

Date Printed: 04/22/2009

JTS Box Number: IFES_67
Tab Number: 21
Document Title: Programa Estrategico de Educacion Civica
2005-2010
Document Date: 2005
Document Country: Mexico
Document Language: Spanish
IFES ID: CE01103



* D 6 7 E D F 1 D - 8 8 B 8 - 4 8 C 4 - 8 3 6 9 - 0 A 5 F 0 4 1 4 8 B 0 A *

Programa Estratégico de Educación Cívica

2005-2010



15 AÑOS
Viviendo la democracia

**Programa Estratégico de
Educación Cívica
2005-2010**

**Comité Técnico de Especialistas que elaboró el
Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010**

Asesores Externos:

Mtro. Emilio Álvarez Icaza Longoria
Mtro. Miguel Bazdresch Parada
Mtro. Salvador Martínez Licón
Lic. Patricia J. Mc Carthy Caballero
Dr. Alberto J. Olvera Rivera
Dr. Ricardo Raphael de la Madrid

Funcionarios de IFE:

Lic. Carlos A. González Martínez
Lic. Maricela Fregozo Vargaz
Lic. Rafael Lucero Ortiz
Lic. Marlene Romo Ramos
Mtro. Gabriel de la Paz Sosa
C. William de la Torre Gamboa

Secretaria Técnica:

C. Reyna Sandra García Álvarez

Ilustración en portada: Gerardo Vaca Presbítero, *Trabajamos por un México mejor*, obra ganadora en el Tercer Concurso Nacional Pintando para la Democracia, convocado por el IFE.

Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010

Primera edición, abril de 2005

© 2005 Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan N°. 100, esquina Periférico Sur,
Col. Arenal Tepepan,
14610, México, D.F.

ISBN: 970-695-101-6

Impreso en México / Printed in Mexico
Distribución gratuita. Prohibida su venta

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
1. MARCO JURÍDICO	9
2. MARCO TEÓRICO	17
2.1. La democracia	17
2.2. La ciudadanía como institución fundamental de la democracia	20
2.3. El papel de las instituciones y del Estado en la consolidación de una cultura democrática	31
3. MARCO CONTEXTUAL: CULTURA POLÍTICA Y EJERCICIO DE CIUDADANÍA EN MÉXICO	37
3.1. Democracia y ciudadanía: conocimientos y percepciones	38
3.2. Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía	40
3.3. La paradoja entre el discurso y la práctica de la participación ciudadana	44
3.4. El papel del Estado y los actores políticos y sociales en la construcción de ciudadanía democrática	48
4. MARCO PEDAGÓGICO	55
4.1. Los fines de la educación ciudadana	57
4.2. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas	59
4.3. Los rasgos del enfoque metodológico	62
5. ESTRATEGIA	65
5.1. Principios rectores de la política de educación cívica	67
5.2. Objetivos y líneas de acción programática	70
5.3. Ejes transversales.....	84
REFERENCIAS	89

INTRODUCCIÓN

El **Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC)** que se presenta a continuación ha sido concebido como uno de los programas institucionales prioritarios del Instituto Federal Electoral (IFE) para el periodo de 2005 a 2010, año en que el Consejo General concluirá su responsabilidad al frente del máximo órgano de esta institución y rendirá las cuentas finales de su gestión.

Este programa es resultado de un amplio proceso de deliberación respecto de las tareas que el IFE debe llevar a cabo, como órgano de Estado y de acuerdo con sus atribuciones legales, para contribuir a elevar la calidad de la democracia mexicana.

Este proceso fue coordinado por el Comité Técnico de Especialistas, que se conformó en marzo de 2004 a iniciativa de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con el objeto de apoyar a la Dirección Ejecutiva del ramo en el diseño de una propuesta de estrategia de educación cívica de largo alcance.

En la formulación de esta propuesta se retoma y se valora la experiencia obtenida por el IFE a lo largo de más de diez años de realizar acciones en materia de educación cívica, así como los aprendizajes adquiridos durante este proceso. El programa estará sujeto a una constante evaluación y retroalimentación hacia el interior del IFE y con diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de responder a los desafíos que una democracia de calidad plantea.

Con la convicción de que para lograr una democracia profunda y eficaz se requieren cambios en la cultura política de los mexicanos, este programa parte de la necesidad de impulsar una educación cívica que permita a la población mexicana ejercer a cabalidad su derecho político de votar y elegir a sus representantes, además de reconocer y exigir –en su plenitud– los derechos de ciudadanía, así como participar en la construcción de un gobierno transparente, un sistema de justicia accesible y eficaz, además de promover la equidad social entre los géneros y una mayor justicia social.

El IFE asume que el principal objetivo de los procesos de educación cívica es promover la participación ciudadana en el ámbito público, como vía efectiva para mejorar sus condiciones de vida y hacer válidos sus derechos. Por ende, concibe a los ciuda-

danos 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.

Como órgano de Estado que tiene entre sus encomiendas la de atender de manera integral la educación cívica, el IFE articula en este programa estratégico las grandes intenciones y líneas a través de las cuales desempeñará su acción pública en la materia.

El **PEEC** tiene el propósito de orientar el quehacer institucional en la materia, por lo que corresponderá a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, bajo la supervisión de la Comisión del ramo, garantizar que toda acción y proyecto educativo atienda los criterios aquí establecidos.

El nivel de participación de las diversas áreas del Instituto, entre las que destacan las Juntas Locales y Distritales, dada su cercanía con la población en cada uno de sus ámbitos geográficos, es decisivo en el cumplimiento de los objetivos planteados. Asimismo, el éxito del programa se cifra en la capacidad institucional de generar sinergias con diversos actores de la sociedad mexicana.

Este documento está compuesto por cinco capítulos que se describen a continuación:

El primero refiere los elementos legales que fundamentan la competencia del Instituto y de otras organizaciones públicas en torno a la educación cívica e integran el *Marco Jurídico* que norma la estrategia de educación cívica propuesta.

El segundo describe el *Marco Teórico* desde el cual deben concebirse los procesos de construcción de ciudadanía que impulse el Instituto, tanto de manera directa como en coordinación con terceros. En él, se presentan algunas reflexiones teóricas en torno a la democracia, sus prácticas sociales e instituciones políticas, que dan sustento a los referentes de partida de la política de educación cívica del IFE.

En el tercer capítulo, *Marco Contextual: Cultura Política y Ejercicio de Ciudadanía en México*, se destacan algunos de los rasgos actuales que conforman la cultura política y el ejercicio de ciudadanía en México. Estos planteamientos iniciales de referencia son la base del diseño estratégico del programa, pero será necesario que la labor de investigación que realiza el IFE se vea fortalecida y se constituya en una tarea institucional permanente para conocer con mayor precisión qué pasa y cuáles son los desafíos y necesidades de educación ciudadana en las diversas regiones del país.

El *Marco Pedagógico* constituye otro de los pilares de la propuesta de política de educación cívica. Define el enfoque pedagógico, los rasgos que dan personalidad a la propuesta de formación ciudadana, las competencias cívicas del programa, así como los fines educativos que se persigue alcanzar.

Por último, en el quinto capítulo se plantea la *Estrategia* del IFE en materia de educación cívica, se definen los principios rectores, los objetivos a alcanzar y las líneas de acción programática, así como orientaciones estratégicas para la realización de esta política educativa.

1
1
1
1
1
1
1

1. MARCO JURÍDICO

Del Instituto Federal Electoral

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, mandata al Instituto Federal Electoral para desarrollar, en forma integral y directa, actividades relativas a la capacitación y educación cívica. El IFE es el único órgano al que la Constitución Federal confiere, expresamente, atribuciones en materia de educación cívica.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) señala en su artículo 69, entre otros fines del Instituto, los de contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, así como llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El **Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010** se fundamenta en el acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE el 21 de octubre de 2003, en el que se instruye a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) para que elabore y presente una propuesta de plan y programas de educación cívica para desarrollarse en el corto y mediano plazos.

Entre las atribuciones que el COFIPE otorga a la DECEYEC, en su artículo 96, destacan las de 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 tales programas, preparar el material didáctico y los instructivos electorales, así como orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.

Los artículos 101 y 111 del código electoral vigente determinan que es atribución de los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales, dentro de su ámbito de competencia, ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica. Además, el artículo 119 del citado ordenamiento establece que las Juntas Distritales llevarán a cabo en forma permanente cursos de educación cívica y capacitación electoral dirigidos a los ciudadanos residentes en su distrito.

Por su parte, la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Consejo General, establecida por mandato contenido en el artículo 80 del COFIPE, contribuye al desempeño de las atribuciones conferidas al Consejo General en la materia, de acuerdo con el artículo 7 del Reglamento Interior del IFE.

De otras instituciones de Estado

El IFE, como órgano del Estado mexicano, interactúa con el resto de las instituciones públicas en el logro de sus fines constitucionales. 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. En consecuencia, resulta de suma relevancia hacer referencia a las atribuciones que en dichas materias tienen otros organismos electorales, así como diversas autoridades de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. A continuación se presentan de manera enunciativa y no limitativa, dichas facultades:

- ***Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación***

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) está relacionado estrechamente con el Instituto Federal Electoral en materia de educación cívica, pues de conformidad con lo establecido en la fracción VIII del artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en los artículos 44 y 46 del Reglamento Interno de la referida institución, es la autoridad competente para desarrollar –directamente o por conducto de su Centro de Capacitación Judicial Electoral– tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia.

Los objetivos principales del Centro de Capacitación Judicial Electoral consisten en participar en el constante perfeccionamiento y fortalecimiento de las instituciones, procedimientos e instrumentos democráticos, difundiendo el conocimiento de la 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 continuos eventos académicos, para contribuir al fomento de la cultura política y la plena consolidación de la democracia en el país.

Con fecha 9 de marzo de 1999, el TEPJF y el IFE suscribieron un Convenio General de Colaboración, con el objeto de establecer las bases generales de colaboración para la planeación y desarrollo de proyectos académicos específicos que contribuyan a la formación de personal altamente especializado en materia de derecho electoral, su rama procesal y disciplinas afines, y para el fortalecimiento de la cultura democrática.

- ***Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales***

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) es el organismo especializado de la Procuraduría General de la República (PGR) responsable de atender lo relativo a los delitos electorales federales, contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal. Entre sus atribuciones, establecidas en el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR, está la de fortalecer los mecanismos de coordinación y colaboración con autoridades tanto federales como del Distrito Federal, estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, atendiendo a las normas y políticas institucionales.

En virtud de lo anterior, la FEPADE y el IFE signaron un Convenio de Apoyo y Colaboración con fecha 13 de noviembre de 2001 para fines de divulgación e impartición de cursos de capacitación a los diversos actores involucrados en el proceso electoral federal y a la ciudadanía en general, con la finalidad de prevenir los delitos electorales federales, así como para la mejor atención de las denuncias que sobre esos ilícitos se presenten.

- ***Partidos Políticos***

En los términos del artículo 41, fracción II, de la Constitución General de la República, la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades, entre otros, el financiamiento público, parte del cual consiste en que se les reintegre un porcentaje de los gastos anuales que eroguen por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

El artículo 36, párrafo 1, inciso c), del COFIPE, especifica que los partidos políticos tienen derecho a recibir financiamiento público con el propósito de garantizar que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio de poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En este sentido, el inciso o) del párrafo 1 del artículo 38 del mismo ordenamiento, señala que los partidos políticos deben utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para realizar las actividades antes descritas, además del sostenimiento de sus actividades ordinarias.

Asimismo, el artículo 49, párrafo 7, inciso c) del código electoral, determina que la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales, podrán ser apoyadas mediante el financiamiento público en los términos del Reglamento que en la materia expida el Consejo General del IFE, el cual puede establecer apoyos hasta del 75% anual de los gastos comprobados en estos rubros.

- ***Agrupaciones Políticas Nacionales***

Por su parte, las agrupaciones políticas nacionales tienen derecho a recibir financiamiento público para apoyar sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, y de investigación socioeconómica y política, según lo establece el artículo 35, párrafo 7, del COFIPE.

Esta prerrogativa es consecuente con lo dispuesto por el artículo 33, párrafo 1, del mismo ordenamiento legal, que establece que las agrupaciones políticas nacionales son formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

- ***Autoridades federales, estatales y municipales***

En términos de lo dispuesto por el artículo 2 del COFIPE, las autoridades electorales contarán con el apoyo y la colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales para el desempeño de sus funciones. En razón de lo anterior, el IFE ha celebrado convenios de apoyo y colaboración con diversos municipios, gobiernos estatales y con institutos electorales locales para coordinar la ejecución de diversas estrategias y actividades a efecto de coadyuvar en el fortalecimiento de la cultura cívico-electoral.

Los convenios que se firman con cada dependencia u órgano tienen fundamento en las atribuciones que a ellas les confieren las leyes aplicables.

Entre los convenios gestionados por las Juntas Ejecutivas Locales se encuentran los suscritos con autoridades educativas estatales, universidades, ayuntamientos e instituciones diversas, los cuales han permitido implementar la mayor parte de los programas del Plan Trienal de Educación Cívica: Derechos y Valores para la Niñez Mexicana, Elección de Representantes en el Espacio Escolar, Jornadas Cívicas, Un Día en

el Cabildo..., Nosotros, los Jóvenes... Proyecto Ciudadano, y Talleres de Educación Ciudadana, entre otros.

De manera particular, se ha trabajado con las Secretarías de Educación de las 25 entidades con que se tiene convenio suscrito, en el marco de los cuales se ha desarrollado el Programa Educar para la Democracia. Por su parte, los 87 convenios con universidades e instituciones de educación media y superior permiten desarrollar cursos, conferencias, seminarios, diplomados y pláticas de divulgación de cultura democrática.

De igual manera, los convenios con 154 ayuntamientos fueron importante colaboración para organizar la Semana Nacional de Educación Cívica, así como para la aplicación de programas educativos que se refieren al contexto municipal.

Se cuenta con 71 convenios con instituciones diversas, entre las cuales destacan algunas delegaciones del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), así como con organismos públicos de derechos humanos. Tales convenios han permitido la formación de promotores e instructores de los programas a través de las estructuras institucionales.

• **Secretaría de Educación Pública**

La Ley General de Educación estipula en su artículo 7° que 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, otros fines entre los que destaca 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 para el mejoramiento de la sociedad.

Derivado de los principios establecidos por el propio artículo 3° constitucional, el artículo 8° de la ley en comento define el criterio democrático que orientará a la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan —incluida la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan—, el cual se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Dicho criterio 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. La misma ley en su artículo 10 determina que los planes, programas, métodos y materiales educativos constituyen parte del sistema educativo nacional.

El plan y los programas de estudio para educación primaria establecen que “la educación cívica es el proceso a través del cual se promueve el conocimiento y la comprensión del conjunto de normas que regulan la vida social y la formación de valores y actitudes que permiten al individuo integrarse a la sociedad y participar en su mejoramiento”. A través de dichos programas, se propone 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”.

• **Secretaría de Gobernación**

La Secretaría de Gobernación (SEGOB), en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática 2001-2006, tiene dentro de sus compromisos fundamentales difundir la cultura política democrática entre los actores políticos, los ciudadanos y la población en general, y promover condiciones que alienten y favorezcan una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, así como en las cuestiones sociales y comunitarias. En este horizonte se pretende, a partir de una nueva actitud de las personas que se exprese en su conducta, imprimir vitalidad a la convivencia política, dar soporte a las instituciones de gobierno, otorgar sustento a la gobernabilidad democrática y dotar de mayor dinamismo tanto al desarrollo político del país como al desarrollo social de los grupos sociales, de las comunidades y del país en general.

Es por ello que, con fecha 16 de abril de 2002, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la SEGOB suscribieron con el IFE un Convenio de Colaboración, con el objeto de crear un espacio de interlocución, consulta recíproca y colaboración para el diseño e instrumentación de acciones y estrategias de promoción, desarrollo y fortalecimiento de la educación cívica, la formación ciudadana, la cultura democrática y la participación social, así como la investigación en dichas áreas, con el propósito de consolidar los valores, las prácticas y las instituciones de la democracia.

- **Secretaría de Desarrollo Social**

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cuenta actualmente con programas como el Programa de Coinversión Social, que impulsa 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.

Con fecha 16 de marzo de 2004, el IFE y la SEDESOL suscribieron un Convenio General de Apoyo y Colaboración, con el objeto de establecer los mecanismos mediante los cuales se instrumentarán programas de educación cívica, participación ciudadana, desarrollo social y servicio social, y con la finalidad de divulgar entre la ciudadanía la cultura política democrática y evitar que los programas sociales instrumentados por el Ejecutivo federal, cuya operación está a cargo de la SEDESOL, se utilicen con fines político-electorales, así como para promover el voto libre y secreto.

- **Secretaría de la Función Pública**

La Secretaría de la Función Pública (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 su 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.

El 13 de febrero del año 2000, el IFE firmó un Convenio de Apoyo y Colaboración con la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Fun-

ción Pública, con el objeto de establecer las bases y mecanismos operativos para coordinar la ejecución de diversas estrategias y actividades dirigidas tanto al fortalecimiento de una cultura democrática como a la formación y capacitación del personal de la Secretaría en valores y prácticas de la democracia y temas relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, así como para la formalización de promotores de dichos valores.

• ***Instituto Federal de Acceso a la Información***

El artículo 37, fracciones XIII y XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dispone que son atribuciones del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) difundir, entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información y las responsabilidades en el uso y conservación de la misma, así como elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de dicha Ley.

El 15 de octubre de 2003, el IFE y el IFAI suscribieron un Convenio de Colaboración que tiene como propósito fundamental fomentar actividades relacionadas con la promoción de la cultura democrática y de transparencia. Mediante este instrumento se sentaron las bases para el trabajo conjunto entre estos dos organismos autónomos, con el propósito de fomentar una cultura de transparencia.

2. MARCO TEÓRICO

La política de educación cívica del Instituto Federal Electoral es una herramienta del Estado y de la sociedad mexicana que busca ayudar a la consolidación de los valores, las prácticas, los procedimientos y las instituciones de la democracia mexicana.

A continuación se presenta una serie de reflexiones con el objeto de propiciar una mejor comprensión del estado que guarda la discusión teórica sobre el proceso de consolidación democrática, así como de las prácticas sociales e instituciones políticas que le acompañan. Su propósito es el de orientar los contenidos del trabajo cívico-educativo del IFE, por lo que de ninguna manera pretende agotar las discusiones teóricas que sobre estas temáticas existen.

En el primer apartado se abordan diferentes definiciones de democracia, con énfasis particular en aquellos elementos y procedimientos que, además del voto, deberían desempeñar un papel central a la hora de concebir esta forma de gobierno.

En el segundo apartado se problematizan los temas de la ciudadanía, la participación política, la confianza en las instituciones y el capital social, considerados como elementos para el buen funcionamiento de una democracia de calidad.

Finalmente, en el tercer apartado se revisa el papel que deberían tener el Estado, las instituciones y sus políticas en la perspectiva de la consolidación de una sólida cultura democrática.

2.1. La democracia

En el transcurso del siglo XX los sistemas políticos de una buena parte del mundo se autodenominaron democráticos. Bajo la amplísima noción de "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo" llegaron a justificarse regímenes autoritarios como los que se implantaron durante la era del fascismo en Alemania, Italia o España o durante el largo pasaje por el socialismo real en el que transcurrieron más de una veintena de países de Europa del Este, África, Asia y América Latina.

Durante los años de la Guerra Fría (1946-1989), debido a la imperiosa necesidad que se tenía en Occidente para distinguirse de los regímenes pertenecientes al bloque soviético, tanto en Europa Occidental como en América del Norte se fue construyendo, a partir de la noción legada por Joseph A. Shumpeter, una suerte de consenso sobre la superioridad de una concepción de la democracia que pudiese ser inmune al abuso de los grandes conceptos inasibles o abstractos a partir de la medición de un conjunto de procedimientos concretos. Sin embargo, no fue sino hasta la caída del muro de Berlín que la definición procedimental de la democracia derrotó a las otras versiones.

Las definiciones alternativas a la democracia procedimental sustentaron su legitimidad en la convicción de que ninguna sociedad podía basar su gobierno en el resorte de la libertad sin antes resolver el problema de la inequidad. En ellas, la idea democrática estaba asociada a las nociones de igualdad y justicia social y no, como sucede en el caso de la democracia procedimental, al principio de libertades cívicas y políticas del ciudadano. La intención primera fue evitar que, a través de las elecciones libres de los ciudadanos, pudiese ocurrir la toma del control de las instituciones del Estado por parte de las clases económicamente poderosas. Debido a esta asociación de conceptos, las fórmulas "popular" o "participativa" de la democracia terminaron por legitimar las diversas expresiones autoritarias en el ejercicio del poder.

Hoy es posible definir a la democracia como aquel arreglo de las instituciones que se constituyen en gobierno gracias tanto a la práctica libre, directa y secreta de los votos como a la participación de ciudadanos que se reconocen en el ejercicio tolerante y razonado de la deliberación pública. Esta práctica implica necesariamente la existencia previa de un piso mínimo de derechos humanos: el derecho a estar informado sobre los asuntos públicos, así como las libertades para expresarse, para publicar, para organizarse y para reunirse. Todas ellas son vías inseparables de la participación en el debate político y de la celebración de campañas para obtener los votos al momento del ejercicio electoral. Robert Dahl¹ sintetiza en ocho los procedimientos que adjetivan la extensión de la llamada dimensión poliárquica² respecto a la democracia procedimental:

- Libertad para formar y pertenecer a organizaciones de la sociedad.
- Libertad de expresión.
- Derecho al voto.
- Derecho a ser elegible para los cargos de elección popular.

¹ Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

² La poliarquía se refiere a la presencia en la arena política de múltiples fuerzas y actores con capacidad y poder para influir en las decisiones de gobierno.

- Libertad para competir por el apoyo de los votantes.
- Elecciones libres y justas.
- Fuentes de información alternativas al Estado.
- Instituciones que hagan gobierno en dependencia de los votos y de otras expresiones de participación ciudadana.

De acuerdo con esta definición, es necesario subrayar que la democracia no puede ser entendida como un fin en sí mismo sino como un medio para resolver los problemas de la sociedad que abraza tal forma de gobierno. Se trata, además, del camino por excelencia para evitar el autoritarismo y la violencia. La democracia es, ante todo, un engranaje de procedimientos que le permite a cada persona existir políticamente en sociedad y manifestar sus convicciones abiertamente en el espacio de lo público.

Los límites de la definición de democracia procedimental

En fechas recientes la democracia denominada procedimental ha presentado algunos límites. Si bien este modelo ha fomentado el centro de su expresión en el ejercicio electoral, aborda en un segundo plano la concepción deliberativa y participativa de los ciudadanos de manera directa en problemas y asuntos de su comunidad.

En los hechos, el voto es un logro incuestionable y una condición necesaria para el ejercicio de la democracia. Aun con ello, es conveniente impulsar una estrategia para que los ciudadanos participen en una forma más activa en torno a los problemas específicos de su propia comunidad. Aquella democracia que logra echar raíces profundas en una sociedad es la que se constituye bajo la forma más general del ejercicio de la razón y la deliberación públicas (Rawls, Amartya Sen, Habermas).³ El derecho para estar suficientemente informado y la libertad para crear o pertenecer a organizaciones sociales, expresar opiniones y participar en las discusiones públicas se vuelven condiciones fundamentales tan relevantes como aquellas enfocadas en la práctica electoral. En suma, ofrecen condiciones para que cada persona cuente con oportunidades similares a la hora de ejercer su ciudadanía en el gobierno de los asuntos públicos.

El giro deliberativo en la teoría democrática supone que ésta puede centrarse en razones y argumentos y autocontrolarse de tal forma que evite la confrontación y promueva un proceso de aprendizaje sobre las implicaciones que se derivan de la calidad ciudadana y también sobre las prácticas democráticas. Jürgen Habermas⁴

³ John Rawls, "The Idea of an Overlapping Consensus", en *New York Law Review*, núm. 64-2, 1987; Amartya Sen, "El ejercicio de la razón pública", en *Vuelta*, mayo de 2004; Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 1, Madrid, Taurus, 1983.

⁴ Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 2, Ed. Paidós, Madrid, 1987.

demuestra la importancia de la deliberación pública como requisito *sine qua non* de la democracia. Este autor sostiene que la comunicación libre de trabas a través de una compleja red de espacios públicos que interconectan lo micro y lo macro, así como los debates a escala de grupos e individuos con los medios de comunicación y con la esfera público-política, son la clave de una democracia que trasciende el limitado momento electoral. Por su parte, Dryzek⁵ señala que el tipo de comunicación que puede traducirse en una deliberación efectiva con potenciales democratizantes es aquella que no es coercitiva, que ofrece y acepta razones y que es capaz de conectar lo particular con lo general. Asumiendo esta perspectiva, la democracia debe ser vista como un proceso amplio y complejo cuyo objetivo es establecer el gobierno de los asuntos públicos mediante procedimientos que permitan la deliberación plural y razonada sobre las decisiones de interés general.

El ejercicio de la razón pública⁶ –entendido como la experiencia cotidiana de los ciudadanos cuando participan, con reales posibilidades de influir, en la deliberación de las decisiones políticas– ocurre en tres momentos secuenciales: el primero depende de un vigoroso flujo público de información libre de censura; en el segundo tiene lugar la deliberación colectiva de las razones informadas y el tercero es cuando los ciudadanos participan de la decisión, a través de su influencia en organizaciones sociales, en la opinión pública o directamente con su voto. Una condición indispensable para que estos tres momentos del proceso democrático puedan llevarse a cabo es que previamente existan ciudadanos dispuestos a ejercer a plenitud los derechos que de esta cualidad política se derivan. Por ello, sin ciudadanos en activo no hay democracia posible.

2.2. La ciudadanía como institución fundamental de la democracia

La ciudadanía admite diversas aproximaciones. De manera tradicional se asume como “la conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y la situación de ser miembro activo de una sociedad política independiente”.⁷ Como puede

⁵ John S. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond Liberals, Critics, Contestations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.

⁶ La esencia democrática se basa en el triunfo de un razonamiento a muchas voces y, por tanto, requiere de la sincera renuncia al monopolio de la verdad de quienes confluyen en el ejercicio democrático. Es a partir del debate de las razones de los muchos que la democracia se impone como método para la construcción y reconstrucción de las decisiones que importan en el gobierno de la sociedad. Por una parte, en el corazón del razonamiento plural y democrático se encuentra la duda y el ejercicio permanente del ensayo-error que caracteriza al positivismo científico (Juan Luis Cebrían, *El fundamentalismo democrático*, Madrid, Taurus, 2003). Por la otra, en la comprensión de la democracia como gobierno mediante la discusión subyace el entendimiento de que las convicciones y los valores personales pueden y de hecho cambian durante el tránsito para la toma de las decisiones (Amartya Sen, *op. cit.*, Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 1, *op. cit.*).

⁷ Alain Touraine, *Critique de la modernité*, París, Fayard, 1992.

observarse, implica un referente de pertenencia territorial, jurídica y política a una entidad o Estado nacional. Esta noción refleja de alguna manera la concepción jurídica de ciudadanía, adicionada en este caso con elementos identitarios.

En un sentido complementario al que dice el derecho, la calidad moral de ciudadano no sólo se adquiere al alcanzar la mayoría de edad. Es una construcción de la conciencia individual y colectiva que se va fraguando a lo largo de la vida de una persona. De poco sirve que las leyes o el Estado dicten la ciudadanía desde los textos jurídicos si el individuo y la sociedad no la hacen valer cotidianamente.⁸

La ciudadanía es la condición que permite a la persona transitar con plenitud de lo privado a lo público. El tránsito de la esfera de lo que le es familiar hacia el ámbito de su comunidad, en la que mucho y muchos le serán desconocidos. La democracia es el sistema que ejercido en su plenitud hace iguales a las personas a través de la expresión, de la participación y del voto y, por tanto, le otorga la confianza suficiente para participar por objetivos comunes, a pesar de las visiones y posiciones distintas que se posean entre los integrantes de una misma comunidad política.

La calidad ciudadana comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar convenientemente informada de lo que ocurre fuera de su casa; cuando se dota de elementos que le ayudan a discernir, a edificar la crítica personal y a razonar sobre su comunidad política. Luego, la ciudadanía se adquiere cuando la persona se otorga a sí misma, y en toda conciencia, el derecho para exigir lo que le corresponde. Más aún, cuando se asume como sujeto político capaz de influir en el entorno social y político que le rodea. Esta conciencia encuentra su expresión más acabada cuando lleva al sujeto a ser observante y respetuoso del cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas.

En palabras de Hannah Arendt, “[...] la ciudadanía es el derecho a tener derechos, los cuales sólo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía concede”.⁹ Por tanto, el ciudadano es un sujeto de derechos, alguien que conoce sus derechos y tiene la posibilidad y la capacidad de defenderlos. La calidad de la ciudadanía no sólo depende del ejercicio de derechos, es necesaria también la presencia de la *conciencia ciudadana*, es decir, “[...] la convicción de que

⁸ Turner apoya esta línea de interpretación histórica en un esfuerzo para mostrar que las diferencias históricas entre naciones tienen que ver no sólo con la particular conformación de clases y las estrategias de las clases dominantes, sino también con factores político-culturales como la existencia o ausencia de espacios públicos, la presencia de grupos étnicos y regionales, la fuerza de culturas racistas de diversa índole y las historias particulares de las luchas sociales. Bryan Turner, “Outline of a Theory of Citizenship”, en Chantal Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992.

⁹ Hannah Arendt, *The Human Condition*, Chicago, Chicago University Press, 1949.

se cuenta con el reconocimiento del Estado al que se pertenece, y que dicho reconocimiento se expresa en prácticas concretas que aseguran el ejercicio ciudadano".¹⁰

La conciencia ciudadana se construye con tres elementos esenciales: el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanos, la identificación del Estado como responsable de su reconocimiento y traducción en leyes y políticas que aseguren su realización, y el conocimiento de las formas legítimas para plantear las demandas.

Es importante destacar que el Estado desempeña un papel fundamental en la construcción de la conciencia ciudadana:

Si el Estado [...] no me mira como ciudadano, si sus representantes y las instituciones que me rodean y con quienes trato frecuentemente no me dan dicho trato, entonces internalizo una cualidad distinta, de "cliente", de "hijo" (ante un Estado paternalista) o de algo más, distinto de la de ciudadano. En consecuencia, tampoco identificaré las vías necesarias y legítimas de expresión de mis demandas [...] Y por el contrario, en la medida en la cual se da un ejercicio por una persona como ciudadana, tratada como tal, internalizaré esta actitud del "otro generalizado" hacia ella y estará en condiciones de conformar una conciencia ciudadana.¹¹

La construcción e institucionalización de la ciudadanía ha sido un largo y accidentado proceso histórico, cuyo motor es el disenso social. Varios autores¹² han insistido en que la legalización de los derechos ha sido el resultado de grandes luchas sociales, procesos que sentaron un precedente de carácter universal. En las naciones en las cuales se produjo la innovación jurídica e institucional de los derechos de ciudadanía se presentó históricamente una correlación entre desacuerdos sociales, aprendizaje normativo e institucionalización jurídica. En otras palabras, la ley expresó no sólo un horizonte normativo deseable, sino un compromiso social exigible.

John A. Hall¹³ retoma el eje de las manifestaciones sociales como factor explicativo de la formación de las instituciones de la democracia liberal y de una cultura política de la tolerancia, con lo cual la centralidad de la política en la conformación de la ciudadanía, y más aún de la sociedad civil, queda establecida. La integración política creciente de la mayoría de la población en el Estado es la clave del proceso. Así, la extensión de la ciudadanía se convierte en el eje de la formación de la sociedad civil.

¹⁰ Patricia Zamudio, "Las paradojas de la ciudadanía", ponencia presentada en el Coloquio Internacional *Los espacios de la globalización: mutaciones, articulaciones, interacciones*, Guanajuato, CIESAS-IRD-U. de Guanajuato, 2-4 de junio de 2004.

¹¹ *Ibid.*

¹² H. A. Giroux, *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI, 1993; Ernest Gellner, *Condiciones de libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós, 1996; Bryan Turner, *op. cit.*, y Michael Mann, "Ruling Class Strategies and Citizenship", en *Sociology*, núm. 21, agosto de 1987, entre otros.

¹³ John A. Hall, *Civil Society*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press, 1995.

La gama de los derechos ciudadanos se ha ampliado a lo largo de la historia en un proceso sumamente irregular que apenas en la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial alcanzó cierta estabilización en los países del mundo occidental. Así, los derechos civiles, que protegen al individuo frente al Estado y crean la noción misma del individuo como sujeto autónomo; los derechos políticos, que definen las formas de participación de los individuos en la conformación y la operación del Estado; y los derechos sociales que, a diferencia de los anteriores, definen prerrogativas universales para todos los miembros de la comunidad política y establecen un estatuto de ciudadanía complejo que constituye hoy día la columna vertebral de los Estados modernos.¹⁴

Por lo general, al momento en que la persona ejerce su ciudadanía, poco distingue entre las tres clases de elementos que confluyen en esta compleja calidad. De ahí que resulte adverso a la comprensión de la persona cualquier proposición que implique la limitación de sus derechos ciudadanos. Dentro del conjunto de derechos que en la actualidad se consideran como normativamente aceptados para definir la ciudadanía tendría que haber una suerte de equilibrio entre sus acepciones: civil, política y social.

Una de las características de las democracias es que tienden a priorizar la ciudadanía política por encima de las otras dos, lo cual suele ser interpretado por los ciudadanos como ineficacia del propio régimen democrático. Es probable que en cierta medida lo sea, cuando se trata de democracias que dejan de lado el componente cívico y social de la ciudadanía y la percepción sobre este régimen político tiende a ser insatisfactoria. Tal eventualidad afecta, a su vez, las razones para participar políticamente ya que, por lo general, son las vertientes cívica y social de la ciudadanía las que con mayor energía promueven la participación ciudadana.

Problemas para la participación ciudadana

El ejercicio de la razón pública es intransitable sin la participación activa y responsable de los ciudadanos. No hay debate de razones ni contraste de argumentos si las voces encargadas de operar el diálogo democrático se abstienen de hacerlo.

Existen varias virtudes de la participación que otorgan vida a una democracia. En primer lugar, hay que subrayar que el involucramiento en el debate público ejerce una poderosa influencia pedagógica en el ciudadano. Es a través de su participación fue-

¹⁴ Ernesto Isunza Vera, "Diálogo, democracia y derechos humanos", en *Metapolítica*, núm. 16, vol. 4, México, CEPCOM, octubre-diciembre de 2000.

ra del ámbito privado que la persona adquiere las herramientas conceptuales, conocimientos, valores y destrezas para discernir, actuar e intervenir en los asuntos de su comunidad; y es gracias a su participación cotidiana que éste adquiere madurez y solvencia para opinar, razonar y actuar políticamente con responsabilidad.

La deliberación de ciudadanos responsables requiere que éstos encuentren un espacio adecuado y atractivo para su participación. Para ello, es necesario que en el espacio de lo público se cuente con instituciones y redes sociales que promuevan el encuentro de la pluralidad entre las voces y las buenas razones y que permitan, a su vez, que los ciudadanos se asocien alrededor de las causas y temas que les son preciados.

Desde el famoso análisis que Alexis de Tocqueville hiciese en el siglo XIX sobre la democracia en América, se puso de relieve la significación que para la sociedad democrática tiene la posesión de un denso tejido de redes sociales que asocien a los ciudadanos para canalizar su participación en los asuntos públicos. Una vida asociativa fuerte tiende a estimular la participación política reclutando y entrenando a los ciudadanos en el arte de las prácticas democráticas. La ventaja de un denso tejido asociativo es que éste inhibe la emergencia de actitudes autoritarias y del abuso de poder de las instituciones del Estado. Como dice Larry Diamond,¹⁵ una vida asociativa plural, autónoma y vigorosa es importante para balancear y limitar el poder del Estado y para brindar canales para la articulación y práctica de intereses democráticos.

Claus Offe y Susanne Fuchs¹⁶ han identificado tres niveles asociativos a disposición del ciudadano que vive en democracia. El primero incluye a los núcleos familiares ligados a partir de los lazos de sangre, así como a los grupos que comparten las mismas tradiciones o raíces étnicas y religiosas. Se trata de redes que siguen patrones vinculantes donde las fronteras para la exclusividad tienden a estar firmemente delineadas y generalmente transcurren sin disputas por la autoridad, ya que los lugares que cada persona ocupa en esa red social se encuentran previa y legítimamente determinados por el linaje o la tradición.

El nivel asociativo secundario, a diferencia del anterior, tiene como ámbito de actuación el espacio de lo público. En él, sus integrantes asumen una posición de igualdad dentro del entramado de la red social y el objeto de su asociación es más bien preciso (el agua potable, la seguridad, los derechos humanos). Se trata, por lo general, de

¹⁵ Larry Diamond, "Rethinking Civil Society", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio de 1994.

¹⁶ Claus Offe y Susanne Fuchs, "A Decline of Social Capital?", en Robert D. Putnam (coord.), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

redes abiertas para la incorporación de nuevos integrantes. En este caso asociativo se distingue el hecho de que personas desemejantes o extrañas entre sí cooperan voluntariamente en una misma dirección por necesidades, intereses o valores que les son comunes.

Por último, se encuentra la red de asociaciones denominadas por estos autores como terciarias, entre las que se ubican empresas, partidos políticos, iglesias y grandes conglomerados de intereses económicos y sociales (sindicatos o las cámaras empresariales). En este nivel asociativo los objetivos son muy precisos, pero a diferencia de los otros dos, la membresía tiende a variar ampliamente en función de los intereses que estas grandes corporaciones persigan. Es a partir de estas tres vías para la participación que los seres humanos definen sus intereses y las plataformas para interactuar en el espacio de lo público.

Para un régimen democrático es grave que su población se encuentre desinteresada por lo político. Esta situación lleva a que, por una parte, las personas se replieguen en el primer nivel asociativo y, por la otra, la administración de lo público quede exclusivamente en las manos del tercer nivel, es decir, de la clase gobernante. Cuando esto sucede en una democracia, la propensión es muy grande para que quienes compiten por los votos centren toda su atención en los procesos electorales y no consideren en toda su importancia al resto de los engranajes de la democracia.

En su obra *Salida, voz y lealtad*, Albert O. Hirschman¹⁷ advierte que los seres humanos tienden a abandonar las construcciones sociales en las que interactúan cuando el uso de su voz para expresar las opiniones se ve suprimido o saturado. Bajo esa eventualidad, salir del juego se convierte en la forma activa y patente de manifestar el desacuerdo. La hipótesis de este autor es que la lealtad con respecto a las instituciones ocurre en la misma proporción con que la voz de las personas es tomada en cuenta.

En este sentido, la expectativa que la persona posea sobre el impacto real de su participación se vuelve determinante para el compromiso cívico que el individuo adquiere. La ausencia de participación estaría directamente relacionada con la apreciación que las personas tengan sobre la oportunidad para que su opinión y sus ideas influyan en el devenir de la realidad. Si en tal apreciación se calcula que la posibilidad de ser escuchado es muy limitada, lo más probable es que el individuo opte por la apatía y el desinterés.

¹⁷ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, 1970.

Esta reflexión plantea que un elemento poderosamente inhibitor del compromiso cívico es la supresión del debate a partir de mecanismos autoritarios o de fórmulas que intencional o azarosamente provoquen la incomunicación social, es decir, la ausencia de un debate inteligible y transparente donde los temas de la agenda pública sean claramente expuestos, así como las distintas posiciones alrededor de ellos, racionalmente argumentadas. Cualquier forma de incomunicación que impida el diálogo racional y razonado alrededor de las ideas y de las prácticas políticas conlleva, a su vez, a la inacción ciudadana. En este proceso los medios de comunicación pueden desempeñar un papel tan virtuoso como negativo.

Otro elemento del compromiso cívico es la apreciación del ciudadano sobre el grado de verticalidad de la construcción social. Resulta más estimulante para la persona involucrarse en estructuras sociales donde la posición que se ocupa tenga un contexto de reciprocidad y simetría entre sus integrantes, que hacerlo en espacios donde, de entrada, se llega al último nivel del aparato jerárquico. De ahí que, siguiendo a Offe y Fuchs,¹⁸ a la hora de interactuar en el espacio de lo público, los ciudadanos tiendan a preferir el nivel secundario de las redes sociales, donde impera la reciprocidad entre iguales, que sobre el terciario de los grandes conglomerados institucionales, en el cual predominan las relaciones jerárquicas y verticales.

Tanto o más determinante para inhibir la participación es la distancia o marginación que la persona aprecie con respecto a las instituciones o a las redes sociales. La exclusión cultural y económica mediatiza el compromiso cívico, por lo que resulta obvio que mientras más limitada sea la situación material del ciudadano, menores serán las probabilidades para que éste participe en los asuntos de su comunidad política.

Otra limitante para la participación en los asuntos públicos es la reputación y honorabilidad del espacio donde se interactúa. Si la institución o la red social convocante resultan poseer mala fama o descrédito, lo más probable es que el ciudadano se automargine para conservar su propia reputación y honorabilidad.

Finalmente, también influye en los niveles de participación la valoración (positiva o negativa) que se tenga sobre el curso de acción del espacio donde se participa. Si en su visión de las cosas el ciudadano calcula que, aun participando, la realidad tiene pocas probabilidades de cambiar, éste evitará invertir sus energías y su tiempo en aventuras que evaluará como poco redituables.

¹⁸ Claus Offe y Susanne Fuchs, *op. cit.*

La mayoría de los inhibidores para la participación están relacionados, de una manera o de otra, con la confianza. Mientras menor sea la desconfianza, sea porque se tiene una valoración positiva del resultado eventual de la participación, sea porque se interviene en una esfera de relaciones recíprocas y entre iguales, o sea porque se colabora en un espacio incluyente, mayor disposición habrá hacia la participación por parte de los ciudadanos.

En suma, el ejercicio de la razón pública que engloba al conjunto de procedimientos democráticos requiere de una amplia participación de los ciudadanos y ésta depende de los niveles de confianza que prevalezcan entre los integrantes de la comunidad política. Las redes sociales y las normas de reciprocidad que les regulan tienden a fortalecer la confianza social indispensable para participar en democracia.

El problema de la desconfianza

Como se mencionó, la confianza es un acto que se produce a partir de la expectativa sobre lo que harán los otros al momento de cooperar. Si el cálculo del individuo es que el peso del esfuerzo colectivo recaerá asimétricamente en perjuicio de él, la consecuencia lógica será que éste quiebre el compromiso personal con la persecución del bien colectivo. De ahí que la participación y el compromiso cívico no sean sólo resultantes de la ética y los valores individuales, sino también de las formas con que se doten los miembros de una comunidad para su interacción.

La incertidumbre con respecto al comportamiento del otro eleva sustancialmente los niveles de desconfianza. En sentido inverso, la predicibilidad del comportamiento ajeno hace que los individuos confíen en el resultado final de la acción colectiva. De acuerdo con Douglass North,¹⁹ son las instituciones las que le ofrecen a los seres humanos la predicibilidad sobre el contexto en el que nos desenvolvemos socialmente. Es decir, "las reglas del juego", o más precisamente las limitaciones formales o informales ideadas para modular la interacción humana. Ellas estructuran los incentivos en el intercambio humano, sea éste político, económico o social.

Si tales instituciones, si los pactos entre los integrantes de una comunidad son respetados y cumplidos por todos, la incertidumbre tiende a reducirse y, por tanto, la confianza en el otro se incrementa. Este proceso ocurre por igual en los tres niveles de asociación expuestos por Offe y Fuchs,²⁰ lo mismo en las familias que en las organizaciones filantrópicas o en los partidos políticos.

¹⁹ Douglass C. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁰ Claus Offe y Susanne Fuchs, *op. cit.*

Es evidente que donde existe mayor posibilidad de cumplir con los acuerdos es en el nivel primario de asociatividad, ya que en éste los elementos afectivo o tradicional desempeñan un papel sobre el comportamiento del individuo de mucho mayor peso en comparación con los que se pueden apreciar en el ámbito de lo público. Por ejemplo, la relación asimétrica de autoridad entre el padre/madre y el hijo/hija (legitimada por la tradición) resuelve, en la mayoría de las ocasiones, el reforzamiento de los pactos asociativos dentro del ámbito familiar.

Sin embargo, fuera de ese ámbito –una vez en la arena pública– el problema social comienza cuando los mecanismos para la construcción de confianza no pueden ser reproducidos de la misma manera en que sucede dentro del nivel asociativo primario. En un régimen democrático, al menos en términos conceptuales, los ciudadanos se presentan como semejantes en sus derechos y, por tanto, su capacidad para reforzar acuerdos no pasa por las herramientas afectivas o de tradición jerárquica. Quizá la coordinada más intrincada de una sociedad que avanza hacia la igualdad en las relaciones sociales sea la de dotarse de un repertorio de códigos para la cooperación y de formas de comportamiento que sean capaces de reducir la incertidumbre en el espacio de lo público sin buscar reproducir los mecanismos que para tal efecto se utilizan en la esfera de lo privado.

Para consolidarse, la cultura democrática requiere del fortalecimiento de la confianza social, porque de ella depende en gran medida la participación ciudadana en el ejercicio de la deliberación racional y colectiva. Ello no quiere decir que automáticamente la confianza social se traduzca en confianza ciudadana hacia las instituciones políticas. Sólo implica que la democracia cuenta con tierra fértil para germinar. Sin embargo, es previsible que tal fenómeno, eventualmente, tenderá a influir en el comportamiento y compromiso del ciudadano con el tercer nivel asociativo, es decir, en el terreno de las grandes instituciones (los grandes conglomerados políticos y sociales).

El papel del capital social

Desde la aparición del ya clásico libro de Robert Putnam²¹ ha quedado establecida la correlación entre confianza, asociaciones y democracia. En efecto, las relaciones interpersonales estables a nivel microsociales son el punto de partida de la institucionalización de la confianza interpersonal, que es el fundamento social de las asociaciones. Las redes asociativas adquieren una capacidad de intervención en lo público, lo cual permite la difusión de valores y principios que norman la vida colectiva.

²¹ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

va, incluyendo las interacciones entre ciudadanos y gobierno, que son estabilizadas a su vez por leyes que responden a los valores y las normas desarrollados originalmente en el campo asociativo.

La literatura contemporánea llama capital social a ese conjunto de redes sociales y de normas de reciprocidad o simetría que conforman al universo asociativo de una comunidad.²² En palabras de Offe y Fuchs,²³ el capital social constituye el repertorio de disposiciones y formas del comportamiento del que dispone un grupo social para disminuir los costos que se deben pagar colectivamente para alcanzar la cooperación. A través de este capital de la sociedad es que se vuelve posible alcanzar los bienes colectivos a bajo costo, ya que gracias a él se limita considerablemente el llamado "fenómeno del gorrón", es decir, de los individuos que se benefician de la acción colectiva sin invertir personalmente en ella y que por tanto terminan minando su consecución.

A partir del concepto de capital social, Offe y Fuchs²⁴ proponen tres variables sustantivas para el ensanchamiento del repertorio citado. De acuerdo con estos autores, la acumulación de capital social depende:

- 1) De que en el grupo humano exista una actitud positiva con respecto a informarse sobre lo que ocurre en el entorno público (lo opuesto a tal nivel de atención y receptividad sería la ignorancia que se traduce en indiferencia hacia lo público). Por supuesto, a esta disposición debería corresponder una oferta de información y la garantía de su accesibilidad.
- 2) De la confianza que lleva a creer en que uno puede resolver conjuntamente los problemas con los otros y también en que es posible mantener una interacción durable con ellos, para lo cual debe existir un horizonte razonable de espacios de acción (organizaciones) y de instituciones protectoras de derechos (el Estado), que le den fundamento y materialidad a tal confianza.
- 3) De la asociatividad que proviene de la disposición de los individuos para comprometerse tanto en redes informales como en asociaciones formales. Esta última variable alerta, a su vez, del nivel de atención del individuo sobre los asuntos públicos y promueve el crecimiento de los niveles de confianza en la sociedad, por lo menos, de la confianza entre los ciudadanos.

²² *Ibid.*

²³ Claus Offe y Susanne Fuchs, *op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

Siguiendo la definición de Robert Putnam,²⁵ el capital social decrece si la sociedad que le posee cuenta con un frágil tejido de organizaciones sociales o si las normas de reciprocidad y simetría no predominan en los intercambios humanos. En tales situaciones el capital social se convierte en una suerte de energía negativa que corroe los arreglos democráticos. El primer caso –la fragilidad de las redes sociales– es conducente, como ya se expresó, a la desvertebración de la deliberación pública que por lo general se expresa en la ausencia de acuerdos y por tanto de cooperación entre los integrantes de la sociedad. En el segundo caso, cuando ocurre la ausencia de normas de reciprocidad y simetría, se propician en el espacio de lo público arreglos mafiosos, clientelares, cupulares y paternalistas, o lo que los críticos de la teoría del capital social se han dado en llamar “capital social negativo”.

En este sentido, es conveniente hacer una clara distinción entre capital social positivo y capital social negativo. El primero es el que se produce por las redes de confianza y el asociacionismo derivado de éstas, que se caracterizan por la reciprocidad y el respeto a la legalidad. El segundo es el que se produce por las redes asimétricas (como por ejemplo, el clientelismo) y la actuación al margen de la ley.²⁶

Esto nos indica que el campo de las asociaciones no es homogéneo, ya que dependiendo del tipo de asociación en que concentremos nuestra atención encontraremos distintos efectos potenciales sobre la vida democrática y diferentes constelaciones de intereses, cuyo efecto social general puede ser sensiblemente democratizador o, por el contrario, profundamente excluyente y antidemocrático.

Con todo, el Estado desempeña un papel fundamental en el proceso de creación de ambos tipos de capital social. En efecto, puede ejercer un papel tanto promotor como inhibidor de dicho capital. No es concebible una verdadera consolidación del proceso democrático y por tanto de la ciudadanía sin que el Estado participe deliberada y consistentemente a través de sus instituciones, prácticas y políticas públicas para lograr la acumulación de capital social positivo.²⁷

²⁵ Robert D. Putnam (coord.), *Making Democracy...*, *op. cit.*

²⁶ Robert D. Putnam, *Democracies in Flux...*, *op. cit.* El debate sobre la obra de Putnam ha demostrado que una visión de la vida asociativa que no diferencia entre los distintos tipos de asociación, que abstrae los temas del debate e ignora los objetivos particulares de las asociaciones, incurre en el error de la sobregeneralización y, por tanto, desconoce que dentro del mismo campo asociativo hay también riesgos para la democracia en términos de exclusión del otro, particularismo, intolerancia y luchas por la defensa de intereses creados. En el mismo error caen quienes usan la teoría de la sociedad civil para justificar una visión conservadora de la misma. Jean Cohen ha demostrado que las visiones conservadoras de los comunitaristas tradicionales desconocen cualquier capacidad de crítica e innovación en el campo civil para concentrarse únicamente en el potencial de integración social que tienen los valores y normas conservadoras (Jean Cohen, “El discurso contemporáneo norteamericano: la sociedad civil y sus dilemas”, en Jean-François Prud’homme, *Demócratas, liberales y republicanos*, México, El Colegio de México, 2000).

²⁷ Recientemente Mark Warren ha desarrollado una sociología de las asociaciones a través de una síntesis creativa de diversas teorías sociológicas, a las que ha sumado sus propios aportes. Lo más interesante de su trabajo es el tratamiento sistemático de la heterogeneidad asociativa a través de una tipología que reconoce las diferencias y establece criterios para analizar los efectos de la acción

2.3. El papel de las instituciones y del Estado en la consolidación de una cultura democrática

El liderazgo y la actuación de las instituciones, así como las políticas públicas, despiertan un particular interés a la hora en que los procedimientos democráticos, con especial interés en los electorales, se instrumentan plenamente dentro de la esfera del Estado, ya que son pieza clave para la producción del capital social y de la confianza política.

Como se mencionó antes, las instituciones reducen la incertidumbre en la interacción humana.²⁸ De la solidez que éstas posean depende el nivel de confianza y la disposición a participar que el ciudadano proyecta hacia la vasta diversidad del espacio de lo público. Este argumento determina por qué las instituciones son la pieza clave del proceso de consolidación de la cultura democrática.

Es importante subrayar aquí que, bajo la acepción del término "instituciones", se reflejan todas las formas de pacto entre dos o más personas, desde las expresiones informales como la puntualidad o los acuerdos de una comunidad para celebrar la fiesta del pueblo, hasta la manifestación más formal de la institucionalidad, como puede ser la Ley Suprema de una nación.²⁹

Entre las relaciones que el individuo mantiene frente a las diversas instituciones que inciden en su vida, una de las más importantes es la que establece con la ley. Si la ley se toma por un trámite manipulable o excusable, el individuo se permitirá burlarle sin mayor remordimiento y lo mismo se inclinará a hacer en los demás acuerdos que establezca con sus pares. Una vez que los actores involucrados asumen que sus interlocutores buscarán la manera de eludir las restricciones que la ley o los acuerdos sociales les imponen, se producirá una escalada inflacionaria generalizada de elusión a las bases para la certidumbre que la sociedad se haya procurado.

asociativa sobre la democracia, que él clasifica en tres principales: a) desarrollo de los individuos; b) creación de esferas públicas para la opinión política, y c) fortalecimiento de las instituciones democráticas a través de la representación de intereses y valores. Las intuiciones de Warren son sumamente útiles para entender que el fenómeno asociativo es multidimensional, es decir, que tiene efectos en varios ámbitos de la reproducción social y que las propias asociaciones, siendo de suyas heterogéneas, tienen diferentes capacidades de intervención en la vida pública y muy distintos potenciales democratizadores (Mark E. Warren, *Democracy and Association*, New Jersey, Princeton University Press, 2001).

²⁸ Douglass C. North, *op. cit.*

²⁹ Claus Offe ha hecho notar cómo la extensión del conocimiento y de los juicios de valor más allá de los espacios microsociales no tiene que depender necesariamente de redes sociales cada vez más extendidas (que siempre tendrán un límite), sino que ellas pueden ser formalizadas a través de instituciones, ya que las reglas constitutivas de éstas siempre tienen un contenido normativo, es decir, están insertas en un marco de justificación que apela a valores y normas. Se puede decir que confiar en una institución significa que uno sabe cuál es su idea normativa y que quienes trabajan en ella asumen esa "misión" y tienen los controles internos necesarios para apegarse en su trabajo a ella (Claus Offe, "How Can We Trust Our Fellow Citizens?", en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1999).

En sentido inverso, si la ley es evaluada como un límite infranqueable e innegociable, lo cual ocurre en una sociedad donde la cultura de la legalidad ha echado raíces, lo más probable es que el ciudadano le otorgue el mismo tratamiento al resto de los pactos que asuma con su sociedad. Aquella comunidad política en donde predomina el respeto por la ley tiende a generar pactos más sólidos entre las personas y, por tanto, acumula reservas de confianza social. A mayor respeto por la ley, mejores serán las posibilidades para que crezca la confianza y, por tanto, la participación social.

Es por ello que el gobierno de la aplicación de la ley se vuelve vital para un sistema democrático. En una extendida cultura de la legalidad radica, en buena medida, la confianza que se genere en la sociedad. Si las instituciones del Estado refuerzan el cumplimiento de la ley y, al mismo tiempo, saben someterse al imperio de la ley, ocurre una mutación virtuosa en las formas de relación entre los ciudadanos.

Puesto en sentido negativo, cuando prevalece la desconfianza hacia el poder y hacia la autoridad, tal actitud tiende a derramarse sobre el resto de las relaciones sociales, incluidas las que se originan en el nivel secundario de la asociatividad. Si esta dinámica se desata, el individuo buscará refugiarse en la red social que mayores niveles de confianza le ofrezca –es decir, en la familia– y demás expresiones del nivel asociativo primario. Tal postura previsiblemente provocará el abandono de la participación en el espacio de lo público y, en el extremo, empujará hacia el fracaso de la democracia.

La valoración que el ciudadano haga sobre la eficacia del conjunto de instituciones para mediar los debates políticos, para garantizar una verdadera aplicación de los derechos de ciudadanía y, sobre todo, para coordinar las relaciones entre los intereses económicos y sociales es crucial a la hora de producir las nuevas fibras de la confianza social. El proceso de institucionalización debe ser entendido como el momento a través del cual las instituciones y las organizaciones que de ellas se derivan adquieren valor y estabilidad a los ojos de la población. Se trata de un difícil tránsito por el que pasa una sociedad cuando abandona las instituciones previas y las sustituye por otras más adecuadas a su realidad. Tal desplazamiento implica un tiempo de adaptación social mientras las nuevas normas, acuerdos y pactos, tanto formales como informales, adquieren carta plena de residencia entre la comunidad política. La mutación institucional que en principio se origina en los grandes trazos que regulan la vida de la sociedad tiende con el tiempo a repercutir en todo el entramado institucional y social.

Es importante considerar que la velocidad con la que se produce dicha confianza sobre las instituciones nuevas tiene que ver con la correspondencia existente entre estas instituciones y los valores democráticos de la ciudadanía, así como con el papel

que los liderazgos políticos y sociales desempeñen para imprimir en la nueva cultura política un sello de talante democrático que claramente se distinga de los rasgos otrora autoritarios.

En esta coordenada, la transformación de los partidos políticos y, en general, de los grandes conglomerados institucionales pertenecientes al tercer nivel asociativo se vuelve clave. Su capacidad para agregar intereses y para ligar fuerzas sociales con el Estado se revela como una fuente muy sensible de autoridad y de legitimidad. También influye en la creación de confianza la valoración que hagan los ciudadanos sobre la capacidad del nuevo Estado democrático para mantener el crecimiento económico, así como para mejorar la distribución de los beneficios sociales.

Igual valor tiene para la generación de capital social la capacidad que tenga el Estado para hacer valer los derechos fundamentales y la eficiencia para lograr una justa distribución de los bienes públicos básicos. Si la población no percibe que ambas tareas son desarrolladas a satisfacción, los ciudadanos tenderán a ver con desconfianza tanto a las nuevas instituciones como a quienes, en su apreciación, se benefician de ellas.

Una de las formas a través de las cuales los gobiernos promueven la creación y reproducción del tejido asociativo es la incorporación de las organizaciones sociales en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Un Estado que logra echar raíces en la sociedad³⁰ es aquél que puede orquestar una buena parte de sus actividades legislativas y de gobierno a partir de una relación interactiva con la sociedad organizada. Tal suerte de Estado, en efecto, se convierte en un gran promotor del capital social.

De entre los bienes públicos, quizá el que mayor interés despierta para la consolidación de la democracia es el acceso a la educación. De acuerdo con distintos estudios,³¹ los países que poseen mayores niveles de capital social son aquellos que han invertido más en la educación de sus ciudadanos. En efecto, los ciudadanos que poseen mejores índices de educación tienden a asumir mayor compromiso social y, por tanto, buscan involucrarse más activamente con las cuestiones de su comunidad. La escuela es, al respecto, el lugar privilegiado para que el ciudadano realice su primer viaje de lo privado hacia lo público a través del desarrollo de competencias cívicas para interactuar en una sociedad democrática.

³⁰ Peter Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995.

³¹ Peter A. Hall, "The Role of Government and the Distribution of Social Capital", en Robert D. Putnam (coord.), *Democracies in Flux...*, *op. cit.*

En sentido ilustrativo, resulta conveniente mencionar algunas experiencias que muestran la capacidad de algunos gobiernos para propiciar o institucionalizar innovaciones democráticas sustantivas fundamentadas en los principios de la participación y la deliberación. Tal es el caso del llamado "Presupuesto participativo" en numerosos municipios de Brasil.³² Por otro lado, no debe olvidarse que parte sustancial de la nueva aspiración democrática que emerge en varios lugares del mundo es la llamada *accountability social*,³³ que refiere esfuerzos ciudadanos encaminados a propiciar la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos. La vigilancia del ejercicio de gobierno es una forma dialógica y pública que materializa la aspiración republicana del diálogo constructivo entre gobierno y sociedad.

Referentes de partida para una política de educación cívica que ayude a consolidar una cultura ciudadana y democrática

En lo fundamental, toda democracia se expresa en la práctica directa, secreta y sin coerciones del voto, la cual a su vez depende del ejercicio libre, informado, tolerante y razonado de la deliberación ciudadana.

Sin igualdad de oportunidades para ejercer la ciudadanía, el edificio democrático se debilita y el resto de sus instituciones opera con niveles muy bajos de calidad. La ciudadanía, en todas sus expresiones: civil, política, social, económica y cultural, es una condición indispensable si lo que se busca es igualar las condiciones de participación democrática.

Para la participación democrática resulta esencial la existencia de un sólido tejido de redes sociales e instituciones públicas creíbles y confiables. A través de su participación en el espacio de lo público, el ciudadano se vuelve capaz de leerse en clave de igualdad cuando entra en contacto con sus desemejantes. Por ello es que un régimen que se pretende representativo se resuelve en una democracia frágil sin un denso tejido de redes sociales que asocien al ciudadano con el poder público.

La desconfianza ciudadana es producto de la incertidumbre al momento de vivirse en sociedad. La carencia o debilidad de instituciones, así como de un proceso conveniente de institucionalización de los acuerdos sociales, lleva a la incertidumbre y con

³² En efecto, algunas políticas públicas pueden y deben incorporar la participación de la ciudadanía como requisito *sine qua non*. Sobre el presupuesto participativo, véase Leonardo Avritzer, "O Orcamento Participativo: As Experiencias de Porto Alegre e Belo Horizonte", en Evelina Dagnino, *Sociedade Civil e Espacos Públicos no Brasil*, Sao Paulo, Paz e Terra, 2002.

³³ Sobre este concepto, véase Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

ella a la desconfianza al momento de participar en el espacio de lo público. En sentido inverso, el cumplimiento de la ley y la consolidación institucional de un Estado que sea capaz de ofertar acciones y políticas eficaces y duraderas en el tiempo otorgan certidumbre y, por consiguiente, confianza en la democracia. La capacidad del Estado para responder a las cuestiones relativas a la justicia y a la seguridad también influye la percepción del ciudadano. Justicia entendida como lucha contra la pobreza, pero también como el ejercicio cotidiano, sin distinguos, del estado de derecho; seguridad entendida también en su doble acepción: el uso del imperio de la ley para defender al ciudadano de los enemigos de la sociedad democrática y como certidumbre con respecto al futuro de cada persona.

Por último, es importante considerar que el Estado puede desplegar políticas específicas para detonar la participación y el ejercicio pleno de las calidades democráticas, tales como las políticas educativas que dotan de competencias democráticas desde el espacio escolar, hasta la formación permanente que el sujeto experimenta a lo largo de su vida. También influyen en este sentido las políticas destinadas a vincular directamente al ciudadano con el ejercicio público de gobierno a partir de su incorporación en los procesos de consulta, elaboración, concertación y evaluación tanto de las leyes como de las políticas públicas. Queda decir que todo aquel mecanismo institucional y público que detone organización social y apego a la legalidad fortalecerá la acumulación de una cultura irreversiblemente democrática.

3. MARCO CONTEXTUAL: CULTURA POLÍTICA Y EJERCICIO DE CIUDADANÍA EN MÉXICO

Identificar los principales desafíos en materia de educación cívica en nuestro país requiere de un análisis profundo e integral –aunque diferenciado por regiones y sujetos– acerca del estado actual de nuestra democracia y sus instituciones, así como de las condiciones existentes para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Este análisis debe aceptar la integralidad y la complementariedad prevalecientes entre estos dos conceptos dinámicos y, a la vez, asumir y reconocer que en México coexisten identidades diferenciadas de comunidades e individuos, así como una profunda desigualdad en el acceso a oportunidades y el goce pleno de derechos.

El objetivo de este apartado es apuntar los rasgos de la ciudadanía en México que, a juicio del Instituto Federal Electoral, son fundamentales para definir su planteamiento estratégico en materia de educación cívica. Se trata de un primer acercamiento, debido a que un trabajo a profundidad requeriría un proceso de análisis empírico de grandes dimensiones y complejidad, que es necesario asumir como tarea institucional pendiente. Por ello, los principales rasgos deberán ser reforzados con un proceso más amplio en el que se incorporarán diversas metodologías y fuentes de información, además de convocar a diferentes actores para conocer con más precisión qué pasa y qué desafíos persisten en el país como unidad y sus regiones.

Para su integración se analizaron diversos estudios sobre cultura política³⁴ y derechos humanos.³⁵ La información se presenta a partir de las distintas dimensiones que constituyen la ciudadanía, particularmente las que se refieren a la práctica o ejercicio de la misma, así como a la conciencia y el reconocimiento de ésta por parte del Estado.

³⁴ Entre otras, la encuesta *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*, México, IFE/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, en prensa (en adelante, encuesta *La naturaleza del compromiso cívico*); las Encuestas Nacionales de Cultura Política realizadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría de Gobernación, 2001 y 2003 (en adelante, *ENCUP 2001 y 2003*); *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004 (en adelante, encuesta *Cultura de la Constitución*); así como el estudio realizado por Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Ed. Siglo XXI, 2004.

³⁵ En este caso se retomó de manera particular el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, cuya realización derivó de la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el gobierno mexicano. En su formulación participaron destacados consultores mexicanos y extranjeros bajo una metodología participativa, basada en consultas, foros y trabajo de campo a los que se sumaron diversas organizaciones de la sociedad civil. Fue presentado al Jefe del Ejecutivo federal en diciembre de 2003.

3.1. Democracia y ciudadanía: conocimientos y percepciones

De acuerdo con los resultados de la encuesta *La naturaleza del compromiso cívico*, la mayoría de la población mexicana (60%) valora a la democracia como un régimen de gobierno preferible a otros;³⁶ los resultados de estudios latinoamericanos también coinciden con esta afirmación. El *Latinobarómetro 2004* señala que la mayoría de los habitantes de nuestro país (53%) prefiere y apoya a la democracia por encima de un régimen autoritario; 60% de la población señala que bajo ninguna circunstancia apoyaría un régimen autoritario o militar, y 71% considera que la democracia puede ser imperfecta, pero a pesar de ello, es el mejor sistema de gobierno. Para 72%, la democracia es una forma de gobierno donde las cosas se resuelven por discusión y acuerdos, así como el único sistema para alcanzar el desarrollo.³⁷

No obstante lo anterior, en la relación democracia-bienestar económico se advierte una contradicción que debe tomarse en cuenta; de acuerdo con el mismo estudio, al 67% de la población mexicana no le importaría tener un gobierno no democrático en el poder si éste resuelve los problemas económicos. Incluso, sólo 17% manifestó estar satisfecho con la democracia.

Otro dato que resulta relevante de este estudio es que sólo 52% de mexicanos cree que el sentido del voto puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro y una franja de 30% a 40% de la población cree que el voto no tiene poder de cambio.

Por su parte, la *ENCUP 2003* registra que para 68% de los entrevistados es mejor "una democracia que respete los derechos de todas las personas, aunque no asegure el avance económico"; sólo una tercera parte de ellos manifestó estar dispuesta, completamente o en parte, a sacrificar la libertad de expresión (33.5%), de organización (33.1%) y de creencias (30.4%) a cambio de vivir sin presiones económicas.

Esta valoración también puede mirarse a la par de los niveles de satisfacción de los ciudadanos con su democracia. Datos de la *ENCUP 2003* muestran que más de la mitad de los encuestados (61%) están poco o nada satisfechos con la democracia en México. En el caso de *Latinobarómetro 2003*, México aparece entre los países cuyo apoyo a la democracia (53%) supera ampliamente el grado de satisfacción.

³⁶ Véase encuesta *La naturaleza del compromiso cívico*, op. cit.

³⁷ *Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones. Informe-Resumen*. Los datos de 2004 se levantaron entre el 21 de mayo y el 29 de junio en 18 países y se aplicó el mismo cuestionario a muestras de las poblaciones nacionales de cada país, resultando un total de 19,605 entrevistas que representan a un total de 480 millones de habitantes con un margen de error de entre 2.8% y 4.1% según la ficha técnica.

Otro dato que destaca *Latinobarómetro*, en su reporte 2003, es que el sector más pobre de la población parece ser el que apoya más a la democracia, ya que mientras el promedio general fue de 53%, éste aumentó a 60% en el caso de sectores marginados. Por el contrario, mientras que 15% fue el promedio general de quienes estuvieron de acuerdo con que en algunas circunstancias es preferible un gobierno autoritario, el porcentaje en el caso de este grupo de población descendió hasta 2%.

Las percepciones que reflejan los ciudadanos mexicanos a través de diversas encuestas de opinión son indicativas de las diferentes concepciones y expectativas existentes en torno a la democracia. Resultados del estudio *La naturaleza del compromiso cívico* revelan que 42% de los encuestados afirmó que la democracia sirve "para elegir a los gobernantes", otro 25% manifestó que sirve "para exigir cuentas al gobierno" y una proporción similar (24%) que sirve "para resolver las injusticias de la sociedad". No obstante, seis de cada diez ciudadanos opinaron que un país con elecciones limpias, pero que no resuelve el problema de la pobreza no es democrático, y sólo una tercera parte (27.3%) opinó que sí lo es.

Por otra parte, algunos análisis basados en los resultados de la *ENCUP 2003* han enfatizado que quienes en especial no logran definir lo que es la democracia son aquellas personas que no alcanzan la educación media.³⁸

Respecto al nivel de conocimiento político que en general muestran los ciudadanos, pareciera que el desafío se centra en lograr una distribución equitativa del conocimiento político entre ciertos grupos de la población, particularmente en aquellos que reflejan menores niveles de conocimiento político: las mujeres, los jóvenes y personas con niveles bajos de educación e ingreso.³⁹ Los déficit de conocimientos afectan su capacidad de incidencia en el sistema político para que éste responda mejor a sus intereses.

La mirada sobre la concepción de ciudadanía que prevalece en los mexicanos no debe revisarse únicamente sobre la base del conocimiento de derechos, obligaciones, procedimientos y mecanismos para hacerlos efectivos; es necesario abordarla también desde el nivel de práctica y ejercicio, así como de la conciencia misma de lo que ésta implica.

³⁸ Estos resultados fueron presentados por Ana Covarrubias ("Democracia... ¿con qué se come?") y Francisco Abundis ("Lo que saben y lo que opinan los ciudadanos sobre la democracia y la política") durante el *Seminario para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, celebrado del 8 al 10 de septiembre de 2003.

³⁹ Michael X. Delli Carpini expuso estos datos en su ponencia "La relevancia del conocimiento político para la democracia y la construcción de la democracia en Estados Unidos y México", durante el mismo Seminario.

En lo referente al conocimiento, y de acuerdo con la *ENCUP 2003*, el significado que los entrevistados otorgan al “ser ciudadano” muestra un abanico diverso: tener derechos y obligaciones (49.5%), poder votar (16.3%), tener responsabilidades (8.4%), pertenecer a un país (6.5%), haber cumplido 18 años (4.2%), todas las anteriores (9%) y no sabe, no contestó y otras (5%).

En el plano del ejercicio de derechos, los resultados de la encuesta *Cultura de la Constitución* reportan que la mayoría de los entrevistados opinó que en México se vive un contexto de libertades; la percepción varía de acuerdo al tipo de derechos, ya que el nivel de satisfacción está determinado por factores socioeconómicos y por las condiciones de acceso a oportunidades. Así, por ejemplo, las dos primeras actividades que la mayoría de los entrevistados manifestaron que “siempre” pueden realizarse son: “tener la religión que se quiera” (90%) y “votar por el partido que se quiera” (82%). En contrapartida, las dos que fueron señaladas con mayor frecuencia como las que “a veces” y “nunca” pueden realizarse se refirieron a “poner el negocio que se quiera” (40% y 21%) y “expresar lo que se quiera” (29% y 13%).

Datos de la misma encuesta revelan que la opinión de la población entrevistada prácticamente está dividida entre quienes opinan que “sí se puede demandar al gobierno en caso de que éste le cause algún daño” (42%) y los que opinan que “no se puede” (40%). Estas opiniones están correlacionadas con los niveles educativo y socioeconómico: cuando éstos son mayores también aumenta el porcentaje de opiniones que consideran la demanda como una opción viable.

Por otra parte, la valoración que los ciudadanos hacen sobre su capacidad de incidencia está prácticamente dividida. 56% de los entrevistados en la *ENCUP 2003* consideró que puede influir entre “poco y nada” en las decisiones del gobierno y sólo cuatro de cada diez estimaron que pueden “influir mucho”. Las expectativas de que esta situación puede mejorar en el futuro muestran una percepción similar: 48.5% afirmó que tendrá más oportunidades para influir, 37% dijo que tendrá menos y 8% que será igual.

3.2. Las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía

Un ejercicio integral de la ciudadanía pasa necesariamente por la defensa y goce pleno de derechos, los cuales están determinados por los niveles de educación, la región en que se vive, la pertenencia o no a algún grupo en situación de vulnerabilidad (o discriminación) y la situación económica de la persona.

Coincidiendo con diversos estudios internacionales, podemos afirmar que en México, como en el resto de la región latinoamericana, "[...] la democracia política convive con un estado de derecho limitado y con serios problemas económicos y sociales"⁴⁰ y, al igual que muchos países del mundo, "[...] la transición a la democracia trajo adelantos en cuanto a muchos derechos humanos, los cuales ahora están amenazados como resultado del conflicto étnico, el aumento de la pobreza, el crecimiento de la desigualdad y la tirantez social [...] La transición y el colapso económico desmantelaron muchas garantías anteriores de derechos sociales y económicos".⁴¹

De acuerdo con los cálculos realizados por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la pobreza en nuestro país se manifiesta de la manera siguiente:

Porcentaje de hogares y personas pobres a nivel urbano, rural y nacional

		Pobreza Alimentaria ⁴²	Pobreza de Capacidades	Pobreza de Patrimonio
Hogares	Urbano	8.5	12.2	35.4
	Rural	28.5	36.5	59.4
	Nacional	15.8	21.1	44.1
Personas	Urbano	11.4	16.0	42.0
	Rural	34.8	43.8	67.5
	Nacional	20.3	26.5	51.7

Fuente: Cálculos realizados por la SEDESOL, con base en los resultados de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*, 2002.

De acuerdo con los *Índices de marginación 2000*,⁴³ las entidades federativas con mayor grado de marginación son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz e Hidalgo, en las cuales se concentra el 20% de la población nacional. Además, si agregamos las

⁴⁰ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, abril de 2004.

⁴¹ PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, Madrid, Barcelona, Editorial Mundi-Prensa, 2000.

⁴² Para la SEDESOL, la **pobreza alimentaria** constituye una primera medida de la incidencia de la pobreza, que califica como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL. La segunda medida de pobreza, la de **capacidades**, da cuenta del hecho de que el ser humano para potenciar sus capacidades personales necesita satisfacer otras necesidades básicas además de las alimenticias, como salud y educación básica. Finalmente, la tercera medida de pobreza, la de **patrimonio**, agrega no sólo a la canasta alimentaria y a las necesidades consideradas en la segunda medida de pobreza, sino también aquellas que permiten al ser humano vivir de manera digna. Estas necesidades adicionales son: vestido y calzado; vivienda, servicio de conservación, energía eléctrica y combustible; estimación del alquiler de la vivienda y transporte público. En www.sedesol.gob.mx. Cálculos de la Pobreza 2002, SEDESOL.

⁴³ "El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas" (Véase *Índices de marginación 2000*, Consejo Nacional de Población, p. 11, www.conapo.gob.mx).

nueve entidades que le siguen en grado de marginación, es decir, si agrupamos a todos los estados que tienen un alto o muy alto nivel de marginación, se forma una amplia región en el sur del país (a excepción de Quintana Roo, Tlaxcala y Morelos) donde una proporción importante de la población se encuentra en clara desventaja para participar en el proceso de desarrollo y disfrutar de sus beneficios.

Esta situación también refleja de manera significativa la inequidad en el acceso de oportunidades, particularmente en el caso de las comunidades y los pueblos indígenas, en donde de los 803 municipios que concentran más del 30% de la Población Indígena Estimada (PIE), 88% registra condiciones de alta y muy alta marginación,⁴⁴ así como también por el fenómeno de la "feminización de la pobreza", ya que, de acuerdo al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 60% de las personas que viven en pobreza extrema son mujeres.⁴⁵

Lo anterior, aunado a los cambios demográficos que ha vivido el país en las últimas dos décadas, plantea desafíos tales como una mayor demanda de educación superior y de empleo para el grupo de población joven, que se enfrenta a altos índices de desempleo y oportunidades, entre otros.

Esta situación de desigualdad y exclusión representa un mayor riesgo de desintegración social, dada la gran proporción de la población que las padece. Es evidente que las consecuencias psicoemocionales en quienes viven estas situaciones de exclusión y marginalidad son graves y pueden llegar a afectar las estructuras de las relaciones sociales y familiares, así como la formación misma de los seres humanos.

Visto este contexto general y en el entendido de que para ejercer los derechos ciudadanos es necesario poseer información y conocimientos sobre cuáles son esos derechos y cómo pueden hacerse efectivos, la situación se plantea compleja.

De acuerdo con el *índice de sofisticación política*⁴⁶ elaborado en el marco del estudio *La naturaleza del compromiso cívico*, 60% de los entrevistados posee un nivel bajo o muy bajo de sofisticación política. En estos resultados se observó una clara correlación positiva entre escolaridad y sofisticación política, ya que por ejemplo, el nivel más alto de sofisticación política se da entre quienes cuentan con estudios universitarios (31.9%) y, en contrapartida, el más bajo se ubica entre quienes no tienen ninguna instrucción (40.7%).

⁴⁴ Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2000-2006, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2001.

⁴⁵ En www.inmujeres.gob.mx.

⁴⁶ El índice fue elaborado por Julia Flores et al. Dicho índice mide nivel de información, interés en la política, conocimiento de la función pública y coherencia ideológica, para inferir qué tan habilitados están los ciudadanos para ejercer plenamente sus derechos.

Índice de sofisticación política por escolaridad

Escolaridad	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Total
Ninguna	41%	31%	15%	13%	100%
Primaria	34%	31%	19%	16%	100%
Secundaria	29%	32%	20%	19%	100%
Preparatoria	25%	33%	22%	20%	100%
Universidad	17%	31%	20%	32%	100%
TOTAL	28%	32%	20%	20%	100%

Fuente: Encuesta *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México*.

Nota: Estos porcentajes han sido redondeados.

Dado que la escolaridad está asociada a otras variables de desarrollo, podemos inferir que la sofisticación política, y por tanto la capacidad de los ciudadanos para ejercer sus derechos con eficacia y eficiencia, disminuye conforme aumenta la marginación social. Otro dato que refuerza lo anterior es el hecho de que, de acuerdo con este mismo estudio, los tres estados con el mayor grado de marginación (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) son también los que muestran los niveles más bajos de sofisticación política.

Los resultados de la encuesta *Cultura de la Constitución en México* también parecen confirmar lo anterior, ya que aun cuando la mayoría de los entrevistados afirmó que sus derechos habían sido respetados, 45.8% consideró que sus derechos no lo habían sido debido a su *nivel educativo* y más de un tercio (35.3%) lo atribuyó, en alguna medida, *al barrio o lugar* en donde vive.

En una mirada desde los estudios realizados en la región latinoamericana, la percepción de los mexicanos es coincidente: la población considera que el ejercicio de los derechos ciudadanos "está condicionado por el origen o condición social de la persona". De acuerdo con los datos de *Latinobarómetro 2002*,⁴⁷ la mayoría de las personas afirma que "los ricos siempre logran hacer valer sus derechos". Asimismo, opina que son los pobres, los inmigrantes y los indígenas quienes padecen "serias desventajas legales". En el caso de las mujeres, la percepción sobre su situación legal es mejor valorada. "En todos los países, la mayoría de las personas cree que, hoy día, las mujeres siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos. Esta mayoría oscila entre un mínimo de 54.8% en México y Bolivia, y un máximo de 78.4% en Uruguay".⁴⁸

⁴⁷ Citado en el informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, op. cit.

⁴⁸ *Ibid.*

Los resultados del propio Latinobarómetro, en su edición 2004, muestran que la mayor fuente de discriminación ya no es la raza ni el género sino la pobreza, con 39% en la región latinoamericana y 37% en el caso específico de México.

3.3. La paradoja entre el discurso y la práctica de la participación ciudadana

En el terreno de las percepciones que se han recogido en las diversas encuestas consultadas para este diagnóstico inicial, destaca una contradicción respecto a cómo la población mexicana valora su participación e incidencia en lo público; mientras que en el nivel discursivo tiende a ser mayor, en la práctica se expresan niveles bajos de participación y asociatividad.

De acuerdo con la *ENCUP 2003*, seis de cada diez ciudadanos entrevistados consideraron que la política puede contribuir a mejorar la calidad de vida; pero sólo uno de cada diez afirmó estar muy interesado en ella, y más del 40% opinó que mientras en su casa las cosas estén bien, no le interesa lo que pase en la política.

Siguiendo con este mismo estudio, en el tema de la valoración de la participación y su práctica efectiva también se reflejan claroscuros. Siete de cada diez entrevistados (71%) opinaron que a la gente le toca hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el gobierno, aunque a la hora de ponderar el impacto de su participación se presenta una disminución, ya que 57% consideró que los ciudadanos pueden influir *poco* o *nada* en la solución de los problemas. Además, cuatro de cada diez mencionaron que los gobernantes no los toman en cuenta.

Asimismo, más de la mitad de los entrevistados estimó que es difícil o muy difícil organizarse con otros para trabajar por una causa común, y sólo cuatro de cada diez señalaron que han intentado organizarse con otras personas afectadas para resolver un problema.

La encuesta *La naturaleza del compromiso cívico* coincidió en que casi seis de cada diez ciudadanos consideran importante participar en la comunidad para "mejorar las cosas". También afirmaron participar poco (54%) o nada (33%) en las actividades de la comunidad, ya sea por *no tener tiempo para dedicarse a ello* (52.8%) o por no interesarse (26%); que es una minoría la que participa en redes de interacción horizontales como asociaciones de colonos (22%) y organizaciones ciudadanas (28%); que en redes de interacción vertical la participación tiende a ser mayor, como en desfiles y "actos cívicos" (41%) y en asociaciones religiosas (42%), y que la participación en partidos o agrupaciones políticas es también baja (18%).

La participación y el nivel de interés también pueden valorarse a partir de ciertas actitudes o prácticas ante hechos concretos. En este sentido, llama la atención que ante la pregunta de si reclamaban o no *cuando alguien comete una injusticia o abuso*, poco más de la mitad afirmó no hacerlo y entre las razones de esta posición, 11.4% señaló como argumento el hecho de que *no se gana nada* con ello.

Por su parte, la *ENCUP 2003* mostró que los entrevistados dispuestos a colaborar de manera individual en coyunturas específicas, en más de 50% no lo hacen de la misma manera cuando se requiere organizarse y buscar a las instancias gubernamentales o civiles adecuadas para la solución de algún problema comunitario, tal y como lo muestra la tabla siguiente:

Para resolver un problema que afecta a usted y a otras personas, ¿alguna vez ha tratado de...?

	¿Organizarse con otras personas afectadas?	¿Quejarse ante las autoridades?	¿Pedir apoyo a alguna asociación civil?
Respuestas	Porcentaje		
Sí	39	33.4	13
No	60.5	65.7	85.9
NS	0.4	0.8	0.9
NC	0.1	0.1	0.2
TOTAL	100	100	100

Fuente: *Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, Secretaría de Gobernación, 2003.

Tal como señala Víctor Manuel Durand Ponte, “[...] la diferencia entre la participación controlada y cívica corresponde a dos formas de hacer política: en la cívica se destaca la participación racional; es decir, aquella que considera la política como forma reflexiva del cambio social, como la voluntad consciente de construir historia”.⁴⁹ Una participación racional requiere que el ciudadano tenga un interés en la actividad política, ya que es a partir de ese interés que construye su percepción de la democracia y su participación en los espacios públicos.

Para ello, dicho autor elaboró la tipología siguiente:

Quando el entrevistado participa activa o subjetivamente, lo definimos como un militante de un partido o de una organización política, es decir, se trata de un individuo que une su interés subjetivo por la política a las acciones destinadas a lograr los intereses de la organización o partido con el cual se identifica. En cambio, cuando la

⁴⁹ Víctor Manuel Durand Ponte, *op. cit.*, p. 205.

persona participa activamente pero carece del compromiso subjetivo, en pocas palabras no le interesa la política, lo denominamos "movilizado", es decir, participa no por su interés político sino por un interés de otro tipo, por ejemplo, la lucha por los objetivos o metas de una organización social [...] Entre los que no participan activamente y tampoco lo hacen subjetivamente están los apolíticos: aquellos ciudadanos a los que no les interesa la política y que tampoco participan en alguna actividad práctica.⁵⁰

De esta manera, en su estudio comparado de 1993 a 2000, Durand Ponte muestra que a mayor nivel de compromiso político o militancia, mayor participación en los espacios sociales organizados. Para el año 2000, el porcentaje disminuyó entre los ciudadanos "militantes", pero se incrementó entre los "movilizados".

Participación en organizaciones sociales y políticas por tipo de participación, porcentaje que sí participa

Asociación	Militante		Movilizado		Apolítico		Total	
	1993	2000	1993	2000	1993	2000	1993	2000
Religiosa	33	17	13	17	13	7	19	11
Padres de familia	38	22	29	26	7	6	19	10
Barrial	39	25	15	36	9	7	19	12
Club deportivo	18	20	6	16	4	7	13	13
Medio ambiente	22	9	8	15	2	2	8	4
Sindicato	16	15	21	18	2	5	8	8
Asistencia social	5	11	9	13	1	2	7	8
Partido político	22	15	13	6	2	1	7	6
Promedio	25	17	14	18	5	5	12	9

Fuente: Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, op. cit.

Por otro lado, es necesario mirar a la participación política y social en México a la par de los procesos de transformación que ha tenido nuestro sistema político. El tránsito de un sistema autoritario a uno democrático refleja también la manera en que se ha ido configurando la participación social y política en México.

Durante las décadas de los ochenta y noventa se generaron importantes movimientos desde la sociedad que sin duda influyeron en el avance del proceso de transición democrática del país. Durante ese periodo surgieron diversas organizaciones que pusieron de manifiesto la defensa y reivindicación de los derechos de la sociedad y de las personas (protección de los derechos humanos, medio ambiente, derechos sociales, derechos políticos, etcétera).

⁵⁰ *Ibíd.*, pp. 213 y 214.

Esta situación vino a transformar el paradigma de la organización social en México, la cual se había caracterizado por formas de asociación que se restringían fundamentalmente a agrupaciones sindicales o de carácter sectorial (burócratas, obreros, campesinos, empresarios, populares), reconocidas o fundadas por el propio Estado.

Asimismo, otro aspecto importante a considerar en el análisis de la participación se refiere al fenómeno del abstencionismo. La reciente elección de diputados federales de 2003 presentó un nivel de participación ciudadana que no superó el 50%, por lo que el nivel de abstencionismo, de 1991 a la fecha, llegó a su punto más alto con 58%. Las tres entidades con mayor nivel de abstencionismo fueron Baja California (69%), Chiapas (68%) y Guerrero (67%). En las elecciones presidenciales del año 2000⁵¹ se registró 63.97% de participación ciudadana, con un nivel de abstención de 36.03%. Las tres entidades que en aquella ocasión registraron mayores niveles de participación fueron Yucatán (71.96%), Distrito Federal (70.59%) y Querétaro (70%), mientras que las tres entidades con mayor nivel de abstencionismo fueron las mismas que en 2003: Chiapas (47.81%), Guerrero (45.85%) y Baja California (42.45%).

La evidencia empírica acumulada hasta antes del proceso electoral federal de 2003, obtenida a partir de diversas investigaciones, ha apuntado que de entre los "perfiles del abstencionista"⁵² predominan los jóvenes menores de 25 años, las mujeres más que los hombres, los ciudadanos de zonas rurales más que urbanas, las personas con menores niveles de ingreso, las personas que no tienen una identificación partidaria, así como los ciudadanos que cuentan con un mayor nivel educativo y con amplia información político-electoral,⁵³ principalmente.

No obstante lo anterior, datos más recientes sobre el comportamiento electoral,⁵⁴ revelados en el "Estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2003",⁵⁵ elaborado por el IFE, muestran nuevos hallazgos:

⁵¹ *La participación ciudadana en las elecciones federales de 2000*, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, octubre de 2001. La participación ciudadana se calculó con base en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se registró la más alta votación emitida.

⁵² *Estudio sobre abstencionismo en México*, México, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional, S.C., 2003.

⁵³ Benjamín Temkin, "Explorando la dinámica del abstencionismo electoral", ponencia presentada en el *Seminario de Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, op. cit.

⁵⁴ A diferencia de los resultados que hasta ahora se han obtenido sobre la participación electoral, esta información que por primera vez proporciona el IFE permite conocer con mayor precisión el comportamiento electoral de los mexicanos, ya que está basada en el análisis de documentación electoral del proceso federal electoral de 2003.

⁵⁵ Su elaboración estuvo a cargo de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, la cual se basó en el análisis de 33 muestras probabilísticas (32 estatales y una nacional) de documentación electoral de las elecciones federales de 2003. Fue presentado ante el Consejo General del IFE el 15 de julio de 2004.

- 1) Las mujeres, en términos relativos, participaron más que los hombres, a excepción de Baja California Sur, Guerrero, Sinaloa, Tabasco y Chiapas.
- 2) El nivel de participación por grupos de edad reveló que los niveles más bajos de participación se ubicaron en las edades comprendidas entre los 20 y 34 años, en donde se concentra aproximadamente el 43% de población en edad de votar.
- 3) El grupo de 18 años presentó un nivel de participación superior a la media nacional (aproximadamente 44%).
- 4) Según la condición geográfica de los electores "urbano" y "no urbano" (rural), el nivel de participación pareciera no presentar diferencias en el conjunto nacional, aunque por entidad federativa no constituye un patrón. No obstante, en el caso de las mujeres se observó que en las edades jóvenes y adultas-jóvenes, las que residen en medios rurales tuvieron niveles de participación un tanto superiores a las de regiones urbanas. Esta relación se invirtió a partir de los 55 años de edad.
- 5) A excepción de los 18 años, durante las primeras edades y hasta aproximadamente el grupo de 50-54, los niveles de participación más altos tuvieron lugar en las regiones eminentemente rurales, correspondientes a secciones ubicadas en localidades de menos de 2,500 habitantes.

El fenómeno del abstencionismo es multifactorial y algunas de las causas que lo generan, de acuerdo a los avances que existen en esta materia, son: 1) la falta de sentido de eficacia política y por ende de beneficios concretos para la población; 2) el costo de las elecciones; 3) la lejanía entre las propuestas de campaña de los partidos y las demandas o prioridades de la ciudadanía; 4) las campañas políticas centradas en la descalificación más que en las propuestas; 5) la escasa identificación de los ciudadanos con los partidos políticos, y 6) el tipo de autoridad que se elige (en las llamadas elecciones intermedias es en donde se presenta mayor abstencionismo), entre otros.

3.4. El papel del Estado y los actores políticos y sociales en la construcción de ciudadanía democrática

Los procesos de construcción de ciudadanía democrática requieren de un contexto congruente con los valores, reglas y principios de la democracia. Demandan de la consolidación de un Estado *democrático* de derecho, eficiente y eficaz, que garantice y proteja los derechos y libertades de sus gobernados.

La consolidación del ejercicio de ciudadanía precisa de la reestructuración de las instituciones públicas, de la forma en que se ejerce el poder público y político y de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad. "Requiere garantizar que en todas las esferas del gobierno se pongan como ejes de acción los derechos humanos, la participación ciudadana y la rendición de cuentas".⁵⁶

Ante ello, es importante reconocer que en nuestro país la cultura de transparencia y rendición de cuentas está en pleno proceso de construcción y que todavía no se cuenta con mecanismos e información suficientes para el acceso a la información pública de los tres niveles de gobierno ni para realizar una evaluación sobre la eficacia y eficiencia de los órganos del Estado. Por ejemplo, aun cuando se han dado pasos importantes en materia de acceso a la información pública, todavía no se logra que todas las entidades federativas del país cuenten con legislación en la materia,⁵⁷ y en el ámbito municipal sólo se tiene reglamentación en este campo en 26 municipios del país correspondientes a las entidades de Coahuila (3), Colima (3), Estado de México (3), Jalisco (3), Nuevo León (2), Guanajuato (4) y Sinaloa (9).

Por otra parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos destacó en el diagnóstico realizado sobre nuestro país, que ninguna constitución local garantiza los derechos de participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas, de vigilancia de los actos o las decisiones de los gobernantes, ni del de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas.⁵⁸

En este último rubro, en particular, resalta la situación de las mujeres. Actualmente, la participación femenina en puestos de representación popular se comporta de la manera siguiente: 1) En la Legislatura LIX, en la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, las mujeres ocupan 23% y 22%, respectivamente;⁵⁹ 2) se estima que la participación de las mujeres en los congresos locales es de 13.8%,⁶⁰ y 3) de los 2,435

⁵⁶ Considerada no sólo en aspectos financieros, sino en cualquier actividad frente a la cual exista algún tipo de responsabilidad pública.

⁵⁷ 1) Aguascalientes, 2) Coahuila, 3) Colima, 4) Distrito Federal, 5) Durango, 6) Guanajuato, 7) Jalisco, 8) Estado de México, 9) Michoacán, 10) Morelos, 11) Nayarit, 12) Nuevo León, 13) Puebla, 14) Querétaro, 15) Quintana Roo, 16) San Luis Potosí, 17) Sinaloa, 18) Tlaxcala, 19) Veracruz, 20) Yucatán y 21) Zacatecas. Información consultada en www.ifai.org.mx

⁵⁸ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003, p. 55.

⁵⁹ *Perfil de los Diputados Federales. LIX Legislatura*, Consulta Mitofski, 2004, en www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/OE20040720_PerfilDipFed.pdf

⁶⁰ "Sigue la inequidad laboral para mujeres", en www.universia.net.mx/contenidos/mujeres/mujeres-al-dia/sigueinequidad_012604.jsp, 26 de enero 2004.

municipios del país, sólo 86 son gobernados por mujeres, lo cual equivale al 3.53%. Las entidades con mayor número de presidentas municipales son: Veracruz, Oaxaca, Yucatán y Estado de México.⁶¹

De acuerdo con el INMUJERES, algunos de los principales obstáculos que limitan el acceso de las mujeres a los espacios de toma de decisiones son: 1) la existencia de una cultura política discriminatoria que subsiste en el aparato público, partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones sociales que imponen resistencias al acceso y participación de mujeres en espacios de poder; 2) la desvalorización de las capacidades y aportaciones de las mujeres al ejercicio del poder político, a la dirección empresarial y a las diferentes formas de organización social (sindicatos, representaciones campesinas, organizaciones no gubernamentales, etc.); 3) la ausencia de mecanismos que promuevan de manera permanente y efectiva la participación de las mujeres y una cultura cívica que considere las realidades diferenciadas y específicas de hombres y de mujeres, y 4) la mayor responsabilidad que asumen las mujeres en la comunidad y en el ámbito privado (familia) restringe su participación en niveles de decisión del ámbito público.

En cuanto al reconocimiento legal de mecanismos de participación ciudadana, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mostró, en el diagnóstico anteriormente referido, que aun cuando nuestra Constitución reconoce los derechos de petición y consulta (artículos 8 y 26), en la práctica las leyes federales y locales no contemplan (o son insuficientes) los medios y modalidades para hacer efectivos los derechos de consulta popular directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. En el ámbito federal no existe una ley de participación ciudadana y sólo en ocho entidades de la República existen legislaciones locales en la materia.

Otra variable importante para ponderar el papel que el Estado desempeña en los procesos de construcción de ciudadanía se refiere a los niveles de confianza ciudadana que poseen las instituciones del Estado y los actores políticos. En México, de acuerdo a los resultados de diversos estudios, esta confianza no sólo es baja sino que presenta una tendencia a seguir disminuyendo. Si se hace un análisis comparativo de lo registrado por Latinobarómetro entre el año 2000 y el 2003 se demuestra esta situación:

⁶¹ "Municipios gobernados por mujeres", en *Boletín Informativo*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), núm. 8, abril de 2004, www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Boletin_8

Confianza en las instituciones

	2000	2002	2003
Partidos políticos	34%	12%	10%
Presidente	44%	35%	35%
Congreso	35%	24%	21%
Poder Judicial	41%	17%	13%
Fuerzas armadas	51%	42%	40%

Fuente: *Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana*. En www.latinobarometro.org

Otros estudios, como *La naturaleza del compromiso cívico*, confirman estos índices de desconfianza en diversos actores políticos y sociales. Con base en una escala de 0 a 10, se concluyó que los valores más altos de confianza correspondieron a los curas, sacerdotes o ministros religiosos (7.42), los maestros (7.40), la CNDH (7.27) y las organizaciones sociales de ayuda (7.12). En un nivel intermedio se ubicaron los medios de comunicación (6.92), el IFE (6.66) y el Presidente de la República (6.16). Los valores más bajos fueron para actores e instituciones políticas clave para la democracia: el gobierno de su estado (5.98), gobierno federal (5.92), autoridades municipales (5.84), diputados federales (5.14), partidos políticos (5.04) y la policía (5.11). Asimismo, en la encuesta de *Confianza en las instituciones*, realizada por Consulta Mitofsky en abril de 2004, en respuesta a la pregunta ¿quién está mejor calificado?, el primer lugar lo obtuvo la Iglesia con 7.7 y luego el Ejército con 7.5. El Presidente tiene 6.1; la Suprema Corte 5.7 y hasta el final de la lista se ubicó a los senadores y partidos políticos con 4.7 y los diputados con 4.2.

Los datos anteriores muestran una información relevante: de entre todas las instituciones públicas que se mencionan, las que logran un mayor índice de confianza (que no supera el 8) son instituciones creadas ex profeso para vigilar y proteger derechos ciudadanos.

Otro factor para conocer la manera en que los ciudadanos valoran el desempeño de las instituciones y la autoridad se refiere a cómo observan su comportamiento. En este sentido, resulta importante señalar que en el estudio *La naturaleza del compromiso cívico*, 54.8% de los encuestados afirmó que quienes violan más las leyes son las autoridades, mientras que solamente 12.6% mencionó que los ciudadanos, y 31.0% respondió que ambos.

En proporciones distintas, este fenómeno también se presenta en la confianza interpersonal. El *Latinobarómetro 2004* registra que sólo 17% de entrevistados mexicanos afirmó que se puede confiar en la mayoría de las personas (en 2001 lo había manifestado 36%). Asimismo, los resultados de la encuesta *La naturaleza del compromiso cívico* arrojaron que sólo 33.6% estuvo de acuerdo con la frase "la mayoría de la gente es honrada y se puede confiar en ella"; 33.5% con que "hay que tener cuidado porque todos se quieren aprovechar de uno"; 44.6% con que "la gente se interesa sólo en su propio bienestar", y 42.7% sostuvo estar de acuerdo con la frase "si uno tiene un problema siempre hay alguien que le dé la mano".

Asimismo, la encuesta *La naturaleza del compromiso cívico* mostró cómo en el ámbito privado la familia es el espacio que más confianza genera y también cómo se advierte una desconfianza *de clase*, ya que se desconfía de quienes tienen más dinero y se confía en quienes tienen menos:

En una escala del 0 al 10, como en la escuela, donde 0 es nada de confianza y 10 es completa confianza, ¿dígame qué tanta confianza le tiene a...?

Confianza interpersonal	Calificación
La familia	9.03
Sus vecinos	7.03
Las personas más pobres que usted	7.12
Las personas con las que trabaja	6.80
Las personas de otra religión	6.08
Las personas más ricas que usted	5.73
Las personas de otra raza	5.44
Los líderes de la comunidad	5.38
Los extranjeros	4.82

Fuente: *La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México.*

Los datos anteriores reflejan a una sociedad mexicana con altos índices de desconfianza. Pero, ¿a qué se debe este fenómeno? ¿Cuál es la responsabilidad del Estado y de los actores políticos en ello? ¿Las instituciones del Estado y los actores políticos están propiciando los mecanismos para resolver con eficacia y eficiencia los problemas de la sociedad mexicana y satisfacer sus necesidades básicas?

Los problemas de impunidad, corrupción, pobreza y desigualdad provocan un efecto negativo en el impulso democrático, afectan la cohesión social y la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y desgastan la gobernabilidad y el proceso de consolidación de un estado de derecho democrático.

Los problemas en el sistema de procuración e impartición de justicia en México y la inseguridad pública significan una preocupación central para los mexicanos, agravada por actos de impunidad y corrupción. El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) reveló que 56% de los detenidos considera que si le hubiera dado dinero a la policía, lo hubieran dejado ir; asimismo, 19% de los detenidos respondió que la policía misma le pidió dinero.⁶²

Asimismo, y de acuerdo con investigaciones recientes, entre 1996 y 2003 la impunidad promedio en nuestro país fue de 96%.⁶³ Es decir, de cada 100 delitos denunciados, sólo en cuatro se concluyó la investigación, y en una proporción menor (1.6) se consignó ante el juez.

Estos son algunos factores que provocan desconfianza de la población hacia las instituciones encargadas de preservar la seguridad de sus habitantes en los tres niveles de gobierno. Dicha desconfianza se refleja en el promedio de 25 denuncias que se presentan por cada 100 delitos que se cometen en nuestro país. Además, la población expresa temor a sufrir represalias por parte de los delincuentes. "Hoy en día [...] quien denuncia no sólo teme enfrentarse a una autoridad que no cumplirá cabalmente con su función, sino que también teme que el delincuente pueda sobornar a la autoridad y perjudicarle aún más".⁶⁴

Además, 35% de los ciudadanos opina que para que se fortalezca la democracia en México, lo más importante es que se respeten y apliquen las leyes. Así pues, podemos suponer que la impunidad y los problemas en la impartición y procuración de la justicia afectan negativamente la percepción que tienen los mexicanos sobre su democracia.

Por otro lado, de acuerdo con los resultados de la encuesta *La naturaleza del compromiso cívico*, la mayoría (60%) de los ciudadanos opina que un país con elecciones limpias, pero que no resuelve el problema de la pobreza, no es democrático. Se observa que el porcentaje de quienes tienen esta opinión aumenta conforme disminuye el nivel de ingreso. Además, casi una cuarta parte de los entrevistados respondió que la democracia sirve para resolver las injusticias en la sociedad.

⁶² En *Justicia y seguridad ciudadana*, CIDE-Hewlett Fundation, septiembre de 2002.

⁶³ Todos los datos citados se obtuvieron de Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE/CIDAC, 2004.

⁶⁴ *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*, encuestas realizadas en el D.F., Estado de México y Morelos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003, p. 70. Citado en *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, op. cit.

Si tomamos en cuenta, por un lado, los altos niveles de pobreza y concentración de ingreso que persisten en el país y, por el otro, la asociación que hacen los ciudadanos entre democracia y justicia social, tiene sentido suponer que la insatisfacción total o parcial con la democracia que la mayoría de los ciudadanos expresa, tiene dos de sus causas más importantes en la pobreza y la desigualdad social.

Los elementos arriba descritos muestran un primer panorama general respecto al estado actual de la cultura política y el ejercicio de ciudadanía en México. Si bien no abarcan todas las dimensiones que constituyen a la ciudadanía, su formulación arroja desde ahora pistas suficientes para el planteamiento de la política de educación cívica del IFE, a saber:

- Los mexicanos no disfrutan de las mismas oportunidades para el ejercicio de sus derechos y por ende de su ciudadanía. La pobreza, así como las diversas expresiones de exclusión social o discriminación, son factores que impiden igualar las condiciones de participación democrática en nuestro país.
- Los problemas que enfrenta el país en materia de pobreza, corrupción e inseguridad influyen en una percepción ciudadana negativa en torno al desempeño de la democracia y sus instituciones, lo que genera desconfianza y, por ende, desinterés ciudadano por participar en el espacio de lo público.
- En México, la desconfianza que en general muestran los ciudadanos hacia las instituciones tanto del Estado como de la sociedad tiende a aumentar, lo que dificulta los esfuerzos de construcción de ciudadanía democrática, ya que es a través de la participación en la vida pública que los ciudadanos adquieren las capacidades para actuar como tales.
- La participación y el interés ciudadanos por intervenir en los asuntos públicos tienden a ser más bien bajos, lo que pudiera revelar no sólo el problema de la desconfianza sino la dificultad que representa para la ciudadanía vincular lo público y lo político con su vida cotidiana.

4. MARCO PEDAGÓGICO

El sustento teórico pedagógico de los proyectos de educación cívica que conforman el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 está basado en la teoría constructivista y el enfoque sociocultural de la psicología. Este enfoque asume que el proceso educativo, sobre todo en las edades tempranas entre 7 y 15 años, se produce cuando la interacción entre educador y educando privilegia o respeta tres condiciones: el contacto directo del aprendiz con el objeto de conocimiento, la ayuda interactiva de otros para hacer, reconocer y aprovecharse de ese descubrimiento, y la construcción de significados personales y sociales del objeto conocido y de su relevancia social.

El modelo constructivista está centrado en la persona, en sus experiencias previas a partir de las cuales realiza nuevas construcciones mentales y se apropia de nuevos significados, valores y compromisos. Esta construcción depende de la representación inicial que se tiene de la nueva información, de la clase de interacción entre aprendiz y educador, y de las acciones y reflexiones que ponga en práctica el aprendiz, sobre todo en su mundo cotidiano.

Para Piaget,⁶⁵ la construcción del conocimiento ocurre principalmente mediante la elaboración de esquemas con los cuales el sujeto representa los objetos, los procesos, los juicios y los conceptos. Los dos procesos básicos de la construcción son la asimilación y la acomodación, los cuales permiten ir construyendo esquemas cada vez más complejos y abstractos e incluso desechar los que resultan inoperantes. Ausubel⁶⁶ sostiene que es mediante la realización de aprendizajes significativos (aquellos que se producen mediante los procesos lógicos, afectivos y cognitivos propios de la significación) que las personas enriquecen su conocimiento del mundo físico y social y se facilitan a sí mismos su crecimiento personal. El proceso formativo en edades tempranas se favorece a través de tres aspectos clave: el logro del aprendizaje significativo, la memorización comprensiva de los contenidos y la funcionalidad eficaz de lo aprendido.

⁶⁵ Richard Hersh, Diana Paolitto y Josep Reimer, *Fundamentos de educación ciudadana. El crecimiento moral. De Piaget a Kohlberg*, Madrid, Narcea, 1988, pp. 26-58.

⁶⁶ David P. Ausubel, J. D. Novak y H. Hanesian, *Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo*, México, Trillas, 1983, pp. 55-57 y 78-80.

De acuerdo con César Coll,⁶⁷ la concepción constructivista se organiza en torno a tres ideas fundamentales:

- El sujeto es el responsable último de su propio proceso de aprendizaje. Él es quien construye (o más bien reconstruye) los saberes de su grupo cultural y puede ser un sujeto activo cuando manipula, explora, descubre o inventa, incluso cuando lee o escucha la exposición de otros.
- El sujeto no tiene en todo momento que descubrir o inventar todo lo nuevo. En este sentido, a través de la educación el sujeto reconstruye un conocimiento preexistente en la sociedad en el plano personal, acercándose en forma progresiva y comprensiva a lo que significan y representan los saberes culturales.
- El sujeto que guía el aprendizaje tiene como función engarzar los procesos de construcción individuales con el saber colectivo culturalmente organizado. Esta función no se limita a crear condiciones óptimas para que el sujeto despliegue una actividad mental constructiva, sino que debe orientar y guiar explícita y deliberadamente dicha actividad.

Con base en lo anterior, los programas de educación ciudadana que propone el IFE incluyen actividades que propician la reflexión, el análisis y la práctica (aprender haciendo), lo que facilita la aplicación de los conocimientos en la vida cotidiana,⁶⁸ tanto en el ámbito público como en el privado.

Desde un enfoque sociocultural de la psicología, Vygotsky⁶⁹ concibe al aprendizaje como una actividad producto de procesos psicológicos superiores que implican la exposición y contacto con nuevos datos, situaciones, objetos y prácticas mediante una interacción con otros sujetos que ya las han experimentado y que son capaces de identificar cuáles son, dada la sensibilidad del aprendiz, aquellas que le son más próximas y, por tanto, con las cuales pueda empezar a desarrollarse. Los procesos y las actividades sociales e interactivas en un grupo, en una comunidad y en la sociedad en general son escenarios de aprendizaje necesarios para completar el desarrollo personal de conocimiento, significación y apropiación. Esta perspectiva sociocultural es apta para propiciar aprendizajes en jóvenes mayores y aun en adultos. Desde esta

⁶⁷ César Coll, *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*, Barcelona, Paidós Educador, 1990.

⁶⁸ Frida Díaz Barriga A., *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*, México, McGraw-Hill, 2002, pp. 16 y 17.

⁶⁹ Jame V. Wertsch, *Vigotsky y la formación social de la mente*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1988. Luis C. Moll (comp.), *Vigotsky y la educación. Connotaciones y aplicaciones de la psicología sociohistórica en la educación*, Buenos Aires, Ed. Aique, 1994.

perspectiva, el contexto sociocultural en el cual viven los aprendices es definitivo para que el sujeto logre una meta para él, que también sea valorada en lo social. En esta concepción, el aprendizaje no es una realización meramente individual, sino de alguna forma una realización *social*.

Los modelos pedagógicos pensados para las situaciones escolares o familiares, por tanto para jóvenes y niños, enfatizan procesos psicosociales propios de esa edad. La educación cívica y ciudadana también ha de atender a la población de adultos, independientemente de su escolaridad. Por ello, es necesario reconocer esta realidad de los mexicanos para proponer un modelo pedagógico dirigido a los adultos.

La educación de adultos, congruente con las concepciones constructivistas, asume al adulto como un sujeto culto, es decir, pleno de experiencias y modos propios de pensar y capaz de contribuir a la mejora y transformación social, económica y política del mundo en el que vive y trabaja. Paulo Freire, Edgar Morín, Lawrence Kohlberg, Paco Cascón y otros filósofos y pedagogos han propiciado la elaboración y puesta en práctica de modelos pedagógicos para adultos con esas bases.

Estos modelos, en general, pueden describirse así: un adulto es capaz de tomar su práctica social, su quehacer o su trabajo cotidiano como materia prima para descubrir y reconstruir las características de los dinamismos sociales en los cuales vive y trabaja. Ese descubrimiento constituido por la apropiación de la capacidad de elección es el material con el cual puede valorar, mediante un proceso de interacción y significación con otros sujetos y guiado por un educador, lo humano, justo, equitativo, democrático de las características de dichos dinamismos. Con esa valoración puede decidir y asumir, con autonomía, compromisos de acción ética, ciudadana, cívica, moral o política capaz de incidir en la modificación de tales dinamismos.

4.1. Los fines de la educación ciudadana

El punto de partida de todo programa educativo es la definición de sus fines, los cuales para el caso del **PEEC 2005-2010** pueden resumirse en la pretensión de formar personas:

- Con un sólido desarrollo de conocimientos y competencias cívicas, así como de valores éticos propios del orden democrático.
- Con capacidad de pensamiento crítico e intervención responsable en los asuntos públicos.

- Capaces de participar en la democratización de los espacios públicos y privados.
- Sensibles ante los sucesos actuales, que se interesen de manera empática por los problemas de todos y desarrollen prácticas democráticas.
- Capaces de aplicar el conocimiento para la participación, la toma de postura, el diálogo y el ejercicio responsable de sus derechos y obligaciones en cualquier ámbito de la vida social.
- Respetuosas de las diversidades y defensoras de la equidad de género, la multiculturalidad y todas las formas de pluralismo.
- Capaces de mejorar las instituciones y los procedimientos democráticos, así como de resolver los conflictos de manera no violenta.
- Con un alto sentido de justicia y legalidad, que conozcan la ley y cumplan sus deberes fundamentales.
- Con una visión global y conscientes de las responsabilidades de la humanidad.

Estos fines apuntan hacia un proceso educativo centrado en la persona como ser moral, donde la meta es el desarrollo de la conciencia autónoma y el ejercicio responsable de las libertades.

La educación ciudadana atañe tres ámbitos estrechamente vinculados: el *saber de la democracia*, o los conocimientos, conceptos y teorías que fundan y significan la democracia; el *saber hacer de la democracia*, constituido por las competencias para llevar a cabo las prácticas sociales congruentes a la vida democrática, y el *ser y convivir democrático*, constituido por las actitudes personales y cotidianas congruentes con los principios de la democracia.

Los contenidos de estos tres ámbitos han de presentarse de manera integral y no uno a uno. Los conocimientos lo serán en verdad una vez que se asocian a las prácticas a que dan lugar y éstas tendrán sentido si son, para quien aprende, una concreción de valores y actitudes que se desprenden de los conocimientos. Al enseñar los contenidos de la democracia es preciso incidir en la formación de valores y actitudes que faciliten al adulto descubrir el sentido ético de la política, así como que pueda usar las herramientas de la participación a modo de ejercicio de sus derechos, convicciones y valores.

El saber de la democracia. Este campo alude a la dimensión conceptual de la educación ciudadana desde un enfoque integral. Es decir, desde un abordaje conceptual en estrecha relación con la vida cotidiana, el entorno social inmediato, los aprendizajes e información previa que poseen los sujetos. Se refiere a la adquisición de conocimientos e información sobre la ciudadanía y sus derechos, la democracia y sus instituciones, así como al desarrollo de habilidades cognitivas que favorezcan la construcción de estructuras mentales que faciliten el aprendizaje de las nociones cívico-políticas.

El saber hacer: las habilidades en la democracia. Este ámbito se refiere al desarrollo y adquisición de competencias *procedimentales*: capacidad de trabajo en equipo, de participar, de comunicarse con otros, de tomar decisiones, de resolver conflictos de manera pacífica, así como habilidades relativas a la participación electoral, entre otras. Pretende preparar a los sujetos para la *acción*, la convivencia, la toma de decisiones y el ejercicio de derechos, etc. Busca desarrollar, mediante la práctica, la capacidad del sujeto para aplicar procedimientos.

El ser y convivir: los valores de la democracia. Este campo contempla la dimensión actitudinal y aspira a favorecer el desarrollo del juicio crítico y la práctica de la democracia en la vida cotidiana. La formación de sujetos democráticos tiene un fuerte vínculo con el desarrollo moral, por lo que es preciso incidir en la formación de valores y actitudes que den sentido ético a una cultura política, en un contexto sociocultural congruente con los principios de la democracia. En este sentido, el mínimo de valores y normas, que en el estudio de la ética son conocidos como *mínimos morales*, pueden sintetizarse en lo que hoy día conocemos como *derechos humanos*, así como en valores tales como tolerancia, respeto, legalidad, diálogo, pluralismo, libertad e igualdad, entre otros.

4.2. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas

Los tres ámbitos antes descritos deben integrarse en los procesos educacionales y una herramienta metodológica para llevar a cabo esta tarea son las competencias. La competencia es una herramienta para *movilizar el saber* que pone el énfasis en el desempeño práctico y cotidiano de los conceptos, facilita el dominio de las herramientas prácticas y reta al sujeto aprendiz a poner en práctica sus actitudes y valores personales y grupales. La educación cívica basada en el desarrollo de competencias

cívicas, es decir, en la movilización de conocimientos, habilidades y actitudes, prepara a los sujetos para el desempeño en la vida democrática y por tanto favorece el ejercicio efectivo de la ciudadanía en todas sus dimensiones (civil, política y social).

La organización de un programa educativo integral en torno a competencias puede generar un efecto que en los procesos de construcción de ciudadanía resulta fundamental: la aplicación del aprendizaje (conceptual, procedimental o actitudinal) vinculado a un contexto, que da lugar a la experiencia significativa e incorpora diversos contenidos y preocupaciones locales.

Por tanto, los proyectos que integran el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 deberán articular, a partir de las condiciones culturales de los distintos contextos y de los niveles de desarrollo moral y cognitivo de los sujetos destinatarios, el desarrollo de las competencias siguientes:⁷⁰

- **Autoconocimiento y autorregulación.** Autoestima y capacidad de conocerse a sí mismo, definir su escala de valores, adoptar de manera autónoma las normas que regulan su vida y establecer mecanismos de autocontrol.
- **Perspectiva social y búsqueda del bien común.** Conocimiento del país y su entorno social y político, identificación de las identidades colectivas y sus procesos de construcción, recuperación de la propia experiencia y sentido de familia, grupo y comunidad; apropiación de una concepción significativa, personal y grupal del país y construcción del compromiso con el país. Esta competencia incluye la realización de prácticas que lleven al sujeto a interesarse en la atención de los problemas vinculados con el bien común, entendido como un medio también para la mejora personal/individual.
- **Respeto a la diversidad.** Reconocimiento, valoración y respeto de todas las formas de diversidad; tomar en cuenta a los otros, sus puntos de vista y sus formas de vida y fortalecer actitudes y valores de tolerancia y lucha contra la discriminación por razones de género, edad, ideas, religión, origen étnico, condición social o económica.
- **Conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos.** Comprensión de derechos y mecanismos legales con los que cuenta cada persona para exigir su respeto, aprender a identificar las situaciones en las cuales se viola algún derecho y desarrollar las habilidades necesarias para denunciar los abusos y el incumplimiento de los mismos.

⁷⁰ Silvia Conde, *Educar para la democracia. La educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas y éticas*, México, Instituto Federal Electoral, 2004.

- **Manejo y resolución de conflictos.** Entendimiento, comprensión y aplicación de habilidades y actitudes congruentes para resolver de manera no violenta conflictos interpersonales cotidianos y proyectar el manejo de los conflictos sociales que ocurren en distintas escalas (local, nacional e internacional), con base en procedimientos legales y legítimos.
- **Convivencia democrática.** Capacidad para identificar, comprender y llevar a la práctica vivencial y cotidiana un comportamiento congruente con el conjunto de valores y disposiciones éticas que constituyen una forma específica de convivencia democrática.
- **Diálogo.** Desarrollo de la capacidad de expresar con claridad las ideas propias, configurar una postura, argumentar con fundamento y contraargumentar en caso necesario. La capacidad de escuchar activamente las intervenciones de los otros a fin de comprender su postura, argumentos y sentimientos, implica poner en marcha actitudes de respeto a las diversas opiniones, tolerancia, autocontrol de las emociones, apertura a nuevos puntos de vista que incluso le pueden hacer cambiar de opinión. Asimismo, supone el fortalecimiento de esta capacidad con el fin de exponer sus cuestionamientos ante la autoridad, denunciar injusticias o hacer propuestas de manera clara, fundamentada y con respeto a los canales legítimos para hacerlo.
- **Toma de decisiones.** Toma de decisiones personales, desde las más elementales, con base en el ejercicio responsable e informado ante los dilemas de la vida diaria y los que están en el proyecto personal, familiar y social de vida.
- **Participación democrática.** Desarrollo de actitudes, conocimientos y habilidades que permitan al sujeto involucrarse en las decisiones sobre asuntos públicos que le conciernen y en las acciones tendientes a mejorar su entorno.
- **Participación en procesos electivos y de consulta democrática.** El conocimiento de los derechos políticos, la comprensión de los procesos electorales y el desarrollo de habilidades para elegir, tomar decisiones y expresar su opinión mediante los mecanismos de consulta pública.
- **Comprensión crítica.** Desarrollo de las habilidades necesarias para analizar y comprender cómo algunas prácticas dañan al ambiente; adquisición y ejercicio de habilidades para la participación de las personas en la mejora del entorno social.

- **Respeto y valoración de la justicia y la legalidad.** Adquisición y construcción del sentido de respeto práctico y cotidiano de los valores de justicia y legalidad, el compromiso con las leyes y la aplicación de la justicia, conocimiento de las leyes e instituciones que protegen a los mexicanos y las propiedades y dificultades de la vida social en un estado de derecho.
- **Comprensión de la democracia como forma de gobierno y como forma de vida.** Comprensión y valoración de las características, principios y cualidades de la democracia frente a otras formas de gobierno.
- **Ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder.** Comprensión de los distintos tipos de autoridad democrática y conocimiento de cómo está organizado el gobierno, las funciones y limitaciones de las autoridades en México, así como la característica de representatividad. Desarrollo de valores y actitudes constitutivas del ejercicio democrático del poder y la rendición de cuentas, al participar en diversos procesos de toma de decisiones.

4.3. Los rasgos del enfoque metodológico

La educación debe ser democrática tanto por sus fines como por sus procedimientos y promover una congruencia pedagógica que favorezca una auténtica formación ciudadana. Por ello, es importante explicitar algunas de las características que conforman el modelo pedagógico planteado:

Parte de la realidad

Las acciones se basan en la identificación de los saberes y aprendizajes ya constituidos por los sujetos en sus entornos específicos y desde ahí se despliegan los procesos de aprendizaje de nuevas competencias.

Situado

Los procesos de aprendizaje se ubican en situaciones concretas y pertinentes a las personas o al grupo de personas a quienes se dirigen tales procesos, con lo que se reconoce la influencia formativa de lo cotidiano en la construcción del desempeño propio de cada competencia cívica o ética.

Integral

Los procesos de aprendizaje articulan conocimientos, el ejercicio del juicio moral, la expresión de actitudes, valores y sentimientos y, por tanto, involucran a las dimensiones afectiva y ética en éstos.

Trabajo cooperativo

Los procesos de educación ciudadana se desarrollan en un clima basado en los principios y valores democráticos, en el que las personas se reconocen como parte de un grupo cooperativo, participativo y emocionalmente cálido, y entienden y practican la cooperación para un mejor y más profundo aprendizaje.

Dialógico

La intervención pedagógica se centra en la participación de las personas en la construcción de su conocimiento, el desarrollo de su código ético y de su juicio moral, a través del fortalecimiento de las habilidades de diálogo, argumentación, escucha activa, cuestionamiento argumentado, formulación de consensos, toma de postura y configuración de nuevas maneras de entender la realidad e intervenir en ella.

Crítico

La pedagogía propuesta incluye el abordaje crítico de aspectos sociales, económicos y políticos y sus consecuencias, y supone la capacidad de entender una situación a fin de considerar los diferentes puntos de vista, tomar postura, así como desarrollar el juicio crítico y el juicio político.

Aplicado

Aplica métodos y técnicas que ponen énfasis en la solución de problemas reales, cercanos y pertinentes a los grupos a los que se dirigirá la acción educativa, así como a su entorno humano y social.

Autónomo

La aplicación didáctica del enfoque de educación ciudadana se sustenta en el desarrollo autónomo del juicio moral, a través de procesos reflexivos que propician en las personas la toma de conciencia y la responsabilidad frente a aquello que valoran, aceptan o piensan.

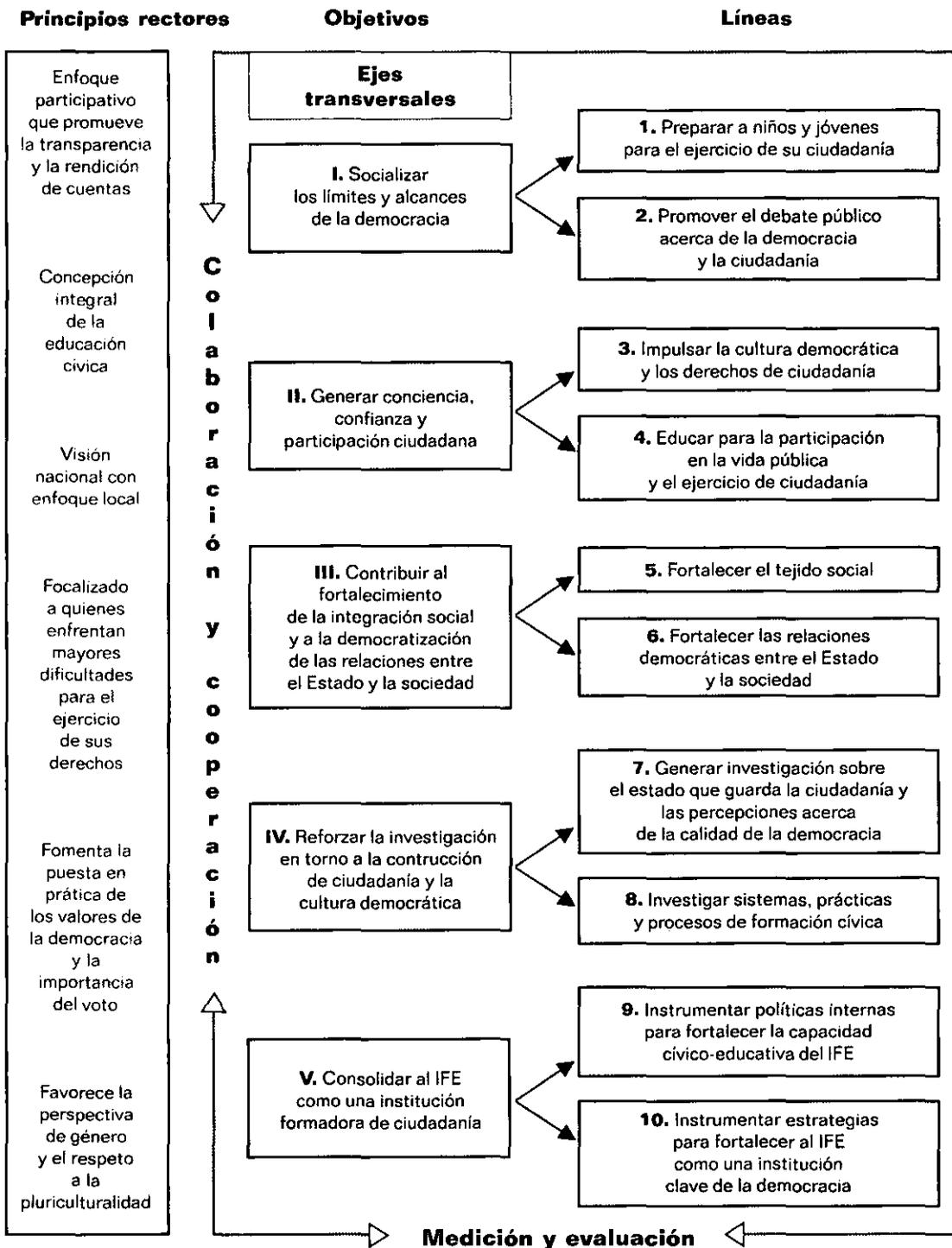
Socioafectivo

La fuerte presencia de procesos emocionales que se desencadenan en el trabajo con los otros, impone a la metodología de la educación ciudadana un enfoque socioafectivo desde el cual se pretende combinar la información con la vivencia personal para generar una actitud de aprecio. Se trata de que cada persona viva, sienta, analice y sea capaz de compartir una situación real, que favorezca la confianza y seguridad en sí misma, así como la concordia y empatía con el otro.

5. ESTRATEGIA

En este apartado se exponen los elementos para la materialización estratégica del **PEEC 2005-2010**. La estrategia con la que el IFE orientará su función educativa establece seis principios rectores y dos ejes transversales que dan marco a sus cinco objetivos básicos con sus respectivas líneas de acción programática. Los objetivos surgen de los planteamientos que anteriormente se expusieron en los capítulos correspondientes al Marco Teórico, al Diagnóstico y al Marco Pedagógico. Por su parte, las líneas de acción programática buscan orientar el campo de actuación dentro del cual se desarrollarán los proyectos que deriven de este programa. Para que tales líneas de acción programática mantengan consistencia entre sí, se desarrollan a partir de tres elementos: el objetivo específico al que cada uno pretende responder, los destinatarios o población objetivo a quienes se dirigirán los proyectos y acciones cívico-educativas, así como las orientaciones estratégicas a las que deberán apegarse.

En el diagrama siguiente se muestran gráficamente los diferentes elementos que componen la estrategia, así como la forma en que éstos se relacionan entre sí:



En su conjunto, esta estrategia pretende ser una plataforma que si bien se asume como un punto de partida, deberá adecuarse de manera flexible 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.

5.1. Principios rectores de la política de educación cívica

El Instituto Federal Electoral establece los siguientes principios rectores, ineludibles para cualquier acción y proceso que se derive de este Programa Estratégico.

- **Instrumentará la política de educación cívica con un enfoque participativo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas**

El IFE garantizará que en el diseño, desarrollo y evaluación de sus proyectos de educación cívica se contemplen mecanismos que favorezcan la participación ciudadana, para lo cual buscará fortalecer y colaborar con diversas organizaciones, agrupaciones e instituciones que realizan tareas de formación ciudadana, con el fin de retroalimentar y coordinar acciones conjuntas. De la misma manera, alentará la conformación de espacios que articulen y potencien los diferentes esfuerzos educativos que se realizan desde diversas instancias en favor de la construcción de ciudadanía democrática en México.

De esta forma, el IFE promoverá una relación corresponsable y transparente, basada en la interacción de diversos actores, para crear espacios que promuevan sistemáticamente la reflexión, la evaluación y el diseño de proyectos de educación cívica con impacto en la cultura democrática y los espacios y formas de participación ciudadana de la sociedad mexicana.

- **Garantizará una concepción integral de la educación cívica que incluya todo su desempeño institucional**

El marco teórico de este programa coloca en el centro de los procesos de construcción de ciudadanía democrática la importancia de que el Estado garantice y reconozca, mediante prácticas y políticas concretas, el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía.

En esta perspectiva el IFE, como órgano de Estado comprometido con la consolidación de una democracia de calidad, revisará su desempeño institucional continuamente con el fin de imprimirle sentido educativo a las funciones que lleva

a cabo a través de toda su estructura, particularmente de aquellas que implican una relación directa con la población y los ciudadanos, para lo cual reitera su convicción de fortalecer la formación y profesionalización de su personal, así como eficientar y transparentar su desempeño.

- **Privilegiará una visión nacional con un enfoque local para el diseño de procesos educativos pertinentes a las diversas realidades y necesidades cívico-educativas de las regiones del país**

Los rasgos del modelo pedagógico de este programa subrayan la importancia de realizar intervenciones educativas que partan de la realidad nacional, estén situadas en contextos específicos y puedan coadyuvar a la solución de problemas concretos. Para atender lo anterior y dadas las condiciones prevalecientes de desigualdad para el acceso y disfrute de derechos, se requiere el diseño de proyectos acordes con las necesidades y características propias de las diversas entidades y localidades del país. Así, es imprescindible subrayar, dentro del carácter federal, propiamente nacional de los programas institucionales, la orientación hacia un enfoque local, en el que los órganos desconcentrados del Instituto deben desempeñar un papel central para la generación de propuestas pertinentes a sus realidades, y apegadas a los criterios y principios de la política de educación cívica del IFE.

Para ello también es necesario profundizar en el análisis y conocimiento de las diversas culturas que coexisten en nuestro país, así como de las condiciones existentes para el acceso y ejercicio de derechos, por lo que, a través de sus órganos desconcentrados, el IFE trabajará en esta línea para diseñar acciones y desatar procesos de diagnóstico que permitan hacer frente a la complejidad y diversidad que caracterizan a nuestro país.

- **Focalizará acciones educativas hacia los grupos que enfrentan mayores dificultades para el acceso y disfrute de sus derechos**

Los resultados de diversos estudios sobre cultura política en nuestro país han evidenciado la manera en que el ejercicio pleno e integral de la ciudadanía está condicionado por diversos factores (niveles de educación, región en la que se vive, pertenencia a algún grupo en situación de vulnerabilidad o discriminación, situación económica, etc.). Estas evidencias, sumadas a la desigualdad en el acceso a oportunidades que se registra en México, plantean también condiciones diferenciadas para la participación en la vida democrática, lo que demanda, desde una perspectiva estratégica, focalizar la acción cívico-educativa para contribuir a generar condiciones de igualdad para la participación.

Por ello el IFE, en sus acciones y proyectos educativos, dará prioridad a aquellos sectores de la población que enfrentan mayores dificultades para el acceso y disfrute de sus derechos, sea por su condición económica, etnia, género o edad.

- **Promoverá la puesta en *práctica* de los valores de la democracia, así como la importancia del voto libre y secreto**

El modelo pedagógico basado en el desarrollo de competencias cívicas que rige este programa coloca el énfasis en la aplicación y el desempeño cotidiano de los conceptos, facilita el dominio de las herramientas y reta a los sujetos a poner en práctica actitudes y valores propios de la vida democrática.

Uno de los aportes que el IFE ha hecho en materia de cultura democrática ha sido el de colocar en el imaginario social los significados de los valores que la sustentan, y su reflejo práctico en la organización de procesos electorales legítimos y legales. Ello habrá de continuar con un nuevo sentido: contribuir a que estos valores efectivamente sean practicados, a partir de mostrar la manera en que constituyen la base para lograr una convivencia pacífica y democrática, respetuosa de la legalidad.

Desde esta perspectiva, los valores de la democracia, así como la promoción del voto libre y secreto seguirán constituyendo la base de la labor de educación cívica del IFE.

- **Favorecerá la perspectiva de género y el respeto a la pluriculturalidad**

La importancia del tema de la equidad de género y del reconocimiento a la diversidad radica en la necesidad de construir una sociedad con igualdad de oportunidades, en la que el respeto por las diferencias sea la base de las relaciones entre las personas.

Las acciones y procesos cívico-educativos emprendidos por el IFE deberán promover la equidad e igualdad de oportunidades, así como evitar que los contenidos, lenguaje o maneras de relacionarse al interior de los grupos refuercen estereotipos de género o de alguna otra forma de discriminación.

5.2. Objetivos y líneas de acción programática

El **Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010** persigue el cumplimiento de cinco grandes objetivos sustantivos, los cuales se presentan a continuación con las líneas de acción programática correspondientes.

OBJETIVO I. SOCIALIZAR LOS LÍMITES Y ALCANCES DE LA DEMOCRACIA

Tal como se estableció en el diagnóstico presentado en este documento, entre la población mexicana suele concurrir una definición ambigua e incluso abstracta de la democracia.

Para la etapa de consolidación que enfrenta el país resulta conveniente promover una mayor precisión en el conocimiento de lo que se puede esperar de este tipo de régimen político. En otras palabras, se considera pertinente socializar tanto los límites como los verdaderos alcances de la democracia. Entre los límites que hacen posible el buen funcionamiento de una democracia está el apego a la legalidad. De ahí que en la estrategia didáctica que se utilice para socializar la definición de democracia que se ha delimitado en el apartado del marco teórico deberá prestarse particular importancia a este tema, indispensable para hacer que la confianza ciudadana se despliegue hacia las nuevas instituciones democráticas.

- **Línea de Acción Programática 1:
Preparar a niños y jóvenes para el ejercicio de su ciudadanía**

El espacio escolar constituye el ámbito ideal de socialización y formación de una cultura democrática. Por eso es indispensable seguir fortaleciendo el diseño y puesta en marcha de modelos de educación ciudadana que logren un impacto formativo a lo largo de la educación básica y media superior, así como garantizar que toda acción no escolarizada que esté dirigida a estos grupos de población atienda a criterios y contenidos cívico-educativos.

Objetivo específico

Promover entre *futuros ciudadanos* (menores de edad) y los *nuevos ciudadanos* (población que recién cumplió los 18 años) el interés en los asuntos públicos, así como las competencias cívicas que les permitan participar en la comunidad para mejorar sus condiciones de vida y los capaciten para ejercer su ciudadanía de manera efectiva al adquirir dicho estatus legal.

Destinatarios

- Niños y adolescentes.
- Jóvenes que recién cumplieron los 18 años de edad.

De manera prioritaria se ubican los siguientes grupos o perfiles:

- Niños y adolescentes que cursan la educación básica y asisten a planteles que participan en programas ya estructurados, dado que se buscaría lograr un efecto de sinergia, al sumar los recursos que puede aportar el IFE a los que ya canalizan las autoridades educativas hacia esas escuelas. También es posible aprovechar la infraestructura material y organizativa que tienen esos planteles para la evaluación y seguimiento de las acciones tendientes a elevar su calidad.
- En el caso de los jóvenes, se dará prioridad a aquellos que están próximos a cumplir los 18 años o que recién los cumplieron, buscando establecer convenios con las instituciones que trabajan permanentemente con población en este rango de edad, como es el caso de los institutos de la juventud, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) o los planteles de educación media superior (universidades, colegios de bachilleres, colegios nacionales de educación profesional, etcétera).

Orientaciones estratégicas

- Incidir en los programas curriculares de educación básica, media y superior para que el desarrollo de competencias cívicas se convierta en un eje que efectivamente atraviese la formación de niños y jóvenes.
- Incidir en la democratización de los ambientes escolares.
- Generar procesos de reflexión, análisis y puesta en práctica de propuestas de solución a temas o problemáticas cercanas a niños y jóvenes.
- Analizar información y conceptos básicos de política que permitan que niños y jóvenes reconozcan las diferencias y los vínculos entre lo público y lo privado, así como los derechos humanos, sus características, los procesos que se han dado para su reconocimiento, etcétera.

- Familiarizar a niños y jóvenes con la gestión pública, propiciando el diálogo con autoridades de los tres niveles de gobierno, para la búsqueda de soluciones a problemáticas que les afecten.
- Ampliar la aplicación y evaluación del proyecto *Educación para la Democracia* a fin de asegurarse del impacto del modelo educativo para el desarrollo de competencias cívicas entre estudiantes de educación básica.
- Diseñar un modelo de educación cívica para estudiantes de nivel medio y superior que pueda ser incorporado a las diversas modalidades de este nivel educativo.
- Realizar ejercicios de participación cívica que permitan a niños y jóvenes poner en práctica valores y actitudes propias de una cultura democrática, como procesos de aprendizaje que vinculen el ser, el conocer, el hacer y el convivir de la democracia.

• **Línea de Acción Programática 2:
Promover el debate público acerca de la democracia
y la ciudadanía**

Objetivo específico

Contribuir a fomentar un amplio debate sobre el proceso de consolidación democrática por el que atraviesa México a partir de la detección y focalización de los problemas que cotidianamente se enfrentan en cada una de las regiones del país.

Destinatarios

- Universidades.
- Centros de investigación.
- Grupos de reflexión sobre la educación cívica.
- Medios de comunicación.

Orientaciones estratégicas

- Promover que los espacios académicos con los que se establezca la alianza estratégica para cumplir con esta línea de acción sean aquellos que mayor calificación tengan para crear y desarrollar el conocimiento que un

debate público informado necesita y que este programa estratégico busca promover.

- Diseñar una estrategia de comunicación específica para procurar que los medios de comunicación acompañen y difundan el proceso.
- Garantizar la socialización del proceso a través de la creación de espacios públicos de reflexión y debate.

OBJETIVO II. GENERAR CONCIENCIA, CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los conceptos de conciencia, confianza y participación ciudadana se vinculan estrechamente para hacer que cualquier régimen democrático logre calidad en su actuación y desempeño. La conciencia que la persona toma respecto a los derechos y las obligaciones que el régimen democrático le ofrece es la piedra de toque para que el individuo adquiera la ciudadanía plena.

A partir de este supuesto, es posible establecer las bases para la confianza interpersonal entre sujetos que, más allá de sus diferencias, aspiran a cooperar por las causas que les son comunes. Ello se traduce a su vez en intenciones concretas de participación que constituyen el punto de partida del buen funcionamiento de los procedimientos democráticos.

- **Línea de Acción Programática 3:
Impulsar la cultura democrática y los derechos de ciudadanía**

Objetivo específico

Orientar a las personas para que asuman las consecuencias plenas que se derivan de los derechos y las obligaciones que su calidad ciudadana les ofrece dentro del marco de las reglas democráticas, basados en valores.

Destinatarios

- En particular aquellos ciudadanos que por cualquier razón social, política, religiosa, económica o cultural se encuentran en condición de vulnerabilidad para ejercer sus derechos cívicos, políticos o sociales.

Orientaciones estratégicas

- Para la aplicación de esta línea estratégica deberán tomarse en cuenta las zonas, regiones y comunidades de más alta complejidad por motivos de discriminación.
- Una orientación pedagógica adecuada a los distintos grupos en situación de vulnerabilidad será indispensable para que quienes padecen de discriminación tomen conciencia de que es a partir de su calidad ciudadana que pueden exigir que sus derechos sean respetados y garantizados.
- La presencia de calidades ciudadanas diferenciadas en buena medida tiene un origen cultural. De ahí que esta línea programática responderá a una suerte de re-educación que promueva la transformación de conductas y prácticas en la sociedad mexicana.
- Para promover esta línea de acción programática se considera a la política institucional de medios de comunicación del IFE como conducto prioritario.

• Línea de Acción Programática 4: Educar para la participación en la vida pública y el ejercicio de la ciudadanía

Objetivo específico

Contribuir a que los ciudadanos en ejercicio se interesen y participen en la vida pública, a partir del desarrollo de competencias cívicas que favorezcan dicha participación, ya sea mediante el voto o a través de otros mecanismos que les permitan incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de su comunidad o entorno.

Destinatarios

- Mujeres y hombres mayores de 18 años de edad (ciudadanos en ejercicio).

De manera prioritaria se ubican los siguientes grupos o perfiles:

- Personas que enfrentan mayores dificultades para ejercer de manera plena sus derechos, como es el caso de las mujeres, los indígenas, así como quienes tienen menores niveles de ingreso y educación.

- Ciudadanos que por su condición laboral, económica o social se encuentran en riesgo de coacción.
- Ciudadanos que residen en distritos uninominales que presentan mayor grado de complejidad electoral y niveles altos de abstencionismo.
- Ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero (de aprobarse reformas legales en la materia).

Orientaciones estratégicas

- Diseñar un modelo de educación ciudadana para adultos que pueda ser adaptado a diversos contextos y problemáticas.
- Promover una concepción de ciudadanía centrada en el reconocimiento y la capacidad de los sujetos para ejercer y exigir sus derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales).
- Fomentar una concepción amplia de la democracia que ubique al *derecho a elegir (voto)* como uno de los instrumentos clave para su funcionamiento, pero no único para lograr una democracia de calidad.
- Revalorizar al voto como un instrumento fundamental de los ciudadanos para intervenir en los asuntos de gobierno y como el ejercicio de su capacidad de elegir de manera libre, informada y razonada.
- Propiciar la reflexión, el análisis y la práctica en temas o problemáticas cercanas e importantes para los grupos a los que se dirige la acción educativa.
- Proveer y analizar la información necesaria para la participación en la vida pública (mecanismos y formas de participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno, responsabilidades de las autoridades en materia de transparencia y rendición de cuentas, etcétera).
- Incentivar y apoyar el diseño, ejecución y evaluación de propuestas de acciones educativas de las Juntas Locales y Distritales del IFE para atender a los grupos prioritarios de las diversas localidades que conforman el país.

OBJETIVO III. CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y A LA DEMOCRATIZACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Los bajos niveles de participación que se manifiestan en México se deben en gran medida a la debilidad y escasez de un denso tejido de redes sociales que vinculen lo micro con lo macro. A esta situación se suma la poca relación que existe entre los diferentes espacios organizados de la sociedad y que termina por mediatizar la vinculación de los intereses ciudadanos con los espacios para la toma de las decisiones.

Por ello, es pertinente que este programa se planteé como objetivo el de coadyuvar a ampliar y fortalecer las redes sociales que constituyen la sociedad civil (asociaciones ciudadanas autónomas). De forma paralela, fomentar la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad reforzando la cultura cívica, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas. El objetivo es contribuir a generar confianza social mediante la promoción del ejercicio de los derechos ciudadanos, particularmente los político-electorales, para lo cual es necesario no sólo la representación organizada de sus intereses sino también el reconocimiento pleno de estos derechos por parte de las autoridades del Estado.

- **Línea de Acción Programática 5:
Fortalecer el tejido social**

Objetivo específico

Impulsar iniciativas de formación ciudadana y promoción de los derechos ciudadanos con diversos actores sociales y políticos acordes con la política de educación cívica del IFE.

Destinatarios

- Agrupaciones políticas nacionales.
- Medios de comunicación.
- Organizaciones civiles y sociales que promueven la defensa de los derechos ciudadanos, particularmente aquellas que desarrollan proyectos afines al Programa Estratégico de Educación Cívica del IFE.

Orientaciones estratégicas

- Identificar a organizaciones de la sociedad civil que desarrollan tareas afines a la política de educación cívica del IFE en localidades y estados.
 - Alentar y sistematizar las propuestas cívico-educativas desarrolladas por agrupaciones políticas nacionales.
 - Fortalecer la relación con medios de comunicación social de carácter público, en particular con aquellos de presencia local.
 - Promover espacios de encuentro para poner en común las iniciativas que se están desarrollando en materia de educación cívica.
 - Proponer con diversas instituciones y organizaciones nacionales y locales el diseño de una política de colaboración para desarrollar acciones conjuntas de educación cívica que permitan atender las necesidades de formación en las diversas regiones del país.
 - Crear espacios de apoyo y comunicación permanente que promuevan aprendizajes organizacionales en torno a la educación cívica.
 - Propiciar el debate en torno al papel que juegan los medios de comunicación en los procesos de construcción de ciudadanía democrática.
 - Contribuir a la generación de redes de organizaciones ciudadanas que tengan entre sus funciones principales la educación cívica y la promoción de la cultura democrática.
- **Línea de Acción Programática 6:**
Promover mecanismos que favorezcan la relación entre el Estado y la sociedad

Objetivo específico

Contribuir a incrementar la capacidad cívico-educativa de las instituciones del Estado mexicano.

Destinatarios

- Instituciones y autoridades de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En un inicio se sugiere trabajar con las instituciones que por mandato legal tienen la encomienda de promover la participación ciudadana en la vida pública, así como aquellas que desarrollan programas específicos de formación ciudadana y cultura democrática congruentes con los fines de la política educativa del IFE.

Orientaciones estratégicas

- Promover que las instituciones del Estado mexicano desarrollen políticas y prácticas concretas que favorezcan la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Generar procesos que coadyuven a fortalecer la capacidad cívico-educativa de las instituciones involucradas en el desempeño democrático.
- Sensibilizar a actores políticos y gubernamentales sobre el impacto que en términos de construcción de ciudadanía generan sus actuaciones.
- Sensibilizar a actores políticos y gubernamentales sobre la importancia de la formación ciudadana para fortalecer la gobernabilidad democrática.
- Promover el aprendizaje organizacional para que las instituciones lleven a cabo su cometido democrático con mayores niveles de eficacia.

OBJETIVO IV. LLEVAR A CABO INVESTIGACIÓN APLICADA SOBRE CULTURA POLÍTICA Y CALIDAD DE LA CIUDADANÍA

Si bien existe una amplia gama de estudios que ofrecen evidencia muy variada acerca de la percepción que la población mexicana tiene sobre la democracia, así como del estado que guarda la construcción de ciudadanía en México, será necesario instrumentar una política de investigación sólida que permita contar con información actualizada y especializada que fortalezca su trabajo cívico-educativo. Dicha política deberá atender la diversidad regional que caracteriza a México.

En este esfuerzo el IFE requiere diseñar sus propios indicadores y métodos para estudiar ambos fenómenos. En particular el que se relaciona directamente con las formas y modos a través de los cuales los ciudadanos se perciben a sí mismos y participan en la muy amplia gama de espacios públicos que constituyen el régimen democrático. Lo anterior permitirá contar con indicadores y métodos para evaluar el impacto de esta política de educación cívica. Asimismo, es necesario llevar a cabo un programa de investigación sobre cultura política y calidad de la ciudadanía, diseñado específicamente para desarrollar políticas institucionales de educación cívica más eficientes y focalizadas.

- **Línea de Acción Programática 7:**
Generar investigación sobre el estado que guarda la ciudadanía y sobre las percepciones de la calidad de la democracia

Objetivo específico

Adquirir y sistematizar de manera progresiva información estratégica sobre los temas siguientes:

- La percepción del ciudadano mexicano respecto al ejercicio de su ciudadanía y sobre la sociedad particular donde la ejerce.
- La mirada que el ciudadano mexicano tiene sobre la sociedad particular donde ejerce su ciudadanía.
- La mirada que el ciudadano mexicano tiene sobre los poderes y las instituciones públicas.
- La evaluación que de la democracia hace el ciudadano mexicano a partir del ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Destinatarios

- Todos aquellos centros de investigación, medios de comunicación, autoridades públicas, partidos políticos y organizaciones civiles y sociales que estén interesados en contar con información, investigación y análisis sobre el estado que guardan la democracia y el estado de derecho, así como la construcción de ciudadanía democrática en México.

Orientaciones estratégicas

- Las investigaciones del IFE deberán hacer confluir metodologías cualitativas y cuantitativas.
- También deberán ofrecer un nivel amplio de profundidad sobre el grado de competencias cívicas de la población, así como la relación que el ciudadano establece con cada uno de los diferentes ámbitos sociales (organizaciones vecinales, de padres de familia, sindicales), económicos (empresas, redes comerciales, espacios de consumo) y políticos (partidos, organizaciones, grupos de presión) con los que interactúa.
- En sentido coincidente con los ejes rectores, la investigación que sobre este tema se realice deberá ofrecer en el contexto nacional perspectivas regionales que permitan al IFE distinguir los fenómenos que se expresan de manera diferenciada en cada parte del territorio mexicano.
- Definir un plan institucional de estudios e investigaciones que cohesione y dote de una dirección compartida a los esfuerzos realizados en la materia por las diversas áreas de la institución.
- Establecer líneas de investigación, proyectos específicos, mecanismos de colaboración interinstitucional y procedimientos para la adopción de resultados en los programas y materiales de educación cívica institucionales.

- **Línea de Acción Programática 8:
Investigar sistemas, prácticas y procesos de formación cívica**

Objetivo específico

Mantener actualizada la visión y los planteamientos del Instituto en materia de educación cívica, así como generar conocimiento sobre las prácticas y los procesos de formación cívica que se desarrollan en nuestro país y en otras partes del mundo, para fortalecer la labor cívico-educativa del IFE y de otros actores.

Destinatarios

- Áreas del IFE que intervienen en labores de educación cívica.
- Instituciones y organismos interesados en la educación cívica.

- Centros de investigación e instituciones académicas.
- Medios de comunicación.

Orientaciones estratégicas

- Realizar un proceso amplio, integral y participativo que permita actualizar el estado de conocimiento e indagar más sobre las distintas realidades y prioridades de educación cívica de las regiones del país.
- Identificar programas y mecanismos de participación y acceso a la información en los diversos niveles de gobierno a fin de profundizar en el conocimiento de las políticas y prácticas que el Estado mexicano promueve para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de ciudadanía.
- Sistematizar experiencias educativas propias y ajenas de formación cívica, como base de conocimiento indispensable para atender nuevas situaciones y reforzar las actuales.
- Difundir los resultados de investigación con un triple propósito: 1) promover un mayor conocimiento aplicable en la materia; 2) sensibilizar a diversos actores y a la ciudadanía en general respecto a la importancia e impacto de la educación cívica para el fortalecimiento de la democracia, y 3) aportar elementos para la definición de estrategias de educación cívica.
- Las investigaciones y los estudios empíricos responderán siempre a las necesidades institucionales que se detecten en el proceso de aplicación y evaluación de los programas de educación cívica.
- Se creará una base de datos que sistematice experiencias exitosas de educación cívica y construcción de ciudadanía en México y otras partes del mundo.

OBJETIVO V. CONSOLIDAR AL IFE COMO UNA INSTITUCIÓN FORMADORA DE CIUDADANÍA

La educación cívica debe trasminar a toda la institución y dejar de verse como labor exclusiva de las instancias que normativamente tienen la encomienda, por lo que la aspiración es que, desde los ámbitos de competencia propios de cada instancia, toda

la estructura del IFE desempeñe su labor con una perspectiva de reconocimiento de los derechos ciudadanos. Para ello, es importante que los funcionarios del IFE desarrollen y fortalezcan sus propias competencias cívicas; realizar acciones tendientes a favorecer el diseño de mecanismos de participación ciudadana, así como eficientar la planeación y presupuestación de las acciones y proyectos que derivarán de este programa estratégico.

- **Línea de Acción Programática 9:
Instrumentar políticas internas para fortalecer la capacidad cívico-educativa del IFE**

Objetivo específico

Incrementar la capacidad del IFE en materia de construcción de ciudadanía democrática, desde una perspectiva amplia e integral que abarque a toda su estructura.

Destinatarios

- Funcionarios de todos los niveles y áreas del IFE.

De manera prioritaria se ubican:

- Funcionarios y personal operativo adscritos a áreas en las que se tiene contacto directo con la ciudadanía o con aliados estratégicos (personal de los Módulos de Atención Ciudadana administrados por la Dirección Ejecutiva y las vocalías del Registro Federal de Electores, Transparencia y acceso a la información pública, Comunicación social, etcétera).
- Funcionarios de las vocalías locales y distritales que históricamente han presentado menor actividad de educación cívica.
- Funcionarios de oficinas centrales, estatales y distritales que tienen a su cargo la instrumentación de la política de educación cívica.

Orientaciones estratégicas

- Realizar una profunda revisión del quehacer institucional para reforzar la relación que el IFE establece con la ciudadanía a través de sus diferentes áreas sustantivas y de apoyo.

- Diseñar políticas y prácticas concretas en los distintos ámbitos de responsabilidad del IFE, que favorezcan la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos.
- Reforzar el sentido educativo de la capacitación electoral para la integración de mesas directivas de casilla.
- Garantizar que las campañas mediáticas y demás recursos de difusión del IFE atiendan la política de educación cívica.
- Fortalecer las dinámicas interinstitucionales del IFE, bajo el reconocimiento y trato de pares y la práctica de construir juntos espacios democráticos.
- Favorecer una mayor profesionalización de los funcionarios de los órganos desconcentrados y de oficinas centrales responsables de diseñar e implementar las tareas de educación cívica.
- Diseñar e instrumentar con las áreas correspondientes un programa de desarrollo de competencias cívicas para los funcionarios del IFE.
- Diseñar una estrategia institucional de implementación del PEEC a corto, mediano y largo plazos, que considere los recursos humanos y financieros con los que cuenta el IFE a escala nacional.
- Fortalecimiento del Servicio Profesional Electoral (SPE) a través de programas de formación y sistema de incentivos que profesionalicen a los miembros en su tarea como educadores cívicos.
- Incorporar en los programas de evaluación de todos los funcionarios y órganos del SPE, indicadores que den cuenta de su desempeño en materia de educación cívica.

• **Línea de Acción Programática 10:**
Instrumentar estrategias para fortalecer la imagen del IFE ante la sociedad mexicana

Objetivo específico

Contribuir al fortalecimiento de la imagen institucional del IFE, a partir de dar a conocer su política de educación cívica, así como de rendir cuentas a la sociedad mexicana respecto a los resultados que logre en esta materia.

Destinatarios

- Líderes de opinión.
- Medios de comunicación.
- Organizaciones civiles.

Orientaciones estratégicas

- Diseñar una estrategia que presente ante la sociedad mexicana la política de educación cívica del IFE para el periodo de 2005 a 2010.
- Difundir y promover los proyectos y acciones que derivarán de la instrumentación del PEEC 2005-2010 entre diversos sectores de la sociedad.
- Rendir cuentas a la sociedad mexicana respecto a los resultados de la política de educación cívica del IFE.

5.3. Ejes transversales

El buen logro de los propósitos del PEEC requiere de la realización de una serie de acciones que, aun cuando no son propiamente educativas, le dan a éstas soporte y viabilidad.

En este apartado se definen los ejes transversales fundamentales para la instrumentación de la política de educación cívica que plasma este programa: la colaboración y coordinación con diversos actores estratégicos para la construcción de ciudadanía democrática, y la evaluación permanente e integral de la política educativa institucional como factor necesario para determinar la viabilidad e impacto de la contribución del IFE en esta materia, así como medio ideal para rendir cuentas a la sociedad mexicana respecto a su desempeño.

Colaboración y coordinación

Las tareas planteadas por el **PEEC 2005-2010** requieren de una estrategia de alianzas entre el IFE y otras instancias tanto de la sociedad como del Estado. En materia de educación cívica, cuya naturaleza exige el desarrollo de acciones de amplio alcance en todas las regiones del país, el IFE necesita de la colaboración y coordinación con actores sociales, políticos y gubernamentales que le permitan cumplir a cabalidad las funciones que le señala la ley.

El marco jurídico faculta al IFE para llevar a cabo acciones conjuntas con diversas secretarías de Estado, con partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y gobiernos estatales y municipales. Asimismo, puede establecer convenios con asociaciones civiles, universidades y toda clase de instituciones de enseñanza e investigación.

Este programa propone utilizar estas capacidades legales y el interés nacional en la promoción de una cultura y una práctica de la democracia para desarrollar un conjunto de proyectos de educación cívica orientados a la generalización de una conciencia de la ciudadanía integral, al fortalecimiento del orden democrático y a la valoración de la democracia como una forma de vida.

Para ello es importante explicitar los criterios que definen los alcances de la colaboración que propone el IFE con los diferentes actores de la sociedad. El criterio rector es el cumplimiento de los objetivos de carácter educativo de este programa en el marco de las atribuciones legales de la institución. Los criterios secundarios atienden a la especificidad de los campos de acción en los que la educación cívica debe desarrollarse.

Si entendemos, como lo hace este programa, que la educación cívica significa ante todo la creación de competencias cívicas que sustentan y fortalecen la ciudadanía integral de los mexicanos, de ello se derivan necesidades de acción en muy diversos campos. Los derechos de ciudadanía son un conjunto integral indisoluble que abarca los derechos civiles, políticos, sociales y culturales, cuyo respeto y aplicación constituyen la base de una democracia sustentable. Son además tareas imprescindibles en la promoción de una cultura cívica democrática la creación de espacios públicos y el desarrollo de capacidades de diálogo, el reconocimiento de la diversidad y de la pluralidad, la tolerancia y el respeto por los demás.

La coordinación del IFE con las secretarías del gobierno federal y con los gobiernos estatales y municipales se fundará en el criterio de la promoción de derechos y el desarrollo de competencias ciudadanas, lo cual fundamenta la práctica y el ejercicio de la democracia, tal como se ha expresado en el capítulo del Marco Teórico. En ningún caso el IFE impulsará acciones que pudieran interpretarse como crítica a la gestión del partido en el gobierno o como apoyo al mismo, ni promoverá acción que lo confronte con actor alguno. Por el contrario, de lo que se trata es de transmitir a los ciudadanos tanto la conciencia de sus derechos como proporcionarles los instrumentos para exigirlos o ejercerlos, tareas en las cuales hay una coincidencia con los objetivos de numerosos programas de los tres niveles de gobierno y para lo cual el IFE puede promover diversos acuerdos con las partes, en el marco de una política de alianzas interinstitucionales.

La colaboración del IFE con los partidos políticos y con las asociaciones políticas nacionales (APN) se centrará en la promoción de los derechos de ciudadanía y en la creación de capacidades de supervisión y control de los ciudadanos sobre el gobierno y los propios actores políticos. No se trata de apoyar a partidos y agrupaciones políticas en sus actividades de proselitismo, sino de favorecer el cumplimiento de sus obligaciones legales en términos de promover la cultura cívica y la democracia como forma de vida.

Con universidades e instituciones educativas en general, la colaboración se centra en el desarrollo del conocimiento sobre los derechos, la realidad de su ejercicio y aplicación, la investigación sobre la cultura cívica y la calidad de la democracia, así como la promoción de la conciencia ciudadana entre los niños y jóvenes. Esta alianza es esencial para impulsar en el mediano y largo plazos el cambio cultural en el país.

En el caso de los actores de la sociedad civil, la colaboración se establecerá con aquellas organizaciones autónomas e independientes que promuevan la defensa y promoción de los derechos y fomenten el ejercicio de la rendición de cuentas a través de acciones educativas. Reconociendo la pluralidad y diversidad de los actores y agendas de la sociedad civil, el IFE se abocará a colaborar y promover aquellos proyectos que impliquen investigar, enseñar y practicar los derechos de ciudadanía e impulsar las capacidades ciudadanas de supervisión y/o participación en la integración y el ejercicio de gobierno.

Medición y evaluación

Para una institución como el IFE resulta de vital importancia conocer sistemáticamente el estado que guarda la educación cívica en el país, particularmente el resultado e impacto de las acciones y procesos educativos que impulsa. De ahí que se requiera contar con un programa de evaluación permanente e integral que permita determinar el impacto de esta política de educación cívica, garantizar la oportuna toma de decisiones así como rendir cuentas a la sociedad mexicana respecto a su desempeño.

Los cinco criterios a los que debe responder el programa de evaluación del PEEC 2005-2010 son: 1) *eficacia*, entendida como el grado de cumplimiento de los objetivos en función de los resultados alcanzados; 2) *eficiencia*, referida a la adecuada o no utilización de recursos de todo tipo (costo-beneficio); 3) *pertinencia*, relacionada con el contexto en el que se desarrollarán los proyectos; 4) *viabilidad*, como la medida o el grado en el que los resultados positivos alcanzados se mantienen aun sin apoyos externos, y 5) *impacto*, como los efectos o consecuencias de los proyectos y acciones sobre la población a quienes se dirigen los procesos de intervención educativa.

Para el diseño de un modelo de evaluación que permita al IFE medir el impacto real que en el ciudadano y su entorno tendría eventualmente este programa estratégico, que incorpore indicadores adecuados a la política de educación cívica, a partir de variables exógenas a la institución, se podrá acudir a una instancia experimentada en materia de evaluación de políticas educativas.

Dicho modelo derivará también en el diseño de un sistema permanente de seguimiento que permita:

- Valorar el impacto de la metodología y las estrategias didácticas utilizadas en el proceso educativo y, en su caso, hacer las correcciones pertinentes (en los procedimientos, materiales, dinámicas, capacidad de los multiplicadores, etcétera).
- Contar con elementos de información oportunos que permitan identificar el grado de aprendizaje que se va generando para, en caso de detectar problemas, intervenir de manera oportuna en su corrección.
- Identificar factores de riesgo y áreas de oportunidad con el fin de realizar los ajustes y modificaciones necesarios que den viabilidad al proyecto en diversas circunstancias y condiciones de operación.

REFERENCIAS

- Arendt, Hannah, *The Human Condition*, Chicago, Chicago University Press, 1949.
- Ausubel, David P., Novak, J. D. y H. Hanesian, *Psicología educativa. Un punto de vista cognoscitivo*, México, Trillas, 1983.
- Avritzer, Leonardo, "O Orcamento Participativo: As Experiencias de Porto Alegre e Belo Horizonte", en Dagnino, Evelina, *Sociedade Civil e Espacos Públicos no Brasil*, Sao Paulo, Paz e Terra, 2002.
- Cebrián, Juan Luis, *El fundamentalismo democrático*, Madrid, Taurus, 2003.
- Cohen, Jean, "El discurso contemporáneo norteamericano: la sociedad civil y sus dilemas", en Prud'homme, Jean-François, *Demócratas, liberales y republicanos*, México, El Colegio de México, 2000.
- Coll, C., *Aprendizaje escolar y construcción del conocimiento*, Barcelona, Paidós Educador, 1990.
- Cortina, Adela, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- _____, "La educación del hombre y del ciudadano", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 7, 1995.
- Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
- _____, "Rethinking Civil Society", en *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 3, julio de 1994.

———, "¿Terminó la tercera ola?", en *Este País*, núm. 73, abril de 1997.

Díaz Barriga, Frida, *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo. Una interpretación constructivista*, México, McGraw-Hill, 2002.

Dryzek, John S., *Deliberative Democracy and Beyond Liberals, Critics, Contestations*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.

Evans, Peter, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

Gellner, Ernest, *Condiciones de libertad. La sociedad civil y sus rivales*, Barcelona, Paidós, 1996.

Giroux, H. A., *La escuela y la lucha por la ciudadanía*, México, Siglo XXI, 1993.

Habermas, Jürgen, *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 1, Madrid, Taurus, 1983.

———, *Teoría de la acción comunicativa*, vol. 2, Madrid, Paidós, 1987.

Hall, John A., *Civil Society*, Cambridge, Massachusetts, Polity Press, 1995.

Hall, Peter A., "The Role of Government and the Distribution of Social Capital", en Robert D. Putnam (coord.), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

Hersh, Richard, Paolitto, Diana y Josep Reimer, *Fundamentos de educación ciudadana. El crecimiento moral. De Piaget a Kohlberg*, Madrid, Narcea, 1988.

Hirschman, Albert O., *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, 1970.

Isunza Vera, Ernesto, "Diálogo, democracia y derechos humanos", en *Metapolítica*, núm. 16, vol. 4, México, CEP COM, octubre-diciembre de 2000.

Lijphart, Arendt, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

Lomnitz, Claudio, "La construcción de la ciudadanía en México", en *Metapolítica*, núm. 15, vol. 4, México, CEP COM, julio-septiembre de 2000.

Mann, Michael, "Ruling Class Strategies and Citizenship", en *Sociology*, núm. 21, agosto de 1987.

Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Wesport, Connecticut, Greenwood Press, 1976.

Moll, Luis C. (comp.), *Vigotsky y la educación. Connotaciones y aplicaciones de la psicología sociohistórica en la educación*, Buenos Aires, Ed. Aique, 1994.

North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Offe, Claus, "How Can we Trust our Fellow Citizens?", en Warren, Mark (ed.), *Democracy and Trust*, Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 1999.

——— y Susanne Fuchs, "A Decline of Social Capital?", en Robert D. Putnam (coord.), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

Olvera, Alberto J., *Cambios en los patrones de acción colectiva y el nuevo asociacionismo civil en México*, Cuaderno de Trabajo núm. 4, México, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana, 1998.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.), *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Temas, 2002.

Putnam, Robert D. (coord.), *Democracies in Flux: the Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Nueva York, Oxford University Press, 2002.

_____, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princenton, New Jersey, Princeton University Press, 1993.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel, "Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica", en *Espiral*, núm. 2, Guadalajara, U. de G., 1995.

Rawls, John, "The Idea of an Overlapping Consensus", en *New York Law Review*, núm. 64-2, 1987.

Sen, Amartya, "El ejercicio de la razón pública", en *Vuelta*, México, mayo de 2004.

Touraine, Alain, *Critique de la modernité*, París, Fayard, 1992.

Turner, Bryan, "Outline of a Theory of Citizenship", en Mouffe, Chantal (ed.), *Dimensions of Radical Democracy: Pluralism, Citizenship, Community*, Londres, Verso, 1992.

Warren, Mark, *Democracy and Association*, New Jersey, Princenton University Press, 2001.

Wertsch, Jame V., *Vigotsky y la formación social de la mente*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1988.

Zamudio, Patricia, "Las paradojas de la ciudadanía", ponencia presentada en el Coloquio Internacional *Los espacios de la globalización: mutaciones, articulaciones, interacciones*, Guanajuato, CIESAS-IRD-U. de Guanajuato, 2-4 de junio de 2004.

Zepeda Lecuona, Guillermo, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE/CIDAC, 2004.

Fuentes consultadas para el diagnóstico

Covarrubias, Ana, "Democracia... ¿con qué se come?", y Abundis, Francisco, "Lo que saben y lo que opinan los ciudadanos sobre la democracia y la política", ponencias presentadas en el marco del *Seminario para el Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, celebrado del 8 al 10 de septiembre de 2003.

Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Delli Carpini, Michael X., "La relevancia del conocimiento político para la democracia y la construcción de la democracia en Estados Unidos y México", ponencia presentada en el *Seminario de Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, celebrado del 8 al 10 de septiembre de 2003.

Durand Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*, México, Ed. Siglo XXI, 2004.

Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional, encuestas realizadas en el D.F., Estado de México y Morelos, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

Encuestas Nacionales de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y Secretaría de Gobernación, 2001 y 2003.

Índices de marginación 2000, Consejo Nacional de Población, www.conapo.gob.mx.

Justicia y seguridad ciudadana, CIDE-Hewlett Foundation, septiembre de 2002.

La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, abril de 2004.

La naturaleza del compromiso cívico: capital social y cultura política en México, IFE/UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, en prensa.

La participación ciudadana en las elecciones federales de 2000, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, octubre de 2001.

Estudio de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2003, Instituto Federal Electoral, Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, 2003.

Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones. Informe-Resumen, 13 de agosto de 2004.

"Municipios gobernados por mujeres", en *Boletín Informativo*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), núm. 8, México, abril de 2004, www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/INAF_Boletin_8.

Perfil de los diputados federales. LIX Legislatura, Consulta Mitofski, 2004, en www.consulta.com.mx.

"Sigue la inequidad laboral para mujeres", en www.universia.net.mx, 26 de enero 2004.

Temkin, Benjamín, "Explorando la dinámica del abstencionismo electoral", ponencia presentada en el *Seminario de Análisis de Encuestas Nacionales sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*, México, celebrado del 8 al 10 de septiembre de 2003.

El Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010
fue aprobado por el Consejo General del IFE
el 16 de diciembre de 2004.

Su elaboración estuvo a cargo del Comité Técnico de
Especialistas, bajo la supervisión de la
Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica
y la Dirección Ejecutiva del ramo.

Se imprimió en la Ciudad de México
durante el mes de abril de 2005.
La edición consta de 10,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL
Y EDUCACIÓN CÍVICA

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 constituye una estrategia de largo alcance con la cual el IFE busca contribuir a la consolidación de los valores, las prácticas, los procedimientos y las instituciones de la democracia a través de la formación de competencias cívicas, en el marco de las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere.

En este programa se definen los principios rectores, los ejes transversales, los objetivos a alcanzar, las líneas de acción programática y las orientaciones estratégicas para la realización de la política educativa del Instituto en todo el territorio nacional, con la convicción de la necesidad de impulsar una educación cívica que lleve a los ciudadanos, actores fundamentales de la democracia, a asumirse plenamente como tales, y a conocer y ejercer sus derechos y obligaciones cívico-políticos.

ID #: _____

Country Mexico

Year 2005 Language Spanish

Copyright(~~IFES~~/Other) Intended Audience(Adult/~~YA~~)

Election type N/A

Material type Civiced. Prgm Description Book

Notes theory of, contextual framework,
and 15-year strategy of.



15 AÑOS
Viviendo la democracia