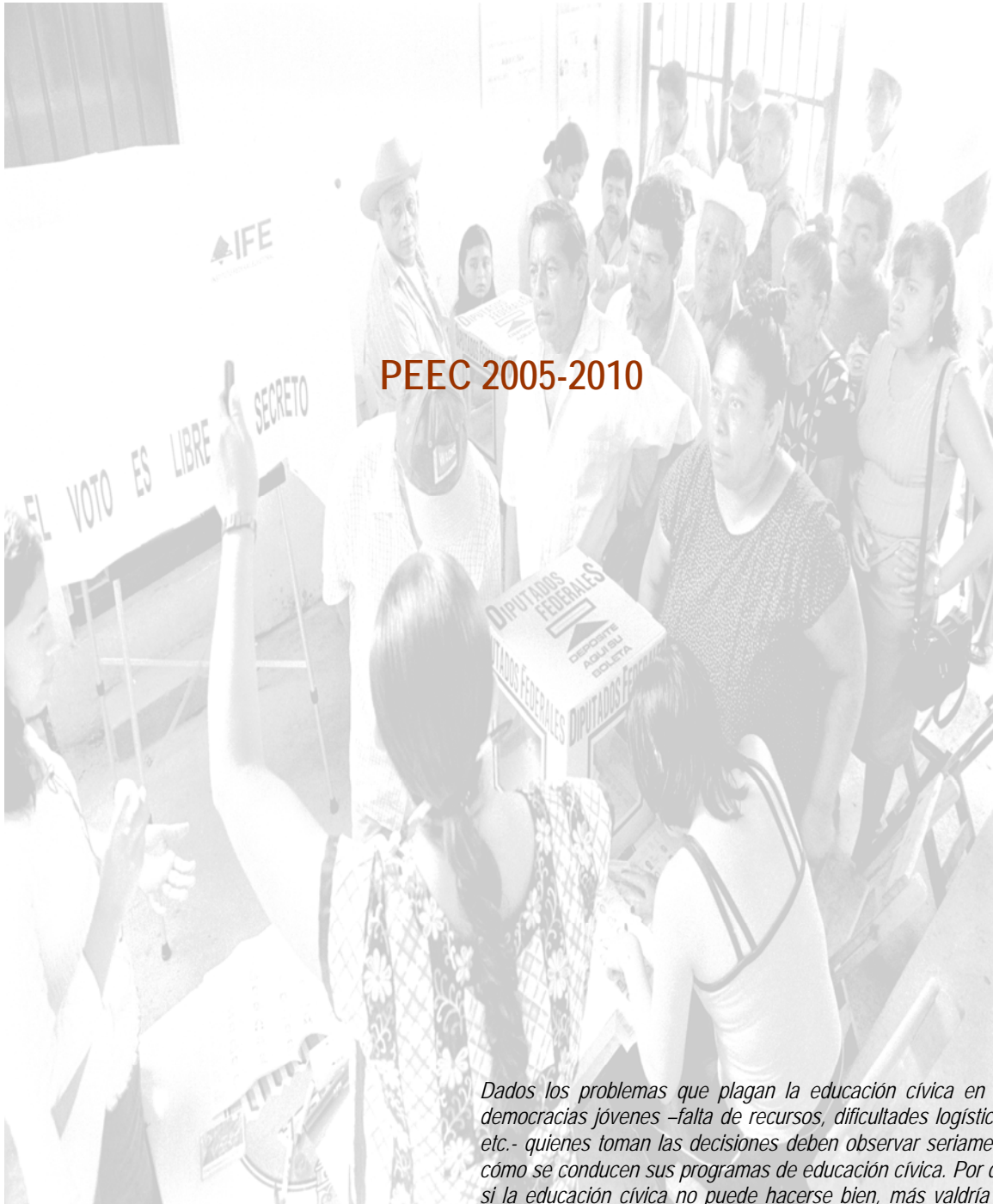


ESTRATEGIA PARA GENERAR CONCIENCIA, CONFIANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



PEEC 2005-2010

Dados los problemas que plagan la educación cívica en las democracias jóvenes –falta de recursos, dificultades logísticas, etc.- quienes toman las decisiones deben observar seriamente cómo se conducen sus programas de educación cívica. Por que si la educación cívica no puede hacerse bien, más valdría no hacer nada.

Steven E. Finkel

Una estrategia es un plan de acción que se lleva a cabo para lograr un determinado fin a largo plazo. En el presente documento la DECEyEC plantea una estrategia para lograr una serie de resultados hacia el 2010 definidos en el informe final del *Comité técnico de acompañamiento a la instrumentación del modelo integral de evaluación y seguimiento del PEEC*. Esta estrategia parte del enfoque de las competencias cívicas mínimas suficientes para el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia democrática y propone desarrollarlas de manera seria, sistemática y evaluada.

1. RESULTADOS E INDICADORES A LOGRAR EN EL 2010

| RESULTADOS | INDICADORES |
|---|--|
| Incremento de la población que posee las competencias mínimas necesarias para ejercer un voto libre y razonado. | Porcentaje de población que habita en municipios con alto nivel de marginación, que posee las competencias mínimas necesarias para ejercer un voto libre y razonado. |
| Incremento de población que posee conocimientos mínimos de los derechos ciudadanos básicos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Porcentaje de población que habita en municipios con alto nivel de marginación que posee conocimientos mínimos de los derechos ciudadanos básicos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| Incremento de población que posee las habilidades y actitudes mínimas para ejercer sus derechos básicos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Porcentaje de población que habita en municipios con alto nivel de marginación que posee habilidades mínimas para ejercer sus derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porcentaje de población que habita en municipios con alto nivel de marginación que dice estar dispuesto a ejercer alguna acción cuando se ve afectado en alguno de sus derechos. |
| Incremento del nivel de interés ciudadano en asuntos públicos. | Porcentaje de población que habita en municipios con alto nivel de marginación que declara interesarse en asuntos públicos. |
| Incremento de población que posee las competencias básicas para organizarse colectivamente para defender sus intereses. | Porcentaje de población que habita en municipios con alta marginación que posee las competencias básicas para organizarse colectivamente para defender sus intereses. |
| Incremento de población que posee un nivel mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes para la convivencia democrática. | Porcentaje de población que habita en municipios con alta marginación, que posee un nivel mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes para la convivencia democrática. |

| RESULTADOS | INDICADORES |
|---|--|
| Incremento de población que dice apoyar a la democracia sobre otras formas de gobierno. | Porcentaje de población que habita en municipios con alta marginación, que dice apoyar a la democracia sobre otras formas de gobierno. |
| Incremento de población que posee las competencias básicas para participar en espacios relevantes de gestión y decisión a nivel local. | Porcentaje de población que habita en municipios con alta marginación que posee las competencias básicas para participar en espacios relevantes de gestión y decisión a nivel local. |
| Incremento del nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre las instituciones públicas (para disminuir la desconfianza derivada del prejuicio y el desconocimiento). | Porcentaje de población que habita en municipios con alta marginación que conoce el propósito y funcionamiento del conjunto de instituciones públicas más relevantes. |

2. COMPETENCIAS CÍVICAS MÍNIMAS PARA EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA Y LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA

Cuando un órgano de la naturaleza del IFE asume la responsabilidad de formar ciudadanía debe evitar elegir parámetros y definiciones de poco valor, pero también evitar elegir definiciones imposibles. En otras palabras, debe procurar que su definición conceptual, esquematización y acciones sean congruentes con sus características institucionales. Para orientar las tareas de desarrollo de competencias cívicas del IFE en el futuro, aquí partimos de una definición *realista, liberal y democrática* de las **competencias mínimas suficientes** para el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia democrática, lo que quiere decir: que sean susceptibles de desarrollarse con la estructura y recursos del IFE, que partan de los supuestos de igualdad de derechos, autonomía y respeto a la pluralidad, y que todos los ciudadanos mexicanos estén en condiciones de desarrollar.

2.1. Nuestro punto de partida: El Programa Estratégico de Educación Cívica PEEC, 2005-2010

El PEEC propone una educación ciudadana basada en el desarrollo de competencias cívicas. Según el PEEC, la competencia es:

...una herramienta para movilizar el saber que pone el énfasis en el desempeño práctico y cotidiano de los conceptos, facilita el dominio de las herramientas prácticas y reta al sujeto aprendiz a poner en práctica sus actitudes y valores personales y grupales. La educación cívica basada en el desarrollo de competencias cívicas, es decir, en la movilización de conocimientos, habilidades y actitudes prepara a los sujetos para el desempeño en la vida democrática y por tanto favorece el ejercicio de la ciudadanía en todas sus dimensiones (civil, política y social)¹.

El PEEC menciona las siguientes competencias como meta para sus proyectos:

1) auto-conocimiento y autorregulación, 2) perspectiva social y búsqueda del bien común, 3) respeto a la diversidad, 4) conocimiento, respeto y ejercicio de los derechos humanos, 5) manejo y resolución de conflictos, 6) convivencia democrática, 7) diálogo, 8) toma de decisiones, 9) participación democrática, 10) participación en procesos electivos y de consulta democrática, 11) comprensión crítica, 12) respeto y valoración de la justicia y legalidad, 13) comprensión de la democracia como forma de gobierno y de vida, 14) ejercicio democrático de la autoridad y control ciudadano del poder².

Esta meta es muy completa como ideal para orientar las acciones de la DECEyEC; sin embargo, el IFE no tiene la capacidad real para desarrollar competencias tan complejas en un horizonte de mediano plazo. Por esta razón, la presente estrategia parte de una deducción de las competencias *mínimas* suficientes para el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia democrática, las cuales deben y pueden ser desarrolladas de manera estratégica y focalizada en grupos de población en condiciones de marginación, que el mismo PEEC ha definido como prioritarios.

¹ México, Instituto Federal Electoral, 2005, p.59.

² *op. cit.*, pp. 60-62.

2.2 El enfoque de competencias

Algunos autores definen competencia cívica como conocimiento de lo cívico (*civic literacy*, en la literatura anglosajona); otros la definen más bien como pericia, aptitud o idoneidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado. Un experto en el desarrollo de competencias, Steven E. Finkel, dice: "Competencia es la capacidad de aplicar un aprendizaje vinculado a un contexto".³ La competencia cívica es pues, un concepto que comprende actitudes, ideales, habilidades cívicas, conocimiento político y la propia influencia o eficacia política que afirman la participación democrática. Ahora bien, una noción centrada en derechos supone la capacidad para ejercerlos, porque sin esta capacidad, una ciudadanía basada en derechos está vacía. En el desarrollo de competencias cívicas es crucial comprender que conocimiento, actitud y habilidad, deben desarrollarse de manera paralela.⁴

Sin embargo, debemos tener ciertas precauciones al utilizar el concepto de competencias como punto de partida de una estrategia. En primer lugar, porque el concepto de competencia también tiene una vena histórica antidemocrática en Occidente -desde las ideas platónicas y leninistas que prescribían un gobierno encabezado por expertos o guardianes, hasta las restricciones del derecho de voto en Estados Unidos hasta bien entrado el siglo XX- cuando el término se utilizó para justificar el paternalismo sobre aquellos que son considerados incompetentes o para excluir del poder a grupos determinados con definiciones de competencia que convienen a una élite. En segundo lugar, porque como dice Marion Smiley, quienes resultan no cumplir con los criterios son denominados "incompetentes" y relegados a una ciudadanía de segunda, lo que es inaceptable en una democracia.⁵

Por ello proponemos un enfoque de competencias *realista, liberal y democrático*, que parte de la idea de que el enfoque de la competencia fortalece las capacidades de **todos** los ciudadanos.⁶ En el IFE entendemos que la ciudadanía es primero que nada un status universal de derechos y obligaciones respecto del Estado que poseen todos los mexicanos mayores de 18 años que llevan un modo honesto de vivir.⁷ Pero la ciudadanía también es una práctica y un modo de vivir este status. Así pues, lejos de justificar el paternalismo o excluir grupos de sus derechos y obligaciones

³ "Can Democracy be Taught?", *Journal of Democracy*, 2003, num.4, p.138.

⁴ Otros autores ofrecen más elementos para integrar la definición de competencia a partir de la cual hemos construido este modelo. Según Frida Díaz Barriga y Marco Antonio Rigo, por ejemplo, "[...] el concepto de competencia alude a un saber hacer, a una capacidad para resolver problemas que se aplica de manera flexible y pertinente, adaptándose al contexto y a las demandas que plantean soluciones diversas [...] La competencia no se limita a los aspectos procedimentales del conocimiento, a la mera posesión de habilidades y destrezas, sino que se ve acompañada necesariamente de elementos teóricos y actitudinales" ("Formación docente y educación basada en competencias", en Ma. De los Ángeles Valle Flores (comp.), *Formación en competencias y certificación profesional*, México, Centro de Estudios sobre la Universidad (CESU-UNAM), 2000, p.79. En: *Educación para la Democracia. Documento base*, p. 74).

⁵ "Democratic Citizenship: A Question of Competence?", en Stephen Elkin y Karol Edward Soltan (eds.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, Pennsylvania State University Press, 1999, pp. 374 y 380.

⁶ Stephen Elkin, "Citizen Competence and the Design of Democratic Institutions", en Elkin y Edward (eds.), *op.cit.*, p.386.

⁷ Artículo 34 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

políticas respecto del Estado, el enfoque de competencias se centra en potenciar las prácticas que dan sentido a la existencia de los derechos y obligaciones de los ciudadanos de una democracia.

La presente estrategia permitirá al IFE proyectar un enfoque de competencias de carácter gradual y aumentativo. Este enfoque servirá para definir niveles de competencias que sean asequibles a (o susceptibles de ser desarrolladas por) todos los ciudadanos y mediante los cuales finalmente podamos medir del impacto de nuestras actividades en materia de educación cívica. En un primer nivel se encuentra el desarrollo de la conciencia ciudadana: socialización de nuestras libertades, derechos e instituciones democráticas. A partir de ahí, los siguientes niveles buscarán mejorar la participación de los ciudadanos en su entorno político y democratizar la relación con el Estado.

Por otro lado, un enfoque centrado en las competencias exige mucho de la institución que imparte la educación cívica. Es un hecho bien conocido que entre la población infantil las agencias principales de socialización política son la familia y la escuela. El IFE tiene una experiencia muy sólida aplicando el modelo de competencias para la población infantil y juvenil; sin embargo, esta será la primera vez que una estrategia del IFE aplique este modelo para la población adulta.⁸ Al respecto es fundamental reconocer el dato ampliamente difundido en la literatura sobre cultura política de que las actitudes y prácticas políticas entre la población adulta son difíciles de cambiar. Afortunadamente, sin embargo, desde la caída de los regímenes comunistas ha crecido la literatura que estudia, desde una perspectiva científica y rigurosa, el cambio en la cultura política de los adultos y las condiciones más convenientes para que la educación cívica pueda lograrlo.⁹ El primer hallazgo fundamental que el IFE debe rescatar de esta literatura es que las competencias cívicas difícilmente pueden desarrollarse en una sola sesión. El segundo es que el desarrollo de competencias cívicas requiere acción gradual y continuada; es decir, reafirmación de dinámicas y métodos, así como incremento gradual de complejidad.¹⁰ Enfoques de competencias que incorporan estos hallazgos ya están en marcha en países como Colombia, el Reino Unido y Panamá. El IFE está en la vanguardia respecto al conocimiento de estos hallazgos científicos, y este conocimiento exige que afine sus métodos de diseño, desarrollo y aplicación de programas de educación cívica. Ambos hallazgos se incorporan al diseño y planeación de esta estrategia, en lo que toca a la definición de nuestra población objetivo, al diseño y gestión de programas.

⁸ El "Programa de Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado", desarrollado a lo largo de este 2006, es apenas la primera experiencia de trabajo con población adulta que se ha tenido en IFE bajo el modelo de educación por competencias. Si bien este enfoque ya se había venido trabajando en el programa *Educación para la Democracia*, cuyo público objetivo está constituido por alumnos de educación básica, este modelo no había sido generalizado a público adulto. Los talleres con que cuenta la DECEYEC, y que se han instrumentado con población adulta son dos: el "Taller de Educación Ciudadana" y el "Proyecto Ciudadano para Adultos", que aunque promueven el desarrollo de ciertas habilidades, actitudes y conocimientos, no fueron diseñados ni desarrollados con el enfoque de competencias.

⁹ Véase, por ejemplo, Arthur Lupia, "Deliberation Disconnected: What it Takes to Improve Civic Competence", *Law and Contemporary Problems*, 2002, num.3; Arthur Lupia y Matthew D. MacCubbins, *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?*, 1998; William J. McGuire, "Attitudes and Attitude Change", en *Handbook of Social Psychology*, Elliot Aronson & Gardner Lindzey, 1985; Russell Dalton, "Communists and Democrats: Democratic Attitudes in the Two Germanies", *British Journal of Political Science* 24 (1994) y Richard Rose, William Mishler y Christian Haerpfer, *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998.

¹⁰ Finkel, "Can Democracy Be Taught?", *Journal of Democracy*, 2003, num.4, p.142.

También está demostrado que el éxito de la educación cívica depende en gran medida de la percepción que la población tenga de la agencia o institución que la imparte. Respecto de esto es necesario tomar en cuenta que, después del proceso electoral federal de 2006, el IFE podría encontrar dificultades inéditas en sus tareas de educación cívica. Será necesario que el IFE refuerce al apoyo a las Justas Ejecutivas Distritales con recursos mediáticos –una campaña para dar impulso a la educación cívica sería conveniente-, humanos y financieros.

3. Las competencias a desarrollar

El Programa Estratégico de Educación Cívica considera que “la participación política, la ciudadanía, la confianza en las instituciones y el capital social son elementos para una democracia de calidad”. El PEEC parte de la noción liberal de las cuestiones mínimas que hacen funcionar a la democracia como una serie de reglas de gobierno, pero agrega los conceptos republicanos de participación y capital social y la define como el “arreglo de las instituciones que se constituyen en gobierno gracias tanto a la práctica libre, directa y secreta de los votos, como a la participación de ciudadanos que se reconocen en el ejercicio tolerante y razonado de la deliberación pública”.¹¹ Esta es ciertamente una definición ambiciosa para un país que ha adoptado la democracia recientemente, pero es una definición asequible y valiosa. Una visión como esta supone que el ciudadano tiene interés en informarse, capacidad de juicio político, capacidad de exigir cuentas y reclamar ante abusos, interés en el debate público y la vida asociativa. Pero los ciudadanos así no nacen; se hacen.

Como se ha dicho arriba, en la DECEyEC nos proponemos por primera vez elaborar y proponer programas de educación cívica para la población adulta basados en un enfoque de competencias que sea susceptible de aplicación y evaluación serias. Como primer paso, hemos llegado a la conclusión de que las competencias mínimas suficientes para el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia democrática parten de un núcleo conformado por tres tipos de habilidades, actitudes y conocimientos: 1) saber que por vivir en un régimen democrático los ciudadanos mexicanos tenemos derechos, obligaciones, la oportunidad de escoger entre varias opciones políticas de gobierno y la responsabilidad de vigilar su desempeño; 2) tener las habilidades y aptitudes necesarias para hacer valer nuestros derechos, cumplir nuestras obligaciones, escoger nuestra opción preferida de gobierno y exigir cuentas a nuestras autoridades; y 3) saber cómo -y tener la disposición y habilidad para- defender nuestros intereses dentro del marco de las instituciones democráticas. Este núcleo supone que un ciudadano competente conoce sus derechos y obligaciones ciudadanos, cuenta con las habilidades suficientes para defenderlos cuando son violados, conoce las características básicas del régimen (representatividad, Estado de derecho), sus instituciones más importantes (poderes formales y fácticos), tiene la disposición para utilizar estos conocimientos y sabe cómo hacerlo (cómo negociar, manifestarse, acceder al sistema judicial, etc.)¹², es capaz de participar en las decisiones públicas que afectan a su comunidad; y tiene una actitud positiva con respecto a la democracia como forma de gobierno y de convivencia. Por tanto, las competencias cívicas han de

¹¹ IFE, *Programa Estratégico de Educación Cívica*, México, 2005, p.18.

¹² Esta definición es compatible con aquella del “ciudadano suficientemente bueno” que ha hecho el teórico de la democracia más reconocido de este tiempo, Robert Dahl: el que posee incentivos suficientemente fuertes para conocer sus propios intereses y las opciones políticas que los promoverán con mayor probabilidad, así como incentivos fuertes para actuar en beneficio de estas opciones (“The Problem of Civic Competence”, *Journal of Democracy*, 1992, num.4, p.48).

entenderse como un conjunto de conocimientos, actitudes y habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, individuales (autoconocimiento) y colectivos (identidad y participación activa) que, bien articulados, permiten que el ciudadano defienda sus derechos, participe democráticamente, conviva en democracia y valore la diversidad.¹³

Este núcleo de competencias mínimas sirve de base para este enfoque de educación cívica mediante el desarrollo de competencias. Debido a que todos poseemos lo que provisionalmente llamaremos capacidad de juicio político (algún sentido de moral y justicia), *todos* tenemos el potencial de observar y participar de manera informada y crítica en los asuntos de la política que nos interesan. Es la posesión de esa capacidad igual de juicio lo que justifica un sistema político democrático y es precisamente la capacidad de juicio político que todos compartimos el punto teórico en el que confluyen las dos corrientes filosóficas contemporáneas más importantes que estudian el tema de la ciudadanía: el liberalismo y el comunitarismo.¹⁴ Así pues, **por su dimensión moral, la adquisición de competencias ciudadanas representa un avance cognitivo y emocional que permite a cada persona tomar decisiones individuales y autónomas, tanto como realizar acciones teniendo en cuenta un bien colectivo.**¹⁵ Para desarrollar aquella capacidad y adquirir estas competencias en la población adulta servirá nuestra estrategia 2007-2010.

Se han determinado cuatro competencias mínimas específicas a desarrollar en los ciudadanos a fin de que puedan llevar a cabo un ejercicio activo y efectivo de su ciudadanía. Cada una engloba una serie de habilidades, conocimientos y actitudes que se desarrollarán de forma gradual y en orden de complejidad:

Exigir el respeto a los derechos básicos. El ciudadano se reconocerá a sí mismo como un sujeto de derechos y será capaz de exigir su cumplimiento por parte del Estado y los particulares, a quienes, a su vez, reconocerá como portadores de derechos. Valorará la importancia de las leyes para la regulación de la convivencia social y la solución de conflictos, a su vez que hará suyos los principios de legalidad y de justicia. Será capaz de reconocer la violación de un derecho fundamental y dirigirse a las instancias adecuadas para su denuncia mediante el uso eficaz de los distintos procedimientos normativos.

Participación colectiva organizada. Los ciudadanos reconocerán la importancia de tomar parte de las decisiones o acciones que involucran a la colectividad y que afectan la vida pública. Esta competencia implica el interés por participar en los asuntos públicos, conocimientos sobre el marco

¹³ Ministerio de Educación Nacional de Colombia, *Guía Estándares básicos de competencias ciudadanas. Formar para la ciudadanía ¡Si es posible!*, Colombia 2004, p.8 Consultado en internet <http://www.mineducacion.gov.co/1621/propertyvalue-31534.html>

¹⁴ Véase el trabajo de uno de los autores más representativos del republicanismo cívico, Ronald Beiner, titulado precisamente *El juicio político*, México, FCE, 1997. Véase un muy buen resumen de esta literatura y de cómo el juicio político es el punto de encuentro entre liberales y comunitaristas en Gabriela Fernández, "La ciudadanía en el marco de las políticas de educación", *Revista Iberoamericana de Educación*, 2001, num.26, pp. 167-199. Esta autora señala que hay cuatro competencias cruciales: 1) conciencia de la incidencia de la acción individual en el colectivo, y responsabilidad frente a las opciones adoptadas, 2) capacidad de juicio crítico y de decisión informada, 3) noción integral de la propia realidad y de otras realidades y 4) interés y movilización por participar activamente en la búsqueda del bienestar personal y social (*ibid.*, p.196).

¹⁵ *Ibid* p. 8

legal y el funcionamiento de las instituciones, poseer habilidades de comunicación, diálogo, organización, planeación y resolución pacífica de los conflictos.

Ejercer un voto libre y razonado. El ciudadano será capaz de reconocer la importancia del voto como instrumento para incidir en las políticas públicas, de conformidad con sus intereses y aspiraciones. Asimismo, tendrá la capacidad para decidir libremente con base en una discusión informada y tolerante de los problemas colectivos. Considerará las distintas opciones políticas de manera crítica y comprenderá los alcances estratégicos del voto.

Convivir democráticamente. La convivencia democrática implica la expresión cotidiana de los valores de la democracia en el entorno inmediato del ciudadano: la familia, la escuela, el trabajo, el vecindario etc. Es necesario que se desarrollen, en la práctica de los procedimientos democráticos, valores tales como la tolerancia, el diálogo, el aprecio a la diversidad, la solución pacífica de los conflictos y el reconocimiento de que un ciudadano de una democracia contemporánea pertenece simultáneamente no sólo a una, sino a muchas colectividades que definen su bienestar e identidad. Esta competencia es fundamental para desarrollar en los ciudadanos el aprecio por la democracia como forma de vida.¹⁶

Así pues, hemos llegado a deducir que las competencias cívicas mínimas –es decir, los conocimientos, actitudes y habilidades- para el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia democrática se pueden promover alrededor de tres *ejes de contenido*:

1. Conocer los derechos ciudadanos básicos que otorga la Constitución.
2. Conocer y apreciar la democracia como forma de gobierno.
3. Reconocer la diversidad de nuestras pertenencias en la comunidad política democrática.

Estos ejes de contenido se distribuyen de manera paralela en tres programas con temática distinta, que contemplan varias fases de aplicación y evaluación para desarrollar los niveles de competencia de manera ordenada y consecutiva. Los programas específicos que parten de cada uno de estos ejes se explicarán abajo.

Con esta estrategia desarrollaremos en nuestra población objetivo competencias básicas (capacidad de diálogo, argumentación y planeación, de escuchar atentamente y preguntar efectivamente) y competencias complejas (solucionar conflictos por medio de la mediación, acuerdo o consenso, ejercer monitoreo e influencia en la política pública).

¹⁶ A fin de ver el desglose de conocimientos, habilidades, valores y actitudes que comprenden cada competencia puede consultarse el anexo correspondiente.

3. POBLACIÓN OBJETIVO

A lo largo de este documento enfatizamos cuatro objetivos: 1) aplicar el enfoque de competencias a la educación cívica para población adulta, 2) hacer un diseño riguroso de programas, de manera que incorporemos los hallazgos científicos sobre las maneras más eficientes de impartir educación cívica y estemos en la capacidad de aplicarlos real y concienzudamente, 3) permitir que los programas puedan adaptarse a las condiciones específicas de cada lugar y población (como parte de nuestra *visión nacional con enfoque local*¹⁷) sin que pierdan la esencia de sus métodos y contenidos, y 4) evaluar seriamente el impacto cuantitativo y cualitativo de nuestros programas.

A su vez, estos objetivos plantean cinco exigencias muy concretas a la hora de definir una población objetivo. Primero que nada, debe ser posible que trabajemos con la misma población en varias sesiones, porque de otra manera la aplicación de los programas perdería impacto y sus contenidos – que deben estar integrados- perderían sentido. En segundo lugar, debe ser población cuyas actitudes, habilidades, conocimientos y acciones puedan evaluarse a lo largo del tiempo. En tercer lugar, debe ser población cuyo ámbito de vida en la comunidad les permita poner en práctica lo aprendido, de manera que los programas de educación cívica puedan articularse de la manera más inmediata posible con la experiencia.¹⁸ En cuarto lugar, debe ser población claramente inserta en un contexto social local definido, lo que nos permitiría definir indicadores, así como permitirá a los vocales utilizar ejemplos y dinámicas específicos para cada grupo de población de manera que los programas de educación cívica resulten relevantes, útiles y significativos.¹⁹ En quinto y último lugar, debe ser población potencialmente *detonadora* de comportamientos ciudadanos imitados; i.e. población cuyo comportamiento y ejemplo sean punto de referencia para las actitudes y comportamiento de sus conciudadanos.

Estas exigencias parten del reconocimiento del IFE de que, por coherencia, no puede seguir supeditando la sistematización en la aplicación de la educación cívica a la consideración “políticamente correcta” de atender a *toda* la población, cosa que está fuera de su alcance institucional y que impediría cualquier evaluación rigurosa. Para acercarse al objetivo de atender a

¹⁷ PEEC, p.68.

¹⁸ Los hallazgos del estudio comparativo de Steven Finkel arrojan la siguiente conclusión: “Uno podría decir que la experiencia es crítica para el aprendizaje de las actitudes y el comportamiento democráticos; así pues, una educación cívica bien concebida impulsa el *aprender haciendo*” (art.cit., p.148). Por otro lado, Lupia ha mostrado que es difícil que la deliberación común y corriente mejore las competencias cívicas. Según él, todo esfuerzo educativo debe ganar tres batallas antes de suponer que ha cambiado actitudes, conocimientos y habilidades: 1) la batalla porque el argumento capte la atención de un público; 2) la batalla porque el argumento se quede en la memoria del público, y 3) la batalla porque el argumento transmitido supere a otras opciones. Es decir que la persuasión requiere estudiar al público detenidamente, diseñar programas especiales para este y tener herramientas para transmitirle un argumento (“Deliberation...”, art.cit, pp. 142-149).

¹⁹ Según Elkin, el contexto más propicio para desarrollar las competencias cívicas es el ámbito local, donde el público puede formar su juicio alrededor de problemas, hechos y personas con nombres conocidos. Por otro lado, Jonathan Fox ha mostrado que el grado de democratización del gobierno local afecta los prospectos para un gobierno nacional democrático. Al seleccionar los grupos de población estratégica adulta para la educación cívica impartida por el IFE hemos tenido en cuenta la importancia de que los ciudadanos desarrollen competencias cívicas en el marco de sus instituciones locales efectivas, donde sus acciones, juicios y demandas pueden hacer una diferencia que les de sentido de eficacia ciudadana. Creemos que de esta manera nuestra visión nacional con enfoque local puede tener efecto en la democratización del país.

toda la población sería necesario que las campañas mediáticas del IFE sirvieran, por lo menos en los años no electorales, como instrumento estratégico de cobertura para conectar y dar a conocer los procesos de educación cívica desarrollados a lo largo de toda la república.

A raíz de la formulación del PEEC, el IFE ha dado pasos muy importantes en el camino, tanto para reconocer sus limitaciones, como para potenciar al máximo sus capacidades institucionales y focalizar sus esfuerzos con el objetivo de tener resultados evaluables. Como organismo público sujeto de rendición de cuentas a la ciudadanía, el IFE ha asumido este compromiso de congruencia. El paso siguiente es superar la catalogación y cuantificación de acciones y hacer una evaluación real del impacto cualitativo de sus acciones en materia de educación cívica.

| GRUPO DE POBLACIÓN | IMPORTANCIA ESTRATÉGICA |
|--|---|
| Beneficiarios de programas sociales (principalmente jefas de familia) | Son la primera instancia de socialización para el futuro ciudadano por ser transmisoras de conocimientos y valores en la familia. En especial, las jefas de familia vocales o beneficiarias de un programa social tienen relevancia en sus comunidades. |
| Maestros de aula (incluyendo a estudiantes normalistas) | La escuela es la segunda instancia de socialización de los ciudadanos, de manera que los maestros son transmisores de conocimientos y valores. Pero sobre todo, en localidades de alta marginación, los maestros son un referente para la comunidad. |
| Líderes e integrantes de organizaciones civiles (sindicatos, cooperativas, organizaciones gremiales e identitarias) | Son actores sociales y políticos que reproducen al interior de sus organizaciones normas y comportamientos que influyen en las actitudes y comportamientos de la población adulta respecto a la política. ²⁰ |
| Autoridades locales (comunales y municipales) | Son los actores políticos formales con los cuales el ciudadano tiene mayor contacto, de manera que sus actitudes, comportamientos y respuestas ante las demandas ciudadanas son un factor muy poderoso cuando los ciudadanos adultos |

Basados en estas razones hemos determinado los siguientes grupos de población estratégicos:

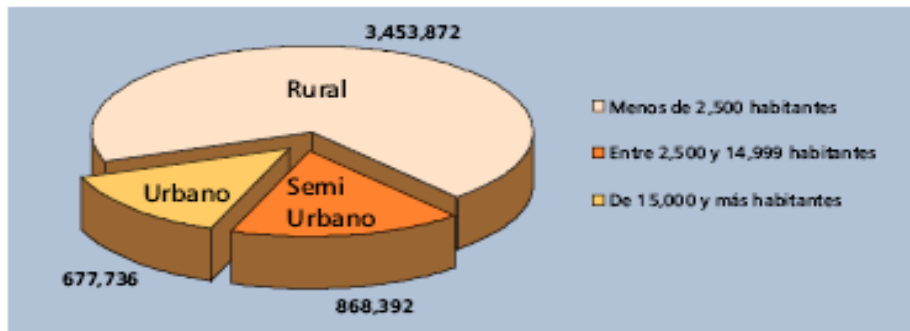
entran en contacto con la política.

Los grupos que hemos elegido como estratégicos entre la población de altos niveles de marginación forman un conjunto plural -familia, escuela, sociedad civil y gobierno local- que nos permitirá cumplir las exigencias y lograr los objetivos señalados arriba: diseñar programas ad hoc, aplicarlos de manera sistemática a lo largo del tiempo, construir indicadores y observar consecuencias –porque el comportamiento de todos estos grupos es un referente para la comunidad. Sobre todo, tendremos por fin las herramientas necesarias para medir el impacto de nuestras acciones año con año desde 2007 hasta 2010.

Respecto del grupo de *beneficiarios de programas sociales*, los programas de desarrollo social son campo fértil para implementar nuestros programas de educación cívica (mediante los acuerdos interinstitucionales necesarios), al estar dirigidos, en primera instancia, a madres de familia (sin ser las únicas), quienes tienen un gran compromiso con el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de sus familias. Además, al estar integradas a un padrón institucional, facilitan el trabajo de evaluación y seguimiento de los programas en municipios de alta marginación (véase más abajo la gráfica 1 y en el anexo el cuadro 2 de cobertura por índice de marginación y desarrollo humano 2005). Por ejemplo, al 31 de marzo de 2006 el programa *Oportunidades* atendía a 4'938,600 familias, distribuidas en 85,805 localidades de 2,435 municipios en las 32 entidades del país con 5'256,300 becarios, y a 1'227,909 familias en 16,534 localidades indígenas.²¹

Este grupo de población es importante por otra razón: estudios recientes del PNUD y Sedesol²² sobre el uso político de programas sociales han concluido que, en la cadena de organización y distribución de programas sociales, el eslabón más susceptible de incurrir en prácticas de uso político de estos programas es el enlace municipal, es decir el último de los funcionarios de Sedesol que entra en contacto con la población beneficiaria. A partir del convenio de colaboración que ya existe entre el IFE y la Sedesol podría buscarse un acuerdo específico de cooperación que comprometiera a los enlaces municipales a trabajar de cerca con los vocales, facilitadores y talleristas del IFE en las localidades más vulnerables del país, lo cual ayudaría a prevenir que estos enlaces incurrieran en prácticas indebidas posteriormente.²³

Gráfica 1. Porcentaje de cobertura del programa Oportunidades (2005)



| Grado de marginación | No. de municipios | Porcentaje de cobertura |
|----------------------|-------------------|-------------------------|
| Muy alto | 389 | 90.6 |
| Alto | 906 | 66.0 |
| Medio | 486 | 40.6 |
| Bajo | 417 | 21.3 |
| Muy bajo | 237 | 5.7 |
| Total | 2,435 | 25.0 |

Total de hogares beneficiarios de Oportunidades respecto del total de hogares en el municipio (según el XII Censo General de Población y Vivienda 2000).

Respecto de los *maestros de aula*, según datos de la SEP, hay 1'150,188 profesores de educación básica en servicio, entre docentes y directivos, lo que nos abre un gran espectro de posibilidades para trabajar proyectos de educación cívica con ellos (véanse datos por Estado en el cuadro 3 del anexo). Ahora bien, es importante aclarar que los maestros no serán capacitados como multiplicadores, sino como ciudadanos, por lo cual será necesario fortalecer los incentivos para convocarlos fuera de los canales formales tradicionales como el sistema de la carrera magisterial.

Para el grupo de *líderes e integrantes de organizaciones civiles*, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) hace una clasificación de éstas por el tipo de actividad a la que se dedican, lo cual ilustra la variedad de intereses en la sociedad civil y muestra que habría posibilidad de trabajar competencias cívicas con la mayoría de los perfiles de estas organizaciones.²⁴ Hay 3,929 OSC registradas en todo el país, con un promedio de 122.75 por entidad. (Véase la cifra exacta por estado en el cuadro 4 del anexo).

Por último, las *autoridades locales (comunales y municipales)* son las figuras de gobierno más cercanas a la población. Su importancia para la interiorización exitosa de las competencias cívicas es de primer grado porque en la edad adulta son las experiencias con estas figuras las que determinan la posibilidad de cambiar actitudes fundamentales relacionadas con la valoración de la democracia, la participación política y el sentido de eficacia.²⁵ Lamentablemente, según datos aportados por la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales 2004* de Sedesol, aunque los municipios con mayor grado de marginación tienen prioridad para la política social, son éstos los que cuentan con menores capacidades institucionales para participar activamente en ella, entre otras cosas, porque el nivel de estudio de los presidentes no supera el bachillerato (lo que es extensivo al

resto de los funcionarios de los municipios) y porque sólo 31% de los presidentes municipales tiene experiencia previa en cargos públicos.

4. ALIADOS ESTRATÉGICOS

Se consideran estratégicas para los programas del PEEC las Instituciones que atienden a uno o varios grupos de la población objetivo --beneficiarios de programas sociales, maestros de aula, líderes de organizaciones civiles y autoridades locales.

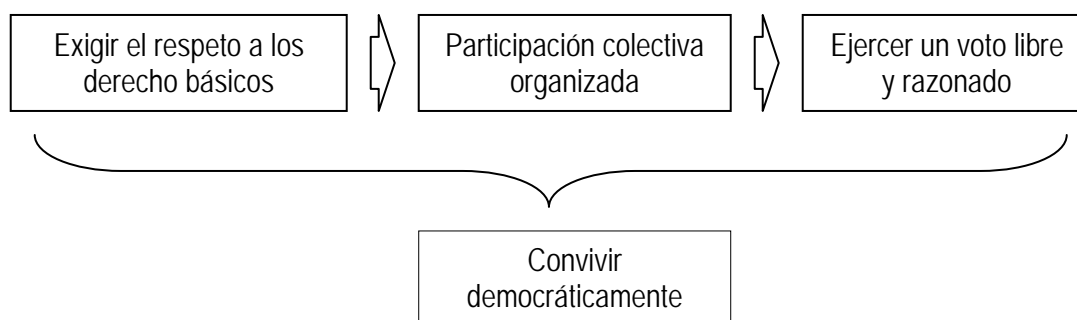
De acuerdo con lo anterior, las siguientes instituciones públicas son aliados clave para colaborar con el IFE en la ejecución de los proyectos de educación cívica y facilitar el proceso de seguimiento y evaluación de los cambios generados en las competencias cívicas de los ciudadanos atendidos:

| ACTOR | CONTRIBUCIÓN |
|--|--|
| Sedesol <i>Coordinación Nacional de Oportunidades</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Localizar a los grupos objetivo (mujeres beneficiarias). • Facilitar el espacio para desarrollar el programa dentro de su agenda. |
| SEP <i>Coordinación de PRONAP y/o PROMEP</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Localizar los grupos objetivo (maestros en municipios de alta marginación) • Facilitar el espacio para desarrollar el programa dentro de su agenda. |
| CDI <i>Delegados de las regiones indígenas</i> <i>Sistema Nacional de Radiodifusoras Culturales Indígenas</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar guías-traductores. • Apoyo para la ubicación de los líderes o autoridades locales. • Difusión de contenidos educativos. |
| INEA <i>Oportunidades</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de los programas en la capacitación a los profesores para su posterior implementación con los grupos de personas de 15 y 34 años sin educación básica concluida. |
| UAM-Iztapalapa <i>Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar la base de datos de organizaciones a nivel local cuyo perfil es relevante para recibir educación cívica. |
| Secretaría de la Función Pública. | <ul style="list-style-type: none"> • Lograr un convenio específico que facilite realizar proyectos de intervención educativa en los que las autoridades locales serán el público objetivo . |

5. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN CÍVICA

En el apartado anterior se expusieron las competencias ciudadanas que el IFE desarrollará en la población adulta durante el período 2007-2010. Como se mencionó, la estrategia consiste en promover el desarrollo de competencias incrementando de forma gradual los niveles de complejidad.

El siguiente esquema presenta el orden para desarrollar las competencias propuestas. La secuencia responde a un orden lógico para el ejercicio de las competencias, así como a los tiempos del IFE:



Dado que *saber exigir que se respete un derecho, participar colectivamente de forma organizada y ejercer un voto libre y razonado* son conjuntos de competencias (o competencias generales) que requieren información específica, diferenciada y complementaria, proponemos que se promuevan por etapas y no simultáneamente.

En el caso de la competencia general denominada *convivir democráticamente*, consideramos que se debe desarrollar de manera paralela y continua junto con las otras tres, pues ésta se refiere fundamentalmente al desarrollo de actitudes, más que al aprendizaje de conocimientos teóricos o habilidades técnicas. Esta competencia es de suma importancia, ya que al hacer referencia a los valores mínimos que todo ciudadano debe poseer para convivir de manera pacífica en una sociedad, es fundamental que se desarrolle como eje transversal y comprenda el ejercicio de todo derecho y deber ciudadano.

Como resultado de esta reflexión, hemos propuesto la instrumentación de tres programas diferenciados y complementarios, los cuales tienen como eje cada una de las competencias generales mencionadas anteriormente, excepto la de *convivir democráticamente*, que como se explicó, se desarrollará de manera transversal. Los programas propuestos son los siguientes:

1. Educación para el Ejercicio de los Derechos Ciudadanos Básicos.
2. Educación para la Participación Colectiva Democrática.
3. Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado.

Cada uno de estos programas contribuirá en el cumplimiento de las metas que de acuerdo con el PEEC han sido programadas para el 2010, como puede observarse en el siguiente cuadro:

| PROGRAMA | COMPETENCIA GENERALES | METAS |
|--|--|---|
| EDUCACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS BÁSICOS | Exigir el respeto a los derechos básicos | Incremento de población que posee conocimientos mínimos de los derechos ciudadanos básicos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| | | Incremento de población que posee las habilidades y actitudes mínimas para ejercer los derechos ciudadanos básicos establecidos en la Constitución. |
| | | Incremento del nivel de interés ciudadano en asuntos públicos |
| EDUCACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA DEMOCRÁTICA | Participación colectiva organizada | Incremento de población que posee un nivel mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes para la convivencia democrática. |
| | | Incremento del nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre las instituciones públicas (para disminuir la desconfianza derivada del prejuicio y el desconocimiento). |
| | | Incremento del nivel de interés ciudadano en asuntos públicos. |
| | | Incremento de población que dice apoyar a la democracia sobre otras formas de gobierno. |
| | | Incremento de población que posee las competencias básicas para organizarse colectivamente para defender sus intereses. |
| | | Incremento de población que posee las competencias básicas para participar en espacios relevantes de gestión y decisión a nivel local. |
| EDUCACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL VOTO LIBRE Y RAZONADO | Ejercer un voto libre y razonado | Incremento de población que posee un nivel mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes para la convivencia democrática. |
| | | Incremento de la población que posee las competencias mínimas necesarias para ejercer un voto libre y razonado. |
| | | Incremento del nivel de interés ciudadano en asuntos públicos. |
| | | Incremento de población que dice apoyar a la democracia sobre otras formas de gobierno. |
| | | Incremento de población que posee un nivel mínimo de conocimientos, habilidades y actitudes para la convivencia democrática. |

Ejecutar programas de educación cívica en todo el territorio nacional no es sencillo y menos aún tratándose de población adulta y con las características que hemos señalado. Por ello es necesario diseñar una estrategia educativa que tenga posibilidades reales de dar continuidad y seguimiento a las acciones realizadas para el desarrollo de las competencias propuestas.

Sabemos que el desarrollo de competencias, al referirse no sólo a la adquisición de conocimientos, sino incluir la incorporación de habilidades y el fortalecimiento o incorporación de nuevas actitudes y valores, requiere de acciones educativas de larga duración. Es por ello que consideramos pertinente instrumentar cada programa durante todo un año, de tal forma que durante cada año del período 2007-2010 se aplique uno de los programas propuestos de acuerdo con el siguiente cronograma:

| Programa | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|------|------|
| Educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos | | | | |
| Educación para la participación colectiva democrática | | | | |
| Educación para el ejercicio del voto libre y razonado | | | | |
| Congreso Nacional de Educación Cívica | | | | |

Entre 2005 y 2006 se diseñó y aplicó un programa piloto que, por los tiempos institucionales, se centró en promover la participación electoral: *Educación para el ejercicio del voto libre y razonado*. Mediante este programa se aplicaron, por primera vez, las líneas de trabajo definidas en el PEEC y se derivaron 300 proyectos distritales orientados ya al desarrollo de competencias ciudadanas en la población objetivo. Esta primera experiencia representó un valioso aprendizaje institucional en lo referente a métodos de planeación y se ve reflejada ahora en la secuencia estratégica de los nuevos programas.

Esta secuencia responde a que los ciudadanos, antes que nada, deben reconocerse como tales. En palabras de Hanna Arendt, “[...] la ciudadanía es el derecho a tener derechos, los cuales sólo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía puede conceder”.²⁶ Por definición, el ciudadano es un sujeto de derechos; sin embargo, difícilmente podrá ejercerlos si no los conoce, si no son significativos para él y no tiene la capacidad de defenderlos. De ahí la pertinencia de que el primer programa a desarrollar sea justamente el de “Educación para el ejercicio de los derechos ciudadanos básicos”, mediante el cual se fortalecerá lo que en general se conoce como “conciencia ciudadana”, la cual consiste en: a) el conocimiento de los derechos y obligaciones ciudadanas mínimas; b) la identificación del Estado como responsable de su traducción en leyes y políticas que aseguren su realización; c) el conocimiento de las formas legítimas para hacerlos efectivos y d) un conocimiento básico de las instituciones políticas, en especial las de su comunidad, que están llamadas a proteger sus derechos y a las cuales puede acudir en caso de que éstos hayan sido violados.

Este programa será una introducción general de los derechos civiles, políticos y sociales contemplados en nuestra constitución, haciendo especial énfasis en los civiles, al reconocer, en primer lugar, el rezago que existe en México respecto a su conocimiento y ejercicio y, en segundo lugar, que histórica y teóricamente son los fundamentales para el establecimiento exitoso de la democracia.²⁷

Sólo después de que el ciudadano se haya reconocido como sujeto de derechos estará en posibilidad de desarrollar competencias más complejas para organizarse de manera colectiva y perseguir fines comunes. Por ello el segundo programa será el de “Educación para la participación colectiva democrática”, el cual tiene la intención de fortalecer en los ciudadanos las habilidades,

actitudes y conocimientos mínimos suficientes para organizarse con otros que poseen necesidades e intereses similares, de manera pacífica y democrática, para participar o influir en la toma de decisiones colectivas.

Destinar el programa "Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado" para el último año del período responde a una estrategia relacionada con la programación constitucional de los procesos electorales federales y, por lo tanto, con los tiempos institucionales. Como sabemos, el siguiente proceso electoral federal se llevará a cabo en el periodo 2008-2009, por lo que será pertinente desarrollar la competencia del ejercicio del voto durante el proceso electoral con el fin de obtener mejores resultados.

Como actividad de cierre de los programas del PEEC, proponemos realizar el Congreso Nacional de Educación Cívica en el año 2010, mediante el cual convoquemos a realizar diversos foros regionales y una reunión nacional en los que los involucrados en la instrumentación de los proyectos (IFE y sus aliados estratégicos), así como expertos nacionales y extranjeros, analicen los resultados con miras a la planeación de un nuevo programa estratégico de educación cívica.

6. FOCALIZACIÓN

Una de las innovaciones más importantes en la instrumentación de los programas de educación cívica del Instituto, a partir de la aprobación del PEEC, es la focalización. Ésta no es solo necesaria para favorecer la eficacia y eficiencia de las políticas de educación cívica, es decir, no es exclusivamente una medida de racionalidad administrativa. Cuando se trata de políticas públicas que buscan desarrollar competencias ciudadanas en una sociedad caracterizada por su amplia diversidad y desigualdad social, económica y cultural, la focalización es requisito indispensable para asegurar la viabilidad y justificar la utilidad social de las mismas políticas. Es por eso que el PEEC tiene entre sus principios rectores la “visión nacional con enfoque local” y la focalización “a quienes enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos”.

De acuerdo con la experiencia previa del diseño e instrumentación del programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”, los procedimientos que garantizan la realización de los dos principios rectores mencionados en el párrafo anterior pueden resumirse de la siguiente manera:

Visión nacional con enfoque local

La DECEyEC es responsable de crear un marco general (“programa”), el cual, desde una visión nacional, y fundamentado en sólidos argumentos teóricos y empíricos, defina objetivos (desarrollo de competencias cívicas básicas), destinatarios estratégicos, políticas sobre contenidos y modalidades de las acciones educativas, y los criterios y normas que sean necesarios para cumplir los objetivos del programa. De manera complementaria, las Juntas Distritales Ejecutivas²⁸ son responsables de traducir la estrategia general del programa en proyectos específicos de intervención educativa coherentes con los contextos locales.

Visto en su totalidad, el programa consiste en un amplio y complejo conjunto de acciones educativas estructuradas en trescientos proyectos distritales que buscan desarrollar competencias cívicas concretas en diversos contextos sociales y culturales. El programa le da unidad y coherencia institucional a las políticas de educación cívica; los proyectos favorecen su viabilidad y eficacia al adaptar la estrategia general a condiciones y necesidades específicas. Este es un esquema que permite al Instituto llevar a cabo su función de educación cívica mediante políticas públicas que son, en su diseño, instrumentación y evaluación, nacionales y locales al mismo tiempo.

Focalizado a quienes enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos

De acuerdo con el PEEC, quienes enfrentan mayores dificultades para el ejercicio de sus derechos son los ciudadanos que viven en condiciones de pobreza y son víctimas de diversas expresiones de exclusión social.²⁹ Consecuentemente, la marginación social es un indicador adecuado para definir los grupos sociales y zonas del país en los cuales deben focalizarse las políticas de educación cívica del Instituto.

El método más favorable para la focalización --esto es, que nos permita planear, dar seguimiento y evaluar el impacto de las acciones educativas-- es la selección de unidades territoriales. En este caso, por las características de los sistemas de información nacionales y de la misma organización político-administrativa del país, el municipio es la unidad territorial más conveniente.

Si articulamos las ideas mencionadas en los dos párrafos anteriores, tenemos que un procedimiento de focalización congruente con los principios del PEEC y las necesidades de gestión administrativa, se puede llevar a cabo mediante la selección de los municipios que en cada distrito presentan los valores más altos según el índice de marginación del Consejo Nacional de Población. En estos municipios, que deben incluir al menos 25% del total de municipios de cada uno de los 300 distritos electorales, las JDEs concentrarán los recursos y las acciones educativas dirigidas a los grupos de población descritos en el punto tres del presente documento. De esta manera el Instituto garantizará que la cuarta parte más marginada de la geografía electoral del país tendrá prioridad en la atención de sus necesidades de educación ciudadana.

7. EVALUACIÓN

Otra importante innovación de los programas de educación cívica del PEEC es el énfasis en la evaluación cualitativa de las políticas de educación cívica del Instituto. Por primera vez el Instituto está desarrollando mecanismos e instrumentos para medir de manera sistemática el impacto social de sus acciones de educación cívica. Esta evaluación es indispensable para potenciar el aprendizaje institucional, llevar a cabo un proceso de mejora continua, incrementar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, y un asunto fundamental: posibilitar, mediante información objetiva y sustentada en datos verificables, la rendición de cuentas del Instituto ante la ciudadanía respecto a su obligación constitucional de hacer educación cívica.

El primer ensayo de evaluación cualitativa sistemática se llevó a cabo con el programa “Educación para el ejercicio del voto libre y razonado”. El impacto social de este programa se calculó agregando los resultados logrados por cada uno de los proyectos distritales, los cuales fueron medidos por los propios VCEyEC aplicando técnicas básicas de evaluación. Si bien las necesidades de capacitación de los VCEyEC en materia de diseño y evaluación de proyectos afectaron la validez del resultado nacional agregado³⁰, la experiencia fue valiosa como un primer acercamiento a una nueva cultura institucional en el desarrollo de la función de hacer educación cívica. Gracias a esta primera experiencia se avanzó hacia una propuesta más acabada de evaluación de impacto social del PEEC, la cual se resume a continuación.

En primer lugar, es importante que los VCEyEC adquieran la capacitación necesaria para evaluar el resultado de sus proyectos distritales, es decir, comprobar mediante procedimientos válidos si sus metas se están cumpliendo. Este es un requisito indispensable para la gestión del PEEC y el logro de sus objetivos.

Sin embargo, la medición del impacto social de los programas del PEEC no debe depender de habilidades o actitudes individuales a la hora de aplicar los instrumentos de evaluación. Esto implica diseñar un instrumento universal de evaluación, diferenciado por público objetivo, que se aplique periódicamente a una muestra representativa nacional de los municipios de mayor marginación (*municipios experimentales*) previamente seleccionados en cada uno de los distritos electorales.³¹

Un equipo de especialistas (internos y externos) será el encargado de diseñar la encuesta sobre *competencias ciudadanas de población en condiciones de marginación*. Esta encuesta estará dirigida, en un primer momento, a identificar y, posteriormente, a evaluar los cambios de las competencias ciudadanas que los programas de educación cívica del Instituto se proponen desarrollar.

La encuesta se aplicará a principios del próximo año (2007), para establecer un diagnóstico base, y a finales de ese mismo año y de los siguientes hasta 2009, para medir el efecto de los programas de educación cívica que, como se explicó en el punto 5 del presente documento, se instrumentarán anualmente de manera consecutiva. El mismo equipo de especialistas diseñará la muestra representativa nacional de los municipios experimentales.

Como resultado de la aplicación de la encuesta, cada año a partir del 2007 el Instituto elaborará y presentará a la opinión pública un informe parcial del impacto social del PEEC. En el 2010, al

agregar, interpretar y sintetizar los resultados de los tres informes anuales, se tendrá la información completa para elaborar el informe global del impacto del PEEC.

Evidencia sobre el desarrollo de competencias cívicas en tres países a partir del estudio de Steven E. Finkel, "Can Democracy Be Taught?"

Este estudio de Steven E. Finkel se basó en una encuesta levantada por compañías profesionales a una muestra de individuos entrenados en cada programa, así como a un "grupo de control" demográficamente similar de conciudadanos que no tuvieron experiencia con la educación cívica, en tres países: Polonia, Sudáfrica y República Dominicana³². El cuestionario medía la participación democrática, así como el apoyo a y conocimiento de los valores, instituciones y procesos democráticos.

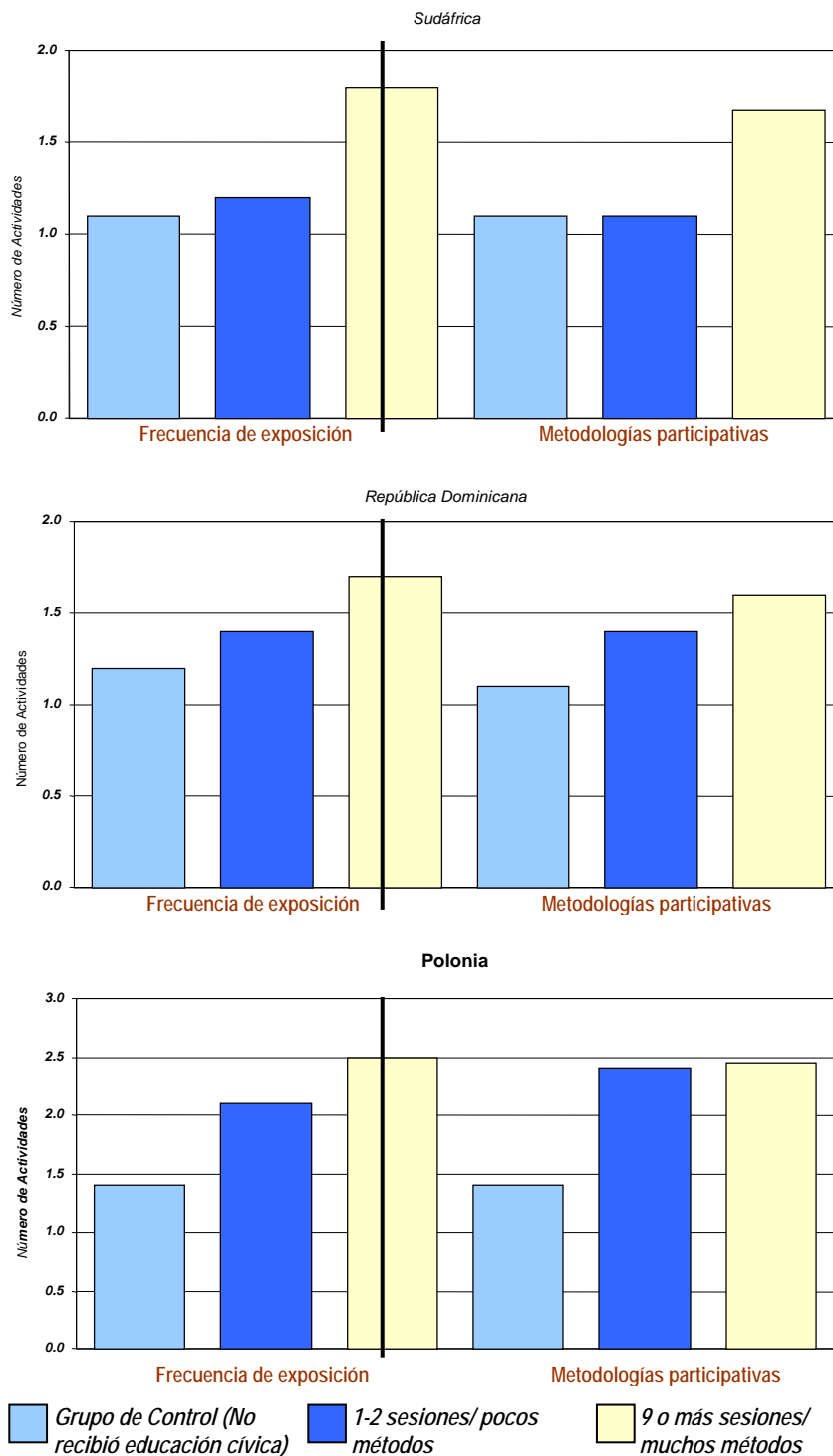
El hallazgo central de este estudio fue que la exposición a programas de capacitación en participación ciudadana se traduce directamente en mayor participación en el sistema político. Además, que:

- aquellos programas de educación cívica enfocados en la solución de problemas y la acción comunitaria que dan oportunidades a los individuos para interactuar con oficiales locales provocan un incremento mucho mayor en la participación ciudadana que se puede atribuir a 1) el mayor número de sesiones que requiere este tipo de programas, 2) los métodos creativos que usan, 3) su carácter como ejercicios abiertos de movilización política (se reúne a varios individuos con el objetivo de resolver un problema cercano a casa; hacen contacto con líderes locales, aprendiendo en el proceso cómo involucrarse en la política al nivel local)³³.
- Después de factores tradicionales como la educación y la exposición a los medios, la educación cívica fue un importante factor explicativo del nivel de tolerancia de los individuos en los tres países. Pero en los tres países ocurre un incremento en la tolerancia *sólo* cuando los individuos asistieron a tres o más sesiones.
- Los programas de educación cívica que utilizan métodos activos -jugar papeles, ejercicios de toma de decisiones grupales, dramatizaciones- ejercerán efectos más fuertes en la orientaciones individuales. Asimismo, los programas con sesiones más frecuentes arrojan resultados más poderosos que los que se aplican una sola vez.

La **conclusión** del estudio es que:

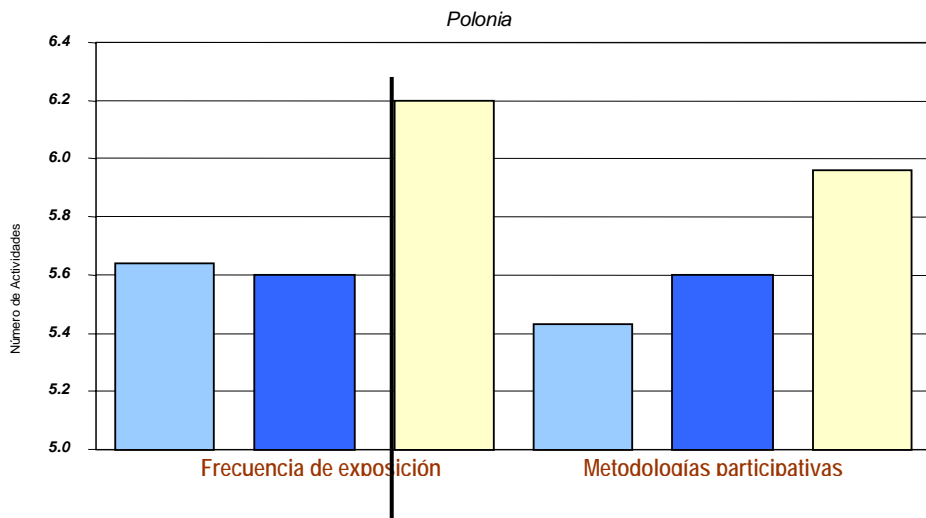
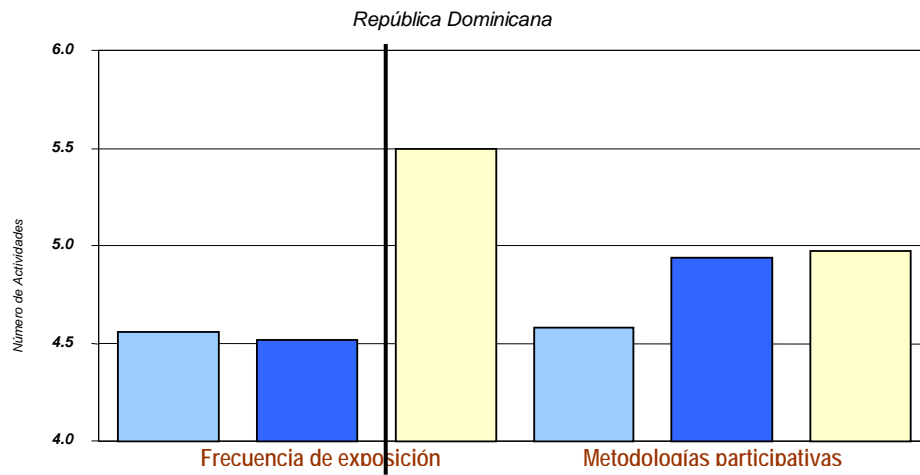
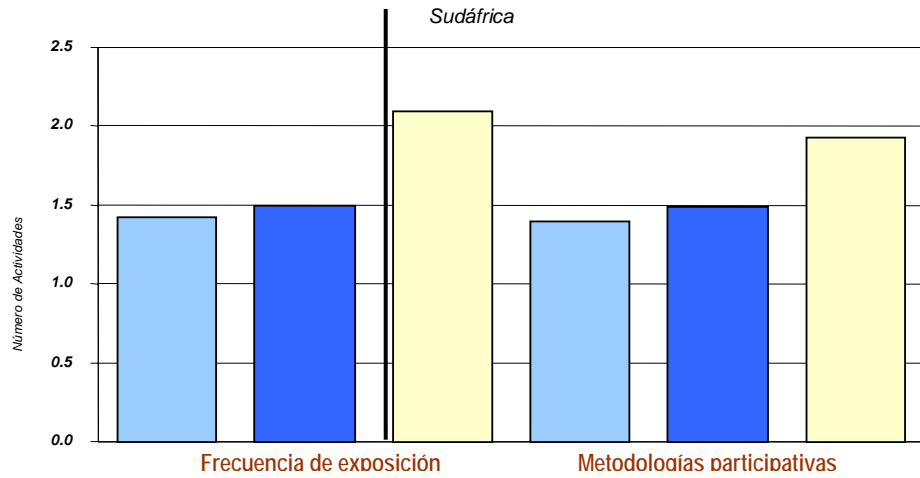
Los individuos deben ser entrenados usando métodos que los involucren activamente, si se espera que la educación cívica tenga efectos discernibles. Cuando se trata de mejorar las orientaciones democráticas de los individuos, la frecuencia y calidad de la educación para la democracia son cruciales. Los hallazgos de este estudio confirman que, bajo las condiciones adecuadas, la educación cívica puede tener efectos significativos aun en el caso de valores democráticos "difíciles de vender", como la tolerancia³⁴.

Educación Cívica y Participación Local



Fuente: Steven E. Finkel, "Can Democracy Be Taught?", *Journal of Democracy*, 2003, num. 4, p 143

Educación cívica y tolerancia política



Grupo de Control (No recibió educación cívica)
 1-2 sesiones/pocos métodos
 3 o más sesiones/muchos métodos

Cuadro 1. Desglose de las competencias cívicas a desarrollarse

| COMPETENCIA | DESCRIPCIÓN | | |
|----------------------------------|--|---|--|
| Ejercer un voto libre y razonado | CONOCIMIENTOS | HABILIDADES | VALORES Y ACTITUDES |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conoce sus derechos civiles y políticos mínimos para participar políticamente. ▪ Conoce los principios políticos, jurídicos y éticos de la democracia como forma de gobierno. ▪ Conoce y comprende las normas y leyes básicas que regulan su participación político-electoral. ▪ Conoce los procedimientos para ejercer su voto el día de la jornada. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Posee las habilidades para informarse a través de distintas fuentes, hacer una reflexión y tomar una decisión de manera autónoma, congruente con sus intereses e ideas. ▪ Posee las habilidades necesarias para ejercer su voto el día de la jornada. ▪ Identifica de qué forma los sucesos de la esfera pública repercuten en su vida cotidiana. ▪ Identifica de qué forma su aporte individual contribuye al bien colectivo. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoce a sí mismo como ciudadano, portador de derechos y obligaciones para con su comunidad política. ▪ Reconoce la importancia de los procesos electorales en la vida democrática y del voto como instrumento para la toma de decisiones colectivas y como mecanismo de transformación e incidencia ciudadana en lo público. ▪ Valora y respeta las normas y leyes básicas que regulan su participación político-electoral. ▪ Reconoce la importancia de su aporte individual para el bien colectivo. ▪ Defiende su opinión, pero también tiene la disposición de aceptar otros puntos de vista y modificar los suyos. |

| COMPETENCIA | DESCRIPCIÓN | | |
|--|---|---|--|
| Exigir el respeto a los derechos básicos | CONOCIMIENTOS | HABILIDADES | VALORES Y ACTITUDES |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conoce sus derechos civiles y políticos mínimos. ▪ Reconoce al Estado como la entidad responsable de respetar y proteger sus derechos civiles y políticos, así como de impartir justicia. ▪ Conoce los aspectos básicos de las instituciones e instancias que regulan la procuración e impartición de justicia. ▪ Conoce las obligaciones de las autoridades como respetar la ley e informar sobre sus acciones. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Tiene la habilidad de investigar a que instancias y mediante qué procedimientos puede recurrir en caso de que sus derechos sean vulnerados. ▪ Es capaz de reconocer una violación a sus derechos. ▪ Es capaz de exponer una defensa de manera escrita o verbal. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoce a sí mismo como ciudadano, portador de derechos y obligaciones para con su comunidad política. ▪ Reconoce la importancia de la denuncia para la defensa de sus derechos. ▪ Valora el estado de Derecho como medio para el mantenimiento del orden social. ▪ Defiende su opinión, pero también tiene las disposición de aceptar otros puntos de vista y modificar los suyos. |

| COMPETENCIA | DESCRIPCIÓN | | |
|------------------------------------|--|--|---|
| Participación colectiva organizada | CONOCIMIENTOS | HABILIDADES | VALORES Y ACTITUDES |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conoce sus derechos civiles y políticos mínimos para participar políticamente. ▪ Conoce los principios políticos, jurídicos y éticos de la democracia como forma de gobierno. ▪ Conoce las normas que regulan la participación ciudadana así como las formas legales y legítimas que puede adoptar. ▪ Conoce las obligaciones de las autoridades como respetar la ley e informar sobre sus acciones. ▪ Conoce los aspectos que hacen de la organización un medio para potenciar su propio poder a fin de perseguir sus intereses. ▪ Conoce las atribuciones y limitaciones de las distintas autoridades e instancias cercanas. ▪ Reconoce la importancia de los medios de comunicación y es capaz de usarlos de manera eficaz para perseguir un fin. ▪ Conoce reglas de la democracia para la toma de decisiones. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Es capaz de identificar su pertenencia a diversos grupos sociales y comunidades. ▪ Identifica de qué forma los sucesos de la esfera pública repercuten en su vida cotidiana. ▪ Identifica de qué forma su aporte individual contribuye al bien colectivo. ▪ Tiene la habilidad para reconocer problemas compartidos por otras personas o grupos e identificar necesidades colectivas. ▪ Es capaz de exponer ante los demás sus opiniones, críticas e ideas. ▪ Tiene la habilidad para resolver conflictos por medio del diálogo, la colaboración, la negociación y la aplicación de las reglas. ▪ Es capaz de argumentar de manera razonada, tanto de manera verbal como escrita. ▪ Tiene la habilidad para recolectar información relevante, procesarla y tomar una decisión congruente con los fines que se persigue la organización. ▪ Es capaz de planear, de manera colectiva, un curso de acción coherente, responsable y eficiente para perseguir un fin. ▪ Tiene la habilidad para aplicar las reglas de la democracia en la toma de decisiones. ▪ Identifica en su vida cotidiana y en el contexto de sus sociedad, los rasgos de la democracia como forma de vida. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoce a sí mismo como ciudadano, portador de derechos y obligaciones para con su comunidad política. ▪ Se reconoce como integrante de diversos grupos sociales y comunidades. ▪ Reconoce la importancia de su aporte individual para el bien colectivo. ▪ Valora la importancia de la organización como medio para potenciar su propio poder a fin de perseguir sus intereses. ▪ Valora el estado de Derecho como medio para el mantenimiento del orden social. ▪ Valora las reglas de la democracia para la toma de decisiones y la solución de conflictos. ▪ Aprecia las diferencias individuales como elemento que permite enriquecer la vida colectiva y respeta a las personas sin distinción de sus creencias, condiciones sociales, culturales, de género etc. ▪ Defiende su opinión, pero también tiene la disposición de aceptar otros puntos de vista y modificar los suyos. ▪ Valora en su vida cotidiana y en el contexto de su sociedad, los rasgos de la democracia como forma de vida. |

| COMPETENCIA | DESCRIPCIÓN | | |
|---------------------------|--|---|--|
| Convivir democráticamente | CONOCIMIENTOS | HABILIDADES | VALORES Y ACTITUDES |
| | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conoce los rasgos de la democracia como forma de vida. ▪ Conoce las reglas de convivencia social. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Es capaz de exponer ante los demás sus opiniones, críticas e ideas. ▪ Tiene la habilidad para resolver conflictos por medio del diálogo, la colaboración, la negociación y la aplicación de las reglas. ▪ Es capaz de argumentar de manera razonada, tanto de manera verbal como escrita. ▪ Reconoce que el bienestar colectivo tiene repercusiones en el bien individual. ▪ Identifica en su vida cotidiana y en el contexto de su sociedad, los rasgos de la democracia como forma de vida. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconoce como integrante de diversos grupos sociales y comunidades. ▪ Defiende su opinión, pero también tiene la disposición de aceptar otros puntos de vista y modificar los suyos. ▪ Valora la importancia del bienestar colectivo para el bien individual. ▪ Aprecia las diferencias individuales como elementos que permite enriquecer la vida colectiva y respeta a las personas sin distinción de sus creencias, condiciones sociales, culturales, de género, etc. ▪ Valora y respeta las reglas de convivencia social. |

Como se puede ver en los cuadros, algunos de los conocimientos, habilidades y actitudes incluidos para cada competencia se repiten en más de un programa. Esto es intencional, pues de esta forma aseguraremos que las competencias se desarrollarán de manera que se refuercen y desarrollen en un nivel de mayor complejidad con la aplicación de cada programa.

Cuadro 2. Programa Oportunidades en el contexto nacional (2005)

► Cobertura por Índice de Marginación y Desarrollo Humano

| Entidad Federativa | Familias beneficiarias ^v | Índice de marginación ^{vi} | Grado de marginación ^{vi} | IDH ^{vii} |
|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--------------------|
| 7 Chiapas | 549,567 | 2.250.727 | Muy alto | 0.7114 |
| 20 Oaxaca | 411,430 | 2.078693 | Muy alto | 0.7202 |
| 12 Guerrero | 316,101 | 2.117814 | Muy alto | 0.7334 |
| 16 Michoacán | 279,076 | 0.449131 | Alto | 0.7459 |
| 30 Veracruz | 559,991 | 1.277558 | Muy alto | 0.7498 |
| 13 Hidalgo | 197,110 | 0.877009 | Muy alto | 0.7550 |
| 32 Zacatecas | 114,673 | 0.298374 | Alto | 0.7606 |
| 21 Puebla | 385,118 | 0.720482 | Alto | 0.7632 |
| 18 Nayarit | 47,565 | 0.058135 | Alto | 0.7643 |
| 29 Tlaxcala | 51,160 | -0.184931 | Medio | 0.7681 |
| 11 Guanajuato | 230,946 | 0.079658 | Alto | 0.7697 |
| 27 Tabasco | 149,836 | 0.655399 | Alto | 0.7711 |
| 24 San Luis Potosí | 190,090 | 0.721136 | Alto | 0.7748 |
| 31 Yucatán | 133,277 | 0.381328 | Alto | 0.7798 |
| 15 México | 392,113 | -0.604600 | Bajo | 0.7804 |
| 25 Sinaloa | 128,134 | -0.099568 | Medio | 0.7820 |
| 17 Morelos | 69,595 | -0.355707 | Medio | 0.7895 |
| 10 Durango | 75,325 | -0.113897 | Medio | 0.7972 |
| 6 Colima | 16,623 | -0.687086 | Bajo | 0.8013 |
| 14 Jalisco | 155,828 | -0.760758 | Bajo | 0.8022 |
| 22 Querétaro | 75,107 | -0.107265 | Medio | 0.8042 |
| 28 Tamaulipas | 86,155 | -0.690533 | Bajo | 0.8152 |
| 26 Sonora | 62,565 | -0.755898 | Bajo | 0.8189 |
| 4 Campeche | 56,114 | 0.701699 | Alto | 0.8240 |
| 8 Chihuahua | 59,529 | -0.780070 | Bajo | 0.8257 |
| 2 Baja California | 17,891 | -1.268487 | Muy bajo | 0.8266 |
| 1 Aguascalientes | 26,245 | -0.973398 | Bajo | 0.8272 |
| 23 Quintana Roo | 47,754 | -0.359172 | Medio | 0.8286 |
| 3 Baja California Sur | 10,344 | -0.801729 | Bajo | 0.8317 |
| 5 Coahuila | 38,982 | -1.202017 | Muy bajo | 0.8318 |
| 19 Nuevo León | 47,968 | -1.392580 | Muy bajo | 0.8485 |
| 9 Distrito Federal | 17,788 | -1.529444 | Muy bajo | 0.8837 |

^v Padrón activo al bimestre noviembre-diciembre 2005 (corresponsabilidad septiembre-octubre 2005).

^{vi} Índice y grado de marginación 2000 calculado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

^{vii} Índice de Desarrollo Humano 2003 publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano, México 2004.

Fuente: <http://www.sedesol.gob.mx>

Cuadro 3. Profesores de educación básica en servicio

| Entidad federativa | Profesores en servicio de educación básica (docentes y directivos) * |
|---------------------|--|
| Aguascalientes | 11,444 |
| Baja California | 28,519 |
| Baja California Sur | 5,467 |
| Campeche | 8,664 |
| Coahuila | 27,179 |
| Colima | 6,922 |
| Chiapas | 54,387 |
| Chihuahua | 32,489 |
| Distrito Federal | 91,813 |
| Durango | 20,703 |
| Guanajuato | 52,969 |
| Guerrero | 46,683 |
| Hidalgo | 30,898 |
| Jalisco | 69,418 |
| México | 134,444 |
| Michoacán | 51,299 |
| Morelos | 15,632 |
| Nayarit | 12,818 |
| Nuevo León | 42,839 |
| Oaxaca | 48,823 |
| Puebla | 56,352 |
| Querétaro | 15,422 |
| Quintana Roo | 10,650 |
| San Luis Potosí | 31,762 |
| Sinaloa | 30,881 |
| Sonora | 24,703 |
| Tabasco | 21,514 |
| Tamaulipas | 29,446 |
| Tlaxcala | 11,930 |
| Veracruz | 84,375 |
| Yucatán | 21,263 |
| Zacatecas | 18,480 |
| Total | 1,150,188 |

Fuentes: *SEP, Estadística básica del sistema educativo nacional, en www.sep.gob.mx

Cuadro 4. OSC por entidad federativa

| Entidad federativa | OSC's * |
|---------------------|-------------|
| Aguascalientes | 50 |
| Baja California | 176 |
| Baja California Sur | 31 |
| Campeche | 42 |
| Coahuila | 176 |
| Colima | 46 |
| Chiapas | 141 |
| Chihuahua | 145 |
| Distrito Federal | 1083 |
| Durango | 99 |
| Guanajuato | 89 |
| Guerrero | 55 |
| Hidalgo | 59 |
| Jalisco | 117 |
| México | 130 |
| Michoacán | 173 |
| Morelos | 66 |
| Nayarit | 29 |
| Nuevo León | 113 |
| Oaxaca | 215 |
| Puebla | 123 |
| Querétaro | 95 |
| Quintana Roo | 52 |
| San Luis Potosí | 78 |
| Sinaloa | 68 |
| Sonora | 58 |
| Tabasco | 20 |
| Tamaulipas | 47 |
| Tlaxcala | 88 |
| Veracruz | 165 |
| Yucatán | 68 |
| Zacatecas | 32 |
| Total | 3929 |

Fuente: <http://www.osc.gob.mx/portal/buscador.aspx>