



INFORME FINAL

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

Alberto Aziz Nassif

Alberto Begné Guerra

José Fernández Santillán

Marta Subiñas Abad

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

Presentación	2
Análisis y sistematización integral	4
Cuadro comparativo sobre las reflexiones del COSEV	7
Alberto Aziz Nassif	11
Alberto Begné Guerra	21
José Fernández Santillán	27
Marta Subiñas Abad	31

Presentación

“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”.

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 “es una instancia con autonomía de opinión [...] y 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” .

Asimismo, de acuerdo con los lineamientos del COSEV en su artículo 26 “El Comité rendirá informes semestrales respecto a las actividades realizadas conforme al Plan Anual aprobado, así como un informe final al concluir el periodo de vigencia de la ENEC. Dichos informes serán sometidos a la consideración del consejo General del Instituto, previa aprobación de la Comisión.”

Con el propósito de cumplir lo anterior, el COSEV como cuerpo deliberativo, plural y con autonomía de opinión, presenta a continuación su informe final.

Este documento está compuesto por dos partes. La primera es una sistematización y análisis de las opiniones vertidas por cada uno de los miembros del COSEV. No obstante las divergencias plasmadas en

cada uno de los dictámenes, es claro que hay ciertas coincidencias en los temas tratados. Por lo tanto, esta sección contiene cuatro elementos básicos:

- Balance general de la ENEC 2011-2015.
- Reforma político-electoral 2014 y su impacto en la educación cívica
- Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs)
- Hacia el Acuerdo Nacional para la Educación Cívica

En la segunda se agrupan los dictámenes elaborados por cada uno de los integrantes del Comité. Cada uno de esos documentos es la expresión abierta de una voz reflexiva e individual sobre la gestión de la ENEC y los retos para la formulación de la nueva política en materia de educación cívica.

Análisis y sistematización integral

La Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de una Cultura Política Democrática (ENEC) 2011-2015 significó para el Instituto la consolidación del concepto de ciudadanía integral en los proyectos implementados, el fortalecimiento de los esfuerzos institucionales desarrollados desde hace más de 20 años, así como la generación de información relevante para la construcción de ciudadanía y mejorar la calidad de la democracia. Lo anterior, expresado en 12 proyectos, implicó el despliegue de una amplia y variada gama de actividades que, pese a su gran esfuerzo, el reto de mejorar la calidad de la ciudadanía en México sigue siendo vigente.

Las condiciones para desarrollar la nueva política pública que supla a la ENEC han cambiado si se compara con aquellas en las que se formuló la ENEC. Por un lado, la reforma política electoral de 2014 modificó la atribución que tiene el Estado mexicano en materia de educación cívica. Ahora, en lugar de ser exclusiva del entonces Instituto Federal Electoral, es una actividad compartida entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLEs). En este nuevo contexto legal, la cancelación del mandato constitucional relativo al manejo directo e integral de la educación cívica restringe, sin duda, la acción del Instituto en materia de construcción de ciudadanía. Sin embargo, ofrece también ventanas de oportunidad para el Instituto, siendo la más clara el replanteamiento de la visión y la estrategia de educación cívica a fin de posicionar al INE como el organismo rector de una política pública nacional de educación cívica para la formación ciudadana y la promoción de una cultura cívica en el país. Es decir, en esta reforma, la cual abre el espacio a la interpretación, también se señala que el INE pasa de ser un organismo federal a uno de carácter nacional, que puede sugerir y articular políticas nacionales mientras que los OPLEs deben desarrollar y ejecutar programas de educación cívica locales en las entidades.

Por el otro lado, a diferencia de la ENEC, la nueva estrategia contará con un documento clave, el cual podrá ser utilizado como línea base para el desarrollo de sus proyectos: Informe país sobre la Calidad de la ciudadanía en México. De dicho documento se pueden desprender dos lecciones importantes: a) no se pueden desarrollar proyectos como si no existiera la desconfianza, el desencanto y la desvinculación social y b) que los ambientes sociales, particularmente la familia, cuentan mucho por lo que se debe poner mayor énfasis en los entornos comunitarios y no sólo en la educación de las personas en sí.

Ante esta situación, y a reserva de que no haya otra reforma en la materia, el INE deberá asumir una rectoría mediante el diseño y articulación de políticas nacionales. La primera política se alcanzará mediante la firma de un Convenio Nacional de Organismos Electorales para la Educación Cívica y la Formación Ciudadana. Este Convenio servirá como referencia para que haya una estrategia similar entre el INE y los OPLEs respecto a las labores de educación cívica. La construcción de ciudadanía debe obedecer a un parámetro general y evitar la desarticulación y atomización de acciones. Asimismo, para que esta vinculación funcione, es necesario elaborar una estrategia que contemple lo siguiente: 1) Identificación de actores (al interior de los OPLEs), 2) Diagnóstico estratégico, 3) Empoderamiento y vinculación con redes de la sociedad civil local, 4) Asesoría técnica, 5) Recursos económicos y 6) Difusión y reconocimiento.

La segunda política será mediante el Acuerdo Nacional para la Educación Cívica. Con este acuerdo, el Instituto podrá invitar a diversas dependencias del Estado, miembros de la sociedad civil organizada, empresarios, académicos, entre otros, a asumir un papel crucial y mejorar la calidad de la ciudadanía en México. Para que este Acuerdo funcione se debe posicionar el tema de la baja calidad de la ciudadanía en la agenda pública. Posteriormente, se debe hacer un gran trabajo de vinculación con diversas instituciones al mismo tiempo que se desarrollan estrategias diferenciadas para cada sector, tema o población a atender. Finalmente, este acuerdo necesita de un gran respaldo y vigilancia de la ciudadanía. Una forma de lograr

esto es la creación de un observatorio ciudadano para que exija una rendición de cuentas de los avances en la materia. De esta manera, la sociedad también participará en actividades encaminadas a convertir a los mexicanos en ciudadanos activos, es decir, vigilantes, observadores y críticos de su realidad. Es importante recordar que, para que este Acuerdo funcione necesita del apoyo tanto de las instituciones como de la sociedad. Hay que recordar que en el pasado, los grandes acuerdos y pactos que se celebran con el concurso o convocatoria de las instituciones del gobierno federal o con los poderes del Estado, suelen, en la práctica, convertirse en foros de exposición política y, quizá, en escenarios donde hacer alguna autocrítica, porque los planes y las políticas públicas no han dado los resultados esperados. En otras palabras, el INE necesita más que nunca los compromisos políticos de “los de arriba” pero también necesita empoderarse con ciudadanos molestos, exigentes e intensamente activos “desde abajo”.

Cuadro comparativo sobre las reflexiones del COSEV

	Alberto Aziz	Alberto Begné	Marta Subiñas	José Fernández Santillán
Balance de la ENEC	<ul style="list-style-type: none"> • El documento “Balance de la ENEC” es muy completo. • En México, continúa existiendo un contexto adverso • Hay una crisis de las instituciones encargadas de velar por los derechos políticos y humanos • En la ENEC se desarrollaron muchas actividades. Muchas de ellas tienen poco o desconocido impacto aunque todo abona a mejorar la calidad de la ciudadanía • Entre dichas actividades está el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México; diagnóstico general. • “Una de las lecciones aprendidas de estos años es 	<ul style="list-style-type: none"> • El documento “Balance de la ENEC” es muy completo. • Dicho documento demuestra la consolidación conceptual realizada durante los proyectos de la ENEC (ciudadanía integral) • Entre sus proyectos destaca el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, mismo que debe servir como base de la nueva Estrategia 	<ul style="list-style-type: none"> • El documento “Balance de la ENEC” es muy completo. • El INE no puede replicar el modelo de implementar mucho proyectos • Debe estimular y acompañar proyectos de largo aliento; no de carácter operativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • El documento “Balance de la ENEC” es muy completo, aunque muestra el gran reto por delante. • El gran logro de la ENEC fue el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. • La nueva Estrategia debe tener mayor énfasis en mejorar los entornos comunitarios, no sólo en la educación de las personas en sí. <ul style="list-style-type: none"> ○ En esto puede ser de gran utilidad los OPLEs. • Necesidad de establecer y consolidar alianzas.

	Alberto Aziz	Alberto Bigné	Marta Subiñas	José Fernández Santillán
	que no se puede seguir funcionando como si no existiera la desconfianza, el desencanto y la desvinculación social”			
Reforma político-electoral 2014 y su impacto en la educación cívica	<ul style="list-style-type: none"> Abrió el espacio para la interpretación en materia de educación cívica entre el INE y los OPLEs 	<ul style="list-style-type: none"> La mayor restricción [la nueva Estrategia] radica en la supresión constitucional que le atribuía al IFE la responsabilidad de la Educación Cívica de forma integral. Las posibles soluciones: <ul style="list-style-type: none"> Una nueva reforma Que el INE encabece una política nacional en la materia. Es decir, que el INE sea un organismo rector y no ejecutor de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Implicó que la Educación Cívica se convirtiera en una competencia concurrente entre el INE y los OPLEs Ante este esquema: <ul style="list-style-type: none"> El INE debe coadyuvar a la difusión y sugerir la articulación de políticas nacionales (rectoría) Los OPLEs deben desarrollar y ejecutar los programas 	<ul style="list-style-type: none"> Se debe buscar la forma de corregir que la educación cívica sea una función deshilvanada. La construcción de ciudadanía debe responder a un parámetro general.
Vinculación con los OPLEs	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar convenios marco para que sea una estrategia general similar entre el INE y los OPLEs Los procesos electorales locales de 2016 	<ul style="list-style-type: none"> Derivado de la reforma de 2014, hay que colaborar con los OPLEs: <ul style="list-style-type: none"> El INE debe de dejar de desarrollar proyectos de educación cívica de forma directa. 	<ul style="list-style-type: none"> En este esquema de vinculación, el INE debe ser quien articule políticas nacionales y los OPLEs debe desarrollar y ejecutar programas y proyectos. Para ello, es necesario: 	<ul style="list-style-type: none"> Se deben de buscar esquemas de coordinación

	Alberto Aziz	Alberto Begné	Marta Subiñas	José Fernández Santillán
	<p>medirán las complicaciones del modelo electoral bicéfalo y se podrá ver si este espacio de coordinación entre el INE y los OPLEs son un buen espacio para arrancar la nueva estrategia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Es necesario que el INE involucre a diversas instituciones y organizaciones para multiplicar esfuerzos ● El nuevo enfoque de coordinación, el INE debe responsabilizarse de: <ul style="list-style-type: none"> ○ La parte conceptual y la elaboración de contenidos. ○ Establecimiento de alianzas estratégicas ○ Informativo (referencia) ● Realizar un Convenio Nacional de Organismos Electorales para la Educación Cívica y la Formación Ciudadana 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificación de actores (al interior de los OPLEs) 2) Diagnóstico estratégico 3) Empoderamiento y vinculación con redes de la sociedad civil local 4) Asesoría técnica 5) Recursos económicos 6) Difusión y reconocimiento 	
Hacia el Acuerdo Nacional para la	<ul style="list-style-type: none"> ● Para su buen funcionamiento, éste debe arrancar al revés: arrancar desde abajo, aliados y estrategias, y mediante el despliegue de los resultados dar golpes de precisión para que otros 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los aliados estratégicos deben ser instituciones de educación superior, órganos constitucionales autónomos y organizaciones sociales ● Sobre estas bases promover la celebración de convenios con: 	<ul style="list-style-type: none"> ● Hay que posicionar el tema de la baja calidad de la ciudadanía en la agenda pública ● Impulsar el Acuerdo Nacional junto con un observatorio ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> ● Es necesario su impulso.

Alberto Aziz	Alberto Bagné	Marta Subiñas	José Fernández Santillán
<p>actores e instituciones se interesen en el tema y se sumen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Instituciones responsables del sistema educativo nacional. ○ Las dependencias y entidades gubernamentales responsables de programas sociales y obras y servicios públicos dirigidos a los grupos más vulnerables ○ Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia ● Realizar estrategias diferenciadas por segmentos, grupos prioritarios. 		

Reflexiones de los miembros del COSEV

Alberto Aziz Nassif

Obstáculos, límites y certezas de una estrategia

El documento de balance general de la Estrategia Nacional de Educación Cívica (ENEC 2011-2015) se puede apreciar como un texto complejo, amplio y lleno de resultados. Sin duda, se trata de una visión que da cuenta del trabajo realizado a lo largo de 5 años y de una serie de aprendizajes y experiencias de las anteriores estrategias de educación cívica.

Como en todo balance se cierra un ciclo y se abre otro, los resultados y las lecciones aprendidas dan cuenta de lo que se logró, de lo que no se consiguió y de las nuevas piezas que pueden formar el rompecabezas de la siguiente estrategia que iniciará en 2016. La composición del balance deja pauta los objetivos, programas y proyectos. Cuando se revisan uno a uno, se puede observar que la experiencia fue múltiple, porque tuvo muchos proyectos, un total de 12, los cuales respondieron a las estrategias generales. La ENEC que termina anduvo por una enorme cantidad de caminos, quizá porque es tan grave el déficit de ciudadanía que tiene nuestro país, que se convierte en una invitación a experimentar, a tratar de abarcar los más diversos proyectos. Sólo así se entiende que se haya ensayado con investigaciones, indicadores, prácticas y catálogos, políticas públicas, modelos educativos, ejercicios, talleres, experiencias de participación, consultas, campañas, encuestas y un largo etcétera que resulta impresionante en sus ambiciones y, de algún modo, satisfactorio en sus resultados. Sin llegar a la autocomplacencia, porque falta tanto que apenas son gotas en el desierto lo que se ha logrado.

Desde el inicio se reconocen los grados de dificultad que supone una estrategia de este tipo, sobre todo, en el momento por el que atraviesa el país y en el contexto de un sistema político con graves deficiencias en su legitimidad y en la capacidad de representación. Hablamos de una democracia que se ha vulnerado. Estamos frente a problemas que superan de forma sobrada las posibilidades institucionales del

IFE-INE, porque los vectores democráticos están afectados por un contexto plagado de desigualdad y pobreza que determinan el ejercicio ciudadano y la defensa de los derechos humanos. Para las versiones más conservadoras de lo que implica una democracia no hay conexión entre las esfera política de la representación y las zonas de la economía y la distribución del ingreso, los compromisos sustantivos que se traducen en políticas para el bienestar. Esa parte está dañada por un modelo económico que ha incrementado la desigualdad de forma brutal en las últimas décadas, como bien lo ha mostrado Oxfam México. Por estas razones es indispensable romper con la visión formalista y minimalista de la democracia que se queda en las reglas del juego electoral.

Otra de las áreas en las que el sistema democrático atraviesa por una crisis es el que se refiere a la parte institucional. Poco a poco la transformación de las instituciones encargadas de tutelar derechos políticos y derechos humanos, se ha poblado de intereses y han sido capturadas. Ya se puede calcular que el problema no es sólo de reglas, sino de desempeños. Incluso con la mitad de las facultades con las que cuentan diversas instituciones autónomas se podría tener un arbitraje (en materia electoral, derechos humanos, transparencia, telecomunicaciones) mucho más potente si la captura no fuera del espesor que ha llegado a tener.

La cultura política, el capital social y las redes sociales nos muestran una sociedad que poco a poco se ha desencantado de los alcances y resultados de la democracia electoral, a tal grado se ha agudizado el problema que México está en el último lugar en materia de satisfacción democrática, según los más recientes reportes de Latinobarómetro. Hay una distancia que se agrava de forma progresiva entre ciudadanos y representantes, de tal forma que siete de cada diez ciudadanos consideran que los políticos y legisladores no los representan, legislan para sus intereses. Como una pareja de la crisis de representación existe una enorme desconfianza en las autoridades. En la base del desencanto y la desconfianza existe una visión de que el país está inundado de corrupción y de impunidad. Las cifras que superan el 98% de delitos que nunca llegan a la justicia, y los índices de Transparencia Internacional que ubican al país en un lejano lugar 103 de 175 países, expresan realidades de las que no podemos sentirnos ni medianamente bien. Tal vez por ese contexto las instituciones y actores políticos se encuentran en los niveles más bajos en todas las mediciones que se hacen; hay un desprecio ciudadano por los partidos, gobiernos y sindicatos.

En este caldo de cultivo, una estrategia de educación cívica es como gotas en el desierto, pero gotas que lograron alimentar algunas plantitas para que la sequía del contexto no las seque.

De muchos de los proyectos e iniciativas de la ENEC se tienen algunos resultados, pero de otros muchos será como lanzar piedras al océano, es decir, no se sabrá de sus impactos. Pero en una visión de largo plazo todo abona. La acumulación de experiencias de las diferentes estrategias permite ver los avances y retos que se tienen por delante. Se empezó con la idea de hacer difusión, luego se pasó al desarrollo de competencias, más adelante se quiso iniciar la formación de ciudadanía y se ha llegado a la idea de construir ciudadanía, cualquier cosa que esa amplia consigna pueda significar y representar.

De lo que si hay certeza de resultados es que ya existe un diagnóstico general sobre el estado en el que se encuentra la calidad de la ciudadanía en México, el Informe País. Los resultados están muy lejos de ser positivos, están en el otro extremo, son muy críticos. Algo se ha hecho muy mal y parece que no se quiere corregir. Se ha llegado a casos extremos de deterioro. Estamos en una fase avanzada de descomposición, y parece que los únicos que no lo quieren ver son los partidos políticos y las élites gobernantes.

No hay que confundir la “normalidad” de la que presume la clase política cuando se le interroga sobre la crisis de desconfianza y desencanto, con los ríos subterráneos que circulan en la sociedad y que cuando hay una oportunidad salen a la luz. Una tensión fuerte se vive entre las élites políticas, que hablan de un país con una democracia fuerte y horizontes de bienestar, frente al descontento social, la cotidianidad con un salario sin poder adquisitivo, una informalidad que es válvula de escape a un modelo que concentra la riqueza y un gobierno que administra una pobreza que sigue igual que hace 20 años, según el Coneval. En medio de esa tensión hay que ubicar el balance de la ENEC y los pasos siguientes de la próxima estrategia. Una de las lecciones aprendidas de estos años es que no se puede seguir funcionando como si no existiera la desconfianza, el desencanto y la desvinculación social.

La reforma política de 2014 y la OPLES

Si se contabiliza desde el inicio del Instituto Federal Electoral (IFE) fueron 24 años desde la creación del IFE en abril de 1990; desde que llegaron los consejeros ciudadanos son 20 años, y desde que se hizo un organismo autónomo, se llega a 18. ¿Son pocos o muchos años? El IFE ha sido una obsesión de la clase política por cambiar las reglas del juego. Sin duda, esta institución fue el campo de experimentación de las ocurrencias de los políticos. A través del IFE se pueden ver los avances y retrocesos, las inercias y las dinámicas de cambio. La última novedad fue desaparecer el IFE y convertirlo en el Instituto Nacional Electoral (INE). A pesar de las inercias y problemas del IFE, su trabajo contrasta con el que hacen los organismos locales que, según algunas voces, están controlados por los gobernadores, es decir, no son autónomos. El INE organizará todas las elecciones del país.

Durante mucho tiempo se tuvo la certeza de que la construcción democrática en el país podía avanzar a partir del cambio de reglas. Así se abrió el sistema político, entró la oposición al Congreso, empezaron las alternancias y, después de un ajuste permanente a las reglas, se llegó a considerar que por fin México había llegado a ser una democracia. ¿En qué nos equivocamos?

Ahora sabemos que cualquier avance puede ser revertido, que todavía una parte importante de la ciudadanía desconfía de las elecciones y una mayoría está bastante insatisfecha con los resultados de la democracia. Las razones son diversas: por los retrocesos y conflictos, por los graves problemas de la representación política y por el enorme descrédito de los políticos y los partidos. La democracia mexicana no se consolida por el exceso de privilegios de la clase política, por la partidocracia. Los contrapesos se debilitan, la credibilidad institucional se lastima y la ciudadanía desconfía de sus autoridades y representantes. A eso ha llevado el modelo político-mediático que tenemos. Mucho dinero público, acceso privilegiado a medios, una deficiente transparencia y una anémica rendición de cuentas. Hoy sabemos que un cambio de reglas puede ser una simulación, un movimiento para que todo siga igual.

¿Es la reforma política de 2014 una nueva simulación democrática? Si en algún momento se llegó a pensar que una reforma constitucional era suficiente para generar cambios democráticos, la experiencia nos ha enseñado que se necesitan otros pasos: desde una adecuada legislación secundaria, hasta un

desempeño con capacidad para innovar y arriesgar. También sabemos que entre la autonomía real de las instituciones -que cumplen funciones de Estado- y la captura partidista de intereses particulares, hay una delgada frontera. De forma cotidiana los partidos políticos se apropian de la autonomía a través de cuotas. Fuimos del IFE al INE (por cierto un cambio de nombre caprichoso), y vimos que los partidos mantuvieron sus cuotas en los nombramientos de los consejeros. ¿Del IFE al INE se cambiará la intervención de los gobernadores por la de los partidos? Sólo para mencionar los errores y prisas de legisladores que no saben qué es la educación cívica, como una política de Estado y una de las vías para la construcción de ciudadanía, la dejaron para los órganos locales y la quitaron de las tareas del organismo nacional. Se tuvo que corregir el error en la legislación secundaria.

Del IFE al INE se generó una institución complicada de gobernar que tiene déficit de legitimidad. Ya se sabe que el organismo nacional se quedó a la mitad entre los controles de los gobernadores, (esos actores que tienen cada vez más dinero público y rinden menos cuentas), y el control de los partidos, sus cuotas y su alergia a la independencia. En este contexto se puede ejemplificar con el tema de la educación cívica, un espacio que ahora permite el debate y la interpretación de facultades entre el INE y los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES)

El Artículo 41 de la Constitución dice en su Apartado C que: “En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias (...) 2. Educación cívica”. En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) en su Artículo 58 sobre las facultades de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, dice en su inciso b) “Promover la suscripción de convenios en materia de educación cívica con los Organismos Públicos Locales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a las promoción de la cultura político-democrática y la construcción ciudadana”.

Está claro que la dificultad permanece, a pesar de que hay voces que reconocen el problema, pero ven una oportunidad. Siempre puede haber oportunidades, pero el problema no desaparece. Se puede manejar, pero una cosa es hacer convenios entre el INE y los OPLES y otra muy diferente es que la nueva ENEC, o como se le vaya a llamar, se haga como un convenio. Tal vez habrá que hacer un convenio marco para que la ENEC sea la estrategia general que se seguirá en el INE y en todas la OPLES. En este plano habrá

líneas y objetivos estratégicos a nivel nacional, pero también se podrán hacer lineamientos locales, siempre que el vector quede dentro de los parámetros de la ENEC.

Si el modelo de tener dos estructuras que se tienen que coordinar, INE-OPLES, funciona, es porque se logró que los controles de los gobernadores sobre los procesos electorales quedaron en el pasado. De la misma forma, las estrategias de la nueva ENEC tendrán que pasar el obstáculo jurídico y luego por las resistencias políticas que puedan existir en el ámbito local.

De alguna forma el buen resultado que se pueda lograr de este acuerdo entre INE-OPLES estará sujeto al modelo electoral. Si consideramos que el espacio de la educación cívica es el único que no está amarrado a lo electoral, por lo cual puede tener autonomía relativa, entonces la nueva ENEC podrá ser un contrapeso a las inercias e intereses de los partidos políticos que se mueven en el INE y en las OPLES.

En el momento actual hay varias crisis que atenazan a la democracia electoral que se ha vaciado de contenido. Tenemos una partidocracia que cada vez representa menos a la ciudadanía; un modelo electoral bicéfalo muy costoso y complicado para un país con más de la mitad de la población en condiciones de pobreza; una mediatización que ha spotizado por completo las campañas; un árbitro que es burlado con frecuencia por los mismos jugadores, en donde una parte de la autoridad se ha coludido para proteger al partido Verde y al PRI. La difícil operación de dos sistemas electorales que se tienen que coordinar (local y nacional) con dos leyes diferentes, afectará a la nueva ENEC.

Las elecciones locales de 2016 serán una buena oportunidad para medir sobre el terreno el tipo de complicaciones que tiene el modelo electoral bicéfalo y, al mismo tiempo, saber si las oportunidades de coordinación entre el INE y los OPLES son un buen espacio para arrancar la nueva ENEC.

Acuerdo Nacional para la educación cívica

Los grandes acuerdos y pactos que se celebran con el concurso o convocatoria de las instituciones del gobierno federal o con los poderes del Estado, suelen convertirse en foros para tomarse la foto, dar la nota

a la prensa y, quizá, hacer alguna autocrítica porque los planes y las políticas públicas no han dado los resultados esperados. Recientemente algunos de esos espacios han incorporado a grupos de ciudadanos, como voces críticas e independientes, pero poco pueden hacer frente a las inercias de la maquinaria burocrática y los intereses de los poderes fácticos.

Entre las posibilidades y recomendaciones para lanzar una nueva ENEC se ha sugerido hacer un acuerdo nacional por la educación cívica. Reconozco de entrada mi resistencia a ese tipo de espacios porque considero que muy poco podrán beneficiar a la nueva estrategia. Me parece que el proceso es al revés, arrancar de abajo, aliados y estrategias y mediante el despliegue de los resultados, dar golpes de precisión para que otros actores e instituciones se interesen en el tema y se sumen.

Algunas sugerencias para la nueva ENEC

Una de las autocríticas que se repite a lo largo del balance general de la ENEC que termina es la escasa difusión. Por aquí se puede empezar. Hasta la fecha los espacios de difusión que dan el acceso a los tiempos públicos a los que tiene derecho el INE han caminado completamente separados de la ENEC. Aquí tenemos el clásico caso de incentivos no alineados, en donde cada área va por su lado sin tocarse. ¿Qué hubiera pasado si el INE hace una campaña masiva con los resultados más críticos del Informe País? Pero lo que se tuvo fueron reuniones y presentaciones acotadas y algunos spots masivos.

A partir de los resultados del Informe País hay que cambiar el enfoque de las campañas publicitarias del INE, como una respuesta sensible a lo que piensa la ciudadanía sobre la democracia y los partidos políticos. Por supuesto, que la educación cívica es mucho más que hacer campañas publicitarias, pero si se logra hacerlas de forma masiva se podría cambiar la narrativa para dejar atrás la simulación y tener puntos de referencia críticos. Después del desencanto y la desconfianza que caracterizan a la ciudadanía en México, no se puede seguir con campañas que invitan a votar y a participar de forma genérica.

Hay que profundizar el tema de las nuevas tecnologías y las redes sociales a partir de los estudios de Manuel Castells (*Comunicación y poder*), para ver de qué forma la nueva ENEC se puede plantear como

una estrategia alternativa en contra de los modelos hegemónicos que tienen acaparados los espacios mediáticos e impiden el necesario pluralismo que necesita cualquier sistema democrático.

Para decirlo en términos sintéticos, la próxima ENEC tiene que estructurarse como una suerte de “*contrademocracia*” (Rosanvallon), en donde se impulsen proyectos ciudadanos de vigilancia, observación y crítica del mundo de la política y de los derechos humanos. Hay que construir ciudadanía para tener personas exigentes que puedan abrir el sistema político que se ha encerrado en una partidocracia plagada de pactos a conveniencia de intereses particulares y minoritarios.

Otro de los temas básicos es cómo se ejerce la ciudadanía en los sectores sociales más vulnerables. Hay que ampliar la mirada y profundizar los trabajos de investigación para saber qué hacemos con el clientelismo, forma dominante del actual modelo político, en donde millones de pobres acceden a bienes y servicios a cambio de votos y favores políticos. El voto en estos sectores es un gran mercado que no se va terminar por decreto, porque es una necesidad social.

Antes de que llegemos a un vaciamiento más fuerte de la representación democrática, se puede entender de forma precisa que una parte muy importante de la condición ciudadana de desencanto y desconfianza se debe a los actores, a los partidos políticos, que se han aislado de la ciudadanía y viven en una burbuja de intereses. Es cierto que una democracia necesita de partidos, pero los que tenemos en México están muy lejos de cumplir esa función.

No es ninguna novedad que los partidos políticos son las instituciones menos valoradas y apreciadas por los ciudadanos. Está muy bien medido que esos espacios -que deberían ser para la participación y la representación-, sirven sólo para llegar al poder y representar intereses particulares. Cualquier sistema político que pretenda ser una democracia necesita de partidos políticos, sin embargo aquí en México la conclusión es otra: con los partidos que tenemos nunca vamos a ser una democracia.

Para entender de mejor forma este problema complicado se pueden leer tres libros que publicó InCide Social, con recursos del PNUD, como resultado de una investigación que se hizo en 2012. El estudio nos muestra qué pasa con los partidos en México en tres áreas: *Participación y Reciprocidad; Igualdad, Inclusión y No Discriminación; y Transparencia y Rendición de Cuentas*. Los resultados no son positivos. En

la introducción de uno de los libros se afirma: “Hablar de democracia en México es pisar terreno fangoso”, y podemos añadir que hablar de partidos es pisar la parte más densa del fango político.

El estudio analiza tres ejes, lo normativo, lo procedimental y lo operativo. El resultado confirma una buena parte de lo que ya sabíamos: independientemente de si se trata de partidos izquierda, centro o derecha, si son chicos o grandes, si gobiernan o son opositores, los partidos son malos espacios para la participación; no cumplen con una rendición de cuentas suficiente y no cuentan con mecanismos para que mujeres, jóvenes, indígenas, migrantes, puedan tener una participación “sustantiva y representativa”. Resulta paradójico porque las organizaciones partidistas que, en teoría, son los territorios para que los ciudadanos participen y canalicen la representación de los intereses de las mayorías, en México son instituciones alejadas de sus objetivos.

Hay al menos dos líneas para explicar por qué estamos así: una es el modelo de financiamiento público y de acceso a medios, y la otra tiene que ver con la dinámica partidocrática. En cada reforma nos dicen que el costo electoral será más bajo, sin embargo cada elección sale más costosa, por ejemplo, en 2015 se gastó un 61% más que en 2009; al mismo tiempo, el acceso a los medios se ha convertido en un maratón de spots para saturar los espacios de radio y televisión, en la pasada elección hubo 26.5 millones de spots. Mucho dinero público para financiar a una partidocracia que no representa a los ciudadanos (así piensan 70% de los ciudadanos según el Informe País) y que gobierna en función de sus propios intereses particulares, es un pésimo negocio para la ciudadanía.

Este modelo ha modificado el viejo esquema de tener una rivalidad entre un partido en el gobierno y una oposición legítima; de abrir canales de expresión y representación para las agendas públicas; de tener mecanismos de participación, mística y trabajo voluntario. Ahora se ha diluido la división entre oposición y gobierno, todos pactan y acuerdan para protegerse, hay una suerte de pacto de impunidad, para protegerse entre ellos. Se ha terminado la gasolina de la legitimidad, esa que se basa en la responsabilidad pública y, al final, lo que tenemos es la percepción de que todos los partidos son iguales, sólo cambian los colores, pero no las políticas públicas. Nada nuevo que no se haya planteado en “ley de hierro de la oligarquía” de Michels.

En suma, construir ciudadanía, objetivo estratégico de la nueva ENEC, tendrá que plantearse para enfrentar a ese sistema político. Como ya se ha mencionado en el COSEV, la nueva ENEC tendrá que concentrar sus esfuerzos y recursos en los grupos vulnerables, en los estudios estratégicos como el Informe

País, en donde el INE puede ser la referencia nacional y la construcción de aliados, de redes y organizaciones sociales para abonar por la apuesta estratégica de construir ciudadanía contra la partidocracia y la posdemocracia (Colin Crouch) en donde todo sigue igual y normal en una democracia, pero ahora está completamente vacía.

Alberto Bagné Guerra

1. Balance General de la ENEC 2011-2015

A partir de la revisión general de los programas y las estrategias desarrollados en materia de educación cívica desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), la primera parte del Balance ofrece un ejercicio de contextualización y análisis crítico que, en suma, da cuenta de la evolución conceptual, funcional y programática de la visión y los esfuerzos institucionales desplegados durante el período 1991-2015. Por una parte, expone los avances más significativos en este proceso, entre los cuales cabe destacar la consolidación del concepto de ciudadanía integral, ya plenamente incorporado en la elaboración de la ENEC 2011-2015, así como la ponderación de los programas y proyectos de mayor valor e impacto, realizados en el marco de dicha Estrategia. Por otra parte, reconoce las serias distorsiones y restricciones enfrentadas por el IFE en el cumplimiento de sus funciones y, por lo tanto, en el propósito de contribuir a la formación de ciudadanía. En este ejercicio, sin dejar de considerar la relevancia de otros proyectos realizados en el marco de la ENEC, destaca la trascendencia del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, en la medida en que documentó una realidad que, como lo expuso el COSEV, obliga a un replanteamiento integral de la visión y la estrategia del INE en la perspectiva de los siguientes años, a partir de la identificación y el análisis de las deformaciones estructurales que impiden o limitan el ejercicio de la ciudadanía en México, conforme a la concepción integral de la misma.

El *Informe* constituye un diagnóstico amplio y profundo sobre las condiciones que, en los diversos segmentos sociodemográficos y regiones del país, enfrenta la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos y libertades, y da cuenta precisa de sus percepciones acerca de los procesos, instituciones e interacciones sociales, políticas y gubernamentales de su entorno. El balance ciudadano es muy negativo, pues muestra que el proceso de cambio político, la construcción de un piso de legalidad y normalidad para la organización de las elecciones y, en suma, la experiencia democrática de las últimas dos décadas en México, no sólo no

han logrado trascender el ámbito electoral, sino además, dentro de éste, tampoco han implicado la erradicación de prácticas corporativas y clientelares en perjuicio del ejercicio libre del derecho al voto, especialmente entre los segmentos más marginados y vulnerables de la sociedad mexicana. Esto no significa desconocer los grandes avances en la normalización de los procesos electorales; significa la exigencia de asumir las recurrentes limitaciones e insuficiencias de dicho proceso y, sobre todo, subrayar la escasa evolución democrática en el terreno del ejercicio del poder público, más allá de las elecciones, en materia de acceso a la justicia, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas, entre otros principios fundamentales del concepto de ciudadanía.

Si bien muchos de los problemas señalados escapan al ámbito de competencia de las autoridades electorales, lo cierto es que, a la luz del *Informe*, los resultados obtenidos en el desempeño de las funciones en materia de educación cívica y formación de ciudadanía, sin ignorar logros específicos, son muy limitados; y aunque no es posible realizar una comparación válida y consistente entre las condiciones existentes hace 25 años y las que existen ahora, pues no hay datos e indicadores equiparables, de lo que no hay duda es de la precaria condición que enfrentan los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos, con todo lo que ello implica para la vida democrática.

2. Reforma político-electoral 2014 y su impacto en la educación cívica

Si los viejos problemas planteaban la necesidad de reformular objetivos y estrategias desde la perspectiva del IFE con el fin de ampliar sus alcances y capacidades en materia de educación cívica, las nuevas condiciones normativas, orgánicas y funcionales derivadas de la más reciente reforma electoral plantean serias restricciones al INE. La mayor restricción radica, desde luego, en la supresión de la disposición constitucional que le atribuía al IFE la responsabilidad de la educación cívica en forma integral y directa; pero no es la única. Aún antes de la reforma era evidente la exigencia de replantear radicalmente el desempeño de esa función. Una opción, por supuesto, sería promover una nueva reforma para atribuir al INE facultades constitucionales en esta materia. Otra opción, bajo el marco normativo vigente, es pensar en las oportunidades para definir una nueva visión para la educación

cívica y la formación de ciudadanía. En este sentido, la mayor oportunidad reside en la posibilidad, legal e institucional, de definir y encabezar una política pública nacional en esta materia. Lo anterior sugiere la pertinencia de un replanteamiento sustantivo, estratégico y programático con el objetivo de constituir al INE en el organismo rector, ya no ejecutor, de los programas y proyectos de educación cívica y construcción de ciudadanía.

Dicho en otros términos: aún sin la reforma, conforme a los resultados del *Informe* y otros instrumentos de medición y evaluación, de cualquier forma era imprescindible revisar y reformular los objetivos, instrumentos y alcances de las estrategias y los programas de educación cívica, bajo la visión que, en distintas etapas, orientó la actuación del IFE. La razón es muy simple: sin demérito del desempeño y de los logros del Instituto y sus funcionarios, los resultados en materia de educación cívica y formación de ciudadanía son muy limitados. La explicación de estas limitaciones reside en dos factores. En primer lugar, en la escasa colaboración –y, en muchos casos, los obstáculos- de otras instituciones públicas y organizaciones políticas y sociales; en segundo lugar, pero no menos importante, en la pretensión de realizar en desarrollar en forma directa, con alcances cortos respecto a la magnitud del desafío, los programas de educación cívica, mediante esfuerzos de calidad, pero aislados y, en términos cuantitativos, claramente insuficientes.

En esas dos explicaciones se encuentran, en mi opinión, las claves para definir una nueva visión y sus respectivos objetivos y estrategias.

3. Vinculación con los OPLEs

La reforma electoral atribuyó a los organismos electorales locales la facultad que antes tenía el IFE en materia de educación cívica. Esta es, hoy por hoy, aunque indeseable, una realidad rotunda. ¿Cómo convertir esta situación en una oportunidad? Pues precisamente a través de las dos claves señaladas: dejar la pretensión de desarrollar la educación cívica en forma directa y comprometer e involucrar en la formación de ciudadanía a muy diversas instituciones y organizaciones que, en suma, permitan multiplicar capacidades y extender alcances de los esfuerzos que se realicen con esos fines, bajo la rectoría del INE en colaboración con los organismos locales.

En la VIII Sesión Extraordinaria del COSEV, celebrada el 7 de abril de 2015, fueron formulados diversos planteamientos al respecto, a partir de los cuales se propuso la visión del INE para los siguientes años:

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

Esta visión, como apunté entonces, entraña cambios sustanciales y, al mismo tiempo, una serie de cuestiones que, conforme a lo acordado en la última sesión del COSEV, deben atenderse:

- a) El INE debe enfocar sus objetivos, estrategia y programas de educación cívica en la formación de ciudadanía, conforme a la concepción integral de la misma, mediante la rectoría conceptual, institucional e informativa en la materia, con la concurrencia y colaboración de muy diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad. En razón de lo anterior, como institución rectora, el nuevo enfoque comprendería tres grandes ejes:
 - 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 *Informe* y la diversidad de condiciones de los diferentes segmentos de la población.
 - 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 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.

- 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*.

La relación con los OPLEs, en efecto, debe tener como punto de referencia esta visión. Dado el nuevo marco normativo, el INE debe construir consensos en torno a esta visión y, sobre la base de un Convenio Nacional de Organismos Electorales para la Educación Cívica y la Formación de Ciudadanía, dar sustento jurídico a la función rectora del INE, alinear objetivos y establecer mecanismos de coordinación con los organismos locales.

4. Hacia el Acuerdo Nacional para la Educación Cívica

A partir de una visión general y el Convenio planteado, la función rectora exige la formación de redes de vinculación y apoyo, con la participación y el compromiso de muy diversas instituciones públicas y organizaciones de la sociedad. Para ello, requiere aliados estratégicos que, en mi opinión, deben ser instituciones de educación superior, órganos constitucionales autónomos y organizaciones sociales. Sobre estas bases, la prioridad sería promover la celebración de convenios que generen compromisos claros y medibles, entre otras, de las siguientes instituciones:

- Las dependencias y entidades federales y locales responsables del sistema educativo nacional.

- Las dependencias y entidades gubernamentales -federales, locales y municipales- responsables de programas sociales y obras y servicios públicos dirigidos a los grupos más vulnerables, con el fin de prevenir y combatir las prácticas corporativas y clientelares presión, manipulación o coacción.
- Los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia

Asimismo, conforme a los resultados del *Informe País*, será indispensable diseñar estrategias diferenciadas y focalizadas hacia los sectores, segmentos o grupos de la población más vulnerables, que requieren atención prioritaria, los cuales están claramente identificados en el *Informe*. Hace falta, sin embargo, analizar y definir los programas y proyectos más pertinentes y viables para lograr una mayor incidencia, considerando los objetivos sustantivos bajo el concepto integral de ciudadanía y, al mismo tiempo, el potencial de extensión de dichos programas y proyectos a través de las instituciones que, conforme a lo expuesto, constituyan las redes de apoyo y cooperación. En otros términos, la nueva estrategia debe focalizarse en los sectores, segmentos o grupos más expuestos a las prácticas de presión, manipulación y coacción; y los programas y proyectos deben ser aquellos -muchos de los que ya desarrolla el Instituto y otros innovadores- cuyas características faciliten su desarrollo y realización a través de las instituciones y organizaciones que tendrán a su cargo la ejecución, con el apoyo conceptual, metodológico, instrumental, y bajo la supervisión, seguimiento, evaluación e información del INE.

José Fernández Santillán

De conformidad con los lineamientos establecidos en el documento “Cuarto Dictamen del COSEV 2015” a continuación presento mis consideraciones en torno a los cuatro puntos señalados:

° Balance General de la ENEC 2011-2015

En mi concepto, luego de que se constituyera el COSEV, pudimos definir líneas de acción más precisas en torno a lo que debería ser la Estrategia Nacional de Educación Cívica sobre todo en lo que se refiere a lo que debíamos entender, en común, acerca de conceptos básicos como política, por democracia, políticas públicas, elecciones, ciudadanía, así como las prioridades del programa de educación cívica, buenas prácticas ciudadanas y las acciones que debíamos seguir según una agenda institucional.

A continuación desgloso los puntos que se me han pedido:

° Balance general de la ENEC 2011-2015

- Quiero enfatizar que el Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015 es un documento extenso y bien elaborado. No obstante, muestra lo arduo de la tarea que queda por delante. Si bien se han hecho esfuerzos encomiables en el seno del INE, la educación cívica es un proceso que apenas empieza y que trasciende los esfuerzos que hemos hecho durante este período.
- El logro más importante, sin lugar a dudas, ha sido, “El informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. Un diagnóstico objetivo y descarnado de la realidad mexicana. Este informe ha tenido un impacto nacional de enorme relevancia; presentó un mapa de lo que es la situación de la cultura ciudadana en México. Ese mapa nos ha permitido ver, con toda crudeza, nuestra situación.
- Lo que corresponde es hacer un diagnóstico del “Informe país” para sugerir líneas de acción. Trabajar de manera coordinada en la educación cívica.

- Esto implica una redefinición o, al menos un replanteamiento de lo que hemos venido haciendo desde que se fundó el IFE. Pusimos a la ciudadanía como el eje de transformación política con orientación democrática. La respuesta de la ENEC fue mediante programas de educación cívica; a través de la promoción de buenas prácticas ciudadanas, gracias al impulso de políticas públicas que promuevan la alianza entre el gobierno y la sociedad civil.
- El informe país ahora nos dice que cuentan mucho los ambientes sociales, que debemos poner mayor cuidado en mejorar los entornos comunitarios y no sólo la educación de las personas en sí.
- Como mensaje a futuro, los miembros de la COSEV debemos destacar que en este mejoramiento del entorno social es preciso que los OPLEs tomen nota de esta necesidad prioritaria: mejorar los ambientes comunitarios como mecanismo para impulsar el desarrollo ciudadano. Ese es un mecanismo fundamental para construir ciudadanía.
- Es preciso tomar en consideración, además de “El informe país” otros indicadores como el Latino-barómetro y el “*Democracy Ranking*” ellos señalan, respectivamente, que el mexicano tiene poco apego a la democracia, y que nuestro país está en un muy bajo rango en la calidad de la democracia. Lo cierto es que no basta la educación cívica y la construcción de ciudadanía para resolver estos problemas: están de por medio por lo menos dos grandes desafíos que escapan a las atribuciones del INE, la violencia y la desigualdad social.
- Destacaría, cosa que me llamó poderosamente la atención, que en el Índice de Desarrollo Humano hay una marcada incidencia en negativo de los niveles de desigualdad, o sea, que para poder ejercer los derechos políticos de ciudadanía es indispensable la vigencia de los derechos civiles y sociales.
- Conviene destacar, en consecuencia, que el problema de elevar la calidad de la democracia en nuestro país ha de resolverse de manera integral. Este señalamiento puede verse como una manera de evadir la responsabilidad para encarar el desafío y dejarlo para que otros lo resuelvan. No es así: simplemente, debe servir para acotar lo que se puede hacer desde el ámbito del propio INE y la red de alianzas que puede establecer para impulsar la educación cívica.
- Por eso vale la pena destacar el asunto: establecer alianzas estratégicas con órganos gubernamentales, universidades y organizaciones sociales. En eso, ciertamente, hemos avanzado, es una realidad. Pero todavía queda mucho por hacer.
- Una parte sustancial, en esta estrategia de alianzas ha sido nuestra vinculación con el PNUD y las varias actividades que tuvimos con ellos. De hecho, ahora se ha reafirmado este vínculo con el

Segundo Encuentro “Lecciones aprendidas de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (2011-2015) y las líneas estratégicas para integrar la nueva política de educación cívica.”

- Poner de relieve la inclusión, en un próximo programa de actividades, el tema del Gobierno Abierto. También la Creación de Valor público. Una cosa convoca a la otra: si queremos una administración pública transparente debemos pugnar al mismo tiempo por una mayor colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.
- En el Balance se ha hecho mención de las ONG’s pero no tanto de las instituciones de educación superior con las que hemos trabajado en estos años.

° Reforma político-electoral 2014 y su impacto en la educación cívica

- A los legisladores que llevaron a cabo la reforma político-electoral se les pasó ratificar el papel rector del INE en materia de educación cívica. Dejaron deshilvanada esa función en cuanto crearon los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE’s) pero los dejaron sueltos, es decir, se les olvidó reconocer que el INE, en esta materia, es quien los coordina. Este gazapo debe ser corregido
- Si permitimos que cada estado establezca a su real saber y entender lo que es la cultura cívica tendremos 32 tipos de democracia y de ciudadanía cosa que es un dislate.
- Sin descartar que los OPLE’s puedan ahora llevar a cabo actividades particulares en el ámbito jurisdiccional que les corresponda, la construcción de ciudadanía debe obedecer a un parámetro general.
- En el documento se hace mención de las organizaciones civiles, los partidos políticos, las instituciones académicas, las instancias gubernamentales pero hay una institución que no se menciona en absoluto y creo que conviene hacer mención de ella, la familia. Esto, en razón de que es, como decía Aristóteles, el núcleo básico de toda sociedad y casi siempre se lo hemos dejado a la Iglesia para que ella se haga cargo del tema. No debe ser así. Crecientemente, los países occidentales están tomando parte en el tema de la familia como una instancia educativa, tal como lo planteó Hegel. Allí los individuos abrevan los primeros valores y comportamientos. No veo motivo alguno que nos impida hablar de ella como una instancia de educación cívica.

° Vinculación con los OPLE's

- Vale la pena insistir en que debemos trabajar coordinadamente, órganos centrales y OPLEs, para que no haya dispersión de esfuerzos y que cada estado vaya a tomarla por la libre según criterios de conveniencia y oportunidad.

° Hacia el Acuerdo Nacional para la Educación Cívica

- La promoción de un Acuerdo Nacional para la Educación Cívica un tema central para la elevación de la calidad de nuestra democracia y la construcción de ciudadanía. Está íntimamente ligado a la cultura de la paz y la convivencia civilizada.

Marta Subiñas Abad

Introducción

El Instituto Federal Electoral desde 1991 al 2014 ha sido el organismo público autónomo responsable del manejo integral y directo de las actividades relacionadas con la educación cívica. En virtud de esta competencia normativa se diseñó la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015 (ENEC), que se ha sido sometida a la evaluación de la DECEyEC y el COSEV.

Es importante destacar, asimismo, el conjunto de aprendizajes de los cuáles parte este documento:

- Incorpora el enfoque de desarrollo de competencias.
- Parte de un marco teórico de ciudadanía integral desarrollado por el PNUD.
- Busca experimentar con la implementación de proyectos piloto.
- Tiene un carácter ambicioso con una visión de largo plazo.
- Promueve procesos estratégicos en materia de participación no electoral.

Este punto de partida es fundamental, puesto que la futura ENEC 2016-2020 deberá de rescatar aquellas actuaciones que hayan resultado exitosas y que pueden ser parte de la nueva visión y misión del INE en el marco de la nueva regulación y atribución de competencias. El hecho de haber perdido la competencia integral y directa en materia de educación cívica no significa que INE deba de “retirarse” ni mucho menos renunciar a asumir un liderazgo y a mantener el prestigio ganado. Sin lugar a dudas necesitará importantes aliados no solamente para a) promover una “accountability horizontal” (O’Donnell) que sienta las bases para la democratización del Estado, puesto que las prácticas autoritarias y la debilidad del estado de

derecho inciden directamente en el acceso a derechos y la calidad de la ciudadanía; e b) impulsar el empoderamiento de las capacidades de las y los ciudadanas para exigir que las autoridades públicas cumplan con sus obligaciones de garantizar, proteger, respetar y promover sus derechos ciudadanos más allá del voto.

Balance general de la ENEC 2011-2015

El borrador final del informe de *Balance General de la ENEC 2011-2015* incluye un recuento pormenorizado de cada uno de los programas y proyectos que fueron diseñados e implementados, así como sus alcances y limitaciones. Estas reflexiones son sumamente enriquecedoras puesto que nos permiten identificar qué funciona y qué no funciona en materia de Educación Cívica.

Primero, el INE no puede continuar replicando un modelo donde ejecuta directamente una gran cantidad de programas y proyectos, lo cual le resta eficacia para detonar y facilitar procesos estratégicos de mayor alcance. El INE debe de tener un mayor peso en detonar y acompañar procesos de largo aliento, no cuestiones operativas.

Segundo, dada la cantidad abrumadora de intervenciones y el detalle de la descripción, sería deseable incluir una breve sección que resuma las lecciones aprendidas en términos estratégicos y procesuales. En particular sería deseable conocer:

- ¿Qué tipo de intervenciones favorecen o son más exitosas la construcción de la ciudadanía en México?
- ¿Por qué ha sido exitoso el modelo de intervención con las y los jóvenes en la incidencia en políticas públicas?

- ¿Cuáles son las claves del modelo de capacitación con perspectiva de género? ¿Qué vale la pena destacar?
- ¿Cuáles son las sinergias que se identificaron durante la ejecución y evaluación de los proyectos?
- ¿Qué se ha aprendido de las experiencias de Consulta Infantil? ¿Qué tenemos que tomar en cuenta con las niñas y niños para abordar la educación cívica?
- ¿Qué mecanismos de generación de conocimiento – más allá del Informe País – han sido más enriquecedores para el diseño futuro de acciones?

En definitiva, dada la gran labor desarrollada por la DECEyEC es importante destacar una sección breve (dos o tres cuartillas) de principales hallazgos en términos estratégicos que resuman qué hemos aprendido de la educación cívica en México, cuáles son las claves del éxito, cuáles son las necesidades de los distintos grupos de población y la heterogeneidad de necesidades dentro de un mismo grupo, en un lenguaje estratégico, no operativo. Esta sección es la que sin lugar a dudas evaluarán con mayor interés quienes deben de aprobar el informe y tomar las decisiones futuras.

Reforma político-electoral 2014 y su impacto en la Educación Cívica

Desde su creación en 1990 y hasta la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, el Instituto Federal Electoral tuvo la competencia constitucional exclusiva (art.41.V) en la materia de educación cívica: “(...) 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, [...]”.

Este marco normativo facilitó poder innovar y centralizar todas las acciones en la materia, y transitar de un enfoque de *difusión de conocimientos* sobre la democracia a uno de *construcción de ciudadanía*, mucho

más desafiante y adecuado para enfrentar el problema público estructural de baja calidad del ejercicio de la ciudadanía en México.

Sin embargo, a partir de la reforma político-electoral de 2014, esta materia se transforma para convertirse en una competencia concurrente del INE y los OPLEs, donde el marco legal deja importantes vacíos. En el texto constitucional reformado, se señala en el art. 41.V. Apartado C que los organismos públicos locales tendrán funciones en materia de educación cívica.

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejerzrán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;

En la legislación secundaria, la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales aprobada en mayo de 2014, define algunos elementos que caracterizan las funciones concurrentes o compartidas del INE y de los OPLEs en materia de educación cívica para la promoción de la cultura político-democrática y la construcción de ciudadanía. En particular se precisa lo siguiente:

Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

[...]

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

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

VIII. La educación cívica en procesos electorales federales, y

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;

CAPÍTULO V

De las Atribuciones de los Organismos Públicos Locales

Artículo 104.

1. Corresponde a los Organismos Públicos Locales ejercer funciones en las siguientes materias
- d) Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;

Lo anterior implica que si bien el INE cuenta con la competencia exclusiva en materia de Educación Cívica orientada a promover el voto, cuando se trata de Educación Cívica no electoral comparte funciones con los OPLEs:

- el INE coadyuva a la difusión y sugiere la articulación de políticas nacionales;
- los OPLEs desarrollan y ejecutan los programas.

Sobre este punto no hay que omitir que la actual distribución competencial concurrente en materia de Educación Cívica no electoral es inadecuada y un desacierto de las y los legisladores. Los principales desafíos a la democracia mexicana se encuentran en el ejercicio de la participación no electoral, tal y como ha mostrado el diagnóstico del Informe País 2014. Como bien señala Carothers¹ (2002:9) en la crítica al paradigma clásico y normativo de la transición a la democracia, muchos países – entre los que podríamos ubicar a México – se encuentran en una zona “gris” donde sus democracias liberales tienen importantes déficits en su desempeño con una baja representación de los intereses de los ciudadanos, bajos niveles de participación política más allá del voto, la violación sistemática del marco normativo por parte de las autoridades, bajos niveles de confianza en las instituciones del Estado, entre otros.

Por consiguiente es importante subrayar que la actual legislación supone un retroceso para la Educación Cívica en México, la cual en virtud de los desafíos identificados en el Informe País 2014 exige contar con:

- una rectoría nacional con competencias amplias,
- la inversión de recursos en habilidades estratégicas,
- la focalización,
- una visión intersectorial en el diseño e implementación de acciones transversales,
- independencia de los partidos políticos,
- formación especializada y experiencia profesional,
- una pluralidad de actores activos intervinientes, responsivos y exigentes,

¹ Carothers, Thomas (2002) “The end of transition paradigm”, en *Journal of Democracy*, 13:1.

- alianzas selectivas con algunos OPLEs (con voluntad política de colaborar) que evite una imagen pública de aislamiento.

No obstante, asumiendo estos nuevos desafíos, se perfila un escenario donde el INE debería de:

- Asumir la rectoría nacional en la atención estratégica y focalizada del problema público de la baja calidad de la ciudadanía en México. Esta rectoría nacional es fundamental para poder cumplir con el rol de coadyuvar a la difusión de la educación cívica que le asigna la Ley, desde una posición de fuerza, liderazgo y máxima visibilidad. Aquí deben de incluirse los objetivos estratégicos a nivel nacional.
- Facilitar la articulación de las políticas nacionales en materia de educación cívica en la atención a dicho problema público. En este nivel de concurrencia de competencias, se incluirán las líneas y objetivos estratégicos a nivel local.

Por consiguiente, la asunción de la rectoría nacional por parte del INE en materia de Educación Cívica, dentro del nuevo marco legal conlleva importantes desafíos en virtud de una débil factibilidad normativa y política.

Vinculación con los OPLEs

¿Qué implica esta distribución de competencias concurrentes o simultáneas? ¿De qué depende esta coordinación de competencias o articulación entre los programas en las entidades federativas y la política nacional? Básicamente de la voluntad política y de los beneficios que los OPLEs puedan identificar al suscribir convenios con el INE. Por consiguiente, desde la DECEyEC deben de planearse una estrategia de actuación que incluya:

- *Identificación de actores:* a partir de la experiencia del equipo de la DECEyEC es posible hacer una caracterización de los principales rasgos de los OPLEs en las entidades federativas, identificando ¿quiénes ya cuentan con experiencia en la ejecución de acciones en materia de educación cívica? ¿qué tipo de enfoque han utilizado en el diseño de dichas intervenciones? ¿qué tipo de coordinación en materia de participación política no electoral han establecido con el IFE/INE? ¿con qué recursos cuentan?
- *Diagnóstico estratégico:* planificar un acercamiento a aquellos OPLEs con los cuales ha habido una buena relación con el objetivo de identificar cuáles son sus objetivos, intereses y necesidades con relación a los programas de educación cívica en la entidad federativa. Este grupo de “OPLEs aliados” son los que permitirán a la DECEyEC trabajar en el diseño e implementación del modelo de rectoría de la política nacional en materia de educación cívica más adecuado.
- *Empoderamiento y vinculación con redes de la sociedad civil local,* es indispensable que desde una visión de gobernanza y construcción de redes ciudadanas, se haga el máximo esfuerzo para involucrar la pluralidad de la sociedad civil en las entidades federativas, donde el Observatorio Ciudadano de la Calidad de la Ciudadanía sería un proyecto estratégico a considerar.
- *Asesoría técnica:* la conformación de un equipo de trabajo que trabajará de forma directa con los OPLEs a través de la asesoría y acompañamiento en el diseño e implementación de programas orientados a atender alguno de los desafíos de la baja calidad de la ciudadanía en virtud del diagnóstico del Informe País.
- *Recursos económicos:* se aportarán recursos económicos para la implementación directa de acciones que busquen enfrentar la baja calidad de la ciudadanía en las entidades federativas con las cuales se suscriba convenio.
- *Difusión y reconocimiento:* es fundamental fortalecer la difusión pública de este tipo de acciones, otorgando el máximo reconocimiento a estos esfuerzos por parte del propio INE.

Hacia el Acuerdo Nacional para la Educación Cívica

Si bien el diagnóstico de partida sobre la calidad de la ciudadanía en México es muy pesimista y los desafíos superan la capacidad y las competencias del INE, es urgente atender el problema público estructural de la baja calidad de la ciudadanía desde una nueva visión de la política pública, donde tendrá más peso la “politics” que la “policy”. Es decir, ahora es más importante la negociación política que las capaces técnicas para un buen diseño de acciones públicas.

Primero, es urgente posicionar en la agenda pública el problema público de la baja calidad de la ciudadanía, la cual se traduce en desconfianza, desencanto y desvinculación de la población con los procesos democráticos e instancias gubernamentales. Si bien el diagnóstico del Informe País elaborado por el equipo de investigadores es sólido y riguroso, éste no ha gozado de la atención necesaria por parte de los tomadores de decisiones ni la ciudadanía en general, ni mucho menos de redes internacionales. Para ello es necesario mover voluntades políticas y otorgar una mayor visibilidad y sentido de urgencia en la atención de la desconfianza, el desencanto y la desvinculación de la ciudadanía mexicana.

Segundo, el Acuerdo Nacional para la Educación Cívica es una herramienta estratégica que:

- otorga la máxima visibilidad al problema,
- facilita una transformación en la orientación transversal e intersectorial de la política pública,
- moviliza voluntades institucionales y políticas,
- institucionaliza un compromiso más allá de los sexenios de gobierno,
- coadyuva a que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos humanos,
- compromete a las fuerzas políticas y las instituciones del Estado,
- se acompaña de la vigilancia permanente y legitima una vigorosa sociedad civil independiente, que otorga credibilidad a dicho compromiso político.

Tercero, este compromiso político como “acuerdo de Estado” debe de acompañarse de una vigilancia permanente de un Observatorio Ciudadano, independiente (aunque parezca redundante), que exija una rendición de cuentas de los avances en la materia. Si bien en el Informe País futuro será posible identificar los impactos en el corto y mediano plazo, es preciso poner atención también a los procesos: ¿qué se está haciendo desde otras instituciones del Estado para atender la baja calidad de la ciudadanía? En particular:

- ¿Qué hacen las instituciones del Estado para estimular y facilitar la participación en la política convencional?
- ¿De qué forma se están llevando a cabo acciones para atender la crisis de representación del sistema político mexicano?
- ¿De qué modo se está atendiendo la enorme distancia entre las y los autoridades electas y la ciudadanía?
- ¿A través de que iniciativas se está atendiendo el problema de la desconfianza ciudadana hacia las instituciones políticas, en particular los diputados y los partidos políticos?
- ¿De qué forma se están destinando recursos para apoyar la creación y fortalecimiento de redes ciudadanas en la atención a problemas públicos?

La permanencia de la democracia en el tiempo depende precisamente de la creación de capacidades para el ejercicio de la ciudadanía, pues de otro modo cada vez más una mayoría dejará de apoyar el sistema democrático, perdiendo éste su legitimidad y sostenibilidad. El ejercicio de la ciudadanía no emerge de forma espontánea, pues depende de un conjunto de factores que dotan de capacidad de agencia a las personas. Como nos recuerda la célebre filósofa Victoria Camps, “la democracia necesita una virtud: la confianza. Sin su construcción no puede haber una auténtica democracia”.

Conclusiones finales

En la actualidad los términos más usados para describir el sistema político mexicano son el desencanto, la desconfianza y la desilusión que tiene su raíz en una democracia incompleta, híbrida (Diamond, 2002), con autoritarismo competitivo (Levistky y Waay, 2002) que se traduce también en una representación fallida, una generalización de la impunidad y la represión, en particular sobre los periodistas. El deterioro democrático es notable y por ello los desafíos que debe de enfrentar la ENEC 2016-2020 son enormes.

Ante este panorama que se ha traducido en una baja calidad de la ciudadanía, el INE debe de asumir una rectoría nacional en materia de educación cívica. Las entidades federativas a través de los OPLEs no tienen la capacidad ni la experiencia necesaria para enfrentar por sí solas el tamaño de estos desafíos. El Acuerdo Nacional en materia de Educación Cívica deberá de buscar mover voluntades políticas, pero necesariamente deberá de estar sostenido en la vigilancia constante, exigente e independiente de un Consejo de ciudadanas y ciudadanos activos, conscientes de sus derechos, que están movilizados y que exigen rendición de cuentas, transparencia, cumplimiento de compromisos públicos, a través del uso de las redes y medios electrónicos para multiplicar su impacto. El INE más que nunca necesita compromisos políticos de “los de arriba” pero también empoderarse con ciudadanos molestos, exigentes e intensamente activos “desde abajo”.