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral, dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos.

Con respecto a los Órgano de dirección, se establece:

Artículo 116

1. El Consejo General integrará las comisiones que temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un consejero electoral.

2. (...) las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Preterrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral, Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales designados por el Consejo General (...)

3. Para cada proceso electoral, se fusionarán las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral; el Consejo General designará,

en octubre del año previo al de la elección, a sus integrantes y al consejero electoral que la presidirá.³⁸

Artículo 138

1. Los consejos locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 118, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como vocal ejecutivo; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

Artículo 149

1. Los consejos distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General en los términos del artículo 118, párrafo 1, inciso e), quien, en todo tiempo, fungirá a la vez como vocal ejecutivo distrital; seis consejeros electorales, y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

De lo expuesto, debe tenerse claro que si bien legalmente se establece un órgano ejecutivo encargado de diseñar, coordinar y supervisar el cumplimiento de los programas a cargo de las juntas locales y distritales, las actividades de educación cívica trascienden la competencia de una sola área. Una evidencia de ello es que la responsabilidad por los programas en la materia que habrá de ejecutar la estructura desconcentrada no queda formalmente atribuida sólo a los vocales de capacitación y educación cívica, sino se considera parte de las tareas de las juntas correspondientes. Más adelante se examinará cómo esta lógica de colaboración entre las áreas del organismo electoral federal se ve también reflejada en el Reglamento Interior (RI) del IFE.

2.4. Reglamento Interior

Con la finalidad de regular el funcionamiento de la estructura orgánica del Instituto, para el correcto ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en materia de educación cívica, el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, dispone en su

³⁸ Este es una disposición relativamente novedosa, derivada de la reforma de 2007-2008. El dictamen con el que se presentó esta iniciativa a votación en la Cámara de Senadores señaló al respecto: "Se establece la fusión de las comisiones permanentes de consejeros electorales relativas a la organización electoral y la capacitación y educación cívica, que se considera necesaria a fin de asegurar la plena coordinación de ambas actividades y una mejor vigilancia y supervisión de los mismos, que son las de mayor relevancia dentro de los procesos electorales. Tal fusión se propone solamente a nivel de comisiones, no de direcciones ejecutivas."

articulado, la instrumentación de las obligaciones legales en la materia que han quedado prescritas con antelación.

En este orden, a través de estas disposiciones reglamentarias, queda plasmada la competencia específica que desarrolla la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en la materia de las actividades de educación cívica, responsabilidad que se comparte con otros órganos centrales y desconcentrados del IFE.

Al efecto, para determinar la competencia específica que en materia de educación cívica tienen a su cargo los órganos del IFE, resulta pertinente transcribir las disposiciones reglamentarias siguientes:

Artículo 39.

1. La Secretaría Ejecutiva es el órgano central de carácter unipersonal; encargado de coordinar a la Junta, de conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables, cuyo titular será el Secretario Ejecutivo.

2. Para el cumplimiento de las atribuciones que el Código le confiere, corresponde al Secretario Ejecutivo

(...)

r) Coordinar las políticas editoriales y de publicación del Instituto con la participación de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, del Centro para el Desarrollo Democrático, de la Coordinación de Asuntos Internacionales y de la Coordinación Nacional de Comunicación Social; (...)

Artículo 47.

1. Para el cumplimiento de las atribuciones que el Código le confiere, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica:

a) Establecer las políticas generales, criterios técnicos y lineamientos a que se sujetarán los programas de capacitación electoral y educación cívica;

b) Planear, dirigir y supervisar la elaboración de programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollarán las Juntas Locales y Distritales;

c) Presentar a la Junta los programas de capacitación electoral y educación cívica y vigilar su ejecución;

d) Evaluar periódicamente el cumplimiento de los programas autorizados para la dirección, tanto en el nivel central como en los niveles delegacional y subdelegacional;

e) Coadyuvar en el proceso de insaculación de ciudadanos para la selección de funcionarios de casilla;

f) Dirigir y supervisar la investigación, análisis y preparación de material didáctico que requieren los programas de capacitación electoral y educación cívica;

g) Promover la celebración de convenios con otras instituciones con la finalidad de divulgar la cultura democrática y la educación cívica;

h) Coordinar programas de investigación que en materia de educación cívica se requieren;

i) Coordinar, diseñar e instrumentar las campañas de difusión institucionales;

j) Ejecutar las funciones que en materia de radio y televisión, le ordene el Código, el Reglamento específico y otras disposiciones aplicables;

k) Coadyuvar con la Dirección Ejecutiva de Administración, en el diseño y elaboración de los mecanismos, instrumentos y lineamientos para la selección y contratación del personal auxiliar de las Juntas Distritales en la capacitación electoral, durante el proceso electoral, particularmente en las mesas directivas de casilla;

l) Planear, dirigir y supervisar las campañas de difusión y los programas de divulgación de la cultura democrática;

m) Diseñar e instrumentar las campañas de difusión institucionales;

n) Coordinar junto con las instancias competentes las campañas de difusión institucional; y

ñ) Las demás que le confiera el Código y otras disposiciones aplicables.

Se establecen también los mecanismos de coordinación con los órganos desconcentrados para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 52.

1. Las Juntas Locales contarán con las siguientes áreas:

a) Vocalía Ejecutiva;

b) Vocalía del Secretariado;

c) Vocalía del Registro Federal de Electores;

d) Vocalía de Capacitación Electoral y Educación Cívica; y

e) Vocalía de Organización Electoral.

Artículo 54.

1. Las Vocalías Ejecutivas Locales son los órganos ejecutivos unipersonales encargados de coordinar los trabajos de las Vocalías de la Junta Local y de presidir el Consejo Local.

2. Los Vocales Ejecutivos Locales deberán apegarse a los lineamientos, programas y acciones internos que aprueben las Direcciones Ejecutivas, en el ámbito de su competencia, sin menoscabo de mantener su coordinación en el ámbito local.

Artículo 57.

1. Las Vocalías Ejecutivas Distritales son los órganos ejecutivos unipersonales encargados de coordinar las vocalías a su cargo.

2. Las Vocalías Ejecutivas Distritales deberán apegarse a los lineamientos, programas y acciones internos que aprueben las Direcciones Ejecutivas e instrumenten a través de las Vocalías Locales, en el ámbito de su competencia, sin menoscabo de mantener su coordinación en el ámbito distrital.

En tal virtud, conforme a las competencias directamente atribuidas a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, el Reglamento Interior (RI) define también las necesidades de coordinación entre distintos órganos de la estructura central y delegacionales del IFE, para el eficaz cumplimiento de las tareas en la materia. Estos elementos consideran la función de la educación cívica como una responsabilidad compartida y no como una tarea exclusiva de un área, al establecer líneas de acción complementarias bajo la coordinación de la Junta General Ejecutiva y del Secretario Ejecutivo.

Artículo 43.

1. Para el cumplimiento de las atribuciones que el Código le confiere, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores:

(...)

c) Coordinar las actividades de IFETEL y presentar los informes correspondientes;

(...)

e) Coadyuvar con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en el diseño e instrumentación de las campañas institucionales;

(...)

4. La información consultable del IFETEL, comprenderá por lo menos:

(...)

f) Información sobre las instituciones y procesos electorales;

g) Información político-electoral;

h) Programas de educación cívico-electoral; e

l) Los derechos y obligaciones de los ciudadanos.

Artículo 62.

1. Corresponde a la Coordinación Nacional de Comunicación Social, las atribuciones siguientes:

(...)

o) Coadyuvar con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en el diseño de la estrategia de las campañas de información institucional;

(...)

Artículo 63.

1. Corresponden a la Coordinación de Asuntos Internacionales las atribuciones siguientes:

(...)

q) Colaborar en actividades de información, promoción y difusión relacionadas con el programa de voto de los mexicanos en el extranjero, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica, y la Coordinación Nacional de Comunicación Social (...)

Artículo 67.

1. Corresponden al Centro para el Desarrollo Democrático las atribuciones siguientes:

b) Elaborar análisis, estudios, investigaciones y bases de datos que tengan los siguientes propósitos (...) apoyar a las áreas ejecutivas y técnicas del Instituto en la mejora de sus procedimientos internos e implementación de sus programas, previa aprobación del Consejero Presidente;

(...)

f) Identificar y establecer mecanismos de colaboración académica con institutos políticos, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada, para el óptimo cumplimiento de las funciones del Instituto;

g) Diseñar y organizar encuentros y foros académicos que contribuyan a un mejor conocimiento de la democracia y la divulgación de la materia político electoral. En su caso, organizarlos en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Coordinación Nacional de Comunicación Social (...)

2.5. Otros organismos involucrados en la materia

Finalmente, para lograr que el diseño constitucional de la estrategia en materia de educación cívica, cumpla con el objetivo general de establecer a la democracia como un sistema de vida, resulta necesario el involucramiento de otros actores públicos en el proceso formativo que constituye la educación cívica para una vida democrática. En dicho proceso de involucramiento, el IFE mantiene la responsabilidad legal de ejercer de manera integral y directa sus funciones en materia de educación cívica, por lo que sigue siendo responsable de la ejecución de los programas orientados a ese propósito. Pero la propia ley, como se ha señalado, ofrece al Instituto atribuciones para apoyar el logro de sus fines, desde un enfoque de integralidad, en colaboración con otras autoridades.

Lo anterior merced a que, como quedó expuesto en este apartado, el IFE es el organismo público autónomo al que, a través de su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica se le atribuye de manera explícita esta función, este mandato no excluye, sino al contrario destaca, la necesidad de concertar esfuerzos con el sector educativo, los distintos gobiernos del país, organismos públicos, privados y partidistas, a cuyos correspondientes ámbitos de responsabilidad se asocian actividades afines y complementarias.

Al respecto el PEEC 2005-2010 señalaba con claridad la necesaria interacción del IFE con el resto de las instituciones públicas en el logro de sus fines constitucionales. Refería específicamente que "la actuación coordinada con dichas instituciones se encamina al fortalecimiento institucional, particularmente en materias relacionadas con la educación cívica y el desarrollo de una cultura democrática."³⁹ En consecuencia se refieren las atribuciones que otros organismos tienen conferidas en la materia, pues como se ha indicado al principio de esta sección, el mandato legal establece que el Instituto realice las actividades relativas a la educación cívica de manera integral y directa, pero no establece exclusividad en el tema, es una atribución que se ejerce en coadyuvancia y colaboración con otros entes públicos.

Este aspecto resulta evidente al considerar el ejercicio de la función electoral en las entidades federativas. Ello se destaca cuando se consideran las atribuciones de otros órganos que en el ámbito federal ejercen funciones vinculadas con la materia electoral. Finalmente, es relevante destacar que el interés por impulsar un proceso de construcción de ciudadanía (en los términos definidos en la sección de Marco Conceptual) no es privativo de las autoridades federales, estatales o municipales; también los organismos

³⁹ PEEC 2005-2010, p. 10.

del sector social y privado, sean locales o internacionales, así como los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, comparten responsabilidad y esfuerzos en la construcción de una cultura democrática (misma que no se agota en la promoción del derecho del ciudadano a votar, sino se amplía a los derechos de participación en el debate de las políticas públicas que lo afectan).

Este hecho evidencia que la magnitud y alcance del mandato legal establecido en la materia para el IFE sólo es atendible mediante una estrategia de concertación de esfuerzos entre los distintos sectores involucrados e interesados en este propósito.

Baste destacar aquí que, aún si el alcance del mandato excede las facultades del propio IFE, el COFIPE le provee de atribuciones para impulsar la referida colaboración con otros organismos para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 2

1. Para el desempeño de sus funciones las autoridades electorales establecidas por la Constitución y este Código, contarán con el apoyo y colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales.

Artículo 119

1. Corresponden al presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:

(...)

b) Establecer los vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales, para lograr su apoyo y colaboración, en sus respectivos ámbitos de competencia, cuando esto sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto (...)

En el ejercicio de estas atribuciones, el IFE desde sus orígenes ha impulsado, mediante el establecimiento de convenios de apoyo y colaboración, la acción coordinada con entes públicos del Estado mexicano cuyos fines institucionales son coincidentes con las responsabilidades en materia de educación cívica y desarrollo de la cultura democrática que tiene a su cargo. En este sentido, y teniendo presente la noción democrática amplia establecida en el mandato constitucional, es relevante hacer referencia a las atribuciones que tienen otros organismos del Estado, orientadas al desarrollo de la cultura política y el modelo de convivencia democrático al que se aspira. A continuación se presentan de manera enunciativa y no limitativa las facultades de dichas instituciones:

2.5.1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

El TEPJF realiza de manera permanente a través de su Centro de Capacitación Judicial Electoral actividades de difusión en materia electoral y su área contenciosa, así como en lo relativo a la educación cívica y la cultura democrática, a través de publicaciones y de la realización de eventos académicos, para contribuir al fomento de la cultura política y el desarrollo de la democracia en el país. Estas actividades las realiza en el marco de las atribuciones conferidas en la fracción VIII del artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:

Artículo 186

En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

(...)

VIII.- Desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia;

Dicha disposición se instrumenta en los artículos 44 y 46 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el cual se establece, entre otras, específicamente la difusión del conocimiento en las materias de educación cívica y cultura democrática, con el objeto de contribuir al fomento de la cultura política:

Artículo 44

El Centro de Capacitación Judicial Electoral tendrá a su cargo las tareas de Investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del Tribunal Electoral y de quienes aspiren a pertenecer a éste.

La organización, estructura, funcionamiento, coordinación, supervisión y atribuciones del Centro se regirán por este Reglamento y las bases que establezca la Comisión de Administración.

Artículo 46

El Centro desempeñará las funciones siguientes:

I. Impartir cursos, seminarios y otras actividades docentes, a fin de formar y capacitar al personal jurídico especializado que requieren el Tribunal Electoral y, en su caso, otras Instituciones electorales, así como contribuir a su permanente actualización y superación profesional;

II. Organizar y realizar investigaciones orientadas a la comprensión del fenómeno político, la función jurisdiccional y la normatividad electoral, en la búsqueda de su

constante perfeccionamiento y el fortalecimiento de las instituciones, procedimientos e instrumentos democráticos;

III. Difundir el conocimiento en materia electoral y su área contenciosa, así como la educación cívica y la cultura democrática, a través de publicaciones y la realización de diversos eventos académicos, con el objeto de contribuir al fomento de la cultura política;

IV. Fomentar la participación del personal jurídico en actos académicos, ya sean internos o con el Consejo de la Judicatura Federal u otras instituciones docentes o de investigación, públicas o privadas, de conformidad con los lineamientos que dicte la Comisión de Administración, y

V. Realizar, en coordinación con el Instituto de la Judicatura Federal, las funciones que la Comisión de Administración y el Consejo de la Judicatura Federal, establezcan conjuntamente.

2.5.2. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

La FEPADE, en el ejercicio de sus facultades, lleva a cabo diversos programas de divulgación y capacitación a la ciudadanía, con la finalidad de prevenir delitos electorales federales, atribuciones que le confiere el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Artículo 17. (...) La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales actuará con plena autonomía técnica y tendrá las facultades siguientes:

(...)

V. Fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales;

(...)

Artículo 18. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos previstos en el Título Vigésimocuarto del Libro Segundo del Código Penal Federal, y tendrá las facultades siguientes:

(...)

VII. Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal

(...)

2.5.3. Secretaría de Educación Pública (SEP)

En congruencia con las orientaciones para la educación establecidas en el mandato constitucional, la Ley General de Educación regula la educación que imparte el Estado, tanto a nivel federal, como a través de las entidades federativas y los municipios, así como sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Esta Ley es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.

La SEP es la autoridad educativa federal a la que corresponde, junto con las autoridades educativas de las entidades y de los municipios, la aplicación y la vigilancia del cumplimiento de la Ley General de Educación, la cual hace explícitos, entre los fines de la educación, algunos rasgos que definen el carácter democratizador que ésta debe contener y que considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo:

Artículo 7o.

La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes:

- I.- Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas;
- II.- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos;
- III.- 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;
- IV.- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas, tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.
- V.- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;
- VI.- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, 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;

(...)

X.- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos, para crear conciencia sobre la preservación de la salud, la planeación familiar y la paternidad responsable, sin menoscabo de la libertad y del respeto absoluto a la dignidad humana, así como propiciar el rechazo a los vicios y adicciones, fomentando el conocimiento de sus causas, riesgos y consecuencias;

(...)

XIII.- Fomentar los valores y principios del cooperativismo.

XIV.- Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.

(...)

XV.- Difundir los derechos y deberes de niños, niñas y adolescentes y las formas de protección con que cuentan para ejercerlos.

Artículo 8º

El criterio que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan –así como toda la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan- se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia especialmente la que se ejerce contra las mujeres, niñas y niños, debiendo implementar políticas públicas de Estado orientadas a la transversalidad de criterios en los tres órdenes de gobierno.

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

II.- Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos – atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

III.- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar 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.

Es de especial relevancia hacer mención del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, impulsado por el Gobierno Federal, en el Objetivo 12, relativo a Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo, establece en su estrategia 12.3 Renovar la currícula de formación cívica y ética desde la educación básica; el fortalecimiento en todos los niveles escolares, de la enseñanza de valores civiles y éticos como la tolerancia, la solidaridad, el respeto a las diferencias, la honestidad, así como la defensa de los derechos humanos. Además, en su estrategia 12.4 Estimular la educación sobre derechos y responsabilidades ciudadanas; establece el impulso que se dará, desde edades tempranas, al conocimiento cabal de los derechos y obligaciones a fin de que los mexicanos tengan la capacidad de reflexionar sobre el significado de sus actos una clara conciencia de responsabilidades y llegado el momento, los ejerzan plenamente en la práctica activa de sus conductas democráticas.

A fin de concretar las orientaciones definidas en dicho Plan, y en el marco de la reforma integral de la educación básica para adoptar un modelo educativo basado en competencias, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2008, el acuerdo de la Secretaría mediante el cual se aprobó el Programa Integral de Formación Cívica y Ética (PIFCyE) para la educación primaria, formulado por la SEP, con la colaboración de diversas instituciones, entre las que se encuentra el Instituto Federal Electoral.

En la presentación del PIFCyE se manifiesta que:

“En la formación cívica y ética se expresa el carácter democratizador, nacional y laico que orienta a la educación pública y, por tanto, promueve en los educandos el establecimiento y la consolidación de formas de convivencia basadas en el respeto a la dignidad humana, la igualdad de derechos, la solidaridad, el aprecio por la naturaleza y el cuidado de sus recursos.

En congruencia con lo anterior, la educación básica se orienta a que niños y jóvenes adquieran conocimientos, habilidades, valores y actitudes básicos necesarios para alcanzar una vida personal plena, actuar como ciudadanos comprometidos y continuar aprendiendo a lo largo de su vida.”

El PIFCyE se traduce en nuevos Planes de estudios para educación Preescolar, Primaria y Secundaria, que desde el enfoque de competencias, pretenden que el alumno, entre otros rasgos, conozca y ejerza sus derechos y los valores que favorecen la vida democrática, actúe en y pugne por la responsabilidad social y el apego a la ley.

2.5.4. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE)

El CONAFE es un organismo descentralizado, de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, creado por decreto presidencial del 11 de septiembre de 1971, modificado mediante el diverso del 11 de febrero de 1982, con el objeto de allegarse recursos complementarios, económicos y técnicos, nacionales o extranjeros para aplicarlos al mejor desarrollo de la educación en el país, así como a la difusión de la cultura mexicana en el exterior. Para el debido cumplimiento de su objeto, el CONAFE cuenta con las siguientes atribuciones:

- Investigar, desarrollar, implantar, operar y evaluar nuevos modelos educativos que contribuyan a expandir o mejorar la educación y el nivel cultural del país, de acuerdo con los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Educación Pública.
- Fomentar la corresponsabilidad y solidaridad social de los sectores organizados del país para la atención y resolución de los problemas educativos y culturales.
- Crear y desarrollar medios de participación social destinados a ampliar las oportunidades de educación para la población.

2.5.5. Secretaría de Gobernación (SEGOB)

La SEGOB ha desarrollado diversas acciones y programas sectoriales orientados a difundir la cultura democrática y promover la participación social, para otorgar sustento a la gobernabilidad democrática. Dichas acciones se realizan en el ejercicio de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(...)

XVII. Fomentar el desarrollo político, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas; promover la activa participación ciudadana y favorecer las condiciones que permitan la construcción de acuerdos políticos y consensos sociales para que, en los términos de la Constitución y de las leyes, se mantengan las condiciones de gobernabilidad democrática;

Dichas acciones se realizan a través de la Unidad para el Desarrollo Político, que, con fundamento en el Reglamento Interno de dicha secretaría cuenta con las siguientes facultades:

Artículo 10 Bis. La Unidad para el Desarrollo Político estará a cargo de un Comisionado para el Desarrollo Político y tendrá, en el ámbito de la competencia de la Secretaría, las siguientes atribuciones:

(...)

IV. Fomentar, con otras instancias del Ejecutivo Federal, con los demás Poderes de la Unión, con los órganos constitucionales autónomos, con las entidades federativas y los municipios o delegaciones, con los partidos, agrupaciones y organizaciones políticos y sociales, con instancias del sistema educativo nacional, con los medios de comunicación, con instituciones de investigación y con la población en general, acciones que contribuyan al desarrollo político del país y a la promoción de los valores y principios democráticos;

VI. Apoyar las tareas que realice la Secretaría para el fortalecimiento y el rediseño institucional, así como para el desarrollo democrático del país; coadyuvar con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con las instancias que lo soliciten, en la formulación de políticas públicas, programas y acciones dirigidos a fortalecer la vida democrática, a través del desarrollo de instituciones democráticas, de la promoción de la participación ciudadana y de otras vías que contribuyan a ese propósito;

VII. Desarrollar programas tendientes a fomentar el desarrollo de la cultura política democrática y a incrementar los niveles y la eficacia de la participación ciudadana en el proceso de transformación política e institucional;

2.5.6 Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SFP, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, establece como uno de sus objetivos dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad. Entre las diez líneas estratégicas de este programa destacan la generación de acuerdos con la sociedad mediante convenios de colaboración, pactos sectoriales y la promoción de una nueva cultura social de transparencia y combate a la corrupción, que tiene como meta incidir en el modelo educativo para formar a los niños y niñas en los valores asociados con la transparencia.

2.5.7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

Con la finalidad de evitar que los programas sociales instrumentados por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEDESOL se utilicen con fines político-electorales, ésta secretaría ha llevado a cabo diversas acciones como el Programa de Blindaje Electoral, que tiene entre sus objetivos implementar acciones preventivas de capacitación y educación cívica, que involucran tanto a servidores públicos, como a beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil, para promover la cultura de la denuncia ciudadana e inhibir la

comisión de conductas que pudieran ser constitutivas de responsabilidades administrativas y/o delitos electorales por parte de los servidores públicos de la SEDESOL o de sus entidades sectorizadas. Las líneas de acción de dicho programa están orientadas a la educación, capacitación, transparencia, difusión, e incluyen talleres de capacitación presencial, teleconferencias, cursos interactivos, distribución de material de educación cívica, difusión de normatividad y criterios de las autoridades electorales.

Además la SEDESOL ha impulsado programas como el Programa de Coinversión Social, que impulsan la alianza entre gobierno y sociedad civil mediante la corresponsabilidad, el respeto, la autonomía y la confianza, en beneficio de los grupos de población más pobres y vulnerables, para apoyar con recursos públicos proyectos de alto impacto en el ámbito del desarrollo social, y para cuya implementación se apoya en organizaciones de la sociedad civil e instituciones legalmente constituidas, sin fines de lucro y que no realizan proselitismo político o religioso. La vertiente social de los proyectos consiste en brindar asistencia para el desarrollo humano y comunitario que contribuya a la creación de capital social y a la promoción y defensa de los derechos humanos, sociales, económicos y culturales. Por su parte, la vertiente de capacitación consiste en fomentar acciones que generen o fortalezcan habilidades, conocimientos y valores de participación ciudadana que contribuyan al crecimiento de capacidades personales y comunitarias de los beneficiarios.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que constitucional, legal y reglamentariamente los objetivos generales de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, implican la comprensión de valores y principios democráticos, con la finalidad que la ciudadanía se apropie del carácter fundamental de **actor de la democracia, con el poder de transformar sus derechos y la utilización de mecanismos y procedimientos democráticos.**

En este orden de ideas, el Instituto Federal Electoral asume la educación cívica como el proceso formativo que contribuye a la convivencia y participación democráticas de los y los ciudadanos, mediante el desarrollo de un conjunto de competencias que los hacen conscientes de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas y de la participación en los asuntos públicos.

Constitucionalmente, la orientación y los propósitos de la Educación Cívica se desprenden directamente de los principios que se establecen a continuación:

- La educación que imparta el Estado será laica y, por tanto, "se mantendrá ajena por completo a cualquier doctrina religiosa"; será democrática, "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

- La educación deberá fortalecer en el educando la conciencia nacional y el amor a la patria, "atendiendo a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura"; al mismo tiempo fomentará la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

- La educación deberá contribuir a la mejor convivencia humana, fortaleciendo en el educando el aprecio por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, así como la convicción del interés general de la sociedad y de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los seres humanos, sin privilegios de razas, religión, grupos, sexos o individuos.

Para el desarrollo de sus objetivos, el IFE tiene a su cargo la educación cívica en forma directa, en tanto responsable de realizar una estrategia nacional que responda al interés general, así como de ejercer gasto público en las actividades de planeación, concertación y evaluación que dicho instrumento nacional requiera.

El IFE tiene a su cargo la educación cívica en forma integral porque la estrategia nacional debe incluir todos los procesos necesarios para el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de educación cívica; debe integrar y potenciar los esfuerzos de instituciones y actores de todos los ámbitos y sectores de la sociedad.

La estrategia nacional que defina el IFE deberá incluir y armonizar un conjunto de programas, proyectos y acciones que deben llevar a cabo diversas áreas del IFE. La DECEYEC elabora, propone, coordina y vigila el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones de educación cívica que se ejecutan de manera directa o con apoyo de las juntas locales y distritales ejecutivas. Los programas o acciones orientadas a fortalecer la ciudadanía que realizan otro conjunto de órganos del IFE, implican la necesidad de un proceso encabezado por la Junta General Ejecutiva, para planear, coordinar y vigilar su cumplimiento.

En consideración de las atribuciones legalmente conferidas a los órganos desconcentrados en relación con la educación cívica, queda entendido que las juntas locales y distritales

ejecutivas deben cumplir y evaluar los programas de educación cívica que realicen en sus ámbitos de competencia; que estos programas pueden estar orientados a la investigación, concertación de alianzas, difusión o intervención educativa directa; y que pueden ser implementados directamente por las juntas distritales ejecutivas o por otras organizaciones o entes públicos. La supervisión y evaluación de esas actividades es una tarea que inicialmente corresponde a los vocales ejecutivos locales o distritales, según sea el caso.

El IFE debe establecer una asociación permanente con los órganos del Estado mexicano encargados del diseño de planes de estudio en los niveles Básico y Normal, para asegurar la inclusión de los elementos relevantes del enfoque de educación cívica que impulsa, en la medida en que son esos órganos los responsables de atender la función de Educación Básica. Además, el IFE, como responsable directo e integral en la materia, debe definir y ejecutar acciones para investigar el impacto en la formación de ciudadanía de los programas de educación cívica que se imparten en el sistema escolarizado de Educación Básica y Normal.

Para que la educación cívica contribuya sustantivamente al desarrollo y fortalecimiento de la democracia es determinante que logre que la población ejerza su ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social. Esto implica asumir un compromiso con una visión amplia de los conceptos de democracia y de ciudadanía, para lo que la legislación ofrece suficiente fundamento.

La autenticidad y eficacia del sufragio exige que los intereses de los ciudadanos realmente influyan en la formación de gobiernos y que en la toma de decisiones políticas, se ejercite la razón pública: que los ciudadanos conozcan sus derechos, se informen sobre los problemas de la comunidad y las alternativas de solución, y tengan la capacidad para solucionarlos a través de los medios alternativos de solución de conflictos, asimismo, que discutan sus puntos de vista y razonen sus decisiones.

La contribución de la educación cívica al fortalecimiento del régimen de partidos se concibe como una tarea de largo plazo, en la que el estímulo de la participación ciudadana y su apropiación del espacio público fortalezca la representatividad y legitimidad de estas organizaciones políticas ante sus representados.

3. MARCO CONCEPTUAL

En el presente capítulo se describen y detallan los conceptos fundamentales sobre los que se fundamenta el planteamiento de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para la Cultura Democrática (ENEC). Como en el caso de la estrategia precedente,⁴⁰ la ENEC parte de los planteamientos del enfoque de democracia de ciudadanía, tal como se formula en el Informe sobre la democracia en América Latina, presentado en 2004 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁴¹ y recuperado en el nuevo informe que sobre el tema presentó en 2010 en asociación con la Organización de Estados Americanos (OEA).⁴² Los planteamientos centrales referidos en ese documento se complementan con otros pertinentes a la materia específica de educación cívica, pero desde una perspectiva congruente con el enfoque señalado.

Lejos de ser una elección gratuita, la experiencia del Instituto y la discusión teórica que en el seno del mismo se ha desarrollado, a través de sus procesos de planeación y de la interacción con otras instituciones públicas y académicas, permitió concluir que un enfoque integral del ejercicio de derechos era el más adecuado a los objetivos que por ley tiene asignados el Instituto en materia de educación cívica. Es decir, se concluyó que la promoción del ejercicio de los derechos políticos y, en específico, de la participación electoral, resulta ineficaz si se aísla del ejercicio del conjunto de los derechos civiles y sociales de la población. Asimismo, este enfoque es congruente tanto con las disposiciones constitucionales y legales en materia de educación cívica, como con los compromisos que el Estado mexicano ha adoptado al participar en los programas y convenios promovidos por los organismos internacionales mencionados. Algunos elementos del enfoque (retomados, fortalecidos y reformulados) se comparten con el programa estratégico precedente, el PEEC. En consecuencia, la nueva estrategia de educación cívica mantiene la congruencia conceptual de los esfuerzos realizados en la materia en los últimos seis años, al sustentarse también sobre las nociones de democracia de ciudadanía, y sobre la concepción del ejercicio integral de derechos ciudadanos en las esferas cívica, política y social.

Se revisan a continuación los conceptos base del planteamiento estratégico que propone el presente documento: democracia, ciudadanía, estado democrático de derecho, cultura política democrática y educación cívica.

⁴⁰ *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*. México: IFE, 2005, p. 17. (En adelante referido como PEEC).

⁴¹ PNUD, *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*, Lima, PNUD-Aguilar, 2004 (en adelante referido como Informe sobre la Democracia).

⁴² OEA y PNUD, *Nuestra democracia*, México: OEA-PNUD-ICE, 2010. (En adelante referido como Nuestra democracia).

3.1. Democracia

El planteamiento original del Informe para la Democracia en América Latina de 2004, recupera la noción de democracia como “el gobierno del pueblo,” lo que implica que las decisiones que inciden en la colectividad se toman por la colectividad, un Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. “Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar)”.⁴³

Con base en esa caracterización, el Informe señalado distingue la democracia de ciudadanía de una noción de democracia centrada en su aspecto electoral con base en cuatro argumentos:

1. El fundamento filosófico y normativo de la democracia es una “concepción del ser humano como sujeto portador de derechos. En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción subyace a toda noción de ciudadanía, incluso de la ciudadanía política.”⁴⁴
2. La democracia se caracteriza como “una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.”⁴⁵ Implica pues “una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.”⁴⁶
3. “Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos democracia electoral) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera.”⁴⁷
4. “El desarrollo de la democracia en América Latina constituye una experiencia histórica única, caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los

⁴³ “Resumen” en *ibid.*, p.24.

⁴⁴ “Exploración sobre el desarrollo de la democracia” en *ibid.*, pp. 24 y 51

⁴⁵ “Exploración sobre el desarrollo de la democracia” en *ibid.*, pp. 51-52

⁴⁶ *Ibid. cit.*

⁴⁷ *Loc. cit.*

procesos de construcción de la Nación y de las sociedades latinoamericanas, incluyendo sus diversas identidades culturales.⁴⁸

Al plantear que la delegación libre de la soberanía popular en un gobierno es uno de los elementos centrales de toda democracia, el Informe del PNUD propone un conjunto de condiciones para garantizar que dicha delegación sea efectiva. Esas condiciones se presentan también como rasgos característicos de toda democracia, aunque se destaca que no se verán simultáneamente presentes más que de manera extraordinaria. En los hechos, lo más común es detectar combinaciones diversas, en grado y alcance, de estos rasgos.⁴⁹ Sin embargo, valorar los niveles de realización alcanzados en cada uno de esos rasgos permite evaluar el grado de desarrollo de una democracia en particular. Se caracterizan estos rasgos a continuación:⁵⁰

- a) Un régimen político, inscrito en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Dicho régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas. Para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático deben existir las siguientes condiciones específicas:

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos.
- Un territorio que define claramente el demos votante.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

⁴⁸ *Ibid.*, cii.

⁴⁹ La caracterización constituye, en consecuencia, un modelo o tipo ideal de acuerdo al concepto weberiano de este término.

⁵⁰ La caracterización recupera los elementos y redacción señalados en el Informe sobre la democracia..., pp. 52-54.

- b) Acceso sustantivo al poder del Estado. Esto implica que en el territorio no existe otra organización (formal o informal) con poder igual o superior al Estado. Ello define la soberanía interior: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y definitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios –económicos y organizativos– necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. La soberanía del Estado en una democracia deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad. Asimismo, el acceso al poder efectivo estatal implica una interrelación con los otros Estados soberanos, en la que los objetivos planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no se ven alterados de manera sustancial por imposiciones de otros poderes fuera del territorio, fuera de las delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.
- c) Vigencia del estado de derecho. Este rasgo se examina más adelante. Baste referir aquí que la caracterización de un Estado democrático de derecho se vincula con la eficacia de su sistema legal, con su capacidad para organizar las relaciones sociales y con la capacidad de someter a toda institución estatal o funcionario al control legal de sus acciones.²¹
-
- d) Una forma específica de organizar el poder en la sociedad, en la que las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, se enmarcan en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de forma tal que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnera esos derechos. Lo sustantivo de una democracia es que el poder –sea público o privado– se organiza de modo que, además de no vulnerar los derechos, se convierte en un instrumento central para su expansión. "El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser objetivo, esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad."²²
- e) Existencia de opciones ciudadanas que abordan las cuestiones sustantivas. "Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda

²¹ Véase, *infra*, sección 3.3.

²² *Loc. cit.*

pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización.”⁵³

La nueva edición del informe, elaborada en colaboración por la OEA y el PNUD, argumenta que las democracias latinoamericanas enfrentan tres desafíos para el ejercicio democrático del poder:

“articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces.”⁵⁴

Asimismo, se destaca que el diseño y la ejecución de políticas públicas eficaces en tres campos clave —la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública— son esenciales para la sostenibilidad de la democracia en la región. De hecho, es en este punto en el que centra su atención: la viabilidad de la democracia en la región latinoamericana como resultado de su capacidad para garantizar bienestar a los ciudadanos.

“Las democracias sostenibles son aquellas que logran cumplir con sus promesas respecto del ejercicio efectivo de los derechos por parte de sus ciudadanas y ciudadanos. Por ello (...) se destacan una concepción de la calidad de la democracia a partir de su origen, su ejercicio y su finalidad, y la necesidad de poner sobre el centro del debate la dimensión colectiva mediante la que se conciben los derechos de ciudadanía en la región.”⁵⁵

La perspectiva que ofrece este enfoque, base para el desarrollo de la estrategia que se propone en este documento, parte de la convicción de que una sociedad democrática comienza, pero no se agota, en el voto democrático. “Su realización plena debe observar ciertas características y depende de diversos elementos del quehacer político.”⁵⁶ Se destacan a continuación esos elementos con base en la propuesta de los organismos internacionales referidos:⁵⁷

⁵³ *Loc. cit.*

⁵⁴ *Nuestra democracia*, p. 15

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ *Loc. cit.*

⁵⁷ *Op. cit.*, pp. 27 y 28. Los elementos referidos son paráfrasis o citas directas de los señalados en el documento.

- La democracia es sostenible, es decir genera capacidades para perdurar y ampliarse, en la medida que su legitimidad de ejercicio y de fines se agreguen a la legitimidad de origen.
- El funcionamiento actual del sistema político distancia a los ciudadanos de los funcionarios electos. La crisis de representación se convierte así en la exteriorización de las carencias en el ejercicio y en el cumplimiento de los fines de la democracia. "Una sociedad que cree poco en quienes la representan es una sociedad que puede terminar desvinculada de la democracia."
- "Sin procedimientos apropiados que regulen la relación Estado-sociedad y sin alcanzar la ampliación creciente de la ciudadanía, el sistema democrático podría devenir en un rito o podría ser superado por otra forma de organización social."
- Una democracia no se concibe sin un Estado, pero un Estado democrático tampoco es viable sin un sistema republicano de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder. La calidad de la democracia exige el cabal funcionamiento del Estado democrático de derecho.
- Existen desafíos inmediatos que deben enfrentarse: a) el derecho a la vida no está efectivamente garantizado en las democracias latinoamericanas; b) la región muestra asimismo la mayor desigualdad en el planeta: de ingreso, territorial, de género y étnica. Estas diferencias significan en consecuencia desigualdad de poder. Por lo tanto, ni la ley ni el poder son iguales para todos.
- La fiscalidad se asocia también al poder y a la desigualdad. Quién paga impuestos, para qué se usan y qué tipo de impuestos son predominantes son temas que deben estar entre los primeros imperativos de la agenda política.

En congruencia con estos elementos, el nuevo informe del PNUD y la OEA matizan y resumen la caracterización de la democracia de acuerdo a una noción más normativa que descriptiva, que lejos de sustituir, complementa la discusión previamente referida. El concepto propuesto en dicho informe es el siguiente:

"La democracia es una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática. Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estado de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos. En el ejercicio de ese poder el Estado es una pieza vital. Una

democracia con un Estado anacrónico, ineficiente e ineficaz no pueda resolver las carencias que la debilitan.⁵⁷

En consecuencia, se derivan de esa propuesta un conjunto de hipótesis de trabajo que posteriormente se respaldan con la evidencia recabada en el propio informe. Estas hipótesis funcionan también a manera de advertencias que la ENEC asume y considera entre las condiciones que se orienta a atender, en el ámbito de su competencia.

“Si el beneficio de la democracia fuera escaso, se abriría el camino para la búsqueda de modos distintos e inciertos de organizar a la sociedad que, con más eficacia, otorguen mejores condiciones de vida. Por ello, el riesgo para la permanencia de la democracia es cada vez menos el retorno al pasado, y es cada vez más la dificultad para responder a las demandas del presente y del futuro. Por ello, no es sostenible con el tiempo una democracia que es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para difundirla al conjunto de la población. Ante la falta de respuestas corremos el riesgo de ingresar en una senda donde las mayorías dejan de apoyar el sistema democrático, se desvanece la legitimidad y, a la larga, se pierde la sostenibilidad.”⁵⁸

3.2. Ciudadanía⁵⁹

La consecuencia lógica del enfoque adoptado para la concepción de la democracia es el reconocimiento de una persona portadora de derechos en cada individuo, responsable de cómo ejercita tales derechos y sus obligaciones correlativas. De este modo, cada persona se reconoce dotada de la capacidad para elegir entre opciones diversas y de asumir las consecuencias de las elecciones adoptadas. En otros términos, se la reconoce como autónoma, razonable y responsable. Esta concepción tiene un correlato legal: se considera al individuo como portador de derechos subjetivos que deben ser sancionados y garantizados por el sistema legal. Los derechos que porta por su mera existencia como persona no derivan de la posición que ocupa en la jerarquía social sino de su capacidad de comprometerse, voluntaria y responsablemente, a cumplir las obligaciones que libremente asume, por lo que se asocia al derecho a demandar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

⁵⁷ *Ibid.*, p37.

⁵⁹ Esta sección reproduce los argumentos, y en distintas secciones la redacción, propuestos en la sección “Exploración sobre el desarrollo de la democracia” del *Informe sobre la calidad de la democracia*, pp. 57 y 58 y en la sección “Democracia de ciudadanía y bienestar” de *Nuestra democracia*, pp. 41-44.

La presente estrategia se adhiere al concepto de ciudadanía propuesto por el PNUD en su primer informe, el cual la concibe como “un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional.” A la calidad de ciudadanía corresponden varios atributos

- “Carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del ser humano como responsable, razonable y autónomo;
 - “Condición legal, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados;
 - “Sentido social o intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común;
 - “Carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada;
 - “Inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales;
-
- “Carácter dinámico, contingente y abierto, en tanto producto y condición de las luchas históricas por enriquecer, o menguar, su contenido y aumentar, o disminuir, el número de aquellos a los que se reconoce.”⁶⁰

El enfoque de democracia de ciudadanía reconoce tres conjuntos de derechos que se integran en esa calidad: civiles, políticos y sociales. Cada uno de ellos se refiere a un área diferente de la sociedad. Con ello se busca destacar que la democracia de ciudadanía excede el régimen político, el mero ejercicio de los derechos políticos. Su consolidación exige la consideración y ampliación hacia los derechos civiles y sociales. Éste es el aspecto que justifica concebir a la democracia desde un enfoque amplio y complejo.

De manera congruente con este enfoque, su revisión en el nuevo informe elaborado por la DEA y el PNUD destaca uno de los aspectos de mayor relevancia para la presente estrategia: “el ejercicio de la ciudadanía no es un fenómeno espontáneo, sobre todo porque unos tienen más poder que otros y no están naturalmente dispuestos a conceder derechos, a igualar lo que es desigual. Esa función esencial, que pretende otorgar a cada individuo lo que es parte de su naturaleza, es la función de la democracia, corregir los desbalances de poder para equilibrar los derechos ejercidos. Implica la existencia del

⁶⁰ *Informe sobre la calidad de la democracia...*, pp. 57-58.

Estado, condición necesaria para equilibrar el poder naturalmente asimétrico en la sociedad, y el control de sus acciones a través del Estado democrático de derecho.⁶¹

Por lo anterior, el enfoque de democracia orientado a la ciudadanía implica la idea de bienestar ciudadano, la cual alude a una difusión mayoritaria de la realización efectiva de los derechos de las personas que habitan un país, aún aquéllas que no detentan derechos de ciudadanía política en el mismo.

En consecuencia, el bienestar ciudadano consiste en el ejercicio de la ciudadanía. “La ciudadanía es el derecho vivido por cada individuo, el bienestar es el derecho vivido por la sociedad. Su construcción es objetivo social. Los elementos básicos del bienestar ciudadano como son el derecho a la vida y la obligación del Estado de proteger al individuo, el derecho a exigir igualdad de oportunidades empezando por la educación, el derecho del individuo a pertenecer a colectividades sin ser discriminado formalmente por la ley y por el Estado de derecho (...) El bienestar ciudadano es la realización de los derechos, su perduración y su difusión al mayor número de habitantes.”⁶²

Finalmente, una noción necesariamente asociada al concepto de ciudadanía es la **capacidad de agencia**. Un ciudadano es necesariamente, en la perspectiva adoptada, un agente: un actor fundamental de la democracia con poder de transformar su realidad, mediante el ejercicio de sus derechos y el uso de mecanismos y procedimientos democráticos.

3.3. Estado democrático de derecho

Anteriormente se caracterizó al Estado de derecho en un entorno democrático. Se mencionó que este implica tanto la independencia de los poderes como la existencia de un sistema legal que pueda caracterizarse como democrático por presentar al menos los siguientes rasgos:

- protección de las libertades políticas y las garantías de la democracia política;
- protección de los derechos civiles del conjunto de la población;
- establecimiento de redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos (incluyendo los cargos más altos del Estado), queden sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos;

⁶¹ *Nuestra democracia*, p.41

⁶² *ibíd.*, p. 51.

- sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

El Estado no es un elemento ajeno a la democracia, es uno de sus componentes. En el esquema conceptual adoptado importa en consecuencia valorar la “democraticidad” tanto del régimen político como del Estado.⁶³ Un régimen democrático y el Estado en el que se inscribe se vinculan a través de un sistema legal estatal que debe atender dos características mínimas: su sanción y respaldo a los derechos y libertades implicados por el régimen democrático y su aplicación obligatoria a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado. Sobre esta base se organiza el Estado en función de una división, interdependencia y control eficaz de sus poderes, la existencia de un Poder Judicial independiente, la supremacía del poder civil sobre el militar y la responsabilidad de los gobernantes frente a la ciudadanía.⁶⁴

La eficacia del sistema legal, su capacidad para organizar las relaciones sociales en el Estado, es un aspecto crucial en la caracterización del Estado democrático de derecho. En un sistema legal auténticamente democrático, ninguna institución estatal o funcionario puede quedar exento del control legal de sus acciones. El sistema jurídico debe ofrecer garantías de trato similar a casos similares al margen de las características que diferencien a los involucrados (sea por su clase, género, etnia u otros atributos de los actores respectivos).⁶⁵ Pero la eficacia de un sistema legal depende tanto de la existencia de una legislación apropiada, como de una red de instituciones estatales que operan para garantizar el efectivo imperio de un sistema legal democrático.⁶⁶

3.4. Cultura política democrática⁶⁷

El concepto de cultura política democrática que guía las acciones en materia de educación cívica en el Instituto, refiere al conjunto de representaciones, valoraciones, conocimientos, comportamientos y prácticas que regulan la convivencia pacífica en la sociedad plural, así como la relación entre gobernantes y gobernados, de tal manera que

⁶³ Estos elementos se recuperarán más adelante, en el análisis de la situación de la cultura política en nuestro país.

⁶⁴ *Informe sobre la democracia*, p. 55.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 56.

⁶⁶ El IFE, en tanto organismo autónomo del Estado, cabe en esta categoría. Véanse, *supra*, las funciones que la Constitución y la ley le otorgan, en el contexto del entramado de instituciones que se vinculan y complementan en sus atribuciones, en lo que atañe a la materia en discusión, en el capítulo precedente.

⁶⁷ Esta sección recupera las conclusiones referidas al concepto de educación cívica desarrolladas en Instituto Federal Electoral, “Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (documento interno de discusión)”, mimeo, México, octubre de 2010.

no se vean limitados: i) el ejercicio de derechos, ii) la autonomía de los individuos y iii) la realización del bien común en un marco de legalidad.

En ese contexto, se amerita destacar dos cualidades fundamentales de la convivencia política democrática, siendo éstas:

- a) La participación de ciudadanos y autoridades en la gestión de asuntos públicos y la solución de conflictos sociales por la vía del diálogo, la deliberación, la negociación y la construcción de acuerdos públicos; y
- b) Una interacción social basada en hábitos políticos o virtudes democráticas como son: el dominio de sí mismo, el respeto a los demás, la reciprocidad, la disposición a cooperar, la tolerancia, la civildad, la razonabilidad, la cultura de la legalidad, la prudencia política y el discernimiento político.

Una fuerte identidad política democrática es prerequisite para la consolidación de la democracia e impacta de manera notoria en los indicadores de su calidad. En consecuencia, resulta ineludible considerar la calidad de la convivencia política en el país, y los factores que la condicionan, para diseñar una estrategia que busque contribuir a mejorarla.

3.5. El concepto: la educación cívica, proceso transformador, responsabilidad compartida y práctica integral.

Como se señaló en el capítulo de Antecedentes, el IFE ha realizado acciones educativas de muy diversa índole desde su creación. Estas se corresponden con los conceptos que sobre la educación cívica, sus fines y cómo conseguirlos, se han adoptado en cada momento. La evolución de estas acciones inicia con aquéllas centradas en la difusión de la historia cívica, el conocimiento sobre las instituciones políticas y la divulgación de valores democráticos, los primeros esfuerzos por influir en la formación infantil y juvenil a través de la educación básica y las acciones de sensibilización e información para población adulta, y se extiende hasta la instrumentación de procesos educativos con base en modelos orientados al desarrollo de competencias para la participación.

En este devenir, se observa que la conceptualización del mandato constitucional ha transitado por un proceso de entendimiento enriquecido, caracterizado por la precisión gradual de sus definiciones y enfoques, medios y finalidades. Este proceso ha adquirido una mayor claridad acerca de la relevancia social del papel de la educación cívica en la consolidación democrática; asimismo, ha contribuido a tomar conciencia de la creciente

complejidad de los retos y las tareas que la educación cívica tiene que afrontar en la realidad actual del país.

El desarrollo de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, es producto de este largo aprendizaje que actualmente se refleja en la comprensión de la educación cívica como:

“Proceso formativo que contribuye a la convivencia y participación democráticas de las y los ciudadanos, mediante el desarrollo de un conjunto de competencias que los hacen conscientes de la importancia del ejercicio de sus derechos fundamentales, el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas y de la participación en los asuntos públicos.”

En esta definición destacan los siguientes elementos:

- **La educación cívica como proceso formativo**, es decir, como una secuencia de acciones y decisiones planeadas e intencionales, que se desarrollan tanto en el ámbito formal como en el no formal o informal, facilitando que las personas, las organizaciones y las instituciones adquieran y compartan determinados aprendizajes que contribuyen al desarrollo democrático.
- **La educación cívica como medio para desarrollar competencias cívicas**, que se traduce en la integración de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que mediante un proceso de aplicación de lo reflexionado a la solución de problemas concretos, hace a las personas “capaces” de ejercer sus derechos civiles, políticos y sociales para el mejoramiento de sus condiciones de vida y de la calidad de la democracia. En otras palabras, se trata de un medio que contribuye a la formación de *agentes*, es decir que en ejercicio de su autonomía, las personas sean capaces de participar y decidir armonizando sus propios intereses con el interés público.⁶⁸
- **La educación cívica como medio para desarrollar una convivencia política democrática**, entendida como el conjunto de prácticas que los integrantes de una sociedad establecen de manera cotidiana, entre sí, con sus líderes, sus funcionarios públicos y con otras personas que no son ciudadanas (niños, adolescentes,

⁶⁸ Se puede definir como agente a la “persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos” (Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000). O bien, como “... un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que pueden ser relevantes para el bien público (no sólo votar sino participar en la toma de decisiones colectivamente vinculantes)”. (Guillermo O'Donnell, “Hacia un Estado de y para la Democracia”, PNUD, 2007).

extranjeros) en la gestión de asuntos públicos⁶⁹. Estas relaciones deben establecerse en el marco de hábitos democráticos como son: el dominio de sí mismo, el respeto a los demás, la reciprocidad, la disposición a cooperar, la tolerancia, la civildad, la razonabilidad, la cultura de la legalidad, la prudencia política y el discernimiento político.

- **Una educación cívica que promueva la participación de ciudadanos/as y autoridades en la gestión de asuntos públicos y la solución de conflictos sociales** por la vía del diálogo, la deliberación, la negociación y la construcción de acuerdos públicos. Una participación eficaz de la ciudadanía que se traduzca en el control social del poder político, exigencia de derechos y responsabilidades y acceso a la información relevante que requiere para participar en las definiciones de la vida pública, tanto en los gobiernos locales como en las políticas públicas del ámbito federal o estatal.

Esta concepción de la educación cívica busca generar procesos formativos que atiendan i) los déficit en la construcción de ciudadanía que han sido identificados como problemas centrales de la convivencia política democrática, centrando sus acciones en las y los ciudadanos para el desarrollo de su capacidad de agencia y aprecio por lo público, pero a la vez ii) en la acción concertada con las instituciones públicas y autoridades para que se dispongan a modificar visiones y prácticas que limitan el ejercicio de la ciudadanía y a colaborar para mejorar la efectividad de las acciones de formación ciudadana.

Lo anterior sólo es posible en el marco que el IFE plantea su actuación en la presente Estrategia: generando amplias sinergias con diversos actores sociales y políticos con quienes se comparte la responsabilidad de actuar para que existan ciudadanos en activo, como condición para la existencia de la democracia.

Así, la responsabilidad de hacer educación cívica debe ser asumida por la sociedad en su conjunto y particularmente por una serie de actores relevantes en este proceso. Esta concepción transita por redimensionar la gama de aliados con los que el Instituto ha trabajado tradicionalmente: de quienes desarrollan su acción en ámbitos meramente educativos, a quienes definen procesos de participación en espacios cívico-políticos. De manera relevante, aunque tampoco exclusiva, instituciones del Estado relacionadas con la educación y la creación de condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos, así como con organizaciones de la sociedad civil, autoridades y partidos políticos.

⁶⁹ Una práctica política es una acción mediante la cual una persona ejerce los derechos y obligaciones civiles y políticos constitucional y legalmente establecidos. Cfr. J. Vargas Culler en *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. PNUD 2002.

En la visión de educación cívica que fundamenta la Estrategia, los actores, además de ser considerados agentes para el cambio, son sujetos de aprendizaje, capaces de asimilar la necesidad de compartir los objetivos y medios de la educación cívica que promueve el IFE y de impulsar cambios en las condiciones que limitan el ejercicio de la ciudadanía. De esta manera se establece un proceso de aprendizaje en dos sentidos: el de la ciudadanía que recibe la acción de las organizaciones e instituciones y a la vez, el que éstas generan al evaluar y sistematizar sus propias prácticas.

Es preciso advertir que los conceptos vertidos en el presente capítulo ofrecen un panorama sobre el uso de las nociones centrales sobre las que se construye la estrategia propuesta en el presente documento. Al definir los contenidos y alcance de estos elementos base, no se propone la generación de una nueva teoría democrática o la descalificación de algún enfoque distinto. Antes bien, se presenta y justifica el uso que en el resto del documento se hace de nociones polisémicas y sujetas a una revisión y controversia permanente. Los conceptos definidos en este capítulo fundamentan el alcance de la misión, visión, objetivos estratégicos y líneas de acción que se presentan en los capítulos subsecuentes, y son el punto de referencia para el diagnóstico de la situación actual de la cultura política en el país, así como para la detección de sus factores limitantes.

4. FACTORES ORGANIZACIONALES Y DE CONTEXTO QUE INFLUYEN EN LA ESTRATEGIA

Este capítulo presenta los principales elementos, resultado de los diagnósticos que realizamos, que deberá considerar y atender la nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015, así como las condiciones de las que parte el Instituto, en específico, la dirección ejecutiva responsable del tema y la dirección de área encargada de la educación cívica, para emprender esta tarea.

El capítulo consta de cuatro secciones, en la primera se explicitan algunos componentes relevantes que caracterizan la situación actual de la cultura política en el país, identificando un conjunto de factores que limitan la posibilidad de que una convivencia política auténticamente democrática sea el rasgo característico de nuestra cultura.

En la segunda sección, se identifican los factores y tendencias que, a juicio del área responsable de elaborar la estrategia, tienen más impacto sobre la capacidad del IFE para cumplir su mandato en materia de educación cívica; por un lado, se recuperan de la revisión previa y de las conclusiones de un análisis interno los elementos que, fuera del ámbito de responsabilidad y acción del IFE, favorecen o restringen el desarrollo de una cultura política democrática; por el otro, se explicitan y presentan los elementos y tendencias que, en el ámbito de acción del Instituto, fortalecen o debilitan la capacidad del IFE para cumplir esa misma responsabilidad en materia de educación cívica.

La sección subsecuente analiza brevemente el balance e interrelación entre los elementos externos e internos detectados con base en los diagnósticos comisionados por la Dirección Ejecutiva a cargo del tema, con miras a establecer el punto de partida desde el cual el Instituto busca establecer un horizonte de acción en la materia de interés. Finalmente se establece una agenda mínima de cambios que la presente estrategia buscará impulsar para favorecer el cumplimiento de la responsabilidad que la Constitución confiere al IFE para el ejercicio de la función integral y directa de las actividades relativas a la educación cívica para el país.

Este capítulo sustenta sus afirmaciones en los documentos que la dirección ejecutiva responsable elaboró o comisionó atendiendo lo señalado en el método para la elaboración de esta estrategia: "Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en

México”,⁷⁰ “Diagnóstico organizativo sobre las condiciones internas para la implementación de la nueva estrategia de educación cívica del IFE”,⁷¹ “Diagnóstico interno sobre la cultura democrática y valoración de la educación cívica en el Instituto Federal Electoral. Informe de resultados”,⁷² “Factores de Efectividad en la Educación Cívica. Revisión de experiencias de México y otros países: Sistema Educativo, Instituciones Estatales y Sociedad Civil”⁷³, “Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (documento interno de discusión)”,⁷⁴ Se consultaron también otras fuentes complementarias para fortalecer con evidencia adicional las hipótesis de trabajo originales.⁷⁵

4.1. SITUACIÓN ACTUAL DE CULTURA POLÍTICA DEMOCRÁTICA Y FACTORES LIMITANTES

Para el Instituto Federal Electoral, la cultura política democrática se conforma por el conjunto de representaciones, valoraciones, conocimientos, comportamientos y prácticas que regulan la convivencia pacífica en la sociedad plural, así como la relación entre gobernantes y gobernados, que sean compatibles con el ejercicio de derechos, la autonomía de los individuos y el logro del bien común en un marco de legalidad.

En los párrafos siguientes se delinea la situación sobre la que la estrategia nacional de educación cívica tendría que incidir eficazmente para considerarse exitosa. Esta información se presenta a manera de contexto, en el entendido que una de las tareas iniciales de la ENEC, será establecer sus métricas y definir las líneas basales con las que podrán verificarse sus avances periódicamente.

En el capítulo que explicita el marco conceptual de la presente estrategia se destacó la relevancia de que la convivencia política en un entorno democrático presente dos rasgos fundamentales:

⁷⁰ AIL Consultores, “Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en México”, mimeo, México, 2010. Estudio comisionado *ex profeso* por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica para el desarrollo de la presente estrategia.

⁷¹ GESOC, A.C. Gestión Social y Cooperación, “Diagnóstico organizativo sobre las condiciones internas para la implementación de la nueva estrategia de educación cívica del IFE”, mimeo, México, 2010.

⁷² Salvador Vázquez del Mercado (coord.), “Diagnóstico interno sobre la cultura democrática y valoración de la educación cívica en el Instituto Federal Electoral. Informe de resultados”, México, mimeo, noviembre de 2010.

⁷³ Rogelio Gómez Hermosillo M. (consultor), “Factores de Efectividad en la Educación Cívica. Revisión de experiencias de México y otros países: Sistema Educativo, Instituciones Estatales y Sociedad Civil”, mimeo, México, 2 de octubre de 2010. Estudio elaborado para la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral (IFE).

⁷⁴ Instituto Federal Electoral, “Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (documento interno de discusión)”, mimeo, México, octubre de 2010.

⁷⁵ Se citan en cada caso.

- El diálogo, la deliberación, la negociación y la construcción de acuerdos públicos como vías para la solución de conflictos sociales, canales de la participación de ciudadanos y autoridades en la gestión de asuntos públicos.
- Una interacción social basada en hábitos políticos o virtudes democráticas.

Una fuerte identidad política democrática es prerequisite para la consolidación de la democracia e impacta de manera notoria en los indicadores de su calidad. En consecuencia, resulta ineludible considerar la calidad de la convivencia política en el país, y los factores que la condicionan, para diseñar una estrategia que busque contribuir a mejorarla.

Desde esa perspectiva, dos problemas dificultan caracterizar la convivencia política democrática en México con la concepción expuesta:

1) Un bajo nivel de aprecio por “lo público” y su vinculación con los intereses y aspiraciones personales. Existe una débil comprensión y apropiación ciudadana de lo “público” que comúnmente es asociado, de manera errónea, con aquello que “pertenece al gobierno” o a “los políticos”. Esta situación se traduce en un bajo porcentaje de ciudadanos que se interesan en la política: mientras en 2008, la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP) reportó que el 34% de los mexicanos entrevistados mencionaron tener mucho o algo de interés en la política⁷⁶, la Encuesta Mundial de Valores señaló que en el periodo 2005-2008, el promedio mundial para este mismo rubro fue del 44%⁷⁷. Es decir, 10% más que en México, lo que de primera instancia nos permite identificar que efectivamente existe menor interés entre los mexicanos por la política. Este bajo aprecio debilita las prácticas políticas de la ciudadanía para influir en los asuntos públicos que afectan a la sociedad.

⁷⁶ SEGOE, *Informe de la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) 2008*, México, primera edición 2009.

⁷⁷ World Values Survey Association, <http://www.worldvaluessurvey.org/index.html>. Esta encuesta es realizada por una asociación sin fines de lucro situada en Estocolmo, Suecia. Recupera información sociocultural, política, moral y religiosa de diferentes países en el mundo. La manera en que se recupera la información es a través de un cuestionario estandarizado que se aplica por rondas, cada una de las cuales dura varios años. Actualmente se está aplicando la 5ª ronda del cuestionario y se prolongará hasta 2011. Si bien la ENCUP y esta encuesta mundial no son estrictamente comparables sí permiten identificar una tendencia como la que se reporta.

2) Una limitada experiencia de la capacidad de agencia⁷⁶ para el ejercicio de ciudadanía en la vida pública. La ciudadanía mexicana no ha alcanzado a comprender y ejercer su capacidad como actor fundamental de la democracia con poder de transformar su realidad, mediante el ejercicio de sus derechos y la utilización de mecanismos y procedimientos democráticos. Reflejo de esto son los bajos niveles de asociacionismo que prevalecen en México, tal como se puede apreciar en los entrevistados de la ENCUP, donde sólo 22% afirmó haber participado en asociaciones de padres de familia de la escuela, 10.7% en organizaciones de vecinos, colonos, condóminos, el 8.6% en un partido político, 8.3% en organizaciones de ciudadanos y apenas 5.5% en agrupaciones de ayuda social, lo que muestra un bajo nivel de participación ciudadana en los espacios públicos, sean o no de tipo político.⁷⁷ Esto produce retracción de la acción pública y colectiva en la gestión democrática de los asuntos públicos.

Ambas problemáticas limitan la posibilidad de solucionar conflictos sociales con apego a principios democráticos, de construir acuerdos, y favorecen la tolerancia a situaciones de corrupción, impunidad y violaciones a los derechos humanos. Aunque los factores que las causan son diversas, resulta conveniente centrar la atención en aquellas derivadas de rasgos del régimen político del país y a las condiciones específicas del Estado que favorecen la permanencia de dichos problemas.

4.1.1. Factores vinculados al régimen político. Pese a su evolución reciente hacia un modelo democrático (al menos en su aspecto procedimental) ciertos rasgos del régimen político mexicano limitan la capacidad de agencia de la ciudadanía y afectan tanto la valoración de la democracia como la confianza en las instituciones políticas. Tres factores fundamentales destacan:

4.1.1.1. Limitantes a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Las instituciones carecen de medios adecuados para fomentar una amplia participación ciudadana en los asuntos públicos. Las Leyes y reglamentos que norman la función pública, especialmente las que tienen mayor antigüedad, ofrecen pocos espacios reales de participación a la ciudadanía y le dan un carácter marginal o instrumental. En este sentido, vale la pena señalar que en México 19 entidades (58%), cuentan con alguna ley en materia de participación ciudadana,

⁷⁶ La noción caracteriza a la persona, con base en su capacidad de actuar y provocar cambios, como un individuo dotado de razón práctica y autonomía suficiente para ejercer decisiones basadas en su valoración de las opciones que tiene a su disposición, un individuo que se percibe y es percibido por otros como responsable por los cursos de acción que elige. Véase la referencia correspondiente en el capítulo de marco conceptual.

⁷⁷ ENCUP 2008

mientras que el resto de las entidades (13), no tienen ordenamiento que formalice los instrumentos y posibles procesos para llevar a cabo una consulta popular, un referéndum o cualquier otra figura de participación ciudadana.⁸⁰ Tampoco existe en el ámbito federal. Aunque cabe reconocer que los canales de participación no se agotan en los que establece este tipo de legislaciones, su aún limitada existencia evidencia que garantizar a la ciudadanía vías de intervención en la toma de decisiones públicas, distintas de la estrictamente electoral, no se reconoce como una necesidad apremiante en todas las entidades federativas.

Asimismo, la ciudadanía carece de formas efectivas de control social, de exigencia y de acceso a la información que requiere para participar en las decisiones de la vida pública, tanto en los gobiernos locales como en las políticas públicas del ámbito federal o estatal. En los informes presentados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) se observa que la demanda de información a las dependencias del gobierno federal ha incrementado año con año, 11.7% de 2008 a 2009 y 2.23% de 2009 a 2010. Podemos concluir que aún cuando la transparencia y rendición de cuentas se arraigan poco a poco en la cultura de nuestra sociedad, es necesario impulsar con mayor auge las prácticas de participación ciudadana en los asuntos públicos.⁸¹

La falta de espacios y mecanismos efectivos debilita el vínculo entre representantes y representados, gobernantes y gobernados, así como la confianza y disposición ciudadana a participar de manera efectiva en la formulación de políticas públicas. En este sentido, destaca la baja o nula incidencia que tiene la sociedad en el diseño e implementación de políticas públicas que atiendan a las necesidades de la población, pudiendo encontrar en esta ausencia uno de los principales objetivos a desarrollar por parte del Instituto. Sobre este punto, cabe destacar que la confianza es una de las principales variables de la legitimidad institucional que, a la vez, impacta en la imagen que se forma el ciudadano sobre su propia capacidad para influir en las decisiones públicas. De acuerdo con el *Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en México* realizado por AII Consultores, el sistema tiene una baja legitimidad debido a la alta desconfianza de

⁸⁰ Senado de la República. *Análisis de la legislación en las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos sobre instrumentos de participación ciudadana*, México, 2008.

⁸¹ Según estadísticas del IFAI se recibieron 102,197 solicitudes en 2008; 117,597 en 2009 y 120,228 en 2010.

la ciudadanía en las instituciones y la percepción de sus pocas posibilidades de influir en ellas.⁸²

4.1.1.2. Limitada representatividad de los partidos políticos.

Los partidos políticos y "los políticos" (diputados, senadores) son los grupos menos apreciados por la ciudadanía en el campo público⁸³. La persistencia de prácticas poco democráticas o transparentes en la actuación de sus representantes produce desconfianza ciudadana y mina la legitimidad de gobernantes y legisladores. Entre la ciudadanía, esto se traduce en una sensación de baja representación de sus intereses por parte del régimen político democrático. Esto se aprecia en percepciones como la siguiente: aproximadamente 50% de los entrevistados en la ENCUP 2008 piensan que al elaborar las leyes, los senadores y diputados toman más en cuenta sus propios intereses, contra apenas 11% que afirma que los legisladores piensan en los intereses del pueblo.⁸⁴ Por supuesto, ello a su vez afecta el aprecio por la democracia, así como la disposición y capacidad de las y los ciudadanos para participar efectivamente en la conformación y control del poder delegado.⁸⁵ Esta problemática no es exclusiva de la democracia mexicana, sino es una tendencia que se presenta en toda Latinoamérica según muestran diferentes estudios, en donde el 37.8% de los encuestados tienen poca confianza en los partidos políticos y un porcentaje similar en el Congreso⁸⁶.

4.1.1.3. Persistencia de prácticas políticas que limitan la participación libre y autónoma de la ciudadanía en las elecciones.

Si bien en los últimos años se ha avanzado en la definición de reglas e instituciones que garantizan la celebración de elecciones imparciales, equitativas y competitivas, persisten prácticas que atentan contra la libertad del ciudadano para ejercer su derecho al voto libre, como el corporativismo, el clientelismo político, la inducción, la coacción, la compra de votos, etc. Estas prácticas implican una relación entre actores políticos y ciudadanos basada en el intercambio de una recompensa material por el voto. Sus efectos son negativos: la población ve, por un lado,

⁸² AIL Consultores, Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en México, México, 2010, p.366

⁸³ Según la ENCUP 2008, el 35.6% de los encuestados respondió que le tiene poca confianza a los partidos políticos mientras que 32.1% respondió que tiene nada de confianza a los partidos políticos. Informe ENCUP 2008.

⁸⁴ ENCUP 2008

⁸⁵ Según la ENCUP 2008, uno de cada tres habitantes afirma estar insatisfecho con la democracia que se vive en México.

⁸⁶ Con datos del Latinohómetro 2008 en <http://www.latinohometro.org/>. Otros datos se encuentran en The Latin American Public Opinion Project (LAPOP) en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-data.php>.

reducida su capacidad de ejercer una ciudadanía con mayor vinculación a la formulación de políticas públicas y, por el otro, restringida su libertad política para elegir a sus representantes. Por su parte, la relación incentiva a los políticos a diseñar programas que se presten más fácilmente a un manejo clientelar, lo cual puede entrar en tensión con políticas públicas de mayor alcance y efectividad.⁸⁷

En el *Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000*⁸⁸ realizado por FLACSO a solicitud del IFE, se encontró que uno de cada siete votantes había experimentado alguna forma de *inducción* del voto y que las instancias de manipulación se dieron predominantemente en las secciones rurales o mixtas (71%) y entre las personas de menor educación (59% sin primaria completa). La gran mayoría de las acciones catalogadas como *compra* y *coacción* del voto se realizaron por medio de negociaciones o amenazas con anterioridad al día de los comicios, principalmente por los dos partidos con mayor votación⁸⁹. Los datos más recientes sobre este fenómeno proceden de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que informó que las averiguaciones previas por delitos electorales aumentaron 27% de 2006 a 2009 (al pasar de 1,492 a 1,896).⁹⁰ Durante 2009 se recibieron a través del Sistema de Pre Denuncias de delitos Electorales Federales (PREDEF) 1,647 correos electrónicos denunciando: compra del voto, condicionamientos de programas sociales, desvío de recursos públicos, recoger sin causa prevista por la ley las credenciales para votar con fotografía, alteración del Registro Federal de Electores, o de los listados nominales, así como expedición ilícita de credenciales para votar, lo que representó un incremento de 33.25% respecto de 2006.⁹¹

Adicionalmente, los espacios de deliberación que dan voz a la ciudadanía en el debate público sobre las diferentes propuestas de gobierno son deficientes. Ello se traduce en que una elección entre opciones sustantivas se reduce a una elección entre individuos. Ambas situaciones afectan de manera central la comprensión y

⁸⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Diagnóstico sobre la vulnerabilidad político electoral de los Programas Sociales Federales, México, 2007, p.36

⁸⁸ Blanca Elena del Pozo, Ricardo Aparicio. Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000, México, FLACSO-IFE, 2001. En http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/participacion_ciudadana.pdf

⁸⁹ Blanca Elena del Pozo, Ricardo Aparicio. Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000, México, FLACSO-IFE, 2001. En http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/participacion_ciudadana.pdf

⁹⁰ Informe Anual de la FEPADE 2009.

<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Documentos/Delitos%20Federales/FEPADE/annual2009.pdf>

⁹¹ *Loc. cit.*

aprecio por lo público así como la capacidad de la ciudadanía para influir en los asuntos que tienen mayor relevancia para su vida, mediante el ejercicio efectivo de su derecho al voto.⁹²

4.1.2. Factores vinculados al Estado. El aprecio por la democracia se ve vulnerado también cuando la ciudadanía ve frustrada su expectativa de protección por parte del Estado frente al abuso de poder tanto por la propia autoridad como por terceros. Asimismo, cuando su expectativa de validación de los derechos de los que se sabe titular (formalmente), no puede realizarse por medios democráticos a su alcance. Legalidad, justicia efectiva, respeto a los derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas son, por ello, elementos de contraste sobre esta dimensión. Y los fallos detectados en este nivel pueden agruparse de la siguiente forma:

4.1.2.1. Permanencia de la desigualdad, la exclusión social y la pobreza que afectan el "piso mínimo" para el ejercicio de la ciudadanía.⁹³

Acceder a un estándar mínimo de bienestar social constituye una base imprescindible para el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Por ello, la persistencia de la desigualdad y diversas formas de exclusión social afectan la convivencia política democrática para amplios sectores de la población. Estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señalan que la población en situación de pobreza multidimensional alcanza el 44.23% es decir 47.19 millones de personas. De las cuales 10.5% (11.2 millones) se encuentran en situación de pobreza multidimensional extrema, 35.18 millones son población vulnerable por carencias sociales y 4.78 millones lo es por ingreso, 23.16 millones de personas tienen rezago educativo, 43.4 millones carece de acceso a los servicios de salud, 68.9 millones carece de acceso a la seguridad social, 20.13 millones carece de acceso a los servicios básicos en la vivienda y la población con

⁹² Según la ENCUPE 2008, 52% de los entrevistados considera que el voto es la única manera con la que cuentan para opinar sobre lo que el gobierno hace. *SEGOE Informe ENCUP 2008*, México, primera edición 2009.

⁹³ La población en situación de pobreza multidimensional alcanza el 44.23% es decir 47.19 millones de personas. De las cuales 10.5% (11.2 millones) se encuentran en situación de pobreza multidimensional extrema, 35.18 millones son población vulnerable por carencias sociales y 4.78 millones lo es por ingreso, 23.16 millones de personas tienen rezago educativo, 43.4 millones carecen de acceso a los servicios de salud, 68.9 millones carece de acceso a la seguridad social, 20.13 millones carece de acceso a los servicios básicos en la vivienda y la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar y bienestar mínimo alcanza 69,61 millones de habitantes. Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008.

un ingreso inferior a la línea de bienestar y bienestar mínimo alcanza 69.61 millones de habitantes.⁹⁴

El impacto negativo se manifiesta en dos dimensiones. Por una parte, provoca bajo aprecio por un sistema democrático que parece no ofrecer respuestas en aspectos básicos de calidad de vida, como empleo, educación y salud. Por la otra, la población se ve privada de medios suficientes para expresarse y participar en la vida pública.

4.1.2.2. Amenazas contra la seguridad ciudadana y el estado de derecho.

El crecimiento de la violencia y de las acciones del crimen organizado afecta las condiciones de seguridad de la población, a veces de manera grave. En este sentido, un informe de la *Washington Office on Latin America* (WOLA) reporta que los asesinatos relacionados con el tráfico de drogas en México han pasado de 1,800 en 2006 a 23,000 en 2010.⁹⁵ Asimismo, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, reporta que las denuncias por delitos del fuero común se incrementaron de 1,471,101 en 2006, a 1,665,792, en 2009.⁹⁶

A esta situación se suman las quejas por violaciones a los derechos humanos cometidas por las fuerzas encargadas de la seguridad pública, entre los que destacan: asesinatos, detenciones arbitrarias, tortura y violaciones sexuales, delitos cometidos durante operativos de seguridad pública y de lucha contra el narcotráfico en 2007 y 2008.⁹⁷ Esto ha afectado la relación entre los militares y la población civil, pero no altera de manera importante los altos niveles de legitimidad y aceptación social con los que cuenta el ejército.⁹⁸ Sin embargo, las denuncias por violaciones a los derechos humanos aumentaron de 182, en 2006 a 1,791 en 2009.⁹⁹

⁹⁴ CONEVAL, Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, México, 2008. Se argumenta que el concepto de pobreza comprende diversos componentes o dimensiones, es decir, se trata de un fenómeno de naturaleza multidimensional que no puede ser considerado, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado.

⁹⁵ Maurcen Meyer, Abuso y miedo en Ciudad Juárez. Un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México, en http://www.wola.org/images/stories/Mexico/wola_rpt-spanish_juarez_0112-color.pdf

⁹⁶ SEGOB: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en [http://www.secretariadoejecutivo.ssp.gov.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia Delictiva Nacional al fuero común](http://www.secretariadoejecutivo.ssp.gov.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Incidencia%20Delictiva%20Nacional%20al%20fuero%20comun)

⁹⁷ Estos hechos han sido documentados y se han generado recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la SEDENA. Véase: Impunidad Uniformada, Reporte 2009 de Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/es/node/32541/section/3>

⁹⁸ AII, Consultores, Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en México, 2010, p.101

⁹⁹ Véase los correspondientes informes de la CNDH, en www.cndh.org.mx

Sin duda, esta situación inhibe en algunos lugares la participación ciudadana. Asimismo, podría distorsionar la competencia política, tanto por favorecer posiciones demagógicas en el debate (que apelen al fundado temor de la ciudadanía), o por propiciar acusaciones hacia candidatos y partidos. Este clima también podría amparar expresiones autoritarias (que no han desaparecido por completo de las prácticas políticas), afectar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y debilitar la cohesión social.¹⁰⁰

4.1.2.3. Percepción ciudadana sobre las vías de acceso a la justicia.

La función estatal de proteger y garantizar los derechos humanos de sus habitantes y sancionar a quienes atentan contra la legalidad, enfrenta problemas como la ineffectividad de su sistema legal, la impunidad y la corrupción.

La capacidad de investigar, juzgar y sancionar efectivamente a las personas que cometen delitos es un elemento fundamental del Estado de derecho. Sin embargo, se estima que en México menos del 25 por ciento de los crímenes son denunciados y sólo el 2 por ciento de ellos resultan en una sentencia.¹⁰¹

A esto se suma el desconocimiento de la ciudadanía sobre los procedimientos jurídicos para la protección y validación de sus derechos, así como la falta de mecanismos eficaces y accesibles para el ejercicio de los mismos.¹⁰² Así, es cada vez más frecuente que la ciudadanía desista en emplear los mecanismos públicos de seguridad y justicia ante la expectativa de su ineficacia, con lo que se debilita su capacidad de agencia. Esto produce desigualdad ante la ley y una vigencia asimétrica de los derechos ciudadanos, lo que dificulta la credibilidad del Estado mismo y la posibilidad de construir una cultura de apego a la legalidad.¹⁰³

¹⁰⁰ "En el año 2010, la tasa de victimización está en uno de los puntos más bajos de los 15 años medidos, alcanzando un 31%. Esto es contradictorio con el hecho de que la percepción de delincuencia ha ido en continuo aumento en los últimos años. Esto se debe principalmente a que la tasa de victimización ha sido históricamente superior a la percepción de la delincuencia. En los últimos años lo que observamos es una sincronización entre ambas en la medida que se acercan." Fuente: Corporación LatinoBarómetro. Informe 2010, p. 14. Consultable en <http://www.latinobarometro.org/> Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2010.

¹⁰¹ Maureen Meyer, Abuso y miedo en Ciudad Juárez. Un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México, en http://www.wola.org/images/stories/Mexico/wola_rpt-spanish_juarez_f012-color.pdf p.4

¹⁰² Gustavo Ferrerich, Situación de la democracia en México, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, p.29

¹⁰³ El poder judicial mexicano tiene un nivel de desconfianza de la población del 64%.

ENSI-6 <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasivacionales/ENSI-6.pdf>

Por su parte, los órganos del Poder Judicial se encuentran entre las instituciones que tienen los menores niveles de confianza entre los ciudadanos. Este distanciamiento entre ciudadanía e instituciones es interpretado como un síntoma de ingobernabilidad, entendido como la falta de capacidad de atender y dar cauce a las principales demandas de la sociedad.¹⁰⁴

Estos problemas dificultan el arraigo y desarrollo de una cultura política democrática en el país. Son, asimismo, los obstáculos centrales para el éxito en la actuación del IFE en materia de educación cívica, en la medida en que el proceso formativo correspondiente no parte de un punto neutral en el desarrollo de las competencias necesarias para el ejercicio de ciudadanía. Por el contrario, el Instituto actúa sobre un contexto desfavorable por la aparente inconsistencia entre la realidad y el modelo que sirve de base a las competencias que interesa al IFE desarrollar.

En términos del enfoque de democracia adoptado, el problema más grave asociado a un régimen que ofrece resultados magros en la generación de condiciones para el ejercicio integral de la ciudadanía es la pérdida paulatina de aprecio por la democracia como un sistema de organización social y política preferible a otros. En la medida en que corresponde al IFE contribuir al desarrollo de la vida democrática a la vez que coadyuvar a la difusión de la educación cívica y de la cultura democrática, las condiciones limitantes señaladas constituyen un obstáculo fundamental. En consecuencia, promover la gradual modificación de estos obstáculos por medio de la acción organizada de la ciudadanía, en ejercicio de sus derechos y capacidad de agencia, con apego a valores y reglas características de la convivencia cívica democrática, constituye un reto fundamental.

4.2. ANÁLISIS DE OPORTUNIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Al analizar las condiciones actuales de la cultura política democrática en México se hizo referencia a la devaluada percepción sobre "lo público", la manera en que este campo se conecta con los intereses y aspiraciones personales, así como la baja o nula experiencia de la capacidad de agencia para el ejercicio de ciudadanía en la vida pública.

Contribuir de manera significativa a reducir progresivamente estos dos problemas, es el reto central que el área ejecutiva, responsable de los procesos de educación cívica, identifica para su labor. En este sentido, el punto de contraste se define por la capacidad que logre desarrollar el Instituto para operar con eficacia su nueva política educativa.

¹⁰⁴ AII, Consultores, Diagnóstico de la Cultura Política Democrática en México, México, p.36ff. Véase también el Informe de la ENCUP 2008, donde la SCJN cuenta con 17% de la población que confía mucho por debajo de otras instituciones como la Iglesia, el ejército, el IFE, el presidente de la República y la CNDH, en http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Informe_ENCUP_2008.pdf

En la ejecución de las actividades orientadas al cumplimiento del mandato constitucional del IFE en materia de educación cívica, distintos factores favorecen y obstaculizan su tarea. Se examinan a continuación las tendencias y factores relevantes, atendiendo primero los externos, ajenos al control del Instituto, para revisar después los que sí se pueden atender por incluirse en su esfera de actuación o corresponder a rasgos internos. Los factores y tendencias externos se denominarán “oportunidades” si favorecen la ejecución del mandato institucional en materia de educación cívica y “amenazas” en caso de que lo pongan en riesgo. En contraste, al identificar los factores y tendencias que corresponden al ámbito interno de la institución, se denominarán “fortalezas” a aquellos elementos que permitan aprovechar las “oportunidades” detectadas o minimizar en lo posible el riesgo asociado a las “amenazas”; en consecuencia, se denominarán “debilidades” a los factores y tendencias internos que limiten la capacidad para aprovechar las “oportunidades” o aumenten el riesgo de que las “amenazas” afecten la capacidad institucional para cumplir su mandato en el tema de interés.¹⁰⁵

4.2.1. Factores externos

Con base en los elementos referidos en la primera sección de este capítulo se examinan a continuación las tendencias y factores que favorecen la capacidad institucional para dar cumplimiento al mandato legal del IFE en materia de educación cívica.

4.2.1.1. Oportunidades

- Existe un consenso en proceso de consolidación en América Latina sobre la necesidad de concebir la democracia como una *democracia de ciudadanía*, que coloca al ciudadano en tanto titular de derechos como actor fundamental de la democracia y la necesaria función de la democracia en el impacto favorable sobre el nivel de vida de la población como condición para su aprecio y perdurabilidad. En suma, se avanza en la construcción de un consenso internacional en el enfoque teórico del que parte la propuesta de educación cívica adoptada por el Instituto.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Este es un esquema básico para organizar la información asociada al análisis de situación común a distintos enfoques de planeación estratégica. Sobre el mismo existen distintas variaciones que buscan potenciar la capacidad explicativa de esta herramienta de diagnóstico, pero el rasgo común a esos enfoques es identificar los recursos y limitaciones iniciales con los que una organización enfrenta el objetivo de definir y alcanzar objetivos de largo plazo en el cumplimiento de su misión.

¹⁰⁶ Los informes sobre la situación de la democracia en América Latina del PNUD (2004) y de la OEA y PNUD (2010) son la expresión de este nuevo consenso.

- ◆ El enfoque de democracia de ciudadanía ha sido adoptado y respaldado por las instituciones públicas del país, al menos formalmente, al suscribir los esfuerzos y declaraciones de los organismos promotores de este enfoque y adoptar sus propuestas en su discurso cotidiano. La estrategia se ejecutará, pues, en el marco de un momento de legitimidad del discurso democrático.
- ◆ Existe interés, recursos, proyectos y experiencias exitosas en procesos de fomento a la participación ciudadana y a la capacitación en materia de derechos humanos por parte de distintas instituciones públicas, privadas y sociales en México y en otros países. Si bien no es posible generalizar estas experiencias, su existencia induce a la necesidad de su documentación y análisis, así como a un proceso de detección de otras similares. Estos elementos constituyen un valioso acervo que podría apoyar el diseño y ejecución de los programas y proyectos del IFE en el terreno de la educación cívica.
- ◆ Pese a las limitaciones existentes, se identifican también experiencias de organización ciudadana autogestionadas, al margen de alguna detonación originada en instituciones públicas o privadas. Estas experiencias muestran el interés y la disposición de ciertos sectores de la población por ampliar las oportunidades para el ejercicio de sus derechos, aún si se encuentran acotadas a contextos y circunstancias específicas. Esta es una circunstancia propicia para los programas de participación que el IFE impulse en el marco de la estrategia propuesta.
- ◆ Asociada con los elementos previos, se tienen identificados un conjunto de factores clave de efectividad de los programas educativos para la formación ciudadana, derivados de la experiencia acumulada por diversos esfuerzos orientados a este propósito, algunos de los cuales se revisarán más adelante. Al tenerlos identificados, se favorece la posibilidad de considerarlos en el diseño y operación de las líneas de acción y programas derivados de esta estrategia, favoreciendo un mejor desempeño.¹⁰⁷
- ◆ Existe un conjunto de aliados potenciales del IFE en las tareas de formación de ciudadanía, particularmente de aquellas instituciones creadas con un diseño orientado al fortalecimiento y ejercicio de los derechos del ciudadano en el proceso de transición democrática. En estos organismos se han diseñado y

¹⁰⁷ El informe detallado se presenta en el documento de Gómez Hermosillo, "Factores de efectividad..." previamente citado.

puesto en práctica, experiencias de fomento a la participación democrática de la ciudadanía en sus procesos, que pueden retroalimentar las prácticas del Instituto. En consecuencia, el IFE podría aprovechar la existencia de esta masa crítica de apoyo mediante una estrategia clara de alianzas orientada a objetivos concretos, por medio de convenios de colaboración específicos para el desarrollo de tareas en materia de educación cívica, derivadas de la presente estrategia.

- El IFE ha logrado un alto nivel de prestigio y valoración en el cumplimiento de sus tareas de organización de comicios, que le otorga un amplio reconocimiento entre actores institucionales. Incluso va más allá, entre la población, se valora mejor al Instituto que a otras organizaciones públicas del país. Lo anterior puede facilitar los procesos de concertación con otros actores sociales y podría disminuir un eventual rechazo a participar en los programas promovidos por el Instituto en el marco de esta estrategia.

De aprovechar correctamente los factores anteriormente descritos, será posible potenciar la capacidad del Instituto para lograr buenos resultados en la implementación de sus acciones. No obstante, existe otro conjunto de elementos que puede obstaculizar el eficaz desempeño institucional en la tarea de promover el ejercicio efectivo de la ciudadanía y escapan a la capacidad de intervención del Instituto. Constituyen, pues, amenazas estructurales al cumplimiento de su misión en la materia de interés y se enuncian a continuación.

4.2.1.2. Amenazas

A fin de evitar redundancia con lo ya expresado en la sección inicial de este capítulo, se mencionan aquí sólo los elementos relevantes de ese análisis.

Asociadas a problemas del régimen político se identifican como amenazas:

- Capacidad limitada para la participación ciudadana en los asuntos públicos.
- Cuestionada capacidad de los partidos políticos para garantizar amplia representatividad en la conformación de gobierno.
- Persistencia de prácticas políticas que limitan la participación libre y autónoma de la ciudadanía en las elecciones.

En lo que corresponde al Estado:

- Permanencia de la desigualdad, la exclusión social y la pobreza que afectan el “piso mínimo” para el ejercicio de la ciudadanía.
- Amenazas contra la seguridad ciudadana y el estado de derecho.
- Percepción de debilidad del sistema institucional de justicia para garantizar el estado de derecho.

Asociadas a la operación interinstitucional:

- Falta de espacios efectivos para la coordinación de esfuerzos de promoción de formación de ciudadanía y fomento a la participación democrática entre las distintas instancias públicas de los tres ámbitos de gobierno.
- Insuficiente cooperación y colaboración con los organismos del sector social y privado.

La formación de ciudadanía es resultado de una multiplicidad de factores, entre ellos, el que las políticas educativas inciden principalmente en los conocimientos, capacidades y actitudes de las personas, sin embargo, no influyen directamente en las condiciones para ejercer los derechos ciudadanos y están fuera del alcance directo de las políticas educativas. Algunos ejemplos de esos factores son: el marco jurídico (que permite o limita ciertas formas de participación), la transparencia y eficiencia en el desempeño de las instituciones del Estado, el sistema de competencia por el poder, la inversión pública en políticas de desarrollo social, entre otros.

4.2.2. Factores Internos

Entre los elementos relevantes sobre los que el Instituto sí puede influir de manera directa para fortalecer su capacidad de acción en materia de educación cívica, se identifican los siguientes:

4.2.2.1. Fortalezas

- El IFE cuenta con una estructura operativa con presencia en todo el país, a través de 32 juntas locales y 300 juntas distritales, con personal dedicado a implementar los programas de educación cívica diseñados y propuestos en las oficinas centrales del Instituto (junto con las actividades de capacitación electoral prioritarias en el marco de cada proceso electoral federal). Una estructura de alcance nacional constituye uno de los principales recursos para la implementación de los programas que deriven de la nueva estrategia. La distribución de la estructura del

IFE en todo el país garantiza una cobertura geográfica significativa en la implementación de los programas de educación cívica.

- El Instituto cuenta con capacidad, atribuciones, interés y recursos básicos (experiencia, información, modelos educativos) para detonar una nueva etapa en el proceso de concertación y colaboración con organismos externos interesados en participar en procesos de formación ciudadana que generen beneficio mutuo. Este acervo inicial de elementos para la concertación social permiten al IFE orientar un conjunto de convenios interinstitucionales que ha establecido con distintos organismos públicos, sociales y privados para el impulso de los programas derivados de la estrategia que se propone.¹⁰⁸
- Se cuenta con la posibilidad e interés de poner a disposición de los funcionarios del propio Instituto las herramientas necesarias para que puedan desarrollar y adquirir habilidades, actitudes y conocimientos necesarios que les permitan comprender y apropiarse del enfoque de democracia de ciudadanía propuesto, a través de espacios, mecanismos y procedimientos existentes para ese fin. Con ello, el IFE cuenta con un valioso acervo para la implementación eficaz de los programas derivados de la estrategia: capital humano.
- El respaldo general del enfoque de educación cívica propuesto para la implementación de la estrategia, por parte de los funcionarios que han operado los modelos derivados del PEEC. Tras un periodo inicial de trabajo entre los funcionarios de la estructura desconcentrada del IFE, caracterizado por la incertidumbre asociada a un enfoque educativo que les era desconocido, a través de la ejecución de las intervenciones educativas¹⁰⁹ y el proceso de su adaptación, los resultados que ellos mismos pudieron observar durante su puesta en operación, generaron un proceso de convencimiento y una progresiva apropiación de los modelos dirigidos a población adulta impulsados por el Instituto.¹¹⁰
- El IFE ha desarrollado modelos educativos que le permiten atender a población adulta en situación de marginación social, logrando consignar los entornos que propician y dificultan los alcances de esta herramienta educativa. La conveniencia

¹⁰⁸ Como se verá más adelante, el nivel de aprovechamiento de esta fortaleza constituye un aspecto de debilidad por atender.

¹⁰⁹ Por intervención educativa (o intervención, simplemente, en algunas referencias posteriores) se entiende, en el contexto del presente documento, aquellas estrategias o métodos educativos puestos en acción con la intención de propiciar cambios en un contexto determinado. Para ser efectivos, los procesos de intervención educativa son diseñados a partir del conocimiento de la realidad, características e intereses de los sujetos con los que se realizará (diagnóstico previo).

¹¹⁰ Véase al respecto las respuestas expresadas por los funcionarios del Instituto en Vázquez del Mercado, "Diagnóstico interno sobre la cultura democrática y valoración de la educación cívica en el Instituto Federal Electoral", pp. 38, 40-41.

de emplear estos modelos se tiene documentada para casos de grupos de población específicos, ya que fueron diseñados para ámbitos, circunstancias y características concretas de la población destinataria. Estos modelos constituyen un punto de partida para enriquecer y analizar la experiencia educativa en el campo de interés, en colaboración con otros actores de la sociedad con experiencias complementarias.

- La dirección ejecutiva responsable del tema diseñó y desarrolló un procedimiento colaborativo, definido y organizado, para la puesta en operación de los programas que ha permitido focalizar, descentralizar, instrumentar y evaluar las intervenciones educativas asociadas al enfoque de educación cívica adoptado por el Instituto. Dicho procedimiento, ofrece una plataforma sobre la cual construir nuevos modelos de intervención con la participación de otros actores externos.

4.2.2.2. Debilidades

En contraste con los factores anteriormente descritos, se detectaron algunos elementos que, aun dentro del campo de acción y decisión del Instituto, han limitado el alcance de algunas de las acciones en materia de educación cívica. Originados por distintas causas, los más relevantes se describen a continuación.

En lo relativo al impacto de las herramientas empleadas por el Instituto en sus intervenciones educativas:

- La práctica de los modelos educativos es limitada para detonar cambios por sí solos. Hace falta un proceso de complementación con otro tipo de intervenciones educativas enfocadas al propósito de favorecer la formación de ciudadanía en y para la participación efectiva. En consecuencia, el doble objetivo de modificar los rasgos de la cultura política actual para que pueda caracterizarse como auténticamente democrática y eliminar progresivamente los factores que afectan la convivencia democrática en el país, no podrá lograrse exclusivamente a través de procesos educativos, sino por medio de la participación de la ciudadanía que esos procesos detonen: una participación continua, articulada con distintos actores sociales y orientada a objetivos que pueda estar apoyada por actores gubernamentales y políticos.

En lo que corresponde a limitaciones propiamente organizacionales, destacan los siguientes elementos:

- La necesidad de posicionar la agenda de educación cívica entre los objetivos centrales de la Institución sin restar centralidad a la misión institucional de organizar los procesos electorales, sino incorporando en sus planes y programas la formación de ciudadanía y el fomento a la participación ciudadana.
 - El nivel de colaboración entre el Instituto y otros organismos del sector público, social o privado para enriquecer, definir e implementar los modelos educativos propuestos por el IFE es todavía insuficiente. Pese a que se detectó como una fortaleza la existencia de aliados potenciales para el Instituto en el cumplimiento de sus tareas en educación cívica, su aprovechamiento está limitado por la ausencia de una política estratégica de formación de alianzas orientadas a objetivos y metas específicas. Esta situación ha dificultado en ocasiones el aprovechamiento pleno del conjunto de convenios que el IFE ha firmado con distintas organizaciones públicas, sociales y privadas.
 - El objetivo de dotar a todos los funcionarios de la estructura desconcentrada del Instituto, responsables directos de la operación de los programas en materia de educación cívica, con las competencias requeridas para operar eficazmente las tareas cotidianas asociadas a los procesos de formación de ciudadanía es todavía una tarea inconclusa.
-

4.2.3. Interacción de los elementos detectados

El contraste entre las oportunidades y amenazas que enfrenta el Instituto para dar cabal cumplimiento a la misión que se propone en el siguiente capítulo, muestra un reto importante para impulsar la estrategia de educación cívica propuesta. Las oportunidades disponibles ofrecen un campo de acción para el cumplimiento de la misión que, sin embargo, está limitado por factores estructurales cuya modificación sólo es previsible en el largo plazo, y ello sólo como resultado de una acción continua y concertada entre distintos actores sociales cuyos objetivos no están alineados actualmente.

El objetivo institucional de promover la formación de ciudadanía a través de procesos de educación cívica que estimulen la participación, encuentra en la incidencia en políticas públicas, un campo de acción natural que es fundamental aprovechar. Es en este sentido que deben enfocarse las oportunidades detectadas: el consenso creciente en torno a un enfoque integral para el ejercicio de la ciudadanía, como base para construir una democracia orientada con este propósito, el apoyo formal de las instituciones públicas del

país a ese enfoque; la recuperación de las experiencias de participación en materia de derechos humanos y del interés por participar de sectores específicos de la población; el diseño de programas con base en los factores de efectividad detectados, en colaboración fortalecida con el conjunto de actores sociales que podrían ser aliados potenciales del Instituto para este tipo de proyectos, fomentando que la ciudadanía, con su acción organizada, comience a condicionar los problemas centrales que afectan a la convivencia política democrática.

Por ello es necesario diseñar e instrumentar, una estrategia orientada a formular acciones institucionales para contribuir a que los mexicanos y mexicanas cuenten con las herramientas necesarias para incidir, por medio de la participación, en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, de su capacidad de agencia, entendida como la modificación de las condiciones de su entorno mediante procesos eficaces de incidencia en las políticas públicas que los afectan, en la detección y remoción de las barreras para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, en la apropiación progresiva del campo de lo público, pero siempre con apego a valores, principios y prácticas democráticas.

La transversalización de la política de educación cívica a otros temas y agendas impulsadas por el Instituto, potenciarán el aprovechamiento de una estrategia orientada a fomentar la participación ciudadana en incidencia sobre políticas públicas en conjunto con actores clave de la sociedad (autoridades federales y locales, organizaciones partidistas y sindicales, organismos de la sociedad civil, organismos del sector privado), a través de procesos que estimulen y canalicen la participación de la ciudadanía.

En función del análisis de los factores institucionales que limitan la capacidad del Instituto para aprovechar las oportunidades que ofrece el entorno, a fin de cumplir su misión en materia de educación cívica, se vislumbran al menos tres ámbitos de acción para impulsar cambios a través de la estrategia que se propone.

a) En el ámbito social:

- La capacidad de incidencia del IFE para incentivar una apropiación generalizada del tema de educación cívica en el contexto social mexicano es limitada. Por ello, resulta conveniente considerarla como un resultado de largo plazo derivado de la exitosa realización de objetivos más cercanos. Uno de esos objetivos es la generación de los estímulos adecuados para construir una masa crítica, entre diversos actores interesados, que pueda acompañar los esfuerzos del Instituto en la materia. Esta masa crítica será el acervo fundamental que propicie los procesos para incentivar el aprendizaje de la ciudadanía en el ejercicio mismo de sus derechos, mediante experiencias orientadas a incidir en la transformación de sus

condiciones sociales: la participación en el diseño y seguimiento de políticas públicas; detección y remoción de los obstáculos al ejercicio de sus derechos ciudadanos; la apropiación y revaloración del espacio público. Ello siempre mediante el conocimiento, ejercicio y arraigo de valores y prácticas democráticas, que fortalezcan la convivencia cívica democrática como rasgo central de la cultura política en el país.

b) En el nivel institucional:

- La Dirección Ejecutiva Capacitación Electoral y Educación Cívica deberá promover la revisión de los criterios de operación organizacional, a fin de mejorar los incentivos para el desempeño orientado a resultados en la materia de esta estrategia. De manera paralela buscará fortalecer los canales de comunicación y colaboración a nivel institucional, tanto entre áreas centrales del Instituto, como entre éstas y la estructura desconcentrada, para transversalizar la estrategia dentro de la institución y fortalecer los vínculos estratégicos con actores externos.

Los elementos aquí señalados deberán examinarse a la luz de un conjunto de orientaciones estratégicas que se presentarán en el capítulo siguiente, para definir así las brechas que, propuestas a manera de objetivos estratégicos, se atenderán a través de la instrumentación de un conjunto de líneas de acción que conforman la estrategia planteada en este documento.

5. ELEMENTOS DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA

El esfuerzo de planeación que propone el IFE en relación con su responsabilidad en el campo de la educación cívica aspira a contribuir en la modificación de las condiciones que limitan el ejercicio pleno de la ciudadanía. Para ese fin se plantea el diseño de una política pública de educación cívica para el desarrollo de la cultura democrática en México. Se fortalecerán las capacidades del Instituto para que en asociación con distintos actores del Estado y la sociedad, contribuya a generar condiciones políticas, políticas públicas y procesos educativos que hagan posible el ejercicio de la ciudadanía en México como vía para mejorar la calidad de la democracia. Este es el núcleo central de una estrategia que recupera las aspiraciones, orientaciones y aprendizajes del Instituto en sus 20 años de existencia.

En este capítulo se presentan los elementos centrales que orientan y fundamentan la Estrategia: la misión con la cual el Instituto interpreta y asume su mandato constitucional en materia de educación cívica, la visión que aspira realizar con su intervención, los valores que guían sus acciones, así como los principios orientadores que definen la manera de implementar la educación cívica en el marco de la presente estrategia. En estos elementos se recuperan los aspectos centrales de los marcos jurídico y conceptual, a partir de los cuales se formula el planteamiento de la estrategia.

5.1. MISIÓN

Misión Institucional

La misión del IFE es promover el fortalecimiento de la democracia en México mediante la organización eficiente de los comicios federales, para contribuir a la consolidación del sistema político y garantizar el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.¹¹¹

Misión en materia de educación cívica

Promover que las personas convivan y participen en los asuntos públicos, para que contribuyan al desarrollo democrático de su entorno y de México.

Esta contribución la lleva a cabo el Instituto mediante una política pública orientada a diseñar, probar y evaluar medios eficaces para formar y ejercer competencias cívicas; promover que estos medios sean implementados por otros actores interesados en la formación y la participación ciudadana; asesorar y colaborar con instituciones públicas y organizaciones sociales en materia de educación cívica y

¹¹¹ Ver *Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2011*, aprobadas por el Consejo General del Instituto en sesión celebrada el 30 de junio de 2010, p. 10

formación ciudadana; y promover el diseño de políticas públicas que favorezcan el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

5.2. VISIÓN

Visión institucional

El IFE es un organismo público autónomo, eficiente, que con credibilidad y confianza, contribuye al desarrollo del régimen democrático y la transmisión pacífica del poder político del país¹².

Visión en materia de educación cívica

El IFE contribuye, mediante su función de educación cívica, a la generación de políticas públicas, mecanismos y procesos de participación y educación para la construcción de ciudadanía a efecto de favorecer el desarrollo democrático de México.

Para que la visión en materia de educación cívica se vea alcanzada es necesario que el universo de la población que participó directa o indirectamente en los procesos educativos realizados bajo la coordinación del Instituto, se reconozca como titular de derechos y sujeto de obligaciones en tanto miembro de una comunidad, con capacidad de transformar su entorno a través de la participación colectiva y organizada.

Ese universo usa, en consecuencia, los instrumentos y mecanismos democráticos (de manera destacada el voto libre y razonado), para ejercitar sus derechos, proponer soluciones a problemas públicos y ejercer control sobre partidos políticos, autoridades y servidores públicos.

Además, las autoridades, instituciones públicas, partidos políticos nacionales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales con los que el Instituto generó sinergias, incorporaron prácticas, mecanismos y políticas públicas que favorecen el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Tales prácticas, mecanismos y políticas constituyen una base para el desarrollo progresivo de mejores prácticas susceptibles de ser adoptadas en diversos ámbitos para la gestión de los asuntos públicos.

De tal forma, al concluir la vigencia de la ENEC:

- El IFE habrá impulsado políticas públicas que favorecen la construcción de ciudadanía mediante la identificación, análisis y promoción de prácticas y mecanismos de participación ciudadana democrática y equitativa, en acuerdo y colaboración con autoridades de los tres niveles de gobierno, con instituciones públicas, con los partidos políticos nacionales, con organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales.
- El IFE habrá producido indicadores y socializado información sobre prácticas y condiciones determinantes en el ejercicio de la ciudadanía con la participación de diversos actores sociales (académicos, instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), medios de comunicación e instituciones públicas que inciden en la toma de decisiones para el diseño de políticas públicas.
- El IFE contará con medios eficaces que diversos actores utilizan para contribuir a promover “la educación en y para la participación” atendiendo a diferentes niveles del ejercicio de la ciudadanía, desde el reconocimiento de la titularidad de derechos hasta la capacidad para intervenir en problemas centrales de la agenda pública (desigualdad, acceso a la justicia, seguridad, entre otros).

5.3. VALORES QUE ORIENTAN LA ACCIÓN DEL INSTITUTO

En apego a las disposiciones legales que sustentan la actuación del Instituto, las acciones de las distintas áreas de la institución que participen en los programas derivados de la política pública de educación cívica propuesta se rigen por los siguientes valores:

CERTEZA. *Todas las acciones que se desempeñen estarán dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos; sus resultados serán completamente verificables, fidedignos y confiables.*

LEGALIDAD. *En el desempeño de estas funciones se observará escrupulosamente el mandato constitucional que los delimita y las disposiciones legales que los reglamentan.*

INDEPENDENCIA. *Los procesos de deliberación y toma de decisiones se realizarán con absoluta libertad y responderán única y exclusivamente al imperio de la ley, sin atender presiones de cualquier poder establecido.*

IMPARCIALIDAD. *Se reconocerá y velará permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando cualquier interés personal o preferencia política a esos valores.*

OBJETIVIDAD. *En el desarrollo de las actividades prevalecerá un reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y los hechos se interpretarán por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.*

5.4. PRINCIPIOS ORIENTADORES

Para que la ENEC se desarrolle en coherencia con la Misión, la Visión y los Valores institucionales, es necesario que en todo el proceso de gestión de la misma, se observen los siguientes principios:

Pluralidad

Todos los programas y proyectos de la ENEC deben atender de manera efectiva la gran diversidad social y cultural que caracteriza a la población mexicana, como riqueza y condición para el ejercicio de derechos y refrendando el carácter de política pública nacional de la Estrategia. En consecuencia, los programas y proyectos deben promover en su desarrollo la colaboración de otras instituciones del propio Estado, de organizaciones de la sociedad civil, de partidos y asociaciones políticas nacionales. Esta participación multiactoral se orienta a generar procesos incluyentes, fundamentales para la construcción de ciudadanía.

Equidad

Todos los programas y proyectos de la ENEC deben partir de la identificación de condiciones que reproducen la desigualdad social, reconociéndola como obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía y como factor que resta sustentabilidad a la democracia. Para ello es necesario incorporar el enfoque de género y el de interculturalidad de manera transversal en toda la Estrategia, así como el enfoque de juventud en la atención a población adolescente y joven. Estos enfoques previenen el riesgo de aplicar los mismos "medios" a sectores que por, la situación de exclusión o discriminación que les afecta, requieren de medidas afirmativas que contribuyan a cerrar esas brechas de inequidad que limitan su participación en condiciones de igualdad. Además, en los casos que sea adecuado, los proyectos deberán focalizarse en los sectores de la población que enfrentan mayores restricciones para el ejercicio de sus derechos.

Integralidad

Todos los programas y proyectos de la ENEC deben desarrollarse teniendo en cuenta que la Estrategia es una política educativa que se fundamenta en una comprensión integral de la ciudadanía, y por lo tanto, las líneas de acción que la estructuran están interconectadas. Esta característica fundamental de la ENEC exige que el proceso de implementación se oriente a vincular las acciones, productos y resultados de los programas y proyectos que corresponden a cada una de las líneas de acción entre sí, favoreciendo la sinergia y el

trabajo sistemático que integra las distintas fases de los procesos: investigación, planeación, seguimiento, evaluación y sistematización.

Pertinencia

La instrumentación adecuada de los programas y proyectos de la ENEC exige que tanto el Instituto, a través de sus órganos desconcentrados, como las organizaciones civiles y los organismos públicos o privados que participan en su puesta en práctica, adapten las acciones propuestas a los diversos contextos locales, a las necesidades y condiciones sociales prevalentes, de manera que respondan efectivamente a la solución de problemas o demandas concretas de la ciudadanía en cada lugar. La atención a este principio supone una constante tarea de diagnóstico de la realidad local y la revisión y ajuste de los programas y proyectos institucionales, en función de las tendencias que se van configurando desde las prácticas y los contextos locales.

Relevancia

El carácter educativo de los programas y proyectos de la ENEC deberá reflejarse en la aplicación práctica que el conjunto de actores participantes, -las y los ciudadanos, organizaciones civiles, organismos públicos y privados- hacen de la información, saberes, destrezas y valores democráticos que el Instituto promueve, coadyuvando de esta manera en la generación de cambios culturales que mejoren la calidad de la democracia mexicana. Propiciar esta aplicación práctica a través de procesos participativos favorece la conformación y fortalecimiento de redes sociales que vinculan la solución de problemas y demandas locales, al impulso de procesos nacionales de más largo alcance, mejorando de esta manera las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

Articulación

El sentido transformador de los programas y proyectos de la ENEC requiere no sólo de la concurrencia y colaboración de diversos actores, sino de la creación, el fortalecimiento y ampliación de los vínculos entre las organizaciones de sociedad civil y entre éstas y los organismos públicos. Por ello, la colaboración que se busca en todos los programas y proyectos de la Estrategia debe estimular la relación respetuosa y democrática, la progresiva coincidencia en objetivos de largo plazo y la confianza mutua basada en el cumplimiento responsable de lo convenido en el marco de la legalidad.

Transparencia

Todos los programas y proyectos de la ENEC, en las distintas fases de su desarrollo, deben producir información que sirva para dar cuenta de las razones que llevan al Instituto a instrumentarlos como medio para el logro de los objetivos que la Estrategia se propone. Esta información debe estar al alcance de la ciudadanía en general, garantizando su publicidad y la rendición de cuentas.

6. ESTRATEGIA NACIONAL Y PLAN DE GESTIÓN

La Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática (ENEC) analiza y define la orientación, propósitos y alcance de las acciones que el Instituto Federal Electoral realizará durante el periodo de 2011 a 2015, para dar cumplimiento a su mandato constitucional y legal en la materia.

En esta sección se ofrece una perspectiva detallada sobre los principales elementos que caracterizan e integran la ENEC. En las siguientes líneas se explicitan, en primer término, la naturaleza, alcance y características generales de la ENEC. Posteriormente, se ofrecen los elementos básicos que conforman la estructura de su plan de gestión, a saber: objetivos estratégicos; líneas estratégicas y caracterización sucinta de los programas y proyectos previstos para alcanzar dichos logros. Finalmente se presenta el esquema de seguimiento y evaluación de la estrategia.

Cabe señalar que la definición puntual de cada programa y proyecto específico (plazos, metas, responsables, recursos, métricas, indicadores y fuentes de verificación) será presentada por la DECEYEC, a las instancias correspondientes, para su conocimiento, análisis y correspondiente aprobación, en una etapa inmediata subsecuente. De tal forma que las definiciones que a continuación se presentan describen de manera general los programas, como instrumentos para concretar las líneas de acción estratégicas propuestas, así como los proyectos que derivan de las mismas, con la previsión que éstos aún podrían presentar adecuaciones o ajustes concretos y específicos en la siguiente etapa.

Se favorecerá en su diseño el uso de la metodología de marco lógico, a fin de identificar con claridad la aportación de las actividades de cada proyecto a los propósitos y objetivos de la estrategia.

6.1 NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE DE LA ENEC

La Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática requiere fortalecer la cooperación entre el Instituto y otros actores sociales para remover progresivamente los obstáculos centrales que limitan la calidad de la convivencia política democrática en el país, por medio de la construcción eficaz de ciudadanía.

La ENEC se sustenta y responde de forma integral a las definiciones estratégicas para la toma de decisiones:

- 1) El **concepto** y la **Misión** de educación cívica que asume el Instituto, acorde con el marco conceptual que el IFE ha adoptado desde 2004 para sus políticas de educación cívica, con el que se interpreta el mandato legal correspondiente.
- 2) Los **problemas estratégicos** de la cultura política democrática en México, examinados a partir de los rasgos fundamentales de la *convivencia política democrática*, así como de las condiciones políticas del *Estado* y del *régimen político* que las influyen, derivadas del enfoque explicado en el marco conceptual, y
- 3) La **Visión institucional** en materia de educación cívica para el periodo de 2011 a 2015.

En este conjunto de definiciones estratégicas se desprenden una serie de directrices de acción que determinan la naturaleza, características y alcance de la nueva estrategia:

- 1) En su declaración de Misión, el Instituto asume su responsabilidad pública en materia de educación cívica desde un claro **rol de promoción, mediación y supervisión** de condicionantes de la construcción de ciudadanía a partir del cual propicia la sinergia con otros actores públicos y privados clave.
- 2) La nueva estrategia reconoce que el Instituto **no posee** ni todos los recursos (información, financieros, personal, etc.), ni todos los conocimientos que demanda una tarea de este alcance. En correspondencia, requiere de la participación de otros actores relevantes, tanto en la generación e implementación de propuestas educativas, como en la formulación de políticas públicas que favorezcan condiciones (legales, institucionales, etc.) para el ejercicio efectivo de la ciudadanía. Esto le implica asumir un **rol de concertación** con otros actores en favor de la formación ciudadana para la consolidación democrática.
- 3) La estrategia identifica de forma clara y precisa una de las áreas de resultados en donde la capacidad, legitimidad y experiencia del Instituto puede agregar valor público relevante: el **desarrollo de modelos y medios educativo-pedagógicos eficaces** para formar y ejercer capacidades y competencias cívicas entre distintos segmentos de la población.
- 4) Asimismo, identifica un área de resultados en la que el Instituto debe asumir un rol más relevante para fortalecer su tarea de promoción y concertación con otros actores: la **generación y socialización de información relevante** en materia de cultura política democrática y construcción de ciudadanía.

- 5) Se advierte también que la tarea de promoción de cultura política democrática y construcción de ciudadanía del Instituto está determinada por **factores o tendencias** en los niveles del régimen político y del Estado. Aún y cuando no están bajo su control directo, estos factores son determinantes para el cumplimiento de su Misión. Por lo tanto, el Instituto considera fundamental desarrollar acciones de colaboración y concertación política encaminadas a promover el diseño de políticas públicas y buenas prácticas para garantizar el ejercicio de la ciudadanía, entre autoridades, legisladores, instituciones gubernamentales, partidos políticos, organismos públicos e instancias estratégicas de la sociedad.

6.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

En correspondencia con la visión que el Instituto asume con la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el desarrollo de la cultura política para el periodo de 2011 a 2015, se definen los siguientes objetivos o logros estratégicos a alcanzar:

Objetivo I. Contribuir al diseño e implementación de prácticas y políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía en México.

Objetivo II. Generar y socializar información relevante sobre prácticas y condiciones determinantes de la construcción de la ciudadanía que contribuya a la deliberación y acción pública.

Objetivo III. Desarrollar e implementar procesos y medios educativos eficaces que promuevan el aprecio por lo público y contribuyan a generar la capacidad de agencia de las y los ciudadanos.

6.3. LÍNEAS ESTRATÉGICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS

A continuación se presentan, en función de los objetivos derivados de la visión, las tres líneas estratégicas, mismas que se instrumentan a través de cinco programas institucionales sustantivos y dieciséis proyectos enfocados a atender los aspectos prioritarios de la problemática del entorno identificada en los diagnósticos y que se orientan al cumplimiento de la misión y visión de la educación cívica del Instituto.

El conjunto de líneas, programas y proyectos que se presentan en este apartado, conforman el plan de gestión de la ENEC, se describen las acciones concretas enfocadas al cumplimiento de los objetivos planteados.

Las líneas estratégicas de la ENEC son las siguientes:

Línea estratégica I: Impulso de políticas públicas para la construcción de ciudadanía

Línea estratégica II: Generación y socialización de información sobre prácticas y condiciones determinantes para la construcción de ciudadanía.

Línea estratégica III: Educación en y para la participación

La descripción general de cada una de ellas, así como de los programas y proyectos que las conforman, se presenta a continuación:

Línea estratégica I: Impulso de políticas públicas para la construcción de ciudadanía.

El ejercicio de la ciudadanía demanda de la decisión autónoma y el desarrollo de capacidades y conocimientos por parte de los ciudadanos/as para intervenir en los asuntos públicos. Pero requiere asimismo de la existencia de leyes y reglamentos, políticas públicas y prácticas culturales que reconozcan y faciliten al ciudadano individual y colectivamente ejercer su derecho a participar en las decisiones que afectan la vida de su comunidad. Es por ello que para contribuir a la construcción de ciudadanía, no basta con desarrollar procesos formativos dirigidos a las y los ciudadanos; es necesario coadyuvar en el diálogo, la concertación y el acuerdo político de la ciudadanía con las autoridades responsables, con los legisladores, con funcionarios públicos de las instituciones encargadas, según sea el caso, para que tomen acciones a favor de remover obstáculos para la participación ciudadana efectiva.

Una manera de contribuir a que gobiernos, legisladores, funcionarios, líderes de partidos políticos, entre otros actores, se dispongan a reconocer e impulsar la participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos, es promover el conocimiento y adopción de buenas prácticas de gobierno sustentadas en modelos de participación ciudadana para diseño, instrumentación y evaluación de políticas públicas o bien, en la puesta en marcha de políticas públicas que han probado su efectividad en la solución de problemáticas que interesan a la población. Algunos ejemplos de lo anterior, son aquellas que tienen que ver

con el acceso a la justicia, la igualdad de oportunidades para el desarrollo, las decisiones en materia de seguridad pública o en generación de empleo, por mencionar algunas.

Otro elemento que acompaña esta vía, es el uso de la información sobre condiciones que obstaculizan o favorecen el ejercicio de la ciudadanía para influir en la opinión pública y generar exigencia social que incentive a las autoridades a modificar su actuación. A este tipo de procesos, que centran su atención en la modificación de las visiones y prácticas políticas no democráticas en la relación gobierno-sociedad, se orienta la línea estratégica I: Impulso de políticas públicas para la construcción de ciudadanía.

Esta línea de acción se desarrolla a través de dos programas: *“Impulso a prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía”* y el *“Monitoreo ciudadano para la actuación prodemocrática”*. Ambos se alimentan de la información generada a través del “Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía”, programa que está contemplado en la línea estratégica II.

En el primer caso se emplea la información sobre experiencias exitosas de participación ciudadana en políticas públicas, así como la identificación de aquéllas que han producido resultados satisfactorios en la solución de problemáticas sociales relevantes. En el segundo caso, se emplea la información generada a través del sistema de indicadores de la calidad de la ciudadanía para dar cuenta de los avances o retrocesos en el estado de construcción de la ciudadanía o bien, se usa la información sobre temas relevantes para la construcción de la agenda pública. En ambos casos, la generación de informes especiales se convierte en una herramienta para incidir en cambios de actuación y toma de decisiones a favor de la participación ciudadana efectiva.

Programa 1. Impulso a prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía.

Descripción general

Este programa impulsa la adopción y aplicación de buenas prácticas en materia de política pública que favorecen la efectividad de la participación ciudadana, por parte de gobiernos, instituciones públicas y legisladores. Estas “buenas prácticas” son identificadas por el IFE a través del Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía.

Por la relevancia que adquieren ciertos temas de la agenda pública para la diversidad de grupos que conforman la población mexicana, como se destaca en el diagnóstico de la ENEC, este programa define tres campos temáticos para la incidencia en políticas públicas. Cada uno de esos campos delimita el ámbito de acción de los proyectos que componen el

programa: políticas en equidad y desarrollo; políticas en seguridad y justicia; y políticas de participación política democrática y equitativa.

Objetivo

Promover ante legisladores, autoridades e instituciones públicas, de los tres niveles de gobierno, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía. Lo anterior a través del estudio y socialización de prácticas exitosas en la materia.

Vinculación externa e interna

A nivel externo, el Programa requiere la vinculación con legisladores, autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, partidos políticos nacionales que influyen en la generación de políticas públicas y OSC que desarrollan prácticas y mecanismos de participación ciudadana efectiva.

A nivel interno, el Programa requiere de la articulación de la DECEyEC con el Consejo General para impulsar la adopción y aplicación de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas tanto en legisladores, autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno como al interior de los partidos políticos.

Métricas

- Convenios firmados con autoridades e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno para la adopción y aplicación de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía.
- Dependencias de los tres niveles de gobierno que adoptan y aplican buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que favorecen la construcción de ciudadanía.
- Instituciones públicas que adoptan y aplican buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en temas de equidad, desarrollo, seguridad y justicia, que favorecen la construcción de ciudadanía.
- Partidos políticos nacionales que adoptan y aplican buenas prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa favoreciendo en su interior la construcción de ciudadanía.
- Iniciativas presentadas y aprobadas por legisladores que mediante la adopción e implementación de buenas prácticas promuevan la construcción de ciudadanía.

Proyectos que integran el programa

El programa se despliega a través de cuatro proyectos diferenciados: i) Fomento de prácticas y políticas en equidad y desarrollo; ii) Fomento de prácticas y políticas en seguridad y justicia; iii) Fomento de prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa; y iv) Fomento de espacios de deliberación y encuentro para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos. A continuación se describe de manera general cada uno de ellos.

Proyecto 1.1. Fomento de prácticas y políticas en equidad y desarrollo.

Este proyecto se orienta al análisis de prácticas ciudadanas que buscan incidir en la solución de problemas que limitan el desarrollo equitativo y/o políticas públicas que han probado su efectividad para solucionar problemas relacionados con un desarrollo sustentable, que promueva la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, así como la no discriminación de minorías por razones étnicas, raciales, políticas, de preferencia sexual, de discapacidad o de cualquier otra índole.

Las experiencias exitosas identificadas a través del Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía relacionadas con esta materia serán analizadas, mediante estudios de caso, a efecto de seleccionar las mejores. Dicha investigación busca indagar los factores de efectividad presentes en la experiencia, ya sea de prácticas ciudadanas o bien de las políticas públicas instrumentadas por alguna autoridad, de manera que el IFE cuente con información sistematizada que le permita proponer a la autoridad correspondiente la adopción de esta "buena práctica".

El proceso de gestión con la autoridad correspondiente puede ser respaldado por la participación de organizaciones de la sociedad civil, por académicos e investigadores, por legisladores y/o por medios de comunicación y formalizado a través de acuerdos para el impulso y adopción de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en equidad y desarrollo que favorezcan la construcción de ciudadanía. La DECEyEC dará seguimiento al proceso para evaluarlo y sistematizar los aprendizajes.

Proyecto 1.2. Fomento de prácticas y políticas en seguridad y justicia.

Este proyecto se orienta al análisis de prácticas ciudadanas que buscan incidir en la solución de problemas relacionados con la seguridad pública y el acceso a la justicia para las víctimas del delito, así como de políticas públicas que han probado su efectividad para

solucionar problemas relacionados con la impunidad y la violación a derechos humanos, sobre todo en el caso de sectores de la población que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

El procedimiento para el desarrollo del proyecto es muy semejante al descrito en el proyecto anterior. Los resultados esperados tienen que ver con concretar acuerdos con legisladores, autoridades y/o instituciones en los tres niveles de gobierno para el impulso y adopción de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en seguridad y justicia que favorezcan la construcción de ciudadanía.

Proyecto 1.3. Fomento de prácticas y políticas para la participación política democrática y equitativa.

Este proyecto se orienta al análisis de prácticas ciudadanas que buscan incidir en la solución de problemas relacionados con la inequidad en la participación política, por razones de género en: partidos políticos; instituciones públicas y órganos de gobierno del ámbito federal, local y municipal. Así como políticas públicas que han probado su efectividad para solucionar problemas relacionados con la baja representación de las mujeres en todos los espacios de toma de decisiones y las medidas que favorecen la discriminación por razones de género, etnia, raza, preferencia sexual, discapacidad, entre otras, impidiendo la igualdad de oportunidades para la participación política.

Como en los casos anteriores, el proyecto se desarrolla de la misma manera. Los resultados esperados están relacionados con concretar acuerdos con partidos políticos, legisladores, autoridades y/o instituciones en los tres niveles de gobierno para el impulso y adopción de buenas prácticas en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de igualdad de oportunidades para la participación política entre hombres y mujeres.

Proyecto 1.4. Fomento de espacios de deliberación y encuentro para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

Este proyecto se orienta a promover espacios de información y deliberación que contribuyan al fortalecimiento del régimen de partidos políticos en México, al propiciar dos tipos de procesos. Por un lado, la promoción de espacios y acciones que fomenten entre la ciudadanía un mayor conocimiento sobre la función social (canalización de demandas) e institucional (conformación de gobierno) de los partidos. Y por el otro, espacios de reflexión y debate que contribuyan a identificar desafíos y alternativas de

solución para fortalecer el régimen de partidos en México, y por ende, la confianza ciudadana hacia este actor central en una democracia.

Por sus características, este proyecto se dirige a grupos de población amplios, es decir a ciudadanas y ciudadanos en lo general, así como a representantes de partidos políticos, integrantes de organizaciones de sociedad civil y de instituciones educativas y de investigación. Los resultados esperados se identifican en el logro de una mayor participación de ciudadanas y ciudadanos en encuentros de deliberación con representantes de partidos políticos que contribuyan a valorar la importancia de éstos, y por ende de su fortalecimiento, para el mejoramiento mismo de la democracia.

Temporalidad

Si bien los proyectos correspondientes a este Programa marcan como inicio de su instrumentación el año 2013, previo a ello se avanzará en la generación de información, correspondiente al Programa 3 (2011-2012) de la línea II.

Proyectos	Temporalidad				
	2011	2012	2013	2014	2015
1.1. Fomento de prácticas y políticas en equidad y desarrollo.					
<i>Planeación, diseño, construcción</i>					
<i>Instrumentación</i>					
1.2. Fomento de prácticas y políticas en seguridad y justicia.					
<i>Planeación, diseño, construcción</i>					
<i>Instrumentación</i>					
1.3. Fomento de prácticas y políticas en participación política democrática y equitativa.					
<i>Planeación, diseño, construcción</i>					
<i>Instrumentación</i>					
1.4. Fomento de espacios de deliberación y encuentro para el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.					
<i>Planeación, diseño, construcción</i>					
<i>Instrumentación</i>					

Programa 2. Monitoreo ciudadano para la actuación prodemocrática**Descripción general**

El programa de "Monitoreo ciudadano para la actuación prodemocrática" está orientado a suscitar la deliberación de la sociedad en torno a las condiciones y políticas que estimulan e inhiben la construcción de ciudadanía en México.

Con su implementación, el Instituto se plantea el desafío de ser reconocido como uno de los principales referentes de consulta en la materia que contribuye a producir información útil que enriquece el debate y la discusión de la agenda pública. Para su puesta en marcha es relevante la participación, en un marco de pluralidad, tanto de diversos actores sociales y políticos que acompañen, respalden y difundan sus resultados como, de actores especializados que participen en su análisis.

La instrumentación de este programa depende particularmente del proceso contemplado en el Proyecto de construcción de indicadores de calidad de ciudadanía ubicado en el Programa 3 de la línea estratégica II.

Objetivo

Promover la deliberación efectiva e informada de la sociedad en torno a prácticas políticas y políticas públicas que influyen en la construcción de la ciudadanía y la calidad de la democracia.

Vinculación externa e interna

A nivel externo, el Programa requiere la vinculación con académicos, universidades e instituciones educativas, instituciones públicas y OSC interesados en generar estudios sobre los factores que inciden en la construcción de ciudadanía y la calidad de la democracia.

A nivel interno, el Programa requiere la colaboración de las áreas del Instituto que realizan acciones de vinculación, tales como, el Centro para el Desarrollo Democrático, la Coordinación de Asuntos Internacionales y la Coordinación Nacional de Comunicación Social.

Métricas

- Cobertura de medios de comunicación que difunden los resultados de los informes país e informes especiales.

- Actores sociales y políticos que respaldan los resultados de los informes país e informes especiales y los reconocen como referentes en la materia.

Proyectos que integran el Programa

Proyecto 2.1. Informe país sobre calidad de la ciudadanía en México

El “Proyecto de informe país sobre calidad de la ciudadanía en México” se plantea contribuir a la discusión y debate público para la construcción de alternativas para la mejora de prácticas políticas y políticas públicas que favorezcan la construcción de la ciudadanía en nuestro país, en el ámbito local, estatal y nacional. Lo anterior se realizará mediante un informe bienal de alcance nacional. Se pretende que este informe sea reconocido como referente válido y confiable para el estudio y análisis del tema en el país, que cuente con la participación de actores diversos y plurales.

Este proyecto se dirige a instituciones públicas y autoridades de los tres niveles de gobierno, partidos políticos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otros actores sociales.

Proyecto 2.2. Informes especiales sobre temas de agenda pública para la construcción de ciudadanía y calidad de la democracia.

El proyecto “Informes especiales sobre temas de agenda pública para la construcción de ciudadanía y calidad de la democracia” está dirigido a instituciones públicas y autoridades de los tres niveles de gobierno, partidos políticos nacionales, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y otros actores sociales.

Su propósito está orientado a generar reportes especiales, reconocidos como referentes válidos, que contribuyan al debate y análisis sobre aspectos específicos de la agenda pública, particularmente aquellos identificados en el diagnóstico como factores estructurales que limitan la capacidad de agencia de las y los ciudadanos¹¹³.

¹¹³ Estos factores se desarrollan en el apartado cuatro del presente documento y se refieren tanto al régimen político como al Estado. En cuanto a régimen político, los factores vinculados son: i) limitantes a la participación ciudadana en los asuntos públicos, ii) limitada representatividad de los partidos políticos, iii) prácticas políticas que limitan la participación libre y autónoma de la ciudadanía en las elecciones. Y en cuanto al Estado: i) Permanencia de la desigualdad, la exclusión social y la pobreza que afectan el “piso mínimo” para el ejercicio de la ciudadanía, ii) amenazas contra la seguridad ciudadana y el estado de derecho, y iii) percepción ciudadana sobre las vías de acceso a la justicia.

Temporalidad

Si bien los proyectos correspondientes a este Programa marcan como inicio de su instrumentación el año 2013 y 2014 respectivamente, previo a ello se tiene que avanzar en la instrumentación del programa del Sistema nacional de indicadores de la calidad de la ciudadanía, que genera los insumos para la construcción tanto de los informes país como de los informes especiales.

Proyectos	Temporalidad				
	2011	2012	2013	2014	2015
2.1. Informe país sobre calidad de la ciudadanía en México					
<i>Planación, diseño, construcción</i>					
<i>Levantamiento de información</i>					
<i>Publicación de informe</i>					
2.2. Informes especiales sobre temas de agenda pública para la construcción de ciudadanía y calidad de la democracia					
<i>Planación, diseño, construcción</i>					
<i>Publicación de informes</i>					

Línea estratégica II: Generación y socialización de información sobre prácticas y condiciones determinantes para la construcción de ciudadanía.

A fin de convertir la construcción de ciudadanía en una tarea compartida por la sociedad en su conjunto, el IFE debe propiciar la vinculación de actores determinantes para la generación de prácticas y condiciones que favorezcan el desarrollo de la ciudadanía y de la cultura democrática. Un medio idóneo para lograr esta vinculación, es la generación e intercambio de información entre actores involucrados e interesados en la construcción de ciudadanía, aportando elementos para la toma de decisiones y la definición de acciones más precisas y efectivas.

Con esta finalidad, la Línea estratégica II de la ENEC se propone generar y socializar información útil para impulsar la construcción de ciudadanía. Se busca que esta información sea accesible, sistemática y permanente. En este proceso, el Instituto jugará un papel activo, tanto en la recopilación y sistematización de "buenas prácticas" ciudadanas e institucionales, como en la promoción de vinculaciones y articulaciones para producir y difundir este conocimiento entre diversos actores (instituciones públicas, educativas, organizaciones sociales y de la sociedad civil entre otros) en torno a redes de intercambio de información y saberes, propiciando un aprendizaje colaborativo que

contribuya al mejoramiento de dichas prácticas al tiempo que estimula la demanda social por las mismas.

Dos vertientes temáticas delimitan el campo de acción de esta segunda línea estratégica. La primera vertiente se avoca a la generación de indicadores de calidad de ciudadanía compartidos, que permitan poner en común referentes básicos sobre los aspectos a analizar y atender para la construcción de ciudadanía. La segunda vertiente fija su atención en las prácticas sociales y políticas, las políticas públicas y las estrategias y modelos educativos que han resultado eficaces para generar condiciones para el ejercicio de la ciudadanía.

La información generada desde esta línea de acción en torno a los indicadores de calidad de la ciudadanía, a las "buenas prácticas políticas y sociales" y a las políticas públicas que construyen ciudadanía, además de ser relevante para la acción en general del Instituto, alimenta directamente los programas de la Línea estratégica I "Impulso de políticas públicas para la construcción de ciudadanía", que como se señaló anteriormente, se propone utilizar este conocimiento para promover que autoridades, instituciones políticas y sociedad civil organizada modifiquen sus prácticas y mejoren las condiciones para el ejercicio de derechos.

Asimismo, el intercambio de información y saberes que promueve esta segunda línea estratégica permitirá la mejora de las estrategias y modelos educativos instrumentados tanto por el Instituto como por organizaciones de la sociedad civil y organismos públicos involucrados en la formación ciudadana que participen en estas redes de intercambio. Así, la línea estratégica II se vincula con los programas de la Línea estratégica III: Educación en y para la participación democrática. Estos aprendizajes derivarán en una producción más específica y especializada de métodos, herramientas y recursos didácticos que coadyuvarán a potenciar los resultados y alcances de los programas educativos.

La segunda línea estratégica de la ENEC se compone de un programa, el Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía, integrado por tres proyectos que responden a los campos temáticos que atienden: Construcción de indicadores de calidad de la ciudadanía, Sistematización de prácticas sociales y políticas para la construcción de ciudadanía y Sistematización de estrategias y modelos educativos para la formación ciudadana. A continuación se presenta el contenido central de cada uno de ellos.

Programa 3. Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía

Descripción general

La visión del Instituto en materia de educación cívica reconoce que la tarea de construcción de ciudadanía no puede recaer de manera exclusiva en una sola institución, sino que esta labor, por su extrema complejidad, sólo puede realizarse de manera eficaz mediante la confluencia de esfuerzos emprendidos en este sentido por diversos actores del Estado y la sociedad. De esta manera, el Instituto debe propiciar acciones encaminadas a detonar y vincular procesos de generación de información¹⁴⁹ útil para la construcción de ciudadanía y el mejoramiento de la calidad de la democracia. Esta información se considera una poderosa herramienta para potenciar el trabajo tanto del IFE, como de los actores involucrados en la formación ciudadana y en el impulso de la participación ciudadana efectiva.

El programa Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía tiene como propósito recopilar y sistematizar información especializada en la materia, que permita generar procesos de investigación, socialización y retroalimentación de saberes y prácticas de manera permanente entre actores diversos: instituciones públicas, educativas, organizaciones de la sociedad civil entre otros.

El Sistema Nacional de Información para la Construcción de Ciudadanía, se compone de campos temáticos complementarios que se definen por la producción de información que el Instituto considera necesaria para: i) la identificación de factores clave para la participación ciudadana efectiva, ii) identificación de las condiciones sociales, políticas y culturales que influyen en la calidad de la ciudadanía, y iii) el desarrollo de medios y procesos educativos eficaces para la formación de ciudadanía,

Objetivo

Generar e intercambiar información útil sobre el estado y desarrollo de la ciudadanía y la cultura política democrática en México mediante procesos participativos que retroalimenten los saberes y prácticas del propio Instituto, de organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y públicas de todo el país.

Vinculación interna y externa

¹⁴⁹ Entendiendo para los propósitos de este programa a la información como el conjunto organizado de datos **procesados**, que constituyen un mensaje que cambia el estado de conocimiento del sujeto o sistema que recibe dicho mensaje.

La instrumentación del programa requiere de manera obligada la participación de dos tipos de actores externos clave:

- Actores que generen información teórica, metodológica y estadística sobre condiciones para la construcción y ejercicio de la ciudadanía, tales como instituciones educativas, académicos-investigadores especializados en la materia y centros de investigación, Instituciones públicas tales como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, entre otros.
- Actores que generen información sobre prácticas educativas y/o participativas relativas a la construcción de ciudadanía, tales como instituciones públicas de atención directa a la población (SEDESOL, CONAFE, IFAI, IMSS); instituciones educativas (universidades, colegios, centros de capacitación etc.); gobiernos locales y municipales; organizaciones sociales (gremiales, territoriales, sectoriales) y de la sociedad civil. Cabe aclarar que las prácticas de construcción de ciudadanía mencionadas se refieren tanto a las que derivan de la colaboración directa con el IFE, como a las que de manera independiente llevan a cabo otros actores.

En el ámbito interno, se vinculará tanto a aquellas áreas que puedan aportar información sobre condiciones para el ejercicio de la ciudadanía como a las que faciliten los medios para compartir dicha información con todos los actores. En el primer caso, se encuentran el Registro Federal de Electores y la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral que concentran información sobre la participación ciudadana en los procesos electorales y el Centro para el Desarrollo Democrático con quien la DECEyEC puede compartir tareas de investigación y sistematización. En el segundo caso, la Unidad de Servicios de Informática cuya colaboración es necesaria para generar entornos virtuales de producción de información y retroalimentación de saberes.

Métricas

- Construcción de indicadores validados por académicos, instituciones y organizaciones sobre calidad de ciudadanía.
- Inventario de políticas públicas y sistematización de buenas prácticas que favorecen la construcción de ciudadanía.
- Inventario de estrategias, modelos y herramientas educativas que favorecen la construcción de ciudadanía.
- Instituciones y organizaciones que comparten y consultan información a través del Sistema Nacional de Información

- Visitas al portal de educación cívica para el intercambio de información sobre construcción de ciudadanía.
- Recursos de información sistematizada integrados al Sistema Nacional de Información.

Proyectos que integran el programa

El programa se despliega a través de tres proyectos diferenciados: i) Construcción de indicadores de calidad de la ciudadanía, ii) Sistematización de prácticas sociales y políticas para la construcción de ciudadanía iii) Sistematización de estrategias y modelos educativos para la formación ciudadana. A continuación se describe de manera general cada uno de ellos.

Proyecto 3.1. Construcción de indicadores de calidad de la ciudadanía

Este proyecto busca consensar, teórica y metodológicamente, un conjunto de indicadores¹³⁵ que den cuenta de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía a nivel nacional, permitan la elaboración de informes con rigor metodológico para constatar los avances o retrocesos en las condiciones que determinan el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía integral y la toma de decisiones estratégicas por parte de los actores responsables de instrumentar políticas públicas o elaborar leyes que favorezcan la construcción de ciudadanía.

La construcción de estos indicadores partirá de una convocatoria a académicos-investigadores y representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, con el fin de conjuntar conocimientos teóricos y experiencia práctica. Dichos actores desarrollarán y avalarán los indicadores en sesiones de trabajo coordinadas por el IFE.

Los indicadores así construidos serán utilizados por el programa de Monitoreo ciudadano para levantar información y elaborar el "Informe país sobre la calidad de ciudadanía" y los "informes especiales sobre temas de agenda pública" con el fin de promover la actuación prodemocrática para construcción de ciudadanía.

¹³⁵ Para propósitos del proyecto entendemos como indicador una medida de resumen, estadística o cualitativa, referente a la cantidad o magnitud de un conjunto de parámetros o atributos que permiten ubicar o clasificar las unidades de análisis con respecto a un marco conceptual o a metas u objetivos establecidos.

Como resultado inmediato y tangible de este proyecto se plantea contar con un instrumento eficaz para medir de manera periódica el estado y desarrollo de la ciudadanía en México consensado con actores académicos y políticos.

El procesamiento de la información producida por este sistema de indicadores permitirá, además, que todos los actores involucrados en la construcción de ciudadanía (académicos, instituciones educativas, organizaciones de sociedad civil, medios de comunicación e instituciones públicas, autoridades, legisladores, etc.) cuenten con un poderoso instrumento para la investigación especializada o bien para la toma de decisiones estratégicas en lo referente a sus prácticas educativas o políticas.

Proyecto 3.2. Sistematización de prácticas sociales y políticas para la construcción de ciudadanía

Con este proyecto se busca recopilar, sistematizar y analizar experiencias de prácticas sociales y políticas llevadas a cabo por individuos, organizaciones sociales y ciudadanas, partidos políticos entre otros, así como políticas públicas instrumentadas por autoridades de los tres niveles de gobierno e instituciones públicas que favorecen la construcción de ciudadanía, a fin de identificar los factores de efectividad que hay en ellas y producir información útil que contribuya a replicarlas. Esta información busca fortalecer las capacidades ciudadanas y las buenas prácticas en la materia. Es precisamente con esa intención que el presente proyecto se articula con la "Línea estratégica I", particularmente al Programa "Prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía".

Para su operación, el proyecto utilizará diversos procedimientos que permitan acceder a la información sobre una multiplicidad de experiencias, que se encuentra dispersa o que no está sistematizada. Por lo tanto será necesario combinar investigación de campo, investigación participativa e investigación documental para la conformación de un inventario de buenas prácticas sociales y políticas públicas que permita acceder a la información sistematizada sobre éstas que el Instituto publicará a través de un portal en internet.

La DECEyEC se apoyará para su labor de recopilación y sistematización en los órganos desconcentrados y en la colaboración con el Centro para el Desarrollo Democrático; así como en convocatorias dirigidas a organizaciones sociales y civiles; a funcionarios públicos y autoridades locales; a investigadores y en la relación con observatorios ciudadanos, nacionales y latinoamericanos, a fin de integrar redes de intercambio de información y sistematización de experiencias en materia de prácticas para la construcción de la ciudadanía.

Estas redes se retroalimentarán a través de un portal en internet, instrumento fundamental en esta Estrategia, para lograr la publicidad de la información como medio para el fortalecimiento de la capacidad de agencia de diversos actores ciudadanos. Se ha pensado en la conformación de redes y no de una sola red de intercambio, considerando distintos ámbitos de especialización (temáticos, geográficos, por tipo de población o sector, etc.) en que los interesados interactúen de acuerdo a su perfil o interés específico. Nuevamente, el portal posibilitará la conformación y desarrollo de las distintas redes con relativa autonomía entre ellas.

En este punto es importante enfatizar que el IFE administrará el portal, para garantizar su buen uso y funcionamiento, orientado a los fines que se persiguen. La producción de contenidos será compartida con el conjunto de usuarios internos y externos, favoreciendo que las redes de intercambio funcionen y se desarrollen en un espacio abierto y atractivo en el que sus integrantes se apropien de la información ahí contenida para socializar sus propias prácticas y fortalecerlas en un sentido democrático.

De este proyecto se derivarán los siguientes productos:

- Inventario de políticas públicas y buenas prácticas que favorecen la construcción de ciudadanía publicado en el portal.
- Documentos de sistematización de experiencias ciudadanas y de políticas públicas que han resultado eficaces para la construcción de ciudadanía.
- Redes de intercambio de información y producción de conocimiento con organizaciones de la sociedad civil, investigadores y académicos, instituciones públicas, funcionarios y ciudadanos/as que protagonizan o estudian experiencias de participación ciudadana y diseño, instrumentación y/o evaluación de políticas públicas que favorecen el desarrollo democrático y la construcción de ciudadanía.

Proyecto 3.3. Sistematización de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana

Este proyecto busca hacer visibles y accesibles estrategias y modelos educativos de formación de ciudadanía que el propio Instituto, otras instituciones públicas y educativas así como organizaciones de la sociedad civil, instrumenten de manera exitosa, generando redes de intercambio de información entre estos actores.

Para ello, se convocará de manera amplia, la participación de funcionarios públicos; organizaciones de la sociedad civil; académicos; docentes y educadores, para que evalúen y sistematicen o bien difundan la sistematización de este tipo de estrategias y modelos

educativos. Esta información se publicará a través del portal electrónico que el Instituto coordinará para su buen funcionamiento y alimentará con sus propios modelos y materiales educativos.

Si bien, la manera de operar de este proyecto tiene similitudes con el proyecto 3.2 Sistematización de prácticas sociales y políticas para la construcción de ciudadanía, la naturaleza de la información es distinta, así como los actores que la generan, razones que hacen conveniente la existencia de proyectos específicos.

De este proyecto se derivarán los siguientes productos:

- Inventario de estrategias, modelos y herramientas educativas que favorecen la construcción de ciudadanía publicado en el portal.
- Documentos de sistematización de experiencias educativas para la formación ciudadana.
- Redes de intercambio de información y producción de conocimiento con organizaciones de la sociedad civil, investigadores y académicos, instituciones públicas, funcionarios y ciudadanos/as que diseñan, instrumentan y/o evalúan procesos de formación ciudadana.

El programa busca incrementar de manera progresiva el número de actores que se integren a la red de intercambio y que lleven a cabo prácticas educativas que se sistematicen y publiquen en el portal.

Temporalidad

Dado que para el desarrollo exitoso de los proyectos que constituyen el “Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía” es necesario favorecer desde su diseño, el respaldo y apropiación de actores diversos, la lógica de temporalidad definida contempla dedicar el primer año al diseño de los tres proyectos, de manera que en el segundo año el Instituto esté generando la información y sistematización correspondiente en cada uno. A partir del tercer año, se espera iniciar la consolidación del Sistema, mejorando sus procedimientos, acreditándolo entre los organismos participantes en la redes de información y alimentándolo con nuevos insumos informativos. Esta progresión se muestra a continuación.

Proyectos	Temporalidad				
	2011	2012	2013	2014	2015
3.1. Construcción de indicadores de calidad de la ciudadanía.					
<i>Planeación, diseño, construcción</i>					

Proyectos	Temporalidad				
	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Inicia de instrumentación</i>					
<i>Revisión y mejora</i>					
3.2. Sistematización de prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía.					
<i>Planación, diseño, construcción</i>					
<i>Inicia de instrumentación</i>					
<i>Continuación y consolidación</i>					
3.3. Sistematización de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana.					
<i>Planación, diseño, construcción</i>					
<i>Inicia de instrumentación</i>					
<i>Continuación y consolidación</i>					

Línea estratégica III: Educación en y para la participación democrática

Los programas educativos diseñados por el Instituto deben dirigir sus objetivos a resolver los problemas centrales que afectan la *convivencia política democrática, particularmente a contribuir al desarrollo de la capacidad de agencia de las y los ciudadanos, es decir, su capacidad para transformar las condiciones y las prácticas políticas que obstaculizan el ejercicio y cumplimiento de derechos, valiéndose de las propias instituciones democráticas. El desarrollo de la capacidad de agencia ciudadana se favorece a través de la participación en los asuntos públicos.*

Sin embargo, para participar democráticamente son necesarias dos **condiciones**: que las personas tengan **disposición** a ello y **conocimientos y habilidades** para hacerlo. Una manera de favorecerlo es mediante los procesos educativos, que pueden desarrollarse con éxito a través de dos enfoques que resultan complementarios: “la educación para la participación” y “la educación en la participación”.

El enfoque de “educación para la participación”, implica que la población se informa, reflexiona, adquiere nuevo conocimiento y modifica disposiciones o actitudes, procesando sus experiencias previas de la vida cotidiana y de las prácticas democráticas o no, propias o ajenas mediante el empleo de medios educativos eficaces; ese nuevo conocimiento adquirido mediante el proceso reflexivo, sirve para aplicarlo en la vida familiar, comunitaria y social, resolviendo problemas prácticos. Este enfoque educativo resulta útil cuando la población no siente la necesidad de participar o no tiene disposición para ello.

Por su parte, el enfoque de “educación en la participación”, es posible impulsarlo cuando la población se encuentra dispuesta a gestionar una demanda o se encuentra organizada en torno a alguna necesidad, es decir, está preparada para actuar. La acción educativa entonces consiste en facilitar información útil para la acción y conducir el análisis de la experiencia que se está viviendo, con medios educativos eficaces, de forma que el nuevo conocimiento favorezca el uso de los mecanismos democráticos.

Con base en estos dos enfoques metodológicos idóneos para la formación ciudadana, la tercera línea estratégica: “Educación en y para la participación democrática” asume el desafío de garantizar, progresivamente, a los distintos sectores de la población mexicana el acceso a una educación cívica de calidad que contribuya al desarrollo de su capacidad de agencia y al aprecio por lo público, como condiciones fundamentales para mejorar la calidad de la democracia.

Por ello, esta línea de acción se estructura en torno a dos programas. El primero de ellos “Programa nacional de formación cívica para la participación y convivencia político democrática” aplicando predominantemente el enfoque de “educar para la participación” atiende a los diferentes sectores de la población con la finalidad de desarrollar capacidades cívicas básicas: el reconocimiento de la ciudadanía y de los medios generales para su ejercicio. Busca llegar a la mayor cantidad de mexicanos/as posible, en un esfuerzo por sentar un “piso mínimo” para la construcción de ciudadanía en nuestra sociedad.

El segundo programa, “Formación ciudadana para la incidencia en políticas públicas” se dirige a fortalecer a grupos de ciudadanos organizados o dispuestos a organizarse, en sus capacidades para influir en cambios necesarios que los motivan a actuar. En este último programa predomina el enfoque de “educación en la participación” y por su naturaleza más compleja, solo se dirige a ciudadanos/as en ejercicio, es decir, jóvenes mayores de 18 años y población adulta.

Como se detallará más adelante, la diferencia entre ambos programas estriba tanto en el nivel de profundidad y complejidad de la formación ciudadana que deberá responder a las distintas condiciones “de partida” que tienen los diferentes grupos a los que el IFE dirige su acción, y en función de esto, a los alcances posibles: de una formación básica que se propone el desarrollo de capacidades cívicas a una formación especializada que se propone el desarrollo de competencias cívicas¹¹⁴.

¹¹⁴ La progresión entre capacidades y competencias cívicas alude a la gradualidad del proceso de aprendizaje. En ambos casos nos inscribimos en un paradigma que comparte una definición amplia de lo que se debe entender por “competencias”, no como sinónimo de habilidad, sino como el saber

Para la producción de medios educativos eficaces (modelos, estrategias, herramientas) la tercera línea estratégica se alimenta de la información sistematizada que se procesa mediante el Sistema nacional de información, programa de la segunda línea estratégica: tanto de las estrategias y modelos educativos basados en experiencias exitosas, como de las experiencias de participación democrática y políticas públicas favorables a la construcción de ciudadanía, ya que éstas son procesadas como casos de “análisis” de experiencias reales de donde las y los ciudadanos aprenden la teoría democrática extraída de la práctica.

A su vez, la línea estratégica III, a través del diseño y puesta en práctica de los programas educativos, alimenta tanto a la segunda línea estratégica como a la primera: la evaluación y sistematización tanto de los modelos educativos del Instituto, como de las experiencias de participación que se detonan a partir de los procesos educativos que impulsa la estructura desconcentrada se convierten en productos aprovechables para el “Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía”. Así mismo, en casos donde la adopción de los modelos educativos del IFE por parte de otras instituciones del Estado resulta exitosa, estas experiencias pueden ser aprovechadas para la incidencia en la política pública.

A continuación se presentan los programas que conforman esta tercera línea estratégica.

conocer, hacer, decidir y comunicar orientado a la solución de problemas públicos o a la intervención en situaciones reales. Las competencias son síntesis de otros aprendizajes que integran lo conceptual, procedimental y actitudinal. Su ámbito es la experiencia vital que incluye pero rebasa el aprendizaje formal y escolar. (Perrenoud, Philippe, *Construir competencias desde la escuela*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1999; Schmelkes, Sylvia y Judith Kalman, *Educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*, Instituto Nacional para la Educación de Adultos, México, 1996; Onetto, Fernando “Formación ética y ciudadanía: una oportunidad y un desafío” en *Revista Novedades Educativas, Aperturas para la capacitación*, núm.3 Formación ética y ciudadana, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1998). Las capacidades cívicas se entienden como competencias básicas, que articulan conocimientos, habilidades y actitudes que hacen posible al ciudadano intervenir o participar procesos de orden general: informarse y opinar con sentido crítico y democrático; ejercer el voto de manera libre y razonada; identificar una violación a sus derechos y actuar para hacerlos valer; identificar instrumentos de participación ciudadana, apreciarlos y disponerse a usarlos; entre otros. Sin embargo, la participación efectiva en los asuntos públicos, requiere de un mayor desarrollo de las competencias cívicas, que implican participar de manera organizada en procesos más complejos, como son: la formulación de propuestas e iniciativas ciudadanas; de agendas específicas; de exigibilidad y justiciabilidad de derechos; de ejercicios de evaluación de políticas públicas; de vigilancia y contraloría social, entre otros.

Programa 4. Programa nacional de formación cívica para la participación y la convivencia política democrática.

Descripción general

El Programa nacional de formación cívica para la participación y la convivencia política democrática se orienta a la realización de procesos educativos que de manera progresiva contribuyen a que la población mexicana cuente con el conocimiento y las capacidades básicas que le permitan reconocer, valorar y ejercer su ciudadanía como medio efectivo para el desarrollo, la organización, la representación y la convivencia democrática en la sociedad. Así mismo para que conozcan y apliquen los medios alternativos para la solución pacífica de conflictos. Esta labor corresponde a lo que podría entenderse como un programa de "alfabetización ciudadana" y su importancia reside en que sin este "piso básico" la construcción de ciudadanía es poco realizable.

Los proyectos educativos que este programa impulsa, se dirigen a los grandes sectores de la sociedad: población adulta, población infantil, adolescentes y jóvenes, ubicados en contextos urbanos, rurales o indígenas. Para su desarrollo la DECEyEC diseñará modelos educativos para cada sector de población que deben ser adaptados de manera específica al grupo en su contexto, con las herramientas y orientaciones que el propio modelo proporcione a quien lo aplica, ya sean los órganos desconcentrados del Instituto o bien, actores externos que colaboren en la formación ciudadana con el IFE.

Para el caso de la población adulta, el IFE cuenta ya con el Modelo de Educación para la Participación Democrática (MEPD) y con el Modelo de Educación para la Participación Equitativa (MEPE) que incorpora la perspectiva de género; con base en estos modelos se desarrolla el Proyecto de formación ciudadana para adultos. En el marco de esta Estrategia, la DECEyEC se plantea continuar mejorando estos modelos con la incorporación del enfoque de interculturalidad, adecuado para trabajar con población indígena y favorecer la inclusión equitativa de este sector en la sociedad mexicana.

Para el caso de la población joven, el IFE cuenta con una adaptación del MEPD dirigida a jóvenes estudiantes de educación media superior y superior: "Conectando Ciudadanía" que es aplicable tanto en ámbito formal como no formal pero que aún se encuentra en su fase de piloteo. En el marco de esta Estrategia y específicamente para el desarrollo del Proyecto de formación ciudadana para jóvenes, la DECEyEC se probará este modelo y lo mejorará para su multiplicación amplia; además, desarrollará otros medios educativos

adecuados para la formación de adolescentes en la educación secundaria así como para las diversas modalidades de educación media superior que existen en nuestro país.

Para el caso de la población infantil, el presente programa se plantea desarrollar un modelo educativo integral que complemente la formación cívica y ética que reciben niñas y niños en la escuela primaria, orientado a mejorar la convivencia democrática en la comunidad escolar, por lo que va dirigido a los diferentes sectores de esta comunidad: estudiantes, docentes, padres y madres de familia, directivos y personal administrativo; con un énfasis importante en la apropiación de medios alternativos para la solución pacífica y democrática de conflictos. Este modelo integral, retomará los aportes del Programa Educar para la Democracia, así como los aprendizajes que su instrumentación generó para el Instituto.

Por la propia naturaleza del Instituto y por la importancia que reviste el derecho a votar y ser votado, como medio fundamental del ejercicio de la ciudadanía, el Programa Nacional de formación ciudadana para la participación y la convivencia democrática atiende de manera especial la formación ciudadana para la participación electoral a través de un proyecto dirigido a población mayor de 18 años.

Objetivo

Promover en la población mexicana el desarrollo de capacidades cívicas para participar democráticamente en los asuntos públicos, ejercer sus derechos e influir en la transformación de su entorno y en el mejoramiento de su calidad de vida.

Vinculación interna y externa

Los proyectos educativos que conforman este programa se desarrollarán a través de la colaboración fundamentalmente con: organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones públicas, por ejemplo las delegaciones estatales de la SEDESOL y las comisiones estatales de derechos humanos; y de instituciones educativas, como son el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), los institutos estatales de educación para adultos, las universidades públicas, las escuelas de educación básica y media superior, entre otras.

En la instrumentación de este programa, la propia estructura desconcentrada del IFE juega un papel relevante en dos sentidos: colaborando directamente en la tarea educativa dirigida a la población y/o capacitando a los aliados externos, dando seguimiento y realizando tareas de evaluación de la aplicación del programa.

Métricas

- Cobertura de la población atendida (por sector, edad y género).
- Ciudadanos/as atendidos que han desarrollado o cuentan potencialmente con capacidades para la participación democrática y el ejercicio de sus derechos.
- Jóvenes atendidos que han desarrollado o cuentan potencialmente con capacidades para la participación democrática y el ejercicio de sus derechos.
- Escuelas primarias con reporte satisfactorio sobre ambientes y prácticas democráticas desarrolladas o avances en este sentido a través de la aplicación del Modelo integral.
- Cobertura de instituciones y organizaciones que utilizan los modelos educativos desarrollados por el IFE para fortalecer su formación ciudadana.

Proyectos que integran el programa

El Programa nacional de formación cívica para la participación y la convivencia política democrática está integrado por cuatro proyectos. Tres de ellos, están orientados a la atención de sectores específicos, que por sus características y necesidades deben atenderse con medios educativos distintos: Formación ciudadana para adultos, Formación ciudadana para jóvenes y Convivencia democrática en escuelas primarias. Un cuarto proyecto está dirigido especialmente a promover la participación democrática en los procesos electorales: Formación ciudadana para la participación electoral. A continuación se presentan los contenidos centrales de cada uno.

Proyecto 4.1. Formación ciudadana para adultos

Este proyecto educativo se realiza en ámbito no formal y se dirige a ciudadanos/as en ejercicio como la población objetivo final, aunque también contempla a los integrantes de instituciones públicas, educativas y de organizaciones de la sociedad civil que colaboran con el IFE como destinatarios intermedios a quienes es necesario capacitar en el uso del Modelo de Educación para la Participación Democrática así como en la versión de éste que incorpora la perspectiva de género (Modelo de Educación para la Participación Equitativa). Por tanto, su efecto educativo si bien se centra en las y los ciudadanos, también alcanza a estas instituciones contribuyendo a que desarrollen sus capacidades para la formación ciudadana.

El impacto que busca generar este proyecto es el desarrollo de capacidades en las y los ciudadanos atendidos/as para el ejercicio efectivo de sus derechos a través del uso de instrumentos y mecanismos democráticos¹¹⁷ básicos, en sus entornos inmediatos.

Dado que este proyecto cuenta ya para su realización con modelos educativos probados diseñados por el Instituto¹¹⁸, se contemple avanzar en la efectividad de los medios educativos generando versiones del Modelo que incorporen enfoques que den atención a distintos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad; diseñando adaptaciones útiles para la concertación y colaboración con actores y públicos específicos; así como complementos didácticos que mantengan la vigencia de los modelos educativos y que permitan ampliar las acciones educativas al ámbito informal, propiciando con ello la puesta en práctica de los conocimientos y capacidades adquiridas, es decir, propiciando la participación real.

Proyecto 4.2. Formación ciudadana para jóvenes

Este proyecto educativo se desarrolla en ámbito formal y no formal y se dirige a jóvenes estudiantes entre doce y veinte años, que en general se ubican en la educación secundaria y la educación media superior. Busca contribuir a desarrollar en adolescentes y jóvenes la dimensión ciudadana (política) de su propia identidad a través de una metodología participativa y basada en la experiencia. El impacto que busca generar este proyecto en las y los jóvenes atendidos, es el desarrollo de capacidades para ejercer su ciudadanía; que conozcan y utilicen herramientas democráticas para la solución pacífica de conflictos y que participen efectivamente en la transformación de sus entornos y la defensa de sus derechos.

Este proyecto cuenta con un referente para su desarrollo, la adaptación del MEPD dirigida a jóvenes estudiantes, "Conectando Ciudadanía" que aún deberá ser probada antes de su multiplicación amplia. Además, dado que actualmente el IFE no cuenta con un modelo educativo pertinente y de probada eficacia para las y los adolescentes, se contempla como un producto fundamental a desarrollar en colaboración con organizaciones civiles expertas. Este nuevo modelo deberá incorporar los enfoques de juventud y de género, y ser probado y mejorado para poder usarlo de manera extensiva en el ámbito de la escuela secundaria.

¹¹⁷ Se refiere a instrumentos de participación ciudadana como: la queja, la denuncia, la propuesta, la consulta, el voto, la vigilancia o contraloría social que mediante la organización, el diálogo y el debate público sirven a la ciudadanía para solucionar problemas públicos y exigir el cumplimiento de derechos.

¹¹⁸ En el marco del Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

Proyecto 4.3. Convivencia democrática en escuelas primarias

Este proyecto educativo se desarrolla en ámbito formal y no formal y se dirige a los diferentes integrantes de la comunidad escolar: niñas y niños de educación primaria; docentes; directivos; padres y madres de familia, con el fin de favorecer la cultura democrática en la escuela a través de la participación de los distintos actores de la comunidad.

Busca responder a las problemáticas de trato y de participación efectiva que los Ejercicios Infantiles y Juveniles han puesto de manifiesto. De esta manera, por la vía de modificar las prácticas comunicativas, disciplinares, de organización de la comunidad para resolver necesidades, y de procesamiento de conflictos, entre otras situaciones, se perfila como un valioso complemento de la formación cívica y ética, dándole aplicación real a lo que las niñas y niños aprenden, en el entorno cercano.

Para su realización, el Instituto retomará la experiencia propia plasmada en el programa Educar para la Democracia y la enriquecerá con modelos educativos probados tanto en el contexto nacional como latinoamericano, para desarrollar un modelo integral orientado a promover la convivencia democrática en escuelas primarias y un conjunto de herramientas y medios alternativos para la resolución pacífica de conflictos en el contexto escolar, dando impulso a los esfuerzos institucionales por promover el respeto, la tolerancia, el diálogo, el derecho a proponer, a deliberar y a intervenir en la solución de los problemas que afectan a la comunidad, como formas de relación que fortalecen la cultura democrática. Este modelo será diseñado, piloteado, evaluado y sistematizado para su aplicación extensiva.

Proyecto 4.4. Formación ciudadana para la participación electoral

Este proyecto educativo se desarrolla en ámbito no formal y se dirige a ciudadanos/as en ejercicio como población objetivo final, aunque requiere considerar a integrantes de organizaciones de sociedad civil e instituciones educativas como agentes intermedios que deberán ser socializados y/o capacitados en el Modelo, para colaborar en su multiplicación.

Se pretende motivar a las y los ciudadanos, así como desarrollar capacidades en ellos/as para participar en los procesos electorales mediante la puesta en marcha de proyectos focalizados adaptados para la atención de problemáticas específicas de la participación electoral (falta de actualización del padrón electoral, rechazos para la integración de mesas directivas de casilla, compra y coacción del voto y abstencionismo) y de campañas de educación cívica focalizadas para la promoción de la participación electoral.

En términos de sus contenidos educativos, comprende no sólo la reflexión sobre la importancia del ejercicio del voto libre y razonado sino la capacitación práctica para hacerlo de manera efectiva.¹¹⁹

Temporalidad

En atención a la proximidad de la coyuntura electoral y a la existencia de modelos educativos ya probados, los proyectos dirigidos a población adulta serán los primeros de este programa en implementarse; para ello, la estructura desconcentrada se encuentra preparada en los aspectos fundamentales. Mientras tanto, la DECEyEC avanzará en las tareas de investigación, diagnóstico, diseño y piloteo de los nuevos modelos educativos, requeridos para instrumentar los proyectos con adolescentes y jóvenes, así como el que se dirige a población infantil en el contexto de la comunidad escolar¹²⁰. El cuadro que sigue muestra esta periodicidad.

Proyectos	Temporalidad				
	2011	2012	2013	2014	2015
4.1. Formación ciudadana para adultos.					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					
4.2. Formación ciudadana para jóvenes					
<i>Investigación, diagnóstico, diseño y piloteo</i>					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					
4.3. Convivencia democrática en escuelas primarias.					
<i>Investigación, diagnóstico, diseño y piloteo</i>					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					
4.4. Formación ciudadana para la participación electoral					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					

Programa 5. Programa de formación ciudadana para la incidencia en políticas públicas

Descripción general

El Programa de formación ciudadana para la incidencia en políticas públicas se orienta al desarrollo más avanzado de competencias cívicas para la participación de ciudadanos/as

¹¹⁹ Por ejemplo: instrumentar las acciones necesarias para que el ciudadano conozca la forma de emitir su voto y las implicaciones que tiene en el esquema de coalición regulado actualmente en artículos 95, numeral 9, 276 numeral 2 y 277 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹²⁰ Es importante señalar que aún cuando el nuevo programa dirigido a población infantil en un modelo integral no empieza a implementarse de inmediato, la DECEyEC implementará acciones con población infantil (primaria) y con adolescentes (secundaria) en la próxima coyuntura electoral.

organizados, en la solución de problemas públicos mediante la generación de propuestas de política pública o bien a través de la vigilancia y evaluación del actuar de gobiernos e instituciones en torno a las políticas que éstas desarrollan respecto de determinados asuntos que interesan o afectan a la población.

Los proyectos educativos de este programa se dirigen a ciudadanos en ejercicio y promueven aprendizajes “en la participación”, es decir, mediante procesos de información; organización para la acción; reflexión y análisis de la acción; y evaluación de resultados alcanzados.

Este programa busca habilitar a los grupos de ciudadanos/as organizados en el uso de herramientas específicas para el ejercicio de derechos como: acceso a la información pública gubernamental, participación en la planeación del desarrollo local, exigencia de rendición de cuentas, participación política equitativa. Derechos que se consideran “llave,” y que acompañados del ejercicio del voto libre y razonado, son fundamentales para mejorar el cumplimiento del conjunto de los derechos humanos, contribuyendo así a mejorar la calidad de la ciudadanía.

El tipo de herramientas específicas en que este programa habilita a las y los ciudadanos organizados o con disposición a organizarse son entre otras: el diseño de propuestas de política pública, la construcción de agendas ciudadanas, la contraloría social, la evaluación de políticas públicas, la observación o monitoreo de la calidad de los procesos electorales, la denuncia de delitos electorales, la denuncia de violaciones a derechos humanos.

En este programa se incluye un proyecto dirigido específicamente a las y los ciudadanos que militan en partidos y agrupaciones políticas, como población objetivo final, orientado a promover prácticas políticas que favorezcan una relación democrática entre partidos y ciudadanía, con el fin de mejorar las condiciones para la participación ciudadana efectiva.

Objetivo

Desarrollar competencias en los y las ciudadanos/as para su participación efectiva en la democratización de prácticas y políticas públicas.

Vinculación interna y externa

Los proyectos educativos que conforman este programa se desarrollan a través de la colaboración fundamentalmente con: organizaciones de la sociedad civil (OSC), instituciones públicas como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), los institutos estatales de la mujer, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

Indígenas (CDI), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) entre otras, y de instituciones educativas como las universidades públicas y privadas del país.

En la instrumentación de este programa, se considera la capacitación para la especialización de grupos de vocales del ramo, que cuenten con experiencia y habilidades para conducir procesos educativos avanzados, en distintos temas de incidencia política.

Métricas

- Cobertura de la población atendida (por sector, edad y género)
 - Ciudadanos/as adultos atendidos que han desarrollado o tienen potencial capacidad para la incidencia en políticas públicas.
 - Jóvenes atendidos que han desarrollado o tienen potencial capacidad para la incidencia en políticas públicas.
 - Militantes atendidos que muestran disposición para modificar prácticas políticas no democráticas en la relación con la ciudadanía.
 - Militantes atendidos que muestran disposición para modificar prácticas políticas que impiden la participación equitativa entre hombres y mujeres.
-
- Cobertura de instituciones y organizaciones que utilizan los modelos educativos desarrollados por el IFE para fortalecer su formación ciudadana.

Proyectos que integran el programa

El Programa "Formación ciudadana para la incidencia en políticas públicas" se integra por tres proyectos que se orientan a públicos específicos con quienes los procesos educativos deben diseñarse e instrumentarse atendiendo a sus características diversas y con medios adecuados a éstas: i) Formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas, dirigido a población adulta organizada o con disposición a hacerlo, que ya ha recibido una formación ciudadana básica; ii) Formación de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas, dirigido a jóvenes organizados o con disposición a hacerlo, que ya han recibido una formación ciudadana básica; iii) Fomento de prácticas democráticas y equitativas en partidos políticos, dirigido a la militancia de los partidos políticos y agrupaciones políticas. A continuación se presentan los contenidos centrales de cada uno.

Proyecto 5.1. Formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas

Este proyecto de “educación en la participación” se desarrolla en ámbito no formal y está dirigido a población adulta en comunidades rurales, urbanas o indígenas que ya han recibido formación ciudadana básica o que son población organizada con experiencia de participación ciudadana; a organizaciones de la sociedad civil, docentes, promotores sociales y autoridades locales, entre otros.

Se orienta al desarrollo de competencias cívicas para la incidencia en políticas públicas con población adulta organizada o dispuesta a organizarse. A través del análisis de las experiencias que promueve, se propone también que las y los ciudadanos participantes en las mismas, identifiquen con precisión aquellas prácticas políticas que impiden su participación efectiva y se propongan modificarlas.

Busca como efecto educativo contribuir al incremento de la participación ciudadana en el diseño, instrumentación y/o evaluación de políticas públicas para influir en el desarrollo económico, político, social y/o cultural. En los casos en que este proyecto se dirige a autoridades locales, busca sensibilizarlas para que reconozcan la importancia de la participación ciudadana en la solución de problemas públicos, y la necesidad de erradicar prácticas no democráticas, en la relación gobierno-sociedad que impiden la participación ciudadana efectiva.

Para su realización el Instituto buscará la colaboración de organizaciones de sociedad civil con amplia experiencia en procesos de incidencia en políticas públicas para desarrollar un modelo de formación ciudadana orientado para tal fin. Así mismo, buscará la colaboración de instituciones públicas y educativas para su implementación y desarrollo de complementos didácticos adaptados para campos de acción específica o para públicos específicos.

Proyecto 5.2. Formación de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas.

Este proyecto de “educación en la participación” se desarrolla en ámbito no formal y se dirige a jóvenes estudiantes, de comunidades urbanas, indígenas y rurales que han recibido formación ciudadana básica; a colectivos juveniles con alguna experiencia de participación ciudadana, organizaciones civiles que trabajan con jóvenes, promotores de derechos de la juventud, funcionarios de los institutos estatales y municipales de juventud o bien de institutos estatales de la mujer. Se orienta a desarrollar conocimientos,

habilidades y disposiciones entre jóvenes organizados o dispuestos a organizarse, así como en organizaciones que trabajan con jóvenes para la incidencia en políticas públicas.

Busca como efecto educativo el incremento de la participación juvenil en el diseño, instrumentación y/o evaluación de políticas públicas que influyen en la mejoría de sus condiciones de vida. En el proceso de “reflexión de la acción” se promueve que las y los jóvenes así como las autoridades o funcionarios que se involucren, valoren la necesidad de promover prácticas políticas democráticas que reconozcan a las y los jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo y sujetos de derechos en una perspectiva integral.

Para su instrumentación el Instituto recuperará la experiencia propia plasmada en el diseño de “Proyecto Ciudadano y Participación Juvenil Efectiva” y la mejorará a través de la colaboración con algunas organizaciones civiles especializadas en la incidencia en políticas públicas desde el trabajo con jóvenes. Así se desarrollará un modelo educativo y los complementos didácticos que luego de ser probados, permitan la amplia replicabilidad del proyecto.

Proyecto 5.3. Fomento a prácticas democráticas y equitativas en partidos políticos.

Este proyecto educativo se desarrolla en ámbito no formal y se dirige a militantes de partidos políticos y agrupaciones políticas a través de los órganos especializados en educación o capacitación de cada instituto político.

Se orienta a impulsar un proceso reflexivo y de conocimiento que reconozca la necesidad de consolidar prácticas democráticas para la vida interna y la relación directa con la ciudadanía, así como fomentar la participación equitativa entre hombres y mujeres dentro de su militancia e identifique mecanismos para lograrlo. En consecuencia, busca como efecto educativo la mejora en aspectos “clave” de las prácticas políticas entre la militancia y en su relación con la ciudadanía.

Para instrumentarlo, el Instituto buscará la colaboración de integrantes de los órganos especializados de educación o capacitación de partidos políticos y de académicos/as dedicadas al tema para desarrollar un modelo educativo orientado a la promoción de prácticas democráticas en la vida partidaria, en la relación con la ciudadanía y en el trato equitativo entre hombres y mujeres para la igualdad de oportunidades en la participación política.

A partir de la experiencia de instrumentación de este modelo, la DECEyEC producirá además complementos didácticos adaptados a necesidades de capacitación específica que pondrá a disposición de estos actores.

Temporalidad

Tomando en cuenta la experiencia y los medios con que cuenta el Instituto y la conveniencia de propiciar experiencias de participación efectiva en la coyuntura electoral, se plantea que la instrumentación del proyecto de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas se lleve a cabo de forma inicial en los dos primeros años de la Estrategia. Por el contrario, tomando en cuenta que con población adulta ya se están desarrollando otros proyectos formativos (los correspondientes al programa 4) en 2011 y 2012 y que con partidos políticos es más complejo trabajar durante años de proceso electoral federal, se plantea que la instrumentación de estos programas se lleve a cabo en 2013 y 2014. Esta periodicidad se muestra a continuación.

Proyectos	Temporalidad				
	2011	2012	2013	2014	2015
5.1. Formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas.					
<i>Investigación, diagnóstica, diseño y pilotaje</i>					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					
5.2. Formación de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas.					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					
5.3. Fomento a prácticas democráticas y equitativas en partidos políticos.					
<i>Investigación, diagnóstica, diseño y pilotaje</i>					
<i>Instrumentación y evaluación</i>					

Criterios para la sustentabilidad financiera de la ENEC

La implementación de esta estrategia atenderá criterios de racionalidad y eficiencia en el gasto, para dotar de viabilidad financiera a los programas que la integran. Considerando lo anterior, el Instituto deberá asegurar los recursos presupuestales para respaldar el logro de los objetivos de la estrategia y el alcance en cobertura de sus programas, los cuales deberán ser suficientes durante su vigencia.

A fin de garantizar el inicio inmediato de la instrumentación de los programas incluidos en la estrategia, la DECEyEC previó, para el ejercicio 2011, recursos en su Subprograma 036 (Planeación de la educación cívica y la participación ciudadana) para los programas propuestos por un monto de 35.1 millones, asignados al rubro presupuestal de proyectos especiales.

Atendiendo a la temporalidad planteada para cada uno de los programas y proyectos que la integran, los recursos mencionados, durante el año 2011, se destinarán fundamentalmente para la instrumentación de los siguientes programas y proyectos, una vez que éstos sean aprobados por las instancias correspondientes:

Programa 3. Sistema nacional de información para la construcción de ciudadanía:

- 3.1 Proyecto de construcción de indicadores de la calidad de la ciudadanía.
- 3.2 Proyecto de sistematización de prácticas sociales y políticas públicas para la construcción de ciudadanía.
- 3.3 Proyecto de sistematización de estrategias y modelos educativos de formación ciudadana.

Programa 4. Programa nacional de formación ciudadana para la participación y la convivencia política democrática:

- 4.1 Proyecto de formación ciudadana para adultos.
- 4.2 Proyecto de formación ciudadana para la participación electoral

Programa 5. Programa de formación ciudadana para la incidencia en políticas públicas.

- 5.2 Proyecto de promotores juveniles para la incidencia en políticas públicas.

Es importante resaltar que esta asignación obedece a procesos clave de la Estrategia. Por un lado, a la necesidad de construir indicadores e integrar inventarios (Línea II: Generación y socialización de información sobre prácticas y condiciones determinantes para la construcción de ciudadanía), fundamentales para el logro de los objetivos planteados en la Línea estratégica I: Impulso de políticas públicas para la construcción de ciudadanía. Y por el otro, para desarrollar los procesos necesarios para promover la participación ciudadana en el marco del Proceso Electoral Federal 2011-2012, así como el diseño de modelos o medios educativos y de herramientas y complementos didácticos correspondientes a la Línea III: Educación en y para la participación.

Para asegurar la sustentabilidad financiera de la estrategia, se plantean los siguientes criterios:

- Generar las condiciones institucionales que permitan garantizar que el monto presupuestal que se asigne a los programas que integran esta estrategia durante los cinco años de su periodo de instrumentación, sea al menos por un monto similar al autorizado para el ejercicio 2011 e incrementar el presupuesto base de operación de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica a fin de contar con recursos básicos para dar continuidad a la instrumentación de los programas de la ENLC, más allá de contextos coyunturales que eventualmente pudieran limitar la asignación suficiente de recursos a los proyectos presupuestales.

- Sostener un incremento gradual al presupuesto destinado a los programas durante la vigencia de la estrategia, en función de las evaluaciones y alcances logrados y teniendo en cuenta la temporalidad y naturaleza de los mismos.
- Destinar mayores recursos a los proyectos que se realicen en el marco de los procesos electorales federales, con la finalidad de garantizar una amplia cobertura de las acciones orientadas a la promoción de la participación electoral.
- Impulsar mecanismos de coordinación entre las distintas áreas del Instituto, para el óptimo aprovechamiento de la infraestructura con que ya se cuenta, para el logro de los objetivos de la estrategia.
- Sumar esfuerzos con otras instituciones a fin de optimizar recursos públicos destinados al logro de objetivos comunes, congruentes con la visión establecida en la Estrategia, mediante la utilización de medios educativos generados por distintas instituciones y el aprovechamiento de distintas capacidades instaladas de éstas.
- Propiciar la colaboración y vinculación efectiva que permita el diseño e instrumentación de proyectos bajo esquemas de cofinanciamiento con distintos actores.
- Promover acuerdos para la canalización de recursos a políticas públicas que impulsen de manera efectiva la construcción de ciudadanía, a fin de lograr un mayor alcance en el logro de los objetivos estratégicos.

Finalmente, se desarrollarán planes de acción para la gestión de recursos y de mejora y eficacia interna, que contribuyan a garantizar el uso racional de los recursos y la sustentabilidad financiera de cada uno de los programas que integran la Estrategia.

6.4. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El seguimiento y la evaluación son consustanciales a todo plan de acción en tanto permiten verificar el avance de lo programado y valorar si los objetivos prescritos se están alcanzando. Esto, a su vez, hace posible la identificación de desviaciones y brechas que demanden atención y toma de decisiones correctivas durante el proceso de implementación de los programas y proyectos. Asimismo, facilita la identificación de logros sustantivos cuando éstos se dan, o bien, de las causas que explican la ausencia de éstos respecto a lo programado y realizado. Lo anterior conforma un proceso de aprendizaje y mejora continua fundamental para el éxito organizativo.

Además, cuando el seguimiento y la evaluación son realizados de forma correcta y sistemática, se convierten en una herramienta clave de transparencia y rendición de cuentas hacia los ciudadanos y tomadores de decisiones, en tanto permiten la identificación y comunicación de los resultados e impactos alcanzados en el ejercicio de las responsabilidades públicas que han sido encomendadas. En el caso de la ENEC, la dimensión del seguimiento y la evaluación es un elemento transversal.

6.4.1 Definiciones básicas

No existe un claro consenso en la literatura sobre la definición de **evaluación**, particularmente en la aplicada a programas para el desarrollo. En términos generales, la evaluación consiste en un ejercicio sistemático y objetivo de valoración del diseño, implementación o resultados de un programa con la finalidad de obtener evidencia orientada a informar la toma de decisiones y la rendición de cuentas sobre el desempeño de dicho programa. La literatura coincide en que existen dos categorías principales de evaluaciones de programas de desarrollo, las cuales, se describen a continuación: a) Evaluación Formativa o Diagnóstica y b) Evaluación Sumativa.

- a) *Evaluación Formativa o Diagnóstica*. Se enfoca en los aspectos de diseño e implementación del programa y suele realizarse en las etapas inicial e intermedia del ciclo de vida del programa evaluado, con el fin de identificar sus fortalezas y oportunidades de mejora para, en consecuencia, fortalecer su diseño y reorientar su implementación. Este tipo de evaluaciones resultan clave para informar la toma de decisiones de los implementadores, así como para rendir cuentas a los actores interesados, sobre si el programa podrá abordar el problema social al que está dirigido con una razonable probabilidad de éxito (cuando es realizada en la etapa inicial), o bien, sobre las fortalezas o debilidades del diseño o implementación del

programa que han llevado a la obtención de los resultados actuales (cuando es realizada en la etapa intermedia).

- b) *Evaluación Sumativa*. Se enfoca en los efectos o en los impactos alcanzados por el programa (resultados del desempeño) en relación con los objetivos y metas prescritas en su diseño. Suele realizarse una vez que el programa ha alcanzado cierto nivel de continuidad y estabilidad en términos de su implementación. Este tipo de evaluaciones permite conocer, entre otras dimensiones, el valor público que ha agregado un programa (por ejemplo en términos de los cambios o beneficios que ha traído en las vidas de sus destinatarios) o su costo-efectividad; es decir, en qué medida los efectos o impactos generados por el programa se alcanzaron a un costo razonable.

Ambos tipos de evaluación, la formativa y la sumativa, son complementarios y pueden formar parte de un mismo ciclo de evaluación. Por ejemplo, la evaluación de impacto de un programa (sumativa) suele realizarse una vez que éste ha alcanzado un cierto nivel de continuidad y estabilidad en términos de su implementación y, por lo regular, ha sido precedida por una evaluación de diseño e implementación (formativa) que ha arrojado evidencia de que su diseño y arreglos operativos son adecuados para producir los resultados que se busca alcanzar.

Por otro lado, el seguimiento, se puede definir como un ejercicio planificado y sistemático del monitoreo de diversos aspectos de la implementación de un programa para valorar su progreso en la consecución de los productos, metas o resultados que desea alcanzar. Típicamente, se trata de un ejercicio que realizan los propios agentes implementadores del programa y se utiliza para identificar posibles desvíos en su implementación respecto a lo originalmente programado, por lo que suele centrarse en aspectos como el avance físico-financiero (acciones y presupuesto programado versus acciones realizadas y presupuesto ejercido), la cobertura (cobertura programada versus cobertura alcanzada), la focalización (proporción de la población beneficiaria que sí forma parte de la población objetivo del programa), la calidad (estándar previsto de satisfacción versus estándar alcanzado), entre otros aspectos.

Es por ello que, desde la perspectiva del implementador, el monitoreo sólo es útil en la medida en que exista una programación razonablemente coherente de insumos, procesos, actividades y productos. Si la programación es arbitraria, el monitoreo pierde sentido.

La evaluación y el seguimiento son dos herramientas de gestión distintas aunque estrechamente vinculadas, complementarias y sinérgicas. El adecuado monitoreo de un

programa puede arrojar valiosa información cuantitativa y cualitativa para el diseño de una evaluación e, incluso, descartarla si el progreso de implementación ha resultado altamente deficiente. De la misma forma, una correcta evaluación puede ayudar a decantar y mejorar las estrategias y herramientas de monitoreo. El siguiente cuadro permite identificar los diferentes énfasis y complementariedades que poseen estas dos herramientas:

RUBRO	SEGUIMIENTO	EVALUACIÓN
Frecuencia	Periódica, regular	Episódica (al inicio, intermedia o al final)
Acción que conlleva	Monitoreo, vigilancia	Valoración
Objetivo	Mejorar eficiencia Mejorar la implementación Hacer ajustes al plan de trabajo	Mejorar la efectividad Mejorar la implementación Potenciar el éxito Facilitar la programación futura
Enfoque	Insumos y productos Resultados de procesos Plan de trabajo	Efectividad Relevancia Impacto Costo-efectividad
Fuentes de Información	Sistemas de rutineización Observaciones en campo Reportes de avance Evaluaciones específicas	Las mismas que el anterior Estudios o encuestas
Realizador	Implementadores Trabajadores comunitarios Beneficiarios Supervisores Financiadores y/o donantes	Implementadores Supervisores Financiadores y/o donantes Evaluadores externos Beneficiarios

Fuente: Adaptado de Khalid Naor's, "Civil Society Empowerment, Monitoring and Evaluation", PASSIA (2002).

6.4.2 Elementos básicos del esquema de Seguimiento y Evaluación.

En conexión con el análisis arriba ofrecido, el esquema de seguimiento y evaluación estará orientado a ofrecer un mecanismo concreto, ágil, y funcional que facilite a los diversos actores interesados (internos y externos al Instituto) de la ENEC contar con evidencia robusta, confiable y oportuna sobre tres dimensiones básicas:

1. *Conocer los avances de los programas y proyectos que conforman la ENEC a la luz de las prescripciones programáticas realizadas.* Este propósito se refiere al seguimiento en el nivel de procesos y productos (gestión) de la actividad institucional. Su periodicidad será trimestral en un marco de programación anual.

2. *Valorar si las estrategias generan los efectos previstos.* Este propósito tiene un carácter evaluativo (formativo y sumativo) en tanto busca valorar la eficacia de los programas desarrollados por el Instituto. Es un insumo clave de aprendizaje y mejora continua para lograr los objetivos deseados. Su periodicidad será anual.
3. *Valorar si los programas de la ENEC contribuyen de forma positiva o no al logro de los objetivos estratégicos prescritos.* Este propósito tiene un carácter evaluativo con énfasis sumativo, el cual busca generar información sobre la eficacia, eficiencia, costo efectividad/valor por dinero alcanzados por la ENEC. Su periodicidad será, al menos, trienal.

El siguiente cuadro integra las definiciones clave del esquema de seguimiento y evaluación a partir de las cuales se establecerán el universo de indicadores por programa y proyecto una vez que éstos sean diseñados y desarrollados a detalle. Es importante resaltar que el conjunto de métricas clave para cada uno de los programas fue ofrecido ya en la Sección 6.3. "Lineas estratégicas, programas y proyectos".

ELEMENTOS CLAVE DEL ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA ENEC

RUBRO	SEGUIMIENTO	EFICACIA	RESULTADOS E IMPACTOS
Objetivo	Valorar el progreso programático respecto a metas anuales.	Valorar la eficacia de los programas y promover el aprendizaje y mejora continua.	Valorar la obtención de resultados e impactos estratégicos prescritos en la ENEC.
Usuarios Clave	Direcciones Ejecutivas, Secretaría Ejecutiva, Comisiones.	DECEVEC, Secretaría Ejecutiva, Comisiones, Actores externos clave.	Direcciones Ejecutivas, Secretaría Ejecutiva, Comisiones, Actores externos clave.
Tipo de indicadores	Gestión insumos, procesos, productos.	Impacto y resultados: eficacia, costo-efectividad.	Impacto y resultados: eficacia, costo-efectividad.
Frecuencia de Informes	Trimestrales	Anuales	Trienal
Acción que conlleva	Seguimiento de Implementación.	Evaluación formativa y sumativa.	Evaluación formativa y sumativa.
Principales fuentes de información	Informes internos.	Informes internos. Evaluaciones específicas realizadas de forma interna y por agentes externos.	Informes internos. Evaluaciones específicas realizadas de forma interna y por agentes externos.

La puesta en marcha de este esquema de Seguimiento y Evaluación considerará la participación de especialistas externos (instituciones y/o personas) en la materia, de tal manera que el Instituto genere una experiencia de participación social, con la propia implementación y evaluación de su política de educación cívica.

Fuentes referidas

Bibliografía:

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, FCE, 1997.

del Pozo, Blanca Elena y Ricardo Aparicio, *Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000*, México, FLACSO-IFE, 2001.

Emmerich, Gustavo, *Situación de la democracia en México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009

Mintzberg, Henry, *The rise and fall of strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*, Nueva York, The Free Press, 1994.

Nabris, Khalid, *Civil Society Empowerment: Monitoring and Evaluation. Based on a PASSIA Training Course*, Jerusalén, Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs, 2002.

O'Donnell, Guillermo, "Hacia un Estado de y para la Democracia" en Rodolfo Mariani (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD, 2007.

O'Donnell, Guillermo; Osvaldo M. Iazzetta y Jorge Vargas Culler (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones-PNUD, 2003.

Onetto, Fernando "Formación ética y ciudadana: una oportunidad y un desafío" en *Revista Novedades Educativas. Aportes para la capacitación, núm.3 Formación ética y ciudadana*, Ediciones Novedades Educativas, Buenos Aires, 1998.

Peschard Mariscal, Jacqueline, "Una educación cívica para la consolidación democrática" en *Instituto Federal Electoral, 20 años*, México, IFE, 2010.

Perrenoud, Philippe, *Construir competencias desde la escuela*, Dolmen Ediciones, Santiago de Chile, 1999.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre la Democracia en América Latina: Hacia una democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*, Lima, PNUD-Aguilar, 2004

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*, México, FCE-PNUD-OEA, 2010.

Schmelkes, Sylvia y Judith Kalman, *Educación de adultos: estado del arte. Hacia una estrategia alfabetizadora para México*, Instituto Nacional para la Educación de Adultos, México, 1996.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, México, Planeta, 2000.

Documentos oficiales:

Estados Unidos Mexicanos, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, México, mimeo., 2008.

Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003* (2a. ed.), México, IFE, 2001.

Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, *Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010*, México, IFE, 2005.

Estados Unidos Mexicanos, Procuraduría General de la República, Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, *Informe Anual 2009*, México, FEPADE, 2009.

Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 2007.

Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública, "Acuerdo por el que se aprueba el Programa Integral de Formación Cívica y Ética", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 2008.

Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, *Informe de la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) 2008*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 2009.

Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de la Función Pública, Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo

Estados Unidos Mexicanos, Senado de la República, *Análisis de la legislación en las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos sobre instrumentos de participación ciudadana*, México, Senado de la República, 2008.

Documentos de trabajo:

AIL Consultores, "Diagnóstico de la cultura política en México", México, mimeo., 2010.

GESOC, A.C., "Diagnóstico organizativo sobre las condiciones internas para la implementación de la nueva estrategia de educación cívica del IFE", México, mimeo., noviembre de 2010.

Gómez Hermosillo M., Rogelio, "Factores de efectividad en la educación cívica. Revisión de experiencias de México y otros países: Sistema educativo, instituciones estatales y sociedad civil" México, mimeo., 2 de octubre de 2010.

Instituto Federal Electoral, "Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (documento interno de discusión)", mimeo, México, octubre de 2010.

Vázquez del Mercado, Salvador (coord.), "Diagnóstico interno sobre la cultura democrática y valoración de la educación cívica en el Instituto Federal Electoral. Informe de resultados", México, mimeo., noviembre de 2010.)

Normatividad nacional:

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Educación

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral

Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Convenciones y declaraciones internacionales:

Declaración Universal de Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad

Convención sobre los derechos del niño

Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas A/55/L.2. 8a. sesión plenaria. Nueva York. 8 de septiembre de 2000.

Actas, acuerdos e informes del Instituto Federal Electoral:

Acta de la sesión ordinaria del Consejo General del 30 de abril de 2004.

Acuerdo CG81/2004, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se extiende el periodo de instrumentación del Plan Trianual de Educación Cívica 2001-2003 durante 2004 y se establece el plazo para la presentación del Programa Estratégico de Educación Cívica a desarrollarse en el periodo 2005-2010.

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, "Sexto informe trimestral del Plan Trianual" presentado al Consejo General el 24 de abril de 2004.

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, "Estrategia para generar conciencia, confianza y participación ciudadana", 29 de agosto del 2006.

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, "Estrategia de formación cívica de niñas, niños y jóvenes", 29 de noviembre del 2006.

"Políticas y Programas Generales del Instituto Federal Electoral para el año 2011", 30 de junio de 2010.