



7º INFORME SEMESTRAL

Comité de Especialistas para el Seguimiento y
Evaluación de la ENEC 2011-2015

Mtra. Marta Subiñas Abad
Dr. José F. Fernández Santillán
Mtro. Alberto Begné Guerra
Dr. Alberto Aziz Nassif

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la
Cultura Política Democrática en México 2011 – 2015 (ENEC).

Dirección Ejecutiva de Capacitación Ciudadana y Educación Cívica
Dirección de Educación Cívica y Participación Ciudadana

Contenido

Introducción	2
1. Sesiones de trabajo	4
2. Líneas de trabajo	8
<i>Asesoría y planeación</i>	8
<i>Nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica</i>	9
<i>Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática 2011-2015</i>	15
3. Consideraciones generales.....	28
4. Anexo. Reflexiones individuales de los integrantes del COSEV sobre la Nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica.....	30

Séptimo Informe semestral de actividades del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la ENEC

Introducción

“La Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática (ENEC) analiza y define la orientación, propósitos y alcances de las acciones que el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) realizará durante el periodo que abarca de 2011 a 2015, y con ello dará cumplimiento al mandato en la materia”¹.

En sesión extraordinaria, el 25 de agosto de 2011, el Consejo General del IFE, mediante el acuerdo CG/253/2011, convino la integración del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación (COSEV) de la Estrategia Nacional de Educación Cívica, el cual “tiene a su cargo la evaluación y seguimiento de la implementación de la ENEC, así como de los resultados de ésta, con la finalidad de brindar asesoría al Instituto en la toma de decisiones estratégicas para el eficiente desempeño de esta política pública”².

El Comité ha colaborado con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) en la consolidación de tres líneas de trabajo: (i) *Asesoría y planeación*; (ii) *Promoción y vinculación*; y (iii) *Seguimiento y evaluación*; fruto de un proceso de deliberación y labor conjunta. El presente Informe dará

¹ Instituto Federal Electoral. Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica. *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*. (México, Distrito Federal: Instituto Federal Electoral). Pág. 113.

² Diario Oficial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Primera Sección. ACUERDO del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se crea el Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México para el periodo 2011-2015. 23 de septiembre de 2011. Pág. 82. Documento en línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5210816&fecha=23/09/2011 [Consulta: 31 de agosto de 2012].

cuenta de las actividades llevadas a cabo durante los meses de enero a junio de 2015 y está integrado por tres apartados: (1) *Sesiones de trabajo*, sección que otorga una visión de las reuniones celebradas a modo de resumen ejecutivo; (2) *Líneas de trabajo*, apartado en el que se describen las actividades llevadas a cabo por los integrantes del COSEV; y (3) *Consideraciones generales*, sección que integra aportaciones estratégicas al proceso de gestión de la ENEC.

1. Sesiones de trabajo

El Comité sesionó en cuatro ocasiones durante el periodo de enero a junio de 2015, como se describe a continuación.

- *XVI Sesión Ordinaria del COSEV*

El 5 de febrero de 2015 se celebró la XVI Sesión Ordinaria del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación.

Desarrollo de sesión

El propósito de la reunión era definir con mayor claridad cuáles serían las actividades que el Comité y la DECEyEC debían realizar durante 2015, año de conclusión de la ENEC. Se identificó que tanto el balance de la implementación de la ENEC así como la formulación de la nueva estrategia de educación cívica que deberá regir las acciones en la materia del Instituto Nacional Electoral tienen que ser los temas prioritarios a desarrollar durante el presente año por parte del Comité.

El INE se caracteriza por organizar las elecciones; sin embargo, el reto para el área de Educación Cívica es aumentar la participación política (electoral y no electoral) así como mejorar la calidad de la ciudadanía. Ante esto, la nueva Estrategia de Educación Cívica debe tomar en cuenta: 1) los resultados del *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*, 2) el Balance sobre la implementación de la ENEC 2011-2015 y 3) la normatividad vigente en la cual el Instituto y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLes) comparten la responsabilidad en materia de educación cívica.

Tanto la elaboración del balance como la formulación de la nueva estrategia son tareas de suma importancia, pues orientaran las tareas del Instituto. En este sentido, el INE no debe actuar ajeno a la compleja realidad que atraviesa nuestro país. En

su lugar, debe identificar las áreas de oportunidad y analizar la mejor forma de incidir, aprovechando todos los recursos disponibles.

- *XVII Sesión Ordinaria del COSEV*

El 17 de marzo de 2015 se celebró la XVII Sesión Ordinaria del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación.

Desarrollo de sesión

En esta sesión se trataron dos temas principales: 1) el seguimiento a algunos proyectos de la ENEC y 2) las actividades del balance de la ENEC /formulación de la nueva estrategia. Respecto al primero, el Comité brindó recomendaciones puntuales sobre la Consulta Infantil y Juvenil, así como algunas reflexiones sobre la implementación de tres buenas prácticas de política públicas como parte del proyecto 1.1 de la ENEC y los Informes especiales sobre temas de agenda pública para la construcción de ciudadanía y la calidad de la democracia. Respecto al segundo tema, se acordó con la DECEyEC que los dictámenes a realizar por el Comité debían estar orientados al desarrollo del balance de la actual Estrategia así como del diseño de una nueva Estrategia. De esta manera se podrán aprovechar de manera focalizada los esfuerzos del COSEV y la DECEyEC.

- *VIII Sesión Extraordinaria del COSEV*

El 7 de abril de 2015 se celebró la VIII Sesión Extraordinaria del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación.

Desarrollo de sesión

Esta sesión de carácter extraordinaria tenía el propósito de analizar a profundidad los retos que se presentarán al INE para diseñar la nueva estrategia de Educación Cívica y establecer posibles rutas de trabajo.

Para ello, primero se recapituló algunos acontecimientos y contextos relevantes durante el diseño e implementación de la ENEC 2011-2015: la reestructuración de la ENEC (al pasar de 16 a 12 proyectos), el Sistema Integral de Planeación, Seguimiento y Evaluación (Unidad Técnica de Planeación) y la reforma político-electoral de 2014. Ante estos cambios, y la adquisición de las atribuciones del Centro para el Desarrollo Democrático por parte de la DECEYEC, es que se va a desarrollar la nueva estrategia.

Posteriormente, discutieron los retos que el INE tendrá durante la formulación de la nueva estrategia. Entre estas reflexiones, el COSEV puso a consideración una propuesta de visión así como algunas ideas de líneas estratégicas. De igual manera, en el dialogo entre la DECEyEC y el COSEV se destacó la importancia de incrementar las acciones de vinculación, fortalecer las de formación ciudadana y robustecer el proceso de investigación, tomando como referencia al *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*.

- *XVIII Sesión Ordinaria del COSEV*

El 26 de mayo de 2015 se celebró la XVIII Sesión Ordinaria del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación.

Desarrollo de sesión

El propósito de esta sesión fue señalar las algunas características del Balance así como analizar las reflexiones derivadas del primer dictamen desarrollado en torno a la formulación de la Estrategia.

El Comité reconoce que hubo una gran labor por parte del Instituto durante más de 20 años para mejorar la calidad de la ciudadanía. Sin embargo, el impacto de sus proyectos es insuficiente frente a las múltiples causas que provocan la baja calidad de la ciudadanía en México. El alcance de cada uno de los proyectos de la ENEC fue distinto, por lo cual el balance a desarrollar debe ser muy riguroso y enfático en localizar los aciertos y obstáculos durante la implementación de la Estrategia; así como sistematizar las lecciones aprendidas durante este proceso de implementación. Este análisis servirá como base para la formulación de la nueva política pública en la materia.

De manera particular, el Comité sugiere al Instituto impulsar una mayor vinculación con otras instituciones, estableciendo alianzas estratégicas que generen sinergias entre programas y proyectos de distintas instituciones que abonen a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento de la cultura democrática en el país. Cabe señalar que se puso especial énfasis en la necesidad de articular acciones con los OPLEs. Esta vinculación no significa que el INE deje de realizar proyectos, sino promover o ampliar el número de aliados a implementar en dichos proyectos, además de colaborar en otras actividades realizadas por otros actores.

2. Líneas de trabajo

El firme trabajo de acompañamiento así como la riqueza de las discusiones dentro de cada sesión del COSEV han permitido fortalecer las actividades emprendidas en el marco de la ENEC, e ir identificando posibles áreas de oportunidad, observar y enriquecer los procesos de colaboración, bosquejar futuras acciones y proponer acciones orientadas a la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía en México. Durante el periodo que se reporta, destacan las actividades relativas a la *Asesoría y planeación* así como *Seguimiento y evaluación*. A continuación se ofrecen las principales reflexiones emitidas durante las sesiones de trabajo y del dictamen elaborado por los miembros del Comité.

Asesoría y planeación

Del trabajo realizado por el Comité en materia de *Asesoría y planeación* se destaca el puntual acompañamiento y valoración al desarrollo de algunos proyectos de la ENEC y la formulación de la nueva estrategia nacional de educación cívica.

Consulta Infantil y Juvenil 2015

Tanto en la XVI como en la XVII Sesión Ordinaria, el COSEV señaló a la DECEyEC la importancia de utilizar al *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* como marco de referencia para la elaboración de las boletas de la Consulta Infantil y Juvenil 2015. Entre algunas de las observaciones realizadas destacan:

- La Mtra. Marta Subiñas identificó la necesidad de incluir en las boletas una pregunta en donde indague ante quien recurren los niños cuando se les presenta un problema, tal como lo que buscaba el *Informe País sobre la calidad de la Ciudadanía en México*.
- El Dr. Santillán declaró que hace falta abarcar el ámbito de la familia así como fuera de las escuelas. En este sentido, el Dr. Aziz propuso el desarrollo de las preguntas mediante ejes transversales: familia, escuela, barrio o colonia.

Nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica

Las reflexiones emitidas por el Comité sobre la nueva estrategia buscan dar continuidad al documento enviado a la Comisión del Ramo “Análisis y Propuestas de Política Pública: La Educación Cívica desde el Instituto Nacional Electoral”. Dicho documento son algunas ideas sobre cómo mejorar nuestra realidad a partir de los resultados que arroja el *Informe País*.

Precisamente el desarrollo de un diagnóstico sobre la calidad de la ciudadanía en México y la conclusión de la ENEC condujo al COSEV a la cuestión ineludible sobre la pertinencia de los objetivos, instrumentos, alcances y resultados institucionales en materia de educación cívica y construcción de ciudadanía, bajo la visión, las estrategias y los programas que, desde la creación del IFE, han orientado su actuación. No se trata, hay que subrayarlo, de una cuestión que aluda al compromiso o desempeño del Instituto y sus funcionarios; por el contrario, han sido precisamente sus aciertos los que han permitido, entre muchas otros logros, diseñar y realizar un estudio con la trascendencia crítica del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Justamente en razón de lo que este trabajo revela, la exigencia de un replanteamiento es impostergable. La realidad retratada no deja lugar a dudas.

Derivado de las reflexiones que el COSEV y la DECEyEC han desarrollado, la visión que se propone en materia de educación cívica es la siguiente:

*El INE es el órgano rector en la construcción y promoción de una **ciudadanía integral** donde las y los ciudadanos **se vinculan** para el ejercicio efectivo de sus derechos ciudadanos y **participan activamente** en la resolución de los problemas públicos de su país, así como exigen **rendición** de cuentas a sus gobernantes en el cumplimiento de sus **obligaciones**.*

De igual manera, los elementos que se sugieren contener en la próxima Estrategia son:

- Marco conceptual:

Un punto de inflexión en el desarrollo de programas y estrategias en materia de educación cívica fue que a partir de la ENEC se desarrollaron proyectos que buscaran la construcción de una *ciudadanía integral*. Por lo tanto, la nueva estrategia deberá continuar y fortalecer sus actividades en este sentido; es decir, promover entre la ciudadanía un tipo de participación política que busque el fortalecimiento y expansión de los derechos humanos y la democracia. Siguiendo la propuesta de Pierre Rosanvallon en *La Contrademocracia*, el objetivo de la construcción de ciudadanía en la nueva propuesta de Estrategia Nacional de Educación Cívica es estimular entre las personas una vigilancia constante a los actores políticos, la denuncia de irregularidades y la calificación bien argumentada al desempeño de los funcionarios e instituciones en un marco de respeto y no violencia.

No obstante, la construcción de un ciudadano informado y activo no puede hacerse en un ambiente hostil que impere la individualidad. Se debe construir una ciudadanía que también fortalezca el tejido social. De acuerdo con las ideas de Robert D. Putnam en sus diversos libros, *Making Democracy Work*, *Bowling Alone*, *Better Together*, *Democracies in Flux*, etc, el secreto consiste en crear círculos virtuosos, tejer confianza en ambientes sociales que han permanecido pasivos. Reunir a actores que estaban dispersos. En este mismo orden de ideas, conviene tomar en cuenta también lo que ha expresado Mark Moore en cuanto la *Creación de Valor Público*. Se trata de una estrategia diversa respecto de lo que se conoce

como Capital Social. Esto es, cosas que el gobierno no puede hacer por sí solo, pero tampoco la sociedad civil logra realizar si lo intenta aisladamente, se pueden alcanzar si ambas partes se ponen de acuerdo.

- Enfoque:

El enfoque de la nueva política del INE en la materia ha de incluir dos elementos. El primero es aumentar la vinculación del INE con otros actores estratégicos para el diseño e implementación de proyectos. El segundo es posicionar a la Institución como un referente sobre la calidad de la ciudadanía en México.

- Principales problemas a atender:

Derivado de los resultados del *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, el principal problema a atender es la baja calidad de la ciudadanía, la cual se traduce, en términos muy generales, por una *desconfianza en el prójimo y en la autoridad*, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; por su *desvinculación social en redes* que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y por su *desencanto por los resultados que ha tenido la democracia*.

- Población prioritaria:

En primer lugar, la población a atender son las personas que se encuentran en una situación vulnerable; es decir, que tengan escasos recursos o problemas para ejercer sus derechos. En segundo lugar, a los jóvenes y las mujeres. Y de allí, según la ponderación hecha por John Rawls, ningún sector debe ser excluido de la atención de las instituciones públicas. A esto, Rawls lo llama, el “orden lexicográfico.” Es decir, la prioridad debe ser dada, efectivamente, a los que menos

tienen para luego ir ponderando los recursos públicos según el grado de ingresos. No obstante, nadie debe quedar fuera de la atención de los órganos públicos.

- Proyectos sugeridos:

Si el principal problema es la baja calidad de la ciudadanía en México, entonces conviene desarrollar proyectos que busquen atender la desconfianza, la desvinculación y el desencanto. En este sentido, se debe capacitar a los ciudadanos para que éstos se vuelvan críticos frente a la autoridad (ciudadanos activos).

Otro proyecto relevante es la segunda edición del *Informe País sobre la Calidad de la ciudadanía en México*. De igual forma, es necesario la generación de indicadores (derivados del *Informe País*) para poder evaluar los diversos proyectos desarrollados por la Dirección.

El tercer proyecto sugerido sería la socialización de información relativa a los derechos que posee cada uno de los ciudadanos, sobre todo a aquellos adquiridos por la Reforma político-electoral de 2014. Por su parte, un cuarto proyecto deberá combatir las redes clientelares y fomentar un voto libre y razonado entre la ciudadanía.

Finalmente, al aumentar el papel de la vinculación, el INE buscará la construcción de un Sistema Nacional de Educación Cívica, conformado por diversos actores, tanto del Estado, Organismos Internacionales como de la Sociedad Civil.

- Líneas de investigación:

El INE debe posicionarse como el referente sobre la calidad de la ciudadanía en México. Por lo tanto, el trabajo del área de investigación se enfocará en la elaboración del nuevo *Informe País* (2018 o 2019) así como en temas selectos derivados del *Informe*.

- Alianzas:

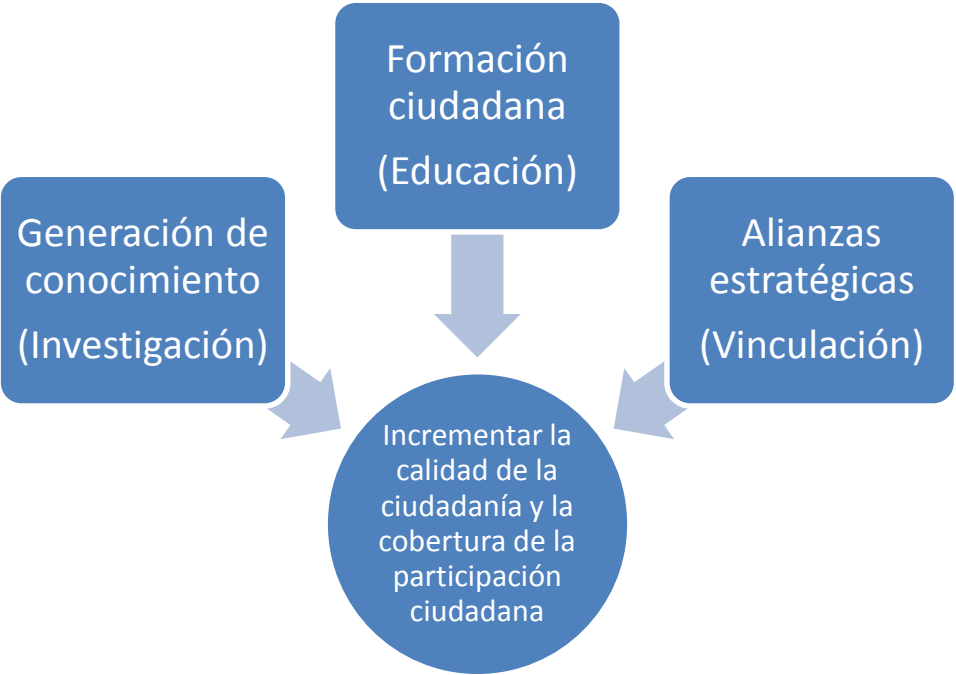
Los principales aliados serán las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como los organismos autónomos, instituciones educativas (académicas y responsables del sistema educativo) e instituciones encargadas de implementar programas sociales.

- Consideraciones:

Uno de los puntos a considerar son las nuevas condiciones normativas, orgánicas y funcionales derivadas de la más reciente reforma electoral (2014), la cual, a la vez, impone restricciones y abre oportunidades al INE. La mayor restricción radica en la supresión de la disposición constitucional que le atribuía la responsabilidad de la educación cívica en forma directa, siendo los OPLEs los responsables a nivel constitucional de la Educación Cívica en el país. La mayor oportunidad reside en la posibilidad, legal³ e institucional definida por la LEGIPE, de proponer y encabezar una política pública nacional en esta materia, en donde pueda aumentar y fortalecer la vinculación con otras instituciones. En consecuencia, para llevar a buen puerto la construcción del Sistema Nacional para la Educación Cívica es fundamental una constante comunicación entre la DECEyEC y los Consejeros electorales.

³ Art. 58, inciso b). LEGIPE.

Derivado de lo anterior, la propuesta de la DECEyEC-COSEV de las líneas estratégicas y el objetivo general de la nueva estrategia es el siguiente:



Seguimiento y evaluación

En el marco de la labor de *Seguimiento y evaluación*, el Comité ha emitido una serie de reflexiones para poder realizar el documento “Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática 2011-2015”.

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

En el periodo que se reporta, el COSEV ha colaborado con la DECEyEC en el desarrollo del “Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática 2011-2015”. Dicho documento es un análisis y valoración, principalmente cualitativo, de los resultados y procesos de la implementación de los cinco programas y los 12 proyectos de la de la ENEC con el objetivo de a) sistematizar la información de las actividades llevadas a cabo; b) identificar alcances y límites; c) discernir lecciones aprendidas y d) elaborar recomendaciones que sirvan de insumo para la nueva Estrategia de Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral.

Entre las primeras reflexiones de carácter preliminar sobre el tema resaltan:

Marco Jurídico. Del IFE al INE

El Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo desde su creación en 1990 hasta la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, entre sus atribuciones el manejo integral y directo de la política de educación cívica en el país.

Lo anterior, de conformidad con el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra versaba:

Artículo 41

...

V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores. El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y **educación cívica**,...

En este contexto, y después de 20 años de experiencia en el desempeño de acciones orientadas al fortalecimiento de la vida y la cultura democrática en el país, el 2 de febrero de 2011, el Consejo General del IFE aprobó la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015 (ENEC), como el documento rector que definía la orientación, propósitos y alcance de las acciones a realizarse durante el periodo referido en materia de educación cívica.

Reforma político electoral 2014

El Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, mediante el cual se creó el Instituto Nacional Electoral en sustitución del IFE, implicó, a su vez, que los Organismos Públicos Locales en materia electoral (OPLES) tengan a su cargo las actividades relacionadas con educación cívica.

No obstante, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, refrendó las competencias del INE en la materia, y tal como lo hacía el anterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE),⁴ establece entre los fines del Instituto los siguientes:

Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;

...

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

...

f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

...

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

...

⁴ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) fue publicado el D.O.F. el 15 de agosto de 1990, renovado el 14 de enero de 2008, y finalmente abrogado a la entrada en vigor de la LGIPE.

Asimismo, el artículo 58 de la LGIPE retoma y complementa las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC), para quedar éstas como sigue:

Artículo 58.

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

a) Elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas;

b) Promover la suscripción de convenios en materia de educación cívica con los Organismos Públicos Locales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a la promoción de la cultura político-democrática y la construcción de ciudadanía;

c) Vigilar el cumplimiento de los programas y políticas a los que se refieren los dos incisos anteriores;

d) Diseñar y proponer estrategias para promover el voto entre la ciudadanía;

...

g) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

h) Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que se inscriban y actualicen su registro en el Registro Federal de electores y para que acudan a votar;

...

j) Diseñar y proponer campañas de educación cívica en coordinación con la Fiscalía Especializada para la prevención de delitos electorales;

...

Finalmente, los artículos 63-64, 72-74 y 82 de la LGIPE toman del COFIPE y actualizan las funciones de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto

en la supervisión, evaluación, coordinación y ejecución de los programas de educación cívica.

De esta forma, a pesar de que la reforma político electoral de 2014 significó un parteaguas en el mandato constitucional que durante más de dos décadas orientó las acciones en el ámbito de la educación cívica, los programas y proyectos de la ENEC se han implementado durante 2011-2015 en el marco normativo vigente.

A futuro, del nuevo contexto legal se desprende el cometido de fortalecer los lazos de cooperación y coordinación con todas aquellas instituciones del estado y de los sectores social y privado a cuyos correspondientes ámbitos de responsabilidad se asocien actividades afines y complementarias. Particularmente, en los incisos b) y j) del artículo 58 de la LGIPE, se destacan los Organismos Públicos Locales con los cuales el Instituto buscará establecer acuerdos que articulen políticas nacionales orientadas a la promoción de la cultura político-democrática y la construcción de ciudadanía; y la Fiscalía Especializada para la Prevención de Delitos Electorales.

Alcances y límites de la gestión de la ENEC

La ENEC se estructuró sobre la base de tres grandes ejes: formación de ciudadanía, construcción de ciudadanía y producción y generación de conocimiento. En cada una de ellos ha habido programas y proyectos específicos. Durante el desarrollo de esta estrategia se han realizado una gran cantidad de productos y se han obtenido diversos resultados. Sin duda, esta ENEC ha sido heredera de anteriores estrategias, pero, al mismo tiempo, ha logrado tener novedades y resultados que se suman al conocimiento de los retos que implica la construcción ciudadana en México.

Uno de los grandes aciertos de la ENEC fue la sistematización, generación y difusión del conocimiento. Entre los productos desarrollados destacan el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, los *Estudios Censales sobre la*

Participación ciudadana en las elecciones federales de 2009 y 2012 y los Catálogos de buenas prácticas de política pública, participación ciudadana y estrategias y modelos educativos para la formación ciudadana.

De igual manera, gracias a la implementación de los proyectos de la ENEC se impulsaron procesos de formación ciudadana para promover el ejercicio integral de derechos y la incidencia en política pública. Para ejemplificar los anterior, las diversas ediciones del Concurso Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil para impulsar la participación política de las mujeres, el Parlamento de las Niñas y los Niños de México, #JuventudActúaMX y la Consulta Infantil y Juvenil.

Asimismo, con el propósito de desarrollar sinergias, se establecieron convenios de colaboración y apoyo entre el Instituto y actores clave para implementar los programas y proyectos de la ENEC, como lo fue con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Colegio de México, el Instituto Mexicano de la Juventud o la Cámara de Diputados.

Es claro que hubo una extensa coordinación interinstitucional con diversos actores y con la propia estructura desconcentrada del INE. Sin embargo, esto no se ha reflejado en el fortalecimiento de alianzas estratégicas para la formación y construcción de ciudadanía. De igual manera, la información y material generado durante la implementación de la ENEC tuvieron, por un lado, una difusión reducida y, por el otro, no siempre se tradujeron en acciones y proyectos orientados a construir ciudadanía. Finalmente, los programas y proyectos implementados por el Instituto no tuvieron el impacto necesario para mejorar sustancialmente la calidad de la ciudadanía en México.

En este sentido, recuperando algunas de las reflexiones del documento enviado a la Comisión del Ramo en 2014: “El problema de fondo no radica en la gestión y el desempeño del IFE (ahora INE) en el cumplimiento de las facultades que, en materia de educación cívica, le atribuía la Constitución. Es evidente que la magnitud y profundidad del problema, así como su carácter multifuncional y la responsabilidad de muchos otros actores e instituciones, trascienden por mucho el ámbito electoral

y sus capacidades institucionales. El problema, por lo tanto, exige un replanteamiento integral y la definición de una nueva visión y de objetivos estratégicos de corto, mediano y largo plazos”.

A continuación se describen algunas reflexiones por programa, que a la fecha de elaboración del presente informe se han desarrollado.

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

Los catálogos de buenas prácticas son el resultado de sistematizar información sobre políticas públicas orientadas a remover condiciones que obstaculizan el ejercicio de ciudadanía. Son referentes de conocimiento práctico sobre lo que se desarrolla en el país y a nivel internacional en materia de construcción de ciudadanía por parte de autoridades de gobierno. Representan, también, un esfuerzo para difundir lo que resulta eficaz en acciones de gobierno para resolver problemas públicos mediante la participación ciudadana. Por último, y no menos importante, la difusión de estos tres bancos de datos tiene como objetivo divulgar, hacer accesible conocimiento a funcionarios públicos, académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil sobre el peso específico de las políticas públicas en la erradicación de problemas de carácter público mientras se promueve la participación ciudadana.

La implementación de buenas prácticas de política pública implicó -en Tlalpan, Distrito Federal, Morelia, Michoacán y Tepic, Nayarit- proponer iniciativas o acciones para la solución de problemas de orden público y desarrollar procesos de concertación y negociación con las autoridades a nivel local.

En los foros de presentación se dieron a conocer los catálogos de buenas prácticas de políticas públicas a un grupo de académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, autoridades de gobiernos a nivel local y público interesado. Sin embargo, si bien su promoción se llevó a cabo según lo establecido en la estrategia

de difusión, la información de los catálogos de buenas prácticas de política pública llegó a penas a un grupo reducido de personas: 1,632 asistentes, entre los que se contaban miembros de la estructura desconcentrada del antes IFE, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, servidores públicos locales, académicos e investigadores y representantes de los partidos políticos.

Si se le compara, sin embargo, con el denso entramado de entidades de gobierno, de instituciones académicas, de organizaciones de la sociedad civil, la socialización de los catálogos de buenas prácticas realmente fue restringida al llegar únicamente a 1632 ciudadanos. Y no se atendió a un segmento más amplio de actores interesados porque se necesitaba de una estrategia global de difusión de los productos elaborados por medio de la ENEC.

Promover entre autoridades locales del país la adopción de casos de buenas prácticas de política pública para resolver problemas públicos, así como para coadyuvar a la construcción de ciudadanía, es un proyecto viable en sus propios términos. Sin embargo, en términos de cobertura, tres es un número pequeño de buenas prácticas implementadas. En efecto, implementar buenas prácticas de política pública –aun si los resultados fuesen exitosos- en dos municipios y una delegación en un país⁵ que cuenta con 2440 municipios y 16 delegaciones en el Distrito Federal tiene, sin duda, un impacto endeble sobre el proceso de construcción de ciudadanía.

Por otro lado, implementar buenas prácticas de política pública es una actividad con un grado muy elevado de dificultad cuyo desarrollo demanda recursos materiales y económicos; habilidades y conocimiento que el Instituto por sí mismo no puede satisfacer. Así, por ejemplo, al no diseñarlo, la falta de un esquema de indicadores de evaluación y de recursos económicos hace prácticamente imposible “medir” si las mujeres de Tlalpan que recibieron la *Constitución del derecho a la salud* acuden a los servicios de salud a ejercer un derecho social o a recibir un beneficio en el marco de una relación clientelar con la administración en turno. O si los ciudadanos que representan a varios sectores de Morelia continúan trabajando para dar

⁵ Instituto Nacional del Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)-Secretaría de Gobernación, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, México. Documento en línea: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/index.html> [consultado 31-07-2015]

cumplimiento al objetivo de elaborar el *Plan estratégico de convivencia y seguridad ciudadana*. De igual manera resulta harto difícil saber si las mujeres de Tepic, Nayarit, afirmaron o no su calidad de ciudadanas cuando participaron en las asambleas de toma de decisiones en lo que hace al presupuesto participativo.

No es necesario decir que la implementación de políticas públicas orientadas a construir ciudadanía es una tarea importante pero cuyo desarrollo, sin duda, debería ser no sólo responsabilidad del INE sino de varias instituciones del país.

Programa 2. Monitoreo ciudadano para la actuación prodemocrática

Los proyectos que integraron el programa 2 se plantearon el reto de establecer al Instituto como un referente en materia de ciudadanía y calidad de la democracia.

El primer paso para ser reconocido en la materia es la elaboración de documentos que analicen las condiciones y políticas que estimulan e inhiben la construcción de ciudadanía en México. En este sentido, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* se ubicó como una investigación sin precedentes. En primer lugar, a diferencia de muchos otros estudios que usan encuestas como insumo, el *Informe país* utilizó una muestra muy grande (11 mil casos). Esta gran encuesta no solamente tiene representación nacional, sino también tiene representatividad regional y sobre-representatividad en 10 entidades federativas y 12 municipios/delegaciones. Esto permite tener mayor precisiones en sus resultados, a diferencia de encuestas similares como *Latinobarómetro* o la *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP). En segundo lugar, se llevó a cabo un estudio de redes que tomó como unidad de análisis las asociaciones y sus conexiones, realizando 169 entrevistas con líderes o representantes de asociaciones a fin de indagar en los patrones de organización, alianzas y reivindicaciones entre actores colectivos de la sociedad civil. El trabajo de campo implicó una cobertura geográfica en cuatro entidades federativas y 12 municipios o delegaciones. Los resultados de este estudio se utilizaron –principal pero no únicamente– para el desarrollo de la *dimensión 4. Acceso a bienes demandados*

por los ciudadanos. Además, este trabajo de investigación utilizó datos agregados de CONAPO, INEGI y del propio IFE en otros estudios. Por ende, es un estudio muy robusto, tanto en los datos utilizados como el análisis derivado de estos.

De igual manera, el *Informe País* logró posicionarse en la opinión pública debido a una amplia difusión, cuyas acciones implicaron: 1) el uso medios de comunicación tradicionales como la radio, la televisión y la prensa, 2) la distribución de ejemplares impresos a actores estratégicos así como centros educativos y documentación en las 32 entidades y 3) la colaboración de los Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto para realizar eventos de deliberación y difusión de los contenidos.

Otro alcance del *Informe país* fue que, debido a los temas abordados, se generó un gran interés por conocer más sobre el tema al interior del INE, sobre todo entre los Consejeros Electorales. Esto permitió la firma de un nuevo convenio de colaboración con El Colegio de México en 2014. El objetivo de este nuevo acuerdo es 1) elaborar un análisis, utilizando la base ya existente del *Informe país*, que abunde sobre las causas que determinan que algunas entidades federativas tengan una mayor calidad ciudadana que otras; y 2) realizar investigaciones cuantitativas y cualitativas que permitan explorar las causas que explican los hallazgos del *Informe país*.

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

El punto de partida de los proyectos 3.1, 3.2 y 3.3 consiste en que el conocimiento práctico sobre las condiciones que contribuyen a la eficacia en procesos de participación, formación ciudadana y políticas públicas para la construcción de ciudadanía es insuficiente, está disperso o es poco accesible para quienes promueven la participación y formación ciudadana. En el marco de esta consideración, la base de datos de los indicadores sobre la calidad de la ciudadanía y los cinco catálogos elaborados son materiales cuyo contenido representa un

esfuerzo por generar, sistematizar y reunir información sobre las condiciones en las que se ejerce la ciudadanía en el país y un conjunto de prácticas cuyo desarrollo contribuyó a construir ciudadanía. Son una fuente de información disponible tanto para el propio INE como para entidades de los tres niveles de gobierno, instituciones educativas y organizaciones de la sociedad civil, etcétera.

Si la educación cívica se relaciona con formación ciudadana y la transmisión de conocimiento y habilidades relativas al ejercicio y cumplimiento de los derechos de ciudadanía, los indicadores de calidad de la ciudadanía y los catálogos de buenas prácticas son –por decirlo así– la materia prima para fundamentar proyectos orientados a construir ciudadanía (crear competencias cívicas, promover participación ciudadana, remover barreras que impiden el ejercicio integral de derechos de ciudadanía). Son, entonces, una fuente de información sobre casos y experiencias cuya adaptación e implementación podrían contribuir a la construcción de ciudadanía⁶.

En este programa, si bien se cumplió con el cometido de sentar las bases para estimular una participación ciudadana a partir de la generación de conocimiento, en el contexto de la ENEC no es suficiente producir conocimiento; es prioritario, sin duda, diseñar estrategias para potenciar y aprovechar el uso de la información producida. En efecto. Difundir ampliamente la investigación llevada a cabo fue una asignatura pendiente del programa 3. Para poner a disposición de un amplio público reportes de investigación, banco de datos e información detallada sobre un tema, en este caso, calidad de la ciudadanía en México, formación y participación ciudadana es imprescindible un programa general de divulgación del conocimiento.

⁶ El INE seleccionó, promovió la implementación a nivel local tres experiencias exitosas, tomadas de los catálogos de buenas prácticas de políticas públicas (productos del proyecto 3.2), a saber: 1) Constitución del derecho a la salud de la mujer en Tlalpan en la Delegación Tlalpan del Distrito Federal; 2) Plan estratégico de convivencia y seguridad ciudadana y 3) Presupuesto participativo con enfoque de género para el bienestar social del municipio de Tepic, en Tepic, Nayarit.

Lecciones aprendidas

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

Establecer convenios de colaboración y apoyo con expertos en el tema de interés fue una acción relevante para dar cumplimiento al objetivo de promover la adopción e implementación de buenas prácticas de política pública. Así, mientras el aspecto técnico político del proyecto quedó en manos de las organizaciones de la sociedad civil, el Instituto pudo entonces dar seguimiento puntual, y cuando así fue requerido, presentar observaciones, sobre la implementación de las tres prácticas de política pública.

Fue un acierto, sin duda, trabajar a nivel local. En lugar de promover la adopción de buenas prácticas de política entre actores que van de partidos políticos, dependencias de gobierno pasando por el Poder Legislativo Federal y los estatales, lo que implicaba no sólo firmar sino también darle seguimiento a incontables acuerdos de trabajo, se decidió concentrar los recursos materiales y económicos disponibles en tres casos a nivel local con la gran ventaja de que el municipio es la primera instancia de gobierno con la que los ciudadanos tienen contacto y está facultado para implementar programas de política pública y promover la participación ciudadana. Así, el proceso de implementación, si bien no estuvo exento de problemas, resultó una experiencia inédita y viable en sus propios términos. En cuanto a la implementación de las buenas prácticas conviene destacar que no se ponderó correctamente en el proyecto 1.1 el peso del carácter técnico y político de tal proceso de implementación. Impulsar este proceso demanda conocer los pormenores del marco legal que norma la formulación y aplicación de políticas públicas, diseñar los programas de implementación y disponer de tiempo, recursos económicos y materiales.

Programa 2. Monitoreo ciudadano para la actuación prodemocrática

Para el desarrollo de investigaciones sobre ciudadanía y la calidad de la democracia, es necesario contar con: 1) alianza con investigadores de instituciones de prestigio y 2) un equipo de trabajo que de un puntual seguimiento y retroalimentación permanente al grupo de investigadores. Asimismo, si se desea que las investigaciones realizadas por el Instituto sean utilizadas en políticas públicas de diversas organizaciones, es necesario la formulación e implementación de una estrategia de difusión de amplia cobertura.

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

Aunque la difusión de la información generada fue, en algún grado, incompleta, la participación de los Vocales de Capacitación Electoral y Educación Cívica de las Juntas Locales y Distritales en la organización y desarrollo de los foros de presentación de los catálogos de buenas prácticas de políticas públicas fue, sin duda, un acierto. No sólo porque al organizar los foros los integrantes de la estructura desconcentrada conocieron de primera mano el proyecto y sus objetivos sino también porque al delegar en los Vocales la difusión ésta pasó a ser una actividad de carácter “descentralizado” con la consiguiente optimización de recursos económicos y tiempo.

3. Consideraciones generales

Las actividades del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la ENEC durante el primer semestre de 2015 estuvieron guiadas por dos ejes principales. El primero fue la asesoría y planeación en el diseño de la Nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica. El segundo, la evaluación y seguimiento al Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México, 2011-2015.

El INE, al ser una institución que ha desarrollado actividades de educación cívica desde hace 24 años, debe analizar con rigurosidad los alcances y límites de su actual Estrategia Nacional de Educación Cívica. Tras esta reflexión y autocrítica, podrá identificar áreas de oportunidad así como potenciar proyectos con diversos actores; ideas que se plasmarán en la nueva estrategia de educación cívica.

En este sentido, el problema a atender por la siguiente estrategia es la baja calidad de la ciudadanía. Por lo tanto, la siguiente política debe plantear una estrategia en materia de educación cívica que busque enfrentar la desconfianza hacia las instituciones y hacia el prójimo, la desvinculación social y el desencanto por la democracia.

Mejorar la calidad de la ciudadanía en nuestro país es un reto titánico cuyo cumplimiento no puede recaer únicamente en las labores del Instituto Nacional Electoral. En este sentido, la elaboración del *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México* –un diagnóstico completo y preciso sobre las condiciones objetivas para el ejercicio de la ciudadanía en nuestro país, así como un reflejo nítido de las percepciones ciudadanas sobre su entorno y sus interacciones sociales, políticas y gubernamentales- permitirá no sólo al Instituto sino al Estado Mexicano a encausar sus acciones y políticas en materia de educación cívica hacia el

fortalecimiento de la ciudadanía integral, que a su vez incida en el desarrollo de una cultura política democrática.

En concordancia con lo que ha dicho el Consejero Presidente Lorenzo Córdova, el desarrollo de la educación cívica en nuestro país está vinculada con el desarrollo de la democracia misma. Por ello, debe formarse una política de largo alcance; un Sistema Nacional para la Educación Cívica que permita a diversos actores coordinar sus esfuerzos y mejorar en conjunto la calidad de la ciudadanía en México. En este sentido, el desarrollo de una política de Estado como ésta no significa que el INE deje de implementar proyectos, sino que se convierta, además, en un facilitador de procesos, un coordinador de acciones. Esto permitirá al Instituto Nacional Electoral aumentar el impacto de sus labores y acercarse cada vez más a su fin último: contribuir al desarrollo de la vida democrática.

4. Anexo. Reflexiones individuales de los integrantes del COSEV sobre la Nueva Estrategia Nacional de Educación Cívica

El día 7 de abril de 2015, en la VIII Sesión Extraordinaria, se precisó el contenido del primer dictamen que realizaría el COSEV. El objetivo de dicho documento era que los integrantes del Comité emitieran una serie de reflexiones para poder desarrollar la nueva política pública en materia de educación cívica. A continuación se ofrece la matriz que reúne las reflexiones de cada uno de los integrantes del COSEV.

AA: Alberto Aziz / AB: Alberto Begné / JFS: José Fernández Santillán / MS: Marta Subiñas

Tabla 1

Pregunta	Consenso / Semejanzas	Diferencias
Misión	-----	El INE es el ente rector y ejecutor en materia de educación cívica y construcción de una ciudadana integral que facilita el fortalecimiento, la coordinación, la complementariedad y la coherencia de la política nacional, a partir de la estructura desconcentrada y de los organismos públicos locales electorales, con apego a los principios del ejercicio democrático del poder público. (MS)
En atención a los resultados del Informe País así como la visión que se planteó	El INE debe ser el órgano rector Institucional. Formación de una gran red de vinculación y cooperación con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad, mediante la promoción y suscripción de convenios y protocolos, con objetivos y compromisos puntuales para el despliegue de la educación cívica y la	Que no es lo mismo que órgano coordinador (AA) Conceptual. Elaboración de contenidos, programas, métodos, instrumentos y materiales didácticos para la educación cívica y la construcción de ciudadanía, considerando los principales problemas identificados en el

Pregunta	Consenso / Semejanzas	Diferencias
<p>previamente, ¿cuál es el enfoque que el INE debe de tomar para orientar sus actividades de educación cívica?</p> <p>(Objetivos estratégicos)</p>	<p>construcción de ciudadanía en todo el país, con alcances mucho mayores que los que el INE puede lograr en forma directa. Los aliados clave para este propósito deben ser las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad. (AB)</p> <p>/Vinculación: El fortalecimiento de la sociedad civil a través del impulso de la vinculación en redes de organizaciones civiles y de ciudadanos. (MS)</p> <p>Informativo. Integrar, sistematizar y difundir todos los elementos de información y análisis sobre la calidad de la ciudadanía en México, así como crear un sistema de seguimiento, evaluación e información sobre los problemas que impiden o limitan el ejercicio de los derechos y las libertades ciudadanos, en especial respecto al cumplimiento y los resultados de los compromisos asumidos por otras instituciones. Este eje podría considerar la creación de un índice público y periódico sobre la calidad de ciudadanía, con base en los estudios de actualización del Informe País. (AB) / Evaluación: Evaluación de la calidad de la ciudadanía centrada en dos dimensiones centrales: las condiciones y las prácticas (MS)</p>	<p>Informe y la diversidad de condiciones de los diferentes segmentos de la población (AB)</p> <p>La protección y promoción activa de la confianza ciudadana. (MS)</p>
<p>¿Cuáles son los tres problemas en los que el INE puede ayudar a resolver?</p>	<p>La baja calidad de la ciudadanía (desconfianza, desencanto y desvinculación)</p>	<p>Falta de información (AA)</p> <p>La captura de intereses partidistas y poderes fácticos (AA)</p> <p>Convivencia civilizada (JFS)</p> <p>Subsanar el tejido social (tanto hacia las autoridades como entre los ciudadanos) (JFS)</p> <p>Enfrentar la violencia (mediante la enseñanza de alternativas de solución a los conflictos) (JFS)</p>
<p>¿Cuáles sectores de la población son prioritarios?</p>	<p>Grupos vulnerables. Al definir este sector, los especialistas declararon lo siguiente:</p> <p>En materia de clientelismo (AA) /ante las prácticas de presión, manipulación y coacción (AB) /En el acceso a sus derechos y libertades como ciudadanos (MS)</p>	<p>Niños (JFS)</p>

Pregunta	Consenso / Semejanzas	Diferencias
	<p>Población en situación de pobreza (MS) o escasos recursos (JFS)</p> <p>Jóvenes (AA, MS, JFS)</p> <p>Mujeres (AA, MS)</p>	
¿Cuál sería el orden para ser atendidos?	-----	JFS: Todos los sectores deben ser atendidos; "orden lexicográfico"- John Rawls (la prioridad debe ser dada, efectivamente, a los que menos tienen para luego ir ponderando los recursos públicos según el grado de ingresos)