

# Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

Versión ejecutiva









**Estrategia Nacional**  
de Cultura Cívica 2017-2023  
Versión ejecutiva



#### Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

#### Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

#### Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

#### Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

#### Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

#### Director de Educación Cívica y Participación Ciudadana

Dr. Héctor Rafael Arámbula Quiñones

Comité de Expertos en Materia de Educación Cívica  
Dr. Roberto Javier Gutiérrez López  
Dr. Mauricio Merino Huerta  
Dra. Lourdes Morales Canales  
Dra. María Fernanda Somuano Ventura  
Dr. Francisco Valdés Ugalde

Coordinación editorial y cuidado de la edición  
Alberto Nava y Bárbara Lara Ramírez  
La Hoja en Blanco

Diseño gráfico editorial, diseño e ilustración de portada  
Alberto Nava

Formación  
Rosa Trujano López y Alberto Nava

Corrección de estilo  
Bárbara Lara Ramírez y Luci Bazaldúa

*Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Versión ejecutiva*  
Primera edición

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral  
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur  
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

Impreso en México. Distribución gratuita. Prohibida su venta

<b>Presentación</b>	
<b>Lorenzo Cordova Vianello</b>	<b>7</b>
<b>Acerca de la arquitectura de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023</b>	<b>13</b>
<b>Datos de contexto: población, desigualdad social y aprecio por la democracia en México</b>	<b>25</b>
<b>Marco conceptual: nociones básicas y componentes para la definición del problema</b>	<b>31</b>
I. UN PUNTO DE PARTIDA: EL DESENCANTO CON LA DEMOCRACIA. TRAZOS DE SU DESARROLLO HISTÓRICO	33
II. LAS NOCIONES BÁSICAS Y EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA	33
1. Cultura y educación cívica	34
2. Ciudadanía integral y “el derecho a tener derechos”	34
3. Participación electoral y cultura democrática	35
4. El espacio público	36
5. Enfoque de política pública	36
III. HACIA LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO: LOS COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA	37
1. La importancia de la información pública	37
2. Estado de derecho y derechos humanos	38
3. Gobernanza y construcción de redes	39
4. Perspectiva de género	40
5. Interculturalidad	41
6. Igualdad y no discriminación	42
7. Participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía	43
8. El binomio partidos políticos-gobierno	44
9. Medios de comunicación	45
10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica	46
<b>El núcleo duro de la política pública y sus líneas de acción</b>	<b>49</b>
I. EJE ESTRATÉGICO: VERDAD	52
1. Línea de acción: Generación de conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía	53
2. Línea de acción: Difusión, promoción, conocimiento y ejercicio responsable de los derechos humanos	55
3. Línea de acción: Apropiación del derecho a saber	57

II. EJE ESTRATÉGICO: DIÁLOGO	59
4. Línea de acción: Creación de espacios para el diálogo democrático	59
5. Línea de acción: Creación y vinculación de redes para el ejercicio democrático	62
6. Línea de acción: Promoción de la cultura cívica en los entornos escolares	64
III. EJE ESTRATÉGICO: EXIGENCIA	66
7. Línea de acción: Exigencia de cumplimiento de la palabra pública empeñada	66
8. Línea de acción: Promoción de la incidencia de la ciudadanía en solución de problemas públicos	69
<b>Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación</b>	73
Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza	77
Mecanismo de Información Estadística	78
Mecanismo de Operación	79
Comité técnico de seguimiento	81

# Presentación

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO



GRAND  
CHILDREN  
GROWING  
UP



**D**ecir que la cultura política en clave democrática no atraviesa su mejor momento no es algo inédito. Prácticamente todos los estudios en la materia revelan el malestar y descontento de amplias franjas de ciudadanos con los resultados de la democracia, cuando no con la democracia misma. Es indudable que en un cuarto de siglo hemos logrado grandes avances en los procedimientos que igualan el valor del sufragio, pero estos avances han sido insuficientes ante los grandes problemas estructurales de pobreza, desigualdad e injusticia que padecemos secularmente como sociedad. Las expectativas puestas en las instituciones y autoridades surgidas de las urnas derivan en decepción ante la capacidad de respuesta y la debilidad del estado de derecho. La baja estima de los partidos políticos y de los parlamentos (instituciones indispensables de todo sistema democrático), la erosión de la confianza en las instituciones públicas y entre las personas, así como el consecuente debilitamiento del tejido social, son fenómenos que reflejan el desencanto con la democracia y subrayan la necesidad de impulsar un cambio cultural.

Debe reconocerse que el desencanto con la democracia no es un fenómeno exclusivo de nuestro país sino que se presenta como una problemática generalizada en América Latina, incluso podría decirse que es un fenómeno que afecta al mundo entero. Países con añeja tradición democrática, de esos que se consideran viven en democracias consolidadas, y países con democracias en proceso de consolidación o imperfectas, están padeciendo un desencanto similar y lo están manifestando en el tono de sus campañas electorales o cada que se lleva a cabo un ejercicio plebiscitario. La intolerancia, el antipluralismo, la simplificación del debate político y la crítica a los acuerdos entre fuerzas políticas son expresiones de un problema común: la incipiente cultura cívica de nuestras sociedades.

Para decirlo en perspectiva, en las últimas décadas perfeccionamos los procedimientos electorales pero descuidamos el desarrollo de una cultura cívica que acompañara de manera sincrónica los procedimientos con la generación de nuevas prácticas políticas y un ejercicio eficaz del poder obtenido por la vía democrática.

Es por ello que necesitamos impulsar un cambio en la cultura política si queremos consolidar los avances democráticos que hemos logrado en más de un cuarto de siglo. Los déficits de cultura cívica que padecemos en nuestro país y que están obstaculizando la consolidación de la democracia mexicana, me parece que han llegado a un punto crítico en el que o nos ocupamos de ellos o podría ponerse en riesgo el futuro de la convivencia democrática. Dicho de otra manera, si queremos que las elecciones sigan siendo un ancla de estabilidad política y fuente de gobernabilidad, es necesario impulsar una gran transformación cultural que solidifique la importancia del poder civilizatorio de la democracia, y de la asunción y práctica cotidiana de sus valores y principios.

Nadie podría decir que a la ciudadanía no le importa la democracia o las elecciones. Eso no solamente sería un error de apreciación sino que sería falso, ya que en cada uno de los nueve procesos electorales federales organizados por esta autoridad electoral (hasta 2012 como IFE y partir de 2014 como INE), la inmensa mayoría de las y los ciudadanos han asumido un compromiso incuestionable con la recreación de la democracia. Ese compromiso se constata en cada una de las etapas del proceso electoral, desde la organización de las elecciones y hasta la conclusión de la jornada electoral. Pero hasta aquí llegan los ciudadanos. Eso es lo que necesi-

tamos cambiar, para que la sociedad se involucre en las decisiones públicas que les atañen, que eleven el contexto de exigencia a partidos, instituciones y gobernantes, y que la rendición de cuentas se convierta en un parámetro del ejercicio responsable y regulado del poder.

Este es el contexto en el que se diseñó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCIVICA) 2017-2023. La ENCCIVICA es la propuesta del INE para contribuir con tareas permanentes y transversales a las elecciones, a la generación de ese cambio cultural al que me refería anteriormente. Esta estrategia plantea tres aspectos centrales: 1) desarrollar una ciudadanía que se apropie y ejerza de manera responsable sus derechos (en general y no sólo los políticos); 2) que esta ciudadanía contribuya e incida en la discusión pública y 3) que cree contextos de exigencia a los poderes públicos, que favorezcan la estatalidad y la eficacia del Estado de Derecho.

Se trata de una estrategia, concebida como política pública, para enfrentar en el corto, mediano y largo plazos los factores que están mermando el tejido social y que condicionan el contexto en el que se realizan las elecciones y se recrea la convivencia democrática. De ahí que se plantea la necesidad de que las y los ciudadanos se apropien del espacio público, que se sientan parte de las decisiones que afectan su vida cotidiana, y que incidan en ella mediante tres ejes estratégicos que, para facilitar su comprensión y asimilar su significado, se han denominado *Verdad, Diálogo y Exigencia*.

*Verdad* entendida como conocimiento e información objetiva para el ejercicio responsable de la ciudadanía, los derechos humanos y apropiación del derecho a la información por cada persona. *Diálogo*, como factor clave en la vida democrática, supone la maximización de espacios para el debate, el establecimiento de redes (interpersonales e institucionales) que favorezcan las prácticas democráticas y la promoción de la cultura cívica en los distintos ámbitos sociales, y *Exigencia* como la generación de nuevos contextos de demandas de la sociedad hacia las autoridades e instituciones; contextos de exigencia que favorezcan el cumplimiento de la palabra pública empeñada y el involucramiento (inserción) de los ciudadanos en la solución de los problemas públicos que les atañen.

Por ello, el núcleo duro de la estrategia es crear las condiciones que permitan a los ciudadanos apropiarse de los espacios públicos existentes y promover la creación de otros para debatir y deliberar. Dicho en otras palabras, la ENCCIVICA apunta hacia la formulación de una política de Estado en materia de cultura cívica con la finalidad de cambiar las actitudes de los ciudadanos respecto de lo público y que les permita, mediante esas nuevas actitudes, modular el ejercicio del poder político. Debe señalarse que esta estrategia incluye un importante componente de seguimiento y evaluación, el cual incluye la generación de estadísticas, reflexiones e indicadores, para garantizar que las acciones que se realicen sean congruentes con los objetivos propuestos.

Con base en esta estrategia el INE estructurará los proyectos, modelos y acciones que contribuirán a robustecer el rol que han tenido los ciudadanos en el proceso de cambio político. Se trata de complementar las reglas del juego democrático con nuevas prácticas públicas de la ciudadanía, para que, teniendo como base los procedimientos que aseguran igualdad en los mecanismos para distribuir el poder político en las urnas, un rol más activo que garantice que ese poder obtenido de manera democrática, se ejerza democráticamente, es decir, de manera incluyente y como resultado de una amplia deliberación pública.

La instrumentación, y sobre todo el éxito de esta estrategia, requieren de una amplia y alineada colaboración de autoridades electorales locales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad, partidos y órganos del Estado, para incidir en los aspectos cognoscitivos, afectivos y valorativos que modelan la cultura democrática.

Confío en que esta estrategia, presentada en esta edición en su versión ejecutiva, servirá como hoja de ruta para generar múltiples sinergias en torno a dicho cambio cultural y que no sólo el Instituto Nacional Electoral, sino las instituciones del Estado, la academia, los partidos

políticos y las organizaciones de la sociedad (empresariales y sociales) e incluso los organismos regionales y multilaterales, interesados en la consolidación de la convivencia democrática en el futuro se sumen este proyecto que busca conseguir una profunda transformación en la cultura política del país

Al igual que la democracia trasciende el cumplimiento de las reglas del juego electoral, la cultura democrática también trasciende las prácticas electorales y permea en la cotidianidad de la vida pública. Esto implica formas diferentes para entender y fortalecer los mecanismos de regulación o contrapesos de una democracia constitucional, ya que el fortalecimiento de la cultura cívica, como se está planteado en la estrategia implica controles a los que los ciudadanos informados pueden acceder, y ejercer a cabalidad. Y para eso está concebida esta Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023.

Diciembre 2016

**Lorenzo Córdova Vianello**  
**Consejero Presidente, INE**



**Acerca de la  
arquitectura  
de la estrategia  
nacional de  
cultura cívica  
2017-2023**



## **Nota para el público lector**

El presente documento es una versión ejecutiva de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA), que fue aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) el 14 de octubre de 2016, a propuesta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Su vigencia será del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2023. Para su conceptualización y diseño, el INE invitó a cinco académicos especialistas de reconocido prestigio. La versión completa de la ENCCÍVICA puede encontrarse en el sitio: <<http://www.ine.mx>>.

Esta versión ejecutiva conserva los elementos necesarios para comprender el enfoque como política pública: 1) el contexto sociodemográfico en el que se desarrolla la estrategia; 2) los diez componentes del diagnóstico; 3) el *núcleo duro* de la política pública que contempla tres ejes estratégicos; adicionalmente, se plantean las ocho líneas de acción vinculadas a éstos, y 4) el sistema para monitorear y evaluar la estrategia nacional.

Las políticas públicas definen la forma en que el Estado interviene para enfrentar problemas públicos con visión de largo aliento. La propuesta de Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) que se presenta ha sido diseñada desde ese mirador: como una política pública que ha partido del reconocimiento explícito de un problema que se manifiesta con múltiples aristas, pero que en lo fundamental —como lo ha probado el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* y como lo confirma el resto de las fuentes utilizadas a lo largo del presente documento— se expresa en la *debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos*.

Sostenemos que esa debilidad se expresa a través de la distancia que separa a las y los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza en el cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas. Esos fenómenos responden a causas muy diversas que, no obstante, han producido una evidente necesidad de fortalecer la cultura democrática de México. Los datos recuperados en este documento muestran que, más allá de los procesos electorales, las y los ciudadanos no se sienten parte de las decisiones políticas que afectan su vida cotidiana porque, en efecto, el régimen no ha sido capaz de incluirlos en cada una de ellas. México fue capaz de generar las instituciones necesarias para distribuir el poder por medios democráticos, pero no ha logrado garantizar el ejercicio democrático del poder distribuido.

La propuesta de ENCCÍVICA no elude el reconocimiento de ese problema ni busca matizar su gravedad o sus razones. Por el contrario, parte de un amplio diagnóstico acerca de los espacios en donde se expresa de manera elocuente la desafección de las y los mexicanos con los procesos y los resultados de la democracia mexicana, desarrollado a través de diez componentes que se estiman emblemáticos de esa desafección: desde la vulneración de los derechos humanos hasta la captura de los puestos públicos, pasando por la ausencia de medios suficientes para exigir la rendición de cuentas al ejercicio de la autoridad, las múltiples expresiones de la discriminación y la marginación de grupos vulnerados, el papel de los medios de comunicación, así como los resultados desiguales entregados por los poderes públicos. Los datos recogidos en cada uno de esos componentes y la visión de conjunto que ofrecen definen los perfiles del problema público al que se quiere hacer frente con la propuesta de ENCCÍVICA.

Sin embargo, *definir* un problema público no es lo mismo que *diseñar* la acción para enfrentarlo. Una cosa es reconocer la existencia de la debilidad de la cultura democrática de México por medio de sus efectos más tangibles, y otra diferente es ignorar que esa debilidad responde a causas muy diversas. Es preciso comprender que no existe una relación lineal ni automática entre los efectos visibles de un problema y los medios disponibles para modificarlos. Los problemas públicos son advertidos por los datos que describen una situación determinada, pero el diseño de esa acción debe hacerse cargo de la factibilidad. *El enfoque de política pública aconseja que los problemas no se enfrenten a través de sus efectos sino de sus causas*. Y recomienda de manera enfática, además, que la definición causal de los problemas tome en cuenta la capacidad de las instituciones.

A la luz del canon de la política pública, los componentes del diagnóstico que se han empleado para diseñar la propuesta de ENCCÍVICA describen claramente —y con crudeza— el entorno que desafía la cultura democrática de México. De esos componentes se desprende la *teoría causal* que se ha propuesto para diseñar una acción deliberada; no obstante, dado que

resultaría imposible enfrentar cada uno de ellos desde una política de esta naturaleza, se propone una *teoría causal* basada en la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos (véase Ilustración a, p. 26).

Como lo muestran los componentes del diagnóstico, las causas centrales de las debilidades de nuestra cultura democrática han estado en la ausencia de la ciudadanía en los procesos principales del ejercicio de la autoridad, en la flaqueza de los procesos deliberativos sustentados en el más pleno acceso a la información pública y en la carencia de medios para exigir cuentas a las autoridades, en el más amplio sentido de esta expresión. Así, tras la formulación del diagnóstico y el reconocimiento del problema, nos hemos propuesto definir el *núcleo duro* de la política a seguir sobre la base de tres ejes estratégicos: *el diálogo, la verdad y la exigencia*.

En el origen de los problemas descritos está el reconocimiento explícito de que la cultura democrática no podrá consolidarse si la ciudadanía no se apropia de los asuntos públicos definidos en sentido amplio: si se le niega el acceso a la información pública, con la mayor cantidad y la mejor calidad posible de datos y documentos que le permitan conocer el estado que guardan los asuntos públicos que les atañen (*diálogo*); si no se generan espacios para ensanchar el diálogo y la deliberación entre personas y organizaciones de toda índole (*verdad*); y si no se emplean las herramientas y los mecanismos que hagan posible, a un tiempo, una mayor exigencia sobre los resultados que entregan las instituciones públicas y un mayor involucramiento en los procesos de decisión de las autoridades (*exigencia*). La *teoría causal* basada en el diagnóstico que se presenta, es que las y los ciudadanos no se han colocado en el centro de los procesos democráticos porque ha faltado más verdad, más diálogo y más exigencia acerca de los asuntos públicos. Se trata de tres ejes estratégicos y transversales a los componentes del diagnóstico que, a la vez, permiten definir con sencillez el contenido sustantivo de la estrategia a seguir.

En el *núcleo duro* de cualquier política —que propone una *teoría causal* para enfrentar un problema definido— han de contenerse también los referentes necesarios para darle sentido a la acción pública. Si en el diagnóstico se han subrayado los perfiles más elocuentes del problema que enfrenta la cultura democrática de México, en la *teoría causal se ha propuesto el diálogo, la verdad y la exigencia como ejes estratégicos de todas las acciones a seguir, subrayando que esas acciones deben realizarse desde abajo, desde adentro y de manera transversal*. El *núcleo duro* de esta estrategia nacional subraya que todas las acciones que se desprendan de ella deben ser coherentes en el reconocimiento de la verdad, deben promover el diálogo y la deliberación entre grupos y personas, y deben generar espacios de exigencia hacia los poderes públicos, pero desde la acción de los propios ciudadanos, de sus organizaciones y de sus espacios de deliberación. Se sostiene que no se puede consolidar una cultura democrática tratando de imponer valores cívicos ni conductas democráticas como si fueran instrucciones de la autoridad. Verdad, diálogo y exigencia deben promoverse de la mano de las y los ciudadanos, de las organizaciones en las que conviven y desde los espacios en los que esa convivencia ocurre.

Ahora bien, es muy importante comprender que una política pública no puede desconocer su factibilidad a la hora de diseñar las acciones a seguir. Como ya se ha mencionado, el primer paso es reconocer el problema público que debe afrontarse (y que en este documento se desarrolla mediante diez componentes que describen las dificultades que desafían la consolidación de la cultura democrática de México). El segundo es proponer un *núcleo duro* de la política que debe seguirse a partir de una *teoría causal* que aquí se cifra en la necesidad de promover la verdad, el diálogo y la exigencia en los asuntos públicos, desde abajo, desde adentro y de manera transversal. El tercero consiste en el diseño de la acción misma: de las líneas estratégicas que se consideran viables para responder al *núcleo duro* y de las actividades básicas que se desprenden de esas líneas, asumiendo que efectivamente pueden realizarse. Tras la descripción del problema público y tras la definición del *núcleo duro* de la política a seguir, lo que resta es un

ejercicio práctico para establecer el curso que habrá de seguir la acción. De esto tratan las líneas de acción y las actividades básicas de la política.

Sería un error grave suponer que hay una relación directa y automática —incluso burocrática— entre esas líneas de acción y los componentes del diagnóstico. Los problemas descritos en un diagnóstico no deben confundirse con la *teoría causal* propuesta. La coherencia exigible a una política pública de cualquier naturaleza ha de encontrarse entre las acciones concretas a seguir y el *núcleo duro* de esa política. Y, en este caso, resulta fundamental que aquellas sean congruentes con los ejes *verdad, diálogo y exigencia* sobre los asuntos públicos que se han propuesto como *teoría causal* para reconocer, deliberar y exigir que las condiciones descritas en los componentes del diagnóstico se modifiquen a favor de la cultura democrática de México.

Es imperativo comprender que la política que nos ocupa atañe a la cultura democrática y que, por esta razón, no se propone actuar directamente sobre los componentes del diagnóstico —ni podría lograrse ese propósito, dadas las restricciones propias de las autoridades electorales que emprenderán esta política—, sino reconocer que esos problemas han debilitado la cultura democrática y que ésta debe ser fortalecida. De aquí la importancia de guardar la mayor coherencia posible entre las acciones a seguir y el *núcleo duro* de la política planteada. Esas líneas de acción no quieren influir directamente en los diez componentes del problema o en la desigualdad social que está en su base, sino sobre la cultura democrática que, basada en el diálogo, la verdad y la exigencia, los reconozca y permita a las y los ciudadanos cobrar conciencia del espacio público que les pertenece.

Finalmente, una vez que su diseño pasa al terreno de la acción, una política pública requiere implementarse y evaluarse. En este documento también se propone un *sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación* de las acciones derivadas de la propuesta de ENCCÍVICA mediante tres mecanismos complementarios: de un lado, la creación de *una instancia de seguimiento* en la que no sólo participen los actores principales de la política pública —el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los partidos políticos— sino también un grupo de especialistas externos que garantice la coherencia entre las acciones emprendidas y el *núcleo duro* de la política propuesta; de otro, *un sistema de seguimiento e información acerca de la operación cotidiana de la política*, que retroalimente de manera cotidiana a las y los tomadores de decisiones y a los operadores prácticos de las acciones emprendidas, para reconocer su actividad, la coherencia de sus acciones respecto de la política seguida y entre las acciones mismas y la profundidad con la que se está siguiendo cada línea de acción; y, por último, *un conjunto de instrumentos para recuperar y procesar información estadística y cualitativa*, capaz de informar a operadores y tomadores de decisiones acerca del comportamiento de los datos que se han incluido en el diagnóstico, a fin de medir su influencia en la composición de la cultura democrática de México y, en su caso, de confirmar, adecuar o corregir las líneas de acción diseñadas a lo largo del tiempo.

En suma, este documento ha sido construido con las pautas de la política pública: un diagnóstico crudo del problema público que ha desafiado la consolidación de la cultura democrática de México, a través de diez componentes que se complementan; una *teoría causal* que, a su vez, define el *núcleo duro* de la política propuesta mediante tres ejes estratégicos: la verdad, el diálogo y la exigencia en los asuntos públicos para lograr que la cultura democrática se consolide; un conjunto de líneas de acción y de actividades básicas coherentes con ese *núcleo duro* para promover la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía; y un conjunto de herramientas para el seguimiento y la evaluación de la política en su conjunto.

Reconocemos que *se trata de una estrategia ambiciosa, pero factible*: admite la gravedad del problema que se propone enfrentar y por eso recomienda actuar con la mayor audacia institucional posible. No es ajena a las restricciones que limitan la acción de las autoridades electorales en las que descansará la ejecución de esta política, pero recomienda enfáticamente que la

acción se promueva *desde abajo, desde adentro y transversalmente*, mediante los tres ejes estratégicos mencionados, y que constituyen el *núcleo duro* de nuestra propuesta: la verdad, el diálogo y la exigencia. Y sugiere un sistema para su seguimiento y su evaluación constantes.

La estrategia nacional reconoce —como lo muestra su diagnóstico— que la cultura democrática de México responde a múltiples factores que escapan al ámbito electoral, pero también subraya que si esta estrategia nacional se siguiera con un verdadero compromiso democrático y con la audacia y la ambición que se sugieren, podrá incidir de manera fundamental en la modificación de las causas que han minado la confianza y el afecto de la ciudadanía por la democracia y sus instituciones.

## En la ruta de la construcción de la propuesta de ENCCÍVICA

La construcción de la propuesta de ENCCÍVICA es el resultado del aprendizaje adquirido en el Instituto Nacional Electoral en el diseño y operación de programas, proyectos y actividades orientados a formar ciudadanía a lo largo de más de veinte años; además, responde a la necesidad de establecer una nueva forma de concebir y llevar a cabo esas tareas tras la reforma político-electoral de 2014.

De este modo, en la concepción de la estrategia nacional se tomaron en cuenta diversos insumos que documentan los logros, pero también los pendientes en ese largo proceso de contribuir a la formación de ciudadanas y ciudadanos mediante la ejecución de programas, proyectos y actividades de educación cívica. Así, la propuesta de ENCCÍVICA considera las recomendaciones plasmadas en el *Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de una Cultura Política Democrática 2011-2015* suscrito por el Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de dicha estrategia. De igual modo, hace suyos diversos estudios, destacando el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* y sus estudios complementarios (*La ciudadanía en México. La importancia del contexto y Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?*) elaborados por el Instituto en colaboración con El Colegio de México.

A ellos se suman los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2015, las recomendaciones de la *Comunidad de Práctica para la construcción de ciudadanía e incidencia en políticas públicas*,<sup>1</sup> las memorias de los seminarios internacionales celebrados en febrero y mayo de 2016 y, en especial, los resultados obtenidos tras la realización, en junio de 2016, de los cinco Talleres Regionales de Cultura Cívica en los que participaron, además de servidores públicos adscritos a las Juntas Locales Ejecutivas del Instituto, actores clave de los Organismos Públicos Locales Electorales, de los gobiernos federal y estatales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cámaras empresariales y de la academia, involucrados e interesados en ser parte del objetivo de construir ciudadanía en el país.

Los resultados obtenidos en estos talleres nos permitieron tener una idea puntual acerca de las condiciones adversas que están presentes en cada una de las cinco regiones del país, así como sobre la necesidad de construir una estrategia nacional que involucrara a otros actores públicos, pero también privados y sociales, a fin de sumar sus respectivas capacidades institucionales.

Todos estos insumos y otras fuentes fueron estudiados y valorados por quienes integramos este Comité creado el 25 de mayo de 2016 mediante el Acuerdo INE/CG420/2016 del Consejo General del Instituto. Al respecto, es importante reconocer el apoyo invaluable recibido en todo momento del Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello; del Secretario Ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina y, en particular, del Consejero Electoral y Presidente de la

<sup>1</sup> Proyecto desarrollado entre el Instituto y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Marco Antonio Baños Martínez, a lo largo del proceso de construcción de la propuesta de ENCCÍVICA.

En un marco que favoreció el diálogo y la interacción franca y directa, se logró una reunión en quince ocasiones como cuerpo colegiado y en tres con los representantes de los partidos políticos nacionales del Poder Legislativo, así como con las y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. De igual modo se efectuó otro encuentro con las y los consejeros presidentes, así como consejeras y consejeros electorales quienes presiden las comisiones de educación cívica y participación ciudadana en los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) para dialogar y, ante todo, escuchar sus opiniones y comentarios respecto al marco conceptual y el enfoque estratégico de la propuesta de ENCCÍVICA, particularmente sobre los tres ejes que constituyen, como ya se ha señalado, el *núcleo duro* de la política pública.

Además, a invitación expresa de los OPLE también se logró participar en el Tercer Encuentro Nacional de Educación Cívica celebrado el 8 y 9 de septiembre de 2016 en Saltillo, Coahuila. En ese marco, además de comunicar los avances en la construcción de la propuesta de ENCCÍVICA, se obtuvieron propuestas valiosas de actividades básicas a ser consideradas en la estrategia nacional. De igual forma, por medio de la Secretaría Técnica se conoció una enorme gama de líneas de acción y actividades básicas de los partidos políticos, así como de las y los consejeros electorales de los OPLE y la estructura desconcentrada del INE. Se consideró que el amplio conocimiento y la valiosa experiencia acumulada por las y los vocales de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto no podía dejar de ser analizada y valorada en la construcción de la propuesta de ENCCÍVICA.

En este aspecto, es importante reconocer el apoyo profesional, comprometido, oportuno y serio que recibimos de la Secretaría Técnica encabezada por el Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto, Roberto Heycher Cardiel Soto y, en especial, del Director de Educación Cívica y Participación Ciudadana, Héctor R. Arámbula Quiñones, y de quienes forman parte de su equipo de trabajo. La construcción de esta estrategia nacional ha sido una empresa muy compleja; sin embargo, su atinada conducción del proceso, particularmente de la tarea que implicó analizar, ordenar y sistematizar grandes volúmenes de información provenientes de los insumos y los actores aquí mencionados en periodos de tiempo cortos, incluyendo la realización de diversas acciones que hicieron posible llevar a cabo las reuniones arriba citadas, es lo que permitirá someter, a consideración de las y los miembros de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto, la propuesta de ENCCÍVICA.

También es de reconocer las aportaciones de Eduardo Villarreal, quien contribuyó en el diseño del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la estrategia nacional; de Luci Bazaldúa, quien de manera puntual realizó la revisión y corrección de estilo de este documento; y de Mariana Saiz, cuya inteligencia, disposición cálida y capacidad de interlocución han sido importantes a lo largo del proceso de construcción de la propuesta de ENCCÍVICA.

Reconocemos la participación de Yoali Monroy, César Hernández, Adrián Pérez, Liliana Herrera y Rodrigo Bengochea, en las discusiones francas e intensas que han sido parte fundamental de este Comité desde el momento de su instalación.

El presente documento, que contiene la propuesta de Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, se integra por esta presentación sobre su arquitectura y ruta de construcción y nueve secciones. La primera corresponde al marco jurídico que abarca tanto la normativa internacional como la nacional; en ésta se contempla la constitucional, legal y reglamentaria del INE en materia de educación cívica. En la segunda sección se describen brevemente las acciones realizadas por el entonces Instituto Federal Electoral en esa materia, así como los aprendizajes obtenidos tras la ejecución de programas, proyectos y actividades desde 1991 hasta 2015. En la tercera sección se muestran datos sobre la población, la desigualdad social y el aprecio por la



democracia en México. La cuarta presenta el marco conceptual, las nociones básicas y los diez componentes que definen el problema público e integran la propuesta de ENCCÍVICA. La quinta reúne el diagnóstico de cada uno de los componentes de la estrategia nacional. La sexta sección consigna el *núcleo duro* de la propuesta de ENCCÍVICA, esto es, los tres ejes estratégicos, así como las ocho líneas de acción. La séptima describe el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la estrategia nacional. En una octava sección se contempla el anexo y en la novena las referencias consultadas.

Finalmente, exhortamos al Instituto Nacional Electoral, en particular a su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a los Organismos Públicos Locales Electorales y a los partidos políticos a ser los actores principales en el fortalecimiento de la cultura democrática en México, a fin de ofrecer a las futuras generaciones un país con una mejor democracia, más incluyente y justo para todas y todos. ◆

*Dr. Roberto Javier Gutiérrez López*

*Dr. Mauricio Merino Huerta*

*Dra. Lourdes Morales Canales*

*Dra. María Fernanda Somuano Ventura*

*Dr. Francisco Valdés Ugalde*

**Comité de Expertos en materia de Educación Cívica**

Ciudad de México, 22 de septiembre de 2016.

## ¿Cuál es el problema público?

La debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos se expresa por medio de la distancia que separa a las y los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones acerca de la vida pública, de la desconfianza por el cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas.

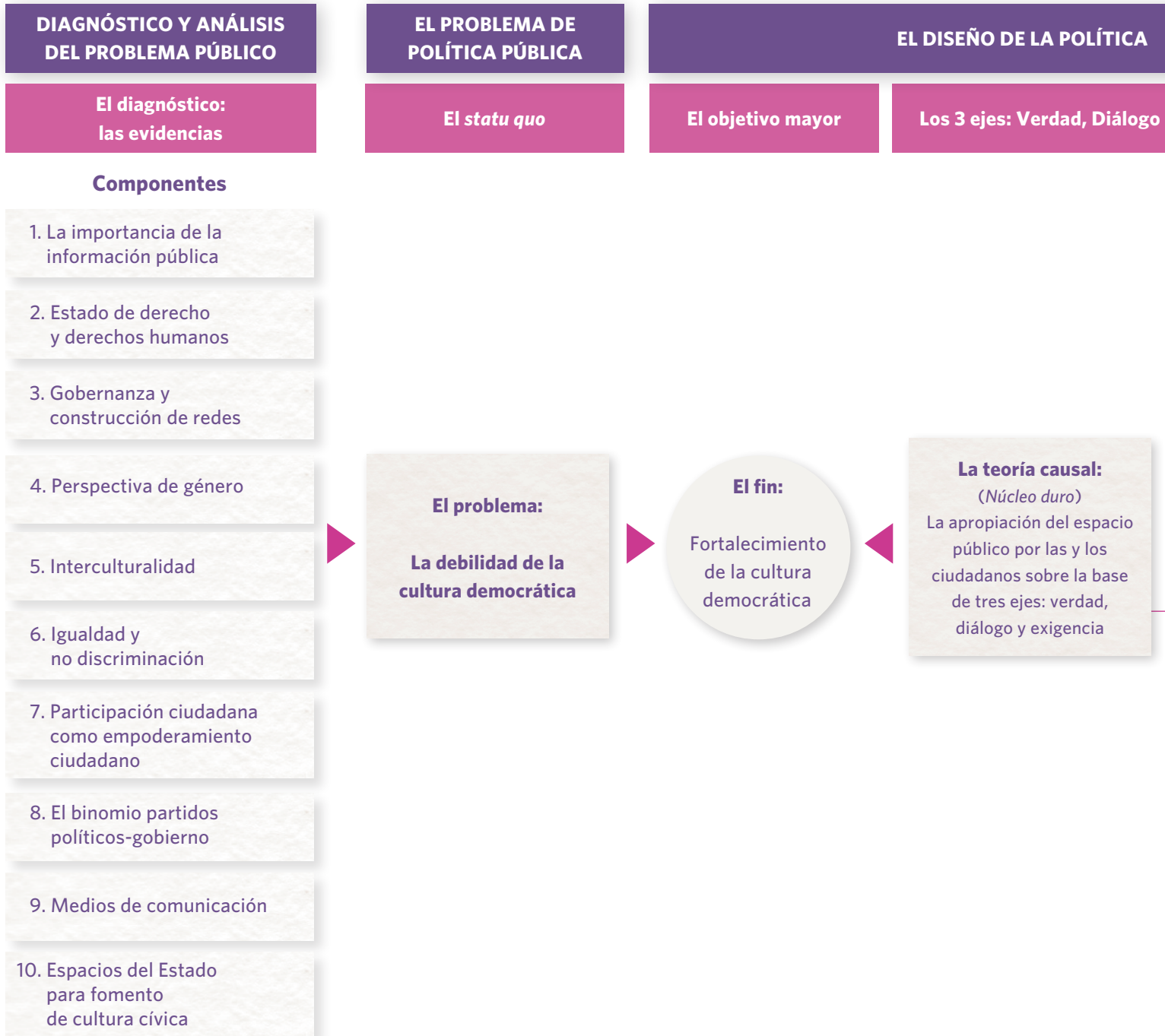
## ¿Cómo se manifiesta el problema (causas centrales)?

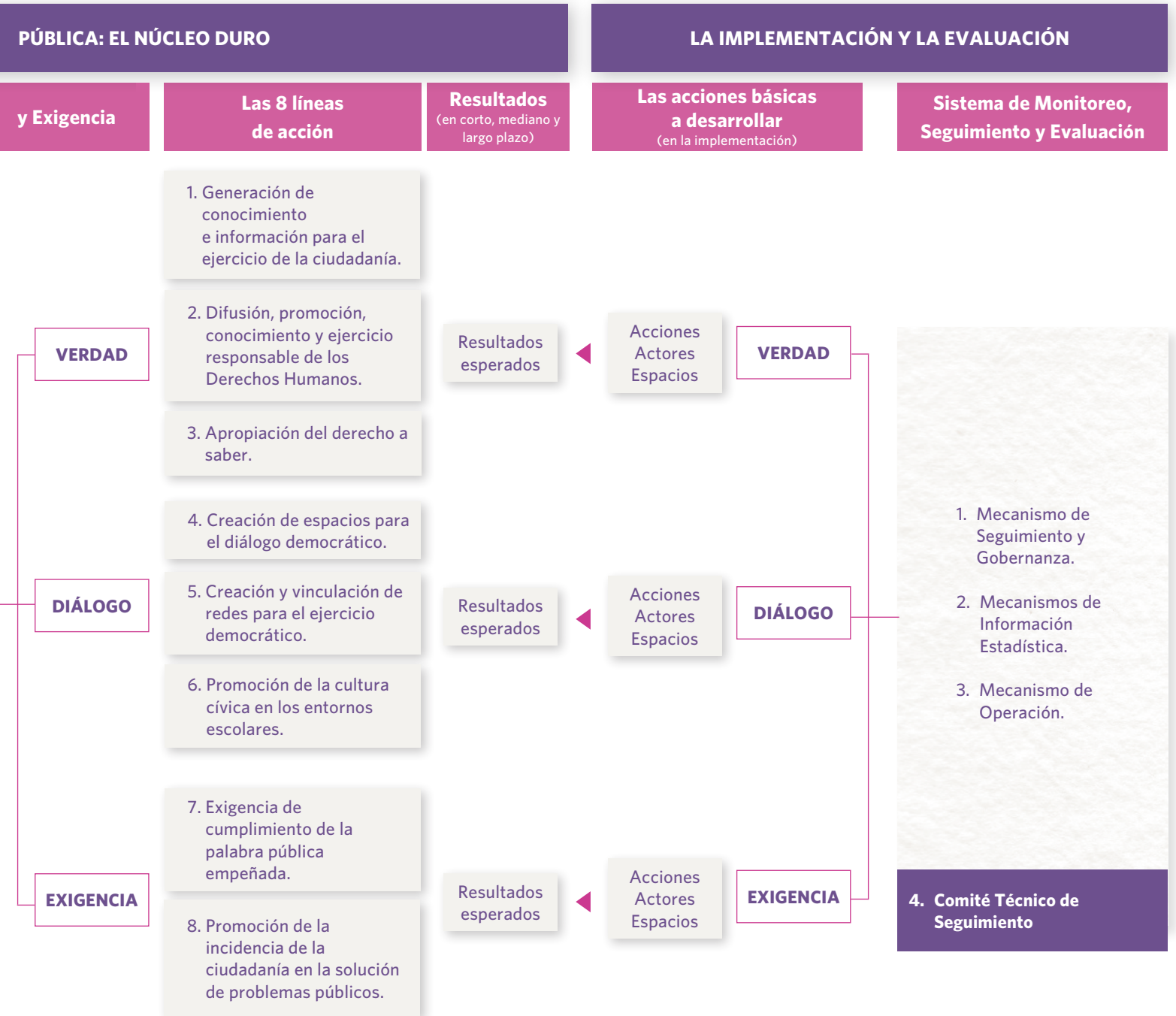
- La ausencia de la ciudadanía en los procesos principales del ejercicio de la autoridad.
- La debilidad de los procesos deliberativos sustentados en el más pleno acceso a la información pública.
- La carencia de medios para exigir cuentas a las autoridades, es el más amplio sentido de esta expresión.

## ¿Cuál es el objetivo superior de la ENCCÍVICA?

Crear las condiciones necesarias para que las y los ciudadanos se apropien del espacio público en un sentido amplio y, con ello, contribuir al fortalecimiento de la cultura democrática.

**Ilustración a.** La ENCCÍVICA 2017-2023 bajo un enfoque de política pública. El problema y el objetivo





La argumentación y los valores: “Mucha verdad”, “Mucho diálogo” y “Mucha exigencia” como base para que los ciudadanos se apropien —desde abajo, desde adentro y transversalmente— del espacio público.

Nota: La evaluación se hará con base en los resultados esperados.



**Datos de contexto:  
población,  
desigualdad  
social y aprecio  
por la democracia  
en México**





**E**n este apartado se ofrecen datos relevantes acerca del contexto sociodemográfico en el cual se ha conceptualizado y diseñado la ENCCÍVICA bajo un enfoque de política pública. Los indicadores seleccionados contribuyen a esbozar un perfil general de las y los mexicanos a quienes esta estrategia debe dirigirse. El Comité de Expertos reconoce que la formulación de una estrategia que pretende incidir en la cultura cívica de la población mexicana no puede estar dissociada de la situación social en términos de desigualdad. Dado que se trata de un problema estructural, la desigualdad no constituye un componente del diagnóstico que se presenta en esta estrategia, sino un factor del contexto donde varios grupos de la población han sido analizados. Por último, para ilustrar las percepciones acerca de la democracia y la política se retomaron datos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* relativos a los indicadores de aprecio al sistema democrático, los cuales se desagregan en distintas categorías de población.

## Población

De acuerdo con la Encuesta Intercensal (EIN) publicada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),<sup>2</sup> en México habitan 119 530 753 personas. Las tres entidades más pobladas son el Estado de México, la Ciudad de México y Veracruz que reúnen a 28% de la población. Caso contrario, Colima, Baja California Sur y Campeche suman en conjunto apenas 2%. De la población nacional, las mujeres representan 51.4% y los hombres 48.6%. Estos porcentajes varían poco en las diferentes entidades del país.

La mediana de la edad poblacional del país es de 27 años. Alrededor de 45.4% de la población se encuentra en el rango de los 0 a 24 años, lo que significa que deberá considerarse a los jóvenes como uno de los grupos objetivos en el diseño de programas y proyectos de la ENCCÍVICA.

Aproximadamente, 95% de la población ha cursado algún grado escolar, 5.8% de las personas de 15 años o más no ha cursado algún grado de escolaridad, 53.5% cuenta con educación básica aprobada, 21.7% con educación media superior aprobada y 18.6% tenía algún grado de educación superior. En cuanto al grado de escolaridad, el promedio de años de estudio es de 9.1. Los estados con mayor porcentaje de población de 15 años o más sin escolaridad son Chiapas, Guerrero y Oaxaca y, por otro lado, la Ciudad de México, Nuevo León y Coahuila tienen el menor porcentaje de personas sin escolaridad. En cuanto a la asistencia escolar, más de 90% de las y los niños entre 6 y 14 años asistieron a la escuela (nivel básico). Empero, este número disminuyó drásticamente para el grupo de edad 15-24 años, lo que implica un gran déficit en la cobertura de la educación media y superior.

En México, la población económicamente activa (PEA) representa 50.3%; de ésta, 65.4% son hombres y 34.6% mujeres. La Ciudad de México es la entidad con el mayor porcentaje de mujeres en la PEA (41) y su extremo fue Chiapas (25.5). La población no económicamente activa (PNEA) se formó principalmente de estudiantes (32%) y personas dedicadas a los queha-

---

<sup>2</sup> Para describir el tema de la población se utilizaron datos de la Encuesta Intercensal 2015. Véase INEGI, Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015, 2015.

ceres del hogar (47%). Es interesante notar que Baja California y Baja California Sur presentaron la mayor proporción de estudiantes y menor porcentaje de personas dedicadas al hogar.

En lo relativo a la composición étnica de nuestro país, 21.5% de la población se consideró indígena y 6.52% de ésta en edad de 3 años y más declaró hablar una lengua indígena. Existen 15 estados donde la población que se considera indígena superó la media nacional. En el caso de Oaxaca y Yucatán, las personas que se calificaron como indígenas representaron 65% del total de esas entidades.

Conviene destacar que 82.2% de la población mexicana contó con acceso a algún servicio de salud. El Seguro Popular fue el de mayor presencia entre los mexicanos (49.9%) y el IMSS el segundo (39.2%). Nuevo León fue la entidad que presentó mayores niveles de cobertura y Michoacán la menor.

## Desigualdad social

De acuerdo con Gerardo Esquivel, México forma parte de 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, lo que se refleja en una fuerte concentración del ingreso. El decil superior concentra alrededor de 60% del ingreso y dentro de este mismo decil, 1% de la población más rica concentra 21% del ingreso total.<sup>3</sup> Como consecuencia de esta concentración, el crecimiento económico ha sido excluyente ya que sólo un número reducido de la población se ha visto beneficiada<sup>4</sup> y por otro lado, existen amplios sectores de la población que se encuentran abiertamente excluidos del bienestar económico y social.

El índice de Gini, que mide la concentración del ingreso en una escala donde 1 es la mayor concentración, en México fue de 0.481 en 2013.<sup>5</sup> De acuerdo con el INEGI, las entidades con mayor concentración fueron Zacatecas, Guerrero y Oaxaca y aquellas que presentaron una mejor distribución del ingreso fueron Ciudad de México, Morelos y Colima. Asimismo, dicha encuesta permite observar la asimétrica distribución del ingreso en México entre los núcleos familiares. Mientras lo que una familia del décimo decil logra obtener por ingreso en un año, a una familia del primer decil le llevaría dos décadas completas obtenerlo.<sup>6</sup>

En el caso del Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),<sup>7</sup> se resumen los resultados a nivel estatal de tres elementos prioritarios para medir la concentración de ingreso y desigualdad: la salud como esperanza de vida, la educación en años promedios y esperados de escolarización y el ingreso como Producto Nacional Bruto per cápita. México ocupa el lugar 74 en la clasificación mundial del IDH y desciende 12 lugares si se considera la desigualdad. El IDH ajustado por la Desigualdad

<sup>3</sup> Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, OXFAM México, 2015, p. 8.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>5</sup> En 2013 Austria, Bélgica y Suecia tenían, respectivamente, índices de Gini de 0.292, 0.259 y 0.249. En cambio, países menos desarrollados como Zimbabue y Zambia, tenían índices de 0.501 (2006) y 0.575 (2013), respectivamente. Véase Central Intelligence Agency, *The World Factbook. Distribution of Family Income-Gini Index*, disponible en: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>>, página consultada el 15 noviembre de 2016.

<sup>6</sup> INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2014. Módulo de Condiciones Socioeconómicas, 2014.

<sup>7</sup> PNUD, Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México, 2015, pp. 9-11. Este índice clasifica al nivel de desarrollo humano en *Bajo* (0.667-0.720), *Medio* (0.721-0.742), *Alto* (0.743-0.758) y *Muy alto* (0.759-0.830).

(IDH-D) valora la desigualdad en el IDH “descontando” al valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad.<sup>8</sup>

La desigualdad en el ingreso ha sido estudiada en su relación con el bienestar subjetivo. Se ha puesto en evidencia que la primera afecta en alguna medida al segundo y se ha documentado que quienes se ubican en los deciles más bajos del ingreso son los más perjudicados en su bienestar subjetivo en comparación con quienes se localizan en los deciles más altos.<sup>9</sup>

## Aprecio por la democracia en México

Un punto transversal para la presente estrategia es el grado de aprecio por la democracia medida, principalmente, por la afición política, el grado de satisfacción con la democracia y el entendimiento de ésta como forma de gobierno. Sobresale que 70% de la población no está de acuerdo con que los políticos se preocupen por gente como ellos y 71% considera que no tiene influencia acerca de lo que hace el gobierno. Asimismo, 53% de las y los mexicanos juzgó que la democracia es preferible sobre otra forma de gobierno, aunque 23% expresó que algunas veces es preferible un sistema autoritario. Otro dato importante a analizar es qué entiende la ciudadanía por democracia: 19% concibió que la democracia es un sistema donde todos colaboran, pero 50% declaró que es donde muchos participan y pocos ganan.<sup>10</sup>

Al analizar estos datos por género se puede observar que los hombres tienen una imagen un poco más positiva del sistema democrático, ya que 50.93% de los entrevistados prefiere a la democracia a otro sistema contra 48.83% de las mujeres. Además, los hombres tienen una ligera opinión positiva por los políticos y consideraron que disponen de una mayor influencia en la política. En lo que se refiere al grado de escolaridad, resulta interesante observar que la gente con estudios universitarios tiene una opinión más positiva de la democracia. Así, 59.13% consideró a la democracia como el sistema preferible de gobierno; no obstante, este grupo es de igual manera crítico de la democracia y la señala como un sistema en el que muchos participan y pocos ganan con 53.25%. Por otro lado, se puede observar que, aunque existe desafección generalizada por el actuar de los políticos y la influencia en la política, entre mayor grado de escolaridad, se observa una mejor percepción de la democracia.

Otro elemento importante a tomar en cuenta es la satisfacción democrática que los diferentes grupos étnicos presentan en el país. La preferencia por la democracia es mayor entre quienes se declaran mestizos y blancos frente a indígenas y negros. Se aprecia también que independientemente del grupo étnico al que se pertenezca, la democracia es percibida como un gobierno en el que muchos participan, pero pocos ganan.

<sup>8</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Panorama general*, Estados Unidos, 2015.

<sup>9</sup> La medición del bienestar subjetivo implica explorar la satisfacción y la felicidad con la vida “Veenhoven (2006) relaciona el bienestar con el concepto de calidad de vida; para ello, propone una teoría que analiza la complejidad de este concepto. Diferencia entre el plano de las oportunidades para una buena vida y los resultados de gozar de tal tipo de vida. Cada plano se intersecta con aspectos contextuales e individuales. Por ejemplo, para este autor, en el plano de los resultados para una buena vida intersectado con aspectos individuales, se encuentra la satisfacción con la vida”. Véase Delfino Vargas Chanes, “Bienestar subjetivo y cohesión social”, en *Percepciones, pobreza, desigualdad. Encuesta Nacional de Pobreza*, Rolando Cordera (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

<sup>10</sup> Para el desarrollo de este tema se utilizó el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE/El Colegio de México, 2014; y Base de datos, México, INE.



**Marco conceptual:  
nociones básicas  
y componentes  
para la definición  
del problema**





## I. Un punto de partida: El desencanto con la democracia. Trazos de su desarrollo histórico

Tres grandes tendencias que cobraron forma desde principios del siglo XIX, y que acompañaron la instauración del liberalismo como ideología nacional han cruzado la historia de México hasta nuestros días: *i)* la definición de grandes proyectos políticos y económicos concebidos por una élite sobre una realidad social compleja y difusa; *ii)* la concentración del poder en el presidente de la república en la historia contemporánea del país como núcleo de la capacidad de dominación del Estado, y *iii)* la actuación del Estado más allá de los límites que establece la ley, lo que ha supuesto que las formas jurídicas pocas veces hayan coincidido con las prácticas políticas reales.

Hacia el final del siglo XX, el tránsito mexicano hacia el régimen de partidos supuso el paso del singular al plural en términos políticos, gracias a que la vía electoral consiguió dirimir pacíficamente la distribución de los poderes públicos. En contrapartida, sin embargo, no logró que esa nueva distribución del poder garantizara el ejercicio democrático de la autoridad. Las tradiciones del régimen anterior, aun en medio de la pluralidad partidaria, se mantuvieron vigentes y la sociedad no encontró en el nuevo régimen medios suficientes para participar de manera activa, pacífica y eficaz en el diseño de políticas públicas, en su ejecución o en el control de sus resultados. Un síntoma preocupante para el desarrollo democrático es la presencia de muestras de insatisfacción con políticas públicas y/o decisiones gubernamentales que para su desahogo recurren a formas extrainstitucionales de resolución de conflictos; en ocasiones incluso mediante la violencia y la violación de derechos de otras personas. Es necesario hacerse cargo de esta capacidad disruptiva, reacia y desconfiada para canalizar los intereses y las protestas por las vías diseñadas para tal efecto. De ahí la urgencia de encontrar ámbitos para que la ciudadanía pueda participar en el control de las autoridades y las instituciones públicas.

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 que se ha decidido impulsar desde el INE, deberá hacerse cargo de que el desencanto con la democracia respondió, en buena medida, a las expectativas que generó el llamado *proceso de transición a la democracia*. Para comprender —en su justa dimensión— los desafíos que representa alcanzar ese objetivo, se estima que es conveniente, en primer término, establecer un piso común de nociones o conceptos básicos relacionados con la estrategia, de modo que enseguida se pueda estar en la posición de abordar el alcance que tendrá cada uno de los diez componentes que el Comité de Expertos consideraron pertinentes para la definición del problema público, a partir del cual se diseñó la política pública reunida en el presente documento.

## II. Las nociones básicas y el enfoque de política pública

En esta sección se precisa el significado de algunas nociones o conceptos básicos relacionados con la Estrategia Nacional de Cultura Cívica, y se propone seguir el enfoque de política pública para la definición del problema de una teoría causal (*núcleo duro*) por cuyo medio se identificará el conjunto de acciones que en tres ejes estratégicos serán desplegadas para modificar el *statu quo* del problema seleccionado (la debilidad de la cultura democrática en México). El

enfoque de política también obliga a preguntarse por la aplicación de acciones (en términos de viabilidad y factibilidad) y la evaluación de resultados esperados.

## 1. Cultura y educación cívica

La cultura política se compone de elementos cognoscitivos, afectivos y valorativos. Funciona invariablemente como trasfondo de una u otra interpretación de la realidad social y se ve reflejada de manera directa en las modalidades de participación ciudadana y en la percepción que ésta tiene sobre la política. Para Ronald Inglehart la cultura política [democrática]<sup>11</sup> consiste “en un consenso sobre ciertas reglas de juego o procedimientos constitucionales y el surgimiento de ciertas actitudes culturales básicas, como la confianza interpersonal, la predisposición de participar en política y un compromiso de largo plazo de la población con las instituciones democráticas”<sup>12</sup>.

La educación cívica es, precisamente, un proceso orientado a construir valores y prácticas democráticas en una sociedad.<sup>13</sup> La ecuación de la educación cívica tiene dos variables que pueden orientarse en una estrategia común: medios y actores fundamentales, pero también debe advertir que las y los destinatarios forman un universo plural, diverso y complejo que, a su vez, reacciona y se adapta al entorno político en el que actúa.

## 2. Ciudadanía integral y “el derecho a tener derechos”

El cimiento de un sistema político descansa en el tipo de ciudadanía que es su referente, en tanto fundamento y objeto del conjunto de acciones vinculadas con las decisiones públicas. Como Thomas Humphrey Marshall escribió hace más de 50 años, la ciudadanía es estatus de pertenencia<sup>14</sup> asociado a derechos y obligaciones. Marshall, asimismo, propuso ya desde entonces una división tripartita de los derechos de ese estatus de adscripción: civil, político y social.<sup>15</sup>

En un Estado democrático, de acuerdo con Guillermo O’Donnell, se garantiza el ejercicio de una *ciudadanía integral*, es decir, que las y los ciudadanos tengan acceso armoniosamente a sus derechos en la medida que todos éstos forman un conjunto indivisible y articulado.<sup>16</sup> Del mismo modo, *ciudadanía integral* implica la idea de la ciudadanía como *agente*, esto es, la de una perso-

<sup>11</sup> Para efectos conceptuales de la presente estrategia, se asume que la *cultura cívica* consiste, precisamente, en promover y construir la *cultura democrática*. Véase Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown and Company, 1965.

<sup>12</sup> Ronald Inglehart, “Cultura política y democracia estable”, en *REIS*, núm. 42, 1988, p. 48 (trad. Natalia García Pardo).

<sup>13</sup> En la literatura académica, la educación cívica también puede llegar a ser concebida como formación cívica. Ellen Geboers *et al.*, (2013), por ejemplo, sostiene que el término *educación cívica* está asociado a la transmisión y desarrollo de valores, y en tanto educación ciudadana no sólo incluye esa dimensión (la de los valores), sino también la formación de competencias para la participación en el espacio público. La formación ciudadana —se agrega en este estudio— se refiere a “un proceso integral que explícitamente eduque en los conocimientos, las actitudes, los valores y las habilidades necesarias para ejercer la ciudadanía civil, política y social en los distintos ámbitos en los que una persona se desenvuelve”. Véase Ellen Geboers, Femke Geijsel, Wilfried Admiraal y Geert ten Dam, “Review of the effects of citizenship education”, en *Educational Research Review*, núm. 9, 2013.

<sup>14</sup> Thomas Humphrey Marshall, “Ciudadanía y clase social”, *REIS*, núm. 79 (julio-septiembre), Centro de Investigaciones Sociológicas, España, 2009, p. 312.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 328.

<sup>16</sup> PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, 2004, p. 26.

na que asume lo que genéricamente puede ser entendido como el “derecho a tener derechos”. Ahora bien, desde la perspectiva contemporánea integral y maximalista de la ciudadanía debe distinguirse, además de un aspecto *sustantivo* (ubicado en el plano de libertades tanto negativas como positivas), otro *procesual* que enfatiza los aspectos de agencia de la ciudadanía como parte fundamental de su definición. De esta manera, el *derecho a tener derechos* parte de considerar una perspectiva diferenciada de los derechos (no universal abstracta) en la que se reconocen “las diferencias reales de poder y desigualdad institucionalizadas en las sociedades”.<sup>17</sup>

### 3. Participación electoral y cultura democrática

Una democracia de ciudadanía “es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; implica el ejercicio de una ciudadanía integral [...] y es una experiencia histórica particular en la región [latinoamericana] que debe ser entendida y valorada en su especificidad”.<sup>18</sup>

Sin embargo, en una democracia que va más allá de los procesos electorales, el actor principal no es el electorado sino la ciudadanía. Es decir, la participación política, entendida como acciones orientadas a incidir en la toma de decisiones en el ámbito político gubernamental “engloba actividades que van mucho más allá de la participación estrictamente electoral (votar)”.<sup>19</sup> Se puede establecer entonces que el ejercicio de derechos políticos tiene al menos dos dimensiones: democrático representativa y participación directa o no electoral.<sup>20</sup>

En tanto, las elecciones representan el requisito *sine qua non* de toda democracia constitucional; y ya que se erigen como el instrumento generador y sintetizador de la voluntad general, fomentar una cultura cívica que tome en cuenta como uno de sus pilares a los asuntos electorales es de vital importancia para incentivar la participación activa de los ciudadanos en la vida pública. No hay que perder de vista que la cultura cívica va más allá de la participación de las y los ciudadanos en los procesos electorales. Sin embargo, se nutre de ellos, puesto que uno de los contextos más favorables para aprender a vivir en democracia es precisamente el de la participación activa en los procesos de conformación y renovación de los poderes públicos.

Las elecciones requieren de la cultura cívica para fortalecer el proceso de formación de la voluntad colectiva y, a su vez, la cultura cívica debe servir como el detonante de un cambio que trascienda lo electoral para que, posteriormente, regrese a los procesos electorales y, con ello, contribuya a la formación de una ciudadanía activa, crítica e involucrada en la vida pública. Es por esta razón que la cultura cívica no debe ser considerada como un simple instrumento de perfeccionamiento de las elecciones. Su cauce y finalidad van más allá de éstas, en virtud de que aportan los elementos para que la ciudadanía se empodere y exija el cumplimiento de sus derechos así como se involucren activamente en la vida pública y en las prácticas de la rendición de cuentas.

La cultura cívica aspira a generar un cambio en el paradigma de la ciudadanía en el que el ciudadano no sólo sea partícipe en la democracia cada vez que haya elecciones, sino que se convierta en un defensor del reconocimiento, ejercicio y protección de sus derechos, libertades

<sup>17</sup> E. Jones y J. Gaventa, *Concepts of Citizenship: a Review*, *ids Development Bibliography* 19. Brighton, Institute of Development Studies, 2002, p. 17.

<sup>18</sup> PNUD/Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*, México, FCE/PNUD/OEA/IFE, 2010, pp. 31-32, corchetes añadidos.

<sup>19</sup> INE/El Colegio de México, *La ciudadanía en México. La importancia del contexto*, México, 2015, p. 13.

<sup>20</sup> *Idem*.

e igualdad; que comprenda y practique sus responsabilidades democráticas; que sea un vigilante de la actuación de sus representantes; que exija cuentas de los órganos de gobierno; que demande la generación y la difusión de la información que sirve de sustento para la toma de decisiones; en suma, que se apropie del espacio público.

#### 4. El espacio público

Para Nora Rabotnikof *lo público* remite a lo que “1) es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emana. [...] y será asimilado a político, y progresivamente a estatal; 2) se asocia a lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible, y 3) es de uso común, accesible para todos, abierto”.<sup>21</sup> Asimismo, para la autora, el espacio público en el que se integran los tres sentidos de *lo público*, se puede definir como “el lugar de creación de comunidad política [...] fundada [...] en un conjunto de instituciones y valores que constituirán una suerte de hogar público, el logro de un lugar común”.<sup>22</sup>

Es crucial que la ciudadanía logre apropiarse del espacio público al vigilar los actos de autoridad por medio de la deliberación y la toma de decisiones, sobre la base de la argumentación, la discusión racional y el respeto a las libertades y los derechos. Fortalecer el espacio público podría auspiciar la formulación de mejores políticas públicas e iniciativas sociales; ayudaría a revitalizar las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, así como a incrementar la responsabilidad de los medios de comunicación y generar certidumbre y seguridad.

#### 5. Enfoque de política pública<sup>23</sup>

El llamado *proceso de las políticas públicas* supone, al menos, tres etapas: *formulación, implementación y evaluación*. Sin embargo, esta separación responde más a propósitos analíticos, lo cual permite identificar posibles obstáculos que podría enfrentar una política pública, que a un proceso propiamente cronológico, pues en la práctica una política pública se formula, implementa y evalúa a la vez.

Como política pública, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica está influida y condicionada por el entorno institucional que le rodea, así como por las capacidades y los intereses de los responsables de llevarla a cabo. De este modo, la ENCCÍVICA implicó: 1) ubicar diez componentes que constituyen la *explicación* del problema público —la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos— a ser atendido mediante la intervención del Estado; 2) un proyecto de acciones estratégicas a ser ejecutadas, y 3) una propuesta para monitorear y evaluar la misma.

En el caso de la ENCCÍVICA, el *núcleo duro* de la política pública que contribuirá a atender la debilidad de la cultura democrática es, a saber, la *verdad*, el *diálogo* y la *exigencia*. A este *núcleo* se vinculan diversas líneas de acción; las *actividades básicas* que, de manera indicativa mas no limitativa deben llevarse a cabo; los *espacios donde se efectúan las actividades*; los

<sup>21</sup> Nora Rabotnikof, “Discutiendo lo público en México”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, FCE, 2010, pp. 28-30.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>23</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio” en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993; y Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

*componentes de la ENCCÍVICA y su temporalidad*, es decir, las medidas a ser tomadas en cuenta en el corto, mediano y largo plazos.

Como parte de la formulación de la ENCCÍVICA también se ha previsto un sistema que permita identificar con oportunidad los logros y, sobre todo, los desvíos en su *núcleo duro* por medio de las líneas de acción. Con ello, se busca que la estrategia nacional sea, ante todo, evaluable en sus méritos, esto es, que se estime, aprecie o calcule su valor para evitar que la evaluación de sus resultados quede sujeta a un mero ejercicio intelectual o responda más a poner a prueba un determinado método o instrumento que sea ajeno a los propósitos que persigue.

### III. Hacia la definición del problema público: Los componentes de la estrategia

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica se ha propuesto seleccionar y definir un problema público por atender: la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos que se expresa con la distancia que los separa de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza en el cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas. En la explicación de ese problema, el Comité de Expertos consideró que donde se expresa de manera clara tal desafección y desencanto es en los diez componentes descritos a continuación de forma conceptual (véase Ilustración b, p. 44 del presente documento) e ilustrados con datos del capítulo 6. Diagnóstico y situación actual del espacio público y la cultura cívica en México, incluido en la versión completa de la estrategia, en el que se profundizan cada uno de los diez componentes y que reflejan las condiciones en que las y los ciudadanos viven y conviven en el espacio público. Es preciso señalar que esta separación se hace sólo con propósitos analíticos, pues es evidente que existe una vinculación en los hechos entre los diez componentes que conforman la ENCCÍVICA.

#### 1. La importancia de la información pública

Como lo señala Manuel Castells, la información es parte integral de toda actividad humana y ha sido fundamental en todas las sociedades. El autor introduce el término informacional que “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico”.<sup>24</sup>

Lo anterior permite dimensionar cuán importante es este elemento intangible en el ámbito público para expresar preferencias, evaluar gobiernos, para la toma de decisiones, para la legitimidad de los gobiernos, entre otras. Al contar con información, los actores que intervienen en el ámbito político desarrollan sus actividades con mayores elementos; la ciudadanía tiene las herramientas para distinguir entre las opciones políticas existentes para formular sus preferencias y evaluar el desempeño de sus gobernantes; las instituciones públicas aplican leyes y normas, y el gobierno tiene a su alcance mecanismos de rendición de cuentas que fortalecen la democracia.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Volumen 1, La sociedad red, Versión Castellana de Carmen Martínez Gimeno, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 590.

<sup>25</sup> Bruce Bimber, *Information and American democracy: technology in the evolution of political power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 11.





## MÉXICO TIENE UN AVANCE SUSTANTIVO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

- Ampliación de los sujetos obligados.
- Nuevo organismo de carácter nacional (INAI).
- Armonización y establecimiento de bases mínimas para el ejercicio al derecho al acceso a la información pública.

### LIMITANTES EN LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- En el manejo de archivos por parte de las y los funcionarios.
- Ausencia de un sistema amplio de transparencia proactiva.
- No apropiación de derecho a la información por parte de la ciudadanía.

Sólo **4%** de la población ha realizado una solicitud de información.

De los que han realizado una solicitud de información, **60%** señaló que no les interesa o no la han necesitado, y **68%** indicó que de solicitar información no confiarían de que ésta fuera verídica.

## 2. Estado de derecho y derechos humanos

No se puede hablar de un Estado democrático sin “un sistema legal estatal que se caracteriza por dos rasgos: primero, sanciona y respalda los derechos y libertades implicados por el régimen democrático; segundo, coloca bajo ese sistema legal a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado”.<sup>26</sup> De los derechos más relevantes que garantiza con efectividad un Estado democrático son los derechos humanos. Éstos son “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.<sup>27</sup>

Así, para que asegure el goce efectivo de los derechos humanos, un Estado democrático debería organizarse alrededor de cuatro criterios básicos, a saber, “que los ciudadanos tengan iguales oportunidades de acceder a las instituciones legales y reciban de éstas el mismo trato; que los procedimientos legales estén regulados y sean estándares, de modo que se garantice un debido proceso; que las normas y los procedimientos legales sean transparentes; y que el sistema legal en su conjunto esté orientado hacia el respeto y protección de los derechos civiles y de las libertades y garantías políticas”.<sup>28</sup> De acuerdo con los criterios antes mencionados, ningún Estado de derecho será posible si no hay una autocontención y control

<sup>26</sup> Dante Caputo, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile, 2004, p. 55.

<sup>27</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *¿Qué son los derechos humanos?* s/f. Disponible en línea: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [Consulta: 24-08-2016].

<sup>28</sup> Ana Díaz Aldret, “Cultura de la legalidad en México”, en *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, México, Instituto Federal Electoral, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2011, citado

por parte de los Estados y sin la existencia de una cultura de la legalidad democrática, es decir, del respeto a un conjunto determinado de normas que permite la administración del poder y protege los derechos fundamentales.<sup>29</sup>



Existen problemas para garantizar el orden y la seguridad, el acceso a la justicia y combatir la corrupción, así como el respeto a los derechos humanos.

#### ESTADO DE DERECHO POCO EFECTIVO

- México se ubicó en el lugar **79** de **102** en el Índice del Estado de derecho (World Justice Project).

#### DEFICIENTE CULTURA DE LA LEGALIDAD

- **Ruptura entre ciudadanía y Estado:** **29%** considera que no se respetan las leyes y **37%** que se respetan poco.
- **Poca credibilidad en las autoridades.** Sólo **24%** confía en los jueces, **22%** en la policía, **19%** en los partidos políticos y **18%** en los diputados. Cuando **NO** se denuncia un delito, **63%** opina que no sirve de nada y **52%** que no lo hacen por falta de confianza en las autoridades.

#### GRAVE CRISIS DE DERECHOS HUMANOS

- **Asesinatos y desapariciones:** **151,233** personas han sido asesinadas entre **2006** y **2015**. **26,000** personas desaparecidas desde **2007**.

#### IMPUNIDAD

México es el segundo de **59 países** con mayor nivel de impunidad

- **Incapacidad de autoridades para castigar delitos:** **95.5%** de los delitos quedan impunes.
- **Delitos sin proceso de investigación:** **61%** de los ciudadanos víctimas de delito no denuncia.

### 3. Gobernanza y construcción de redes

Luis F. Aguilar describe la gobernanza como “la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios [que] ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta, interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales”.<sup>30</sup> El concepto de gober-

por Fernanda Somuano, *Cultura de la legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México*, México, El Colegio de México, 2012.

<sup>29</sup> Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, IFE, 2012, p. 31.

<sup>30</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.



nanza alude precisamente al hecho de que en el contexto histórico actual el “monopolio gubernamental” del funcionariado electo sobre las decisiones públicas ha menguado notablemente. Así, por ejemplo, en una red de políticas públicas el Estado queda a expensas de las decisiones que toman los demás actores involucrados quienes, por otra parte, por sí solos tampoco pueden tomar e imponer decisiones sobre las y los funcionarios estatales.



### LA INTERFAZ SOCIO-ESTATAL

- Gobierno y actores no gubernamentales se relacionan vía mecanismos institucionalizados de participación y vigilancia ciudadana.

### MECANISMOS EXISTENTES

- Consejos consultivos.
- Comités de Contraloría Social.
- Testigo social.
- Observatorios ciudadanos.

Estos mecanismos promueven y facilitan la participación ciudadana para vigilar y mejorar la implementación de la política pública.

### SITUACIÓN Y DESARROLLO DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA CIUDADANA

- Con nivel por debajo de lo óptimo.
- No siempre impulsan el diálogo, el intercambio de información y las decisiones compartidas.
- Ausencia de dispositivos de sanción legal por medio de los cuales castigar la corrupción y los errores gubernamentales.
- Son poco utilizados.

## 4. Perspectiva de género

La perspectiva de género parte de la idea de que los comportamientos estereotipados y los roles culturalmente asignados a hombres y mujeres limitan el desarrollo y las potencialidades de ambos. En palabras de Daniel Cazés: “la perspectiva de género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esta perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, [y] las complejas y diversas relaciones que se dan entre ambos géneros”.<sup>31</sup> Desde el ámbito de la ciudadanía, la perspectiva de género muestra el impacto de los estereotipos para restringir la presencia de mujeres en el espacio público y en el acceso al poder político y devela las limitaciones que imponen los roles de cuidado en el ámbito privado para ese mismo fin.

<sup>31</sup> Daniel Cazés Menache, *La perspectiva de género*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Nacional de Población/Instituto Nacional de las Mujeres, 2005, pp. 42-43.



### ESPACIOS DE DIRECCIÓN O DE PODER QUE OCUPAN LAS MUJERES EN MÉXICO

- **42.4%** de los escaños en la Cámara de Diputados son ocupados por mujeres, **36.7%** de la Cámara de Senadores, **34.6%** de los congresos estatales y **35.1%** de las regidurías.
- En la Suprema Corte de Justicia de la Nación las mujeres representan sólo **18.2%**, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **14.3%** y al frente de las secretarías de Estado, **11.1 por ciento**.
- **9.4%** de los gobiernos municipales tienen presidentas y **3.1%** de las gubernaturas a mujeres gobernando.
- **22%** de los puestos directivos de la administración pública son ocupados por mujeres.

### EXISTEN ESTEREOTIPOS CULTURALES QUE JUSTIFICAN LA EXCLUSIÓN DE LAS MUJERES DEL ESPACIO PÚBLICO

- “Los hombres tienen más habilidades para la política.”
- “Los hombres son mejores en los negocios que las mujeres.”
- “Los hombres tiene más derecho a los trabajos si éstos escasean.”
- “Una carrera universitaria es más importante para un hombre.”

### OTROS TEMAS INDISPENSABLES PARA EL ANÁLISIS

**Violencia de género, violencia política y femenicidios.**

## 5. Interculturalidad

La multiculturalidad, en su carácter descriptivo, refiere por un lado “a la coexistencia de diferentes culturas en un determinado territorio”,<sup>32</sup> y por el otro, a la política de Estado orientada a reconocer no sólo la existencia sino a garantizar derechos específicos a grupos originarios, minoritarios o subalternos dentro de un mismo territorio nacional. Queda fuera de este concepto, sin embargo, el aspecto relacional que está presente entre los miembros de esas culturas y el efecto de las políticas multiculturales. El término *interculturalidad*, en cambio, “sí indica la interrelación entre grupos y personas con culturas distintas; de hecho, califica esa relación”.<sup>33</sup> La interculturalidad se sustenta normativamente en las formas del Estado multicultural, y es a partir de estos principios que se establecen las relaciones entre grupos culturalmente diferenciados.<sup>34</sup> Esta última idea tiene, además, como puede notarse, una dimensión normativa. Prescribe que

<sup>32</sup> Sylvia Schmelkes, “Interculturalidad, democracia y ciudadanía en México”, en *La discriminación racial*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, p. 94.

<sup>33</sup> *Idem*.

<sup>34</sup> Kymlicka alerta sobre sociedades en las cuales se generan formas de interacción limitadas entre minorías y grupos dominantes produciendo indiferencia entre ambos y una especie de “sociedad paralela”. Will Kymlicka,



para que esa relación no descansa en asimetría alguna, tal relación debe construirse no sólo con base en el respeto y el reconocimiento sino también implica “que la relación entre grupos y personas con culturas distintas se da desde planos de igualdad, lo que a su vez involucra la aceptación de que todas las culturas, como todas las personas, son igualmente dignas y valiosas”.<sup>35</sup>



## INDÍGENAS

- De la población analfabeta nacional, cerca de una tercera parte es indígena.
- En todos los rangos de edad, la población indígena presenta niveles de escolaridad más bajos que el resto de la población.
- La población indígena tiene un menor acceso a servicios básicos y bienes materiales que el promedio de la población de nuestro país.
- El porcentaje de población hablante de lengua indígena en condiciones de pobreza era mucho mayor que la población no hablante de lengua indígena (**76.8%** frente a **43%**), y el de la población indígena en pobreza extrema era casi cinco veces mayor (**38%** frente a **7.9%**).

### Actitudes hacia los pueblos indígenas:

**17%** de la población está de acuerdo con que los indígenas son pobres porque no trabajan lo suficiente.

## MIGRANTES

- Un total de **3.7 millones de migrantes** internos recientes (cinco años o menos de cambio de residencia).
- De 2009 a 2014, **719 jóvenes**, migrantes externos, la mayoría se trasladó a Estados Unidos.
- Los lugares donde laboran presentan condiciones precarias de vivienda, laborales, de salud, educativas, entre otras.

## 6. Igualdad y no discriminación

La lucha contra la discriminación es, de acuerdo con Roberto Gutiérrez, la lucha por instaurar no solamente un régimen político en el cual los derechos correspondientes se encuentren salvaguardados, sino por dar forma a un tipo de organización social en la que las relaciones de poder marginen la arbitrariedad y la imposición autoritaria como criterios de distinción y en la que se resarce el daño histórico a los grupos sociales que han sido injustamente discriminados. No es posible eludir los altísimos costos sociales, económicos y políticos inherentes a las prácticas de exclusión basadas en la cultura de la discriminación. Cualquier análisis y diagnóstico sobre el perfil y el futuro de la joven democracia mexicana estaría incompleto si se hiciera abstracción de la vulnerabilidad del tejido social que hemos heredado de nuestra propia historia.<sup>36</sup>

*Estados multiculturales y ciudadanos interculturales*, v Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, Lima, Perú, 2002.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Roberto Gutiérrez, *Cultura política y discriminación*, México, Conapred, 2005, pp. 33-34.



### MOTIVOS POR LOS QUE SE CONSIDERA QUE SE DISCRIMINA EN MÉXICO A OTRAS PERSONAS

- **76%** por clase social.
- **75%** por apariencia física.
- **71%** por color de piel.
- **71%** por ser indígena.

### MOTIVOS POR LOS CUALES LOS MEXICANOS SE HAN SENTIDO DISCRIMINADOS

- **26%** por ser mujer.
- **20%** por clase social.
- **18%** por apariencia física.

### SECTORES SUSCEPTIBLES A SUFRIR DISCRIMINACIÓN

Los estudios sobre discriminación señalan a los siguientes como sectores a ser vulnerados: mujeres, indígenas, personas con diferente preferencia sexual, adultos mayores, migrantes, personas con diferentes creencias religiosas.

Particularmente,

- **24.4%** no estaría dispuestos a permitir que en su casa vivieran personas de otra religión.
- **23%** no estaría dispuestos a permitir que en su casa vivieran personas de otra cultura.
- **44%** no estaría dispuestos a permitir que en su casa vivieran homosexuales.

## 7. Participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía

El propósito de la estrategia es crear las condiciones necesarias para que la ciudadanía se apropie del espacio público mediante la participación. Esta dimensión es de suma importancia para la democracia por dos razones: la movilidad política —que las y los ciudadanos puedan, desde abajo, ascender a posiciones de gobierno o representación mediante su participación— y la influencia sobre quienes toman las decisiones. Por lo tanto, teóricamente, un sistema con escasa participación tiene un efecto negativo sobre la rendición de cuentas de quienes gobiernan, así como sobre la igualdad política para contar como actor relevante en la comunidad. Asimismo, la debilidad del tejido solidario y el protagonismo de lo que Norbert Lechner llamaba las *minorías consistentes*, parecerían estar en la base de la escasa consistencia de la participación colectiva bajo encuadres institucionales estables.





### LA CONFIANZA COMO ELEMENTO DE LA PARTICIPACIÓN

- Confianza interpersonal: **77%** de los mexicanos considera que **no se puede confiar** en otras personas.
- Confianza Interinstitucional: los mexicanos **no confían** generalmente en los **partidos políticos**, en los **diputados**, en la **policía** o en los **sindicatos**.

### PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En México, pese al incremento de los niveles de abstencionismo registrados desde los años noventa, **los niveles de votación** en el país **son distantes** de los de **varias democracias consolidadas**.

### VIDA COMUNITARIA

- Cerca de **50%** de la población **nunca ha pertenecido** a **grupos o asociaciones** de carácter civil, religioso, cultural, etcétera.

### SITUACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Inestabilidad institucional alta.
- Informalidad y variedad en capacidades institucionales.
- Varían sus fuentes de financiamiento.
- Si no reciben apoyo gubernamental, sus condiciones son precarias.

## 8. El binomio partidos políticos-gobierno

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación política del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público; de ahí que su función como intermediarios de la sociedad civil es relevante.

La actuación de las y los servidores públicos, por otra parte, también es un elemento relevante. Primero, el funcionariado debe convencerse de que la participación ciudadana es útil.



### BAJOS NIVELES DE APROBACIÓN DE LOS PARTIDOS

**19%** de la ciudadanía confía en ellos.

### PERCEPCIONES DE LA BAJA CALIDAD DE LOS GOBIERNOS

- Bajos niveles de satisfacción con la calidad de los servicios públicos ofrecidos por la administración pública.
- Percepción de corrupción e inseguridad.
- Captura política de los puestos públicos.
- Descrédito con los sistemas de justicia.

Segundo, su responsabilidad debe estar enfocada en facilitar las condiciones necesarias para generar el involucramiento de las y los ciudadanos de manera individual o colectiva. Tercero, deben asesorar a la ciudadanía más que ejercer control de las organizaciones públicas. Son, pues, tanto los funcionarios, como los gobiernos a los cuales pertenecen, actores responsables de alentar y propiciar la participación ciudadana efectiva en la gestión pública.<sup>37</sup>

## 9. Medios de comunicación

A pesar de la existencia de medios de comunicación impresos y electrónicos que han potenciado la divulgación de la información, no siempre se observa en ellos la generación de información suficiente, objetiva, cierta y verificable que permita a las y los ciudadanos tener conocimiento de calidad acerca de los asuntos públicos que le proporcionen una opinión educada y capacitada para participar en ellos.

Uno de los factores que sin duda juega un papel importante en la percepción acerca de la política es el referido a la información con la que cuenta la ciudadanía para modelar los juicios y dotarles de una fundamentación crítica brindada por los medios de comunicación. Uno de los supuestos del esquema clásico de la democracia representativa es la existencia de una ciudadanía capaz de evaluar, comparar y decidir sobre los temas relevantes de la agenda pública y las opciones políticas en competencia. En la medida en que esta dimensión cognoscitiva de la cultura política sea frágil, las percepciones y comportamientos de las y los ciudadanos tenderán a basarse en impresiones y prejuicios que restan racionalidad al conjunto de la dinámica sociopolítica.



### IMPACTO SOBRE LA OPINIÓN PÚBLICA

Para informarse de lo que sucede en el país:

- **83.4%** ve la televisión.
- **32.1%** consulta periódicos (impresos o en línea).
- **30.1%** se entera a través de su familia.
- **28.7%** a través de Internet.
- **28.5%** por medio de la radio.
- **15.2%** por redes sociales.

### CONCENTRACIÓN DEL MERCADO

- **50%** de la inversión, **98%** de la audiencia y **95%** de la infraestructura concesionada estaba concentradas en dos televisoras (2011).

### CENSURA INDIRECTA

- Limitada independencia de los medios.
- México ha calificado como un país en el que no existe libertad de prensa desde 2010.

<sup>37</sup> Sobre este punto, véase Fernanda Somuano (2016), “Participación ciudadana efectiva en la gestión pública”, documento interno (en proceso de publicación).





## ASIGNACIÓN DESREGULARIZADA DE LA PUBLICIDAD OFICIAL A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

De 2012 a la fecha se ha observado una tendencia a ampliar el monto presupuestado:

**2012**, la ampliación fue de **51%**, en **2013** de **43%**, en **2014** de **25%**, en **2015** de **52%** y de enero a junio de **2016** de **19%** del monto presupuestado originalmente.

## 10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica

Los espacios institucionales formales deben ser considerados en una estrategia de cultura cívica. La educación formal en todos sus niveles, las instituciones dedicadas a combatir toda forma de discriminación y de desigualdad de trato en cualquiera de sus manifestaciones, a fomentar la rendición de cuentas y la transparencia de los órganos del Estado, a salvaguardar las realidades interculturales y la participación de la sociedad en los espacios destinados a garantizar su propia seguridad y exigibilidad de la justicia —acorde con lo establecido por la ley—, son medios necesarios y urgentes para promover prácticas de colaboración entre la ciudadanía y de ésta con las y los intermediarios y sus representantes políticos formales. En términos de educación cívica, las prácticas importan más que la divulgación abstracta de valores que no estén anclados en la vida cotidiana de las personas ni en su relación con los gobiernos y los partidos. Crear esas oportunidades de relación constituye uno de los medios más relevantes para hacer posible que sea la confianza —aun en medio de los conflictos e, incluso, gracias a ellos— la que prevalezca sobre el desencanto.



### INSTANCIAS OBLIGADAS A PROMOVER VALORES Y PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS PARA INCIDIR EN LA FORMACIÓN DE CIUDADANÍA

#### A través de la educación formal

- La **Secretaría de Educación Pública** como institución que desempeña un papel preponderante en la educación cívica.
- Universidades.
- **Instituto Nacional Electoral.**
- **Organismos públicos locales.**

#### Otros espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica

- Derechos humanos y no discriminación (**Comisión Nacional de los Derechos Humanos**).
- De transparencia y el acceso a la información pública (**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**).
- De generación de condiciones sociales que inciden en la seguridad pública (**Secretaría de Gobernación**).
- Difusión de información (**Canal del Congreso y Canal Judicial**).

**Ilustración b.** La ENCCÍVICA: sus componentes y explicación del problema de política pública

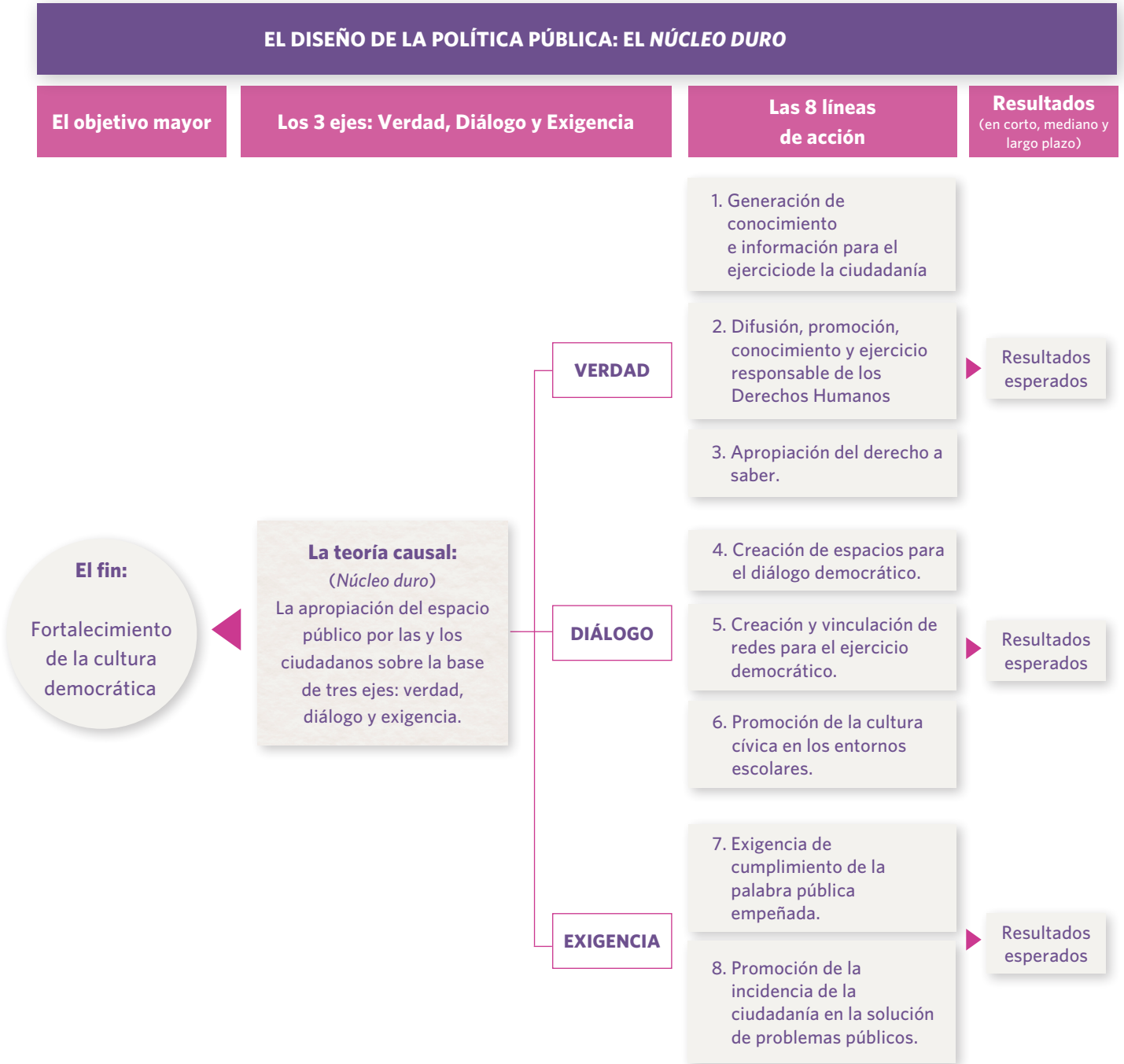




**El *núcleo duro*  
de la política  
pública y sus  
líneas de acción**



**Ilustración c.** La ENCCÍVICA: El diseño de la política pública (*núcleo duro*)



La Argumentación y los Valores: “Mucha verdad”, “Mucho diálogo” y “Mucha exigencia” como base para que los ciudadanos se apropien —desde abajo, desde adentro y transversalmente— del espacio público.

Luego de explicar los diez componentes que se estima son la base del problema público referido a la *debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos*, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica se propone, entonces, como fin u objetivo superior el crear las condiciones necesarias para que las y los ciudadanos se apropien del espacio público en un sentido amplio y, con ello, contribuir al fortalecimiento de la cultura democrática.

De este modo, la ENCCÍVICA promueve la búsqueda de la apropiación del espacio público<sup>38</sup> por parte de las y los ciudadanos, aunque se reconoce que su despliegue ocurrirá en un contexto de desigualdad entre las personas, esto es, una sociedad fragmentada ideológicamente y segmentada socialmente, lo que genera no sólo situaciones diferenciadas, sino también límites objetivos a la participación política.

En la búsqueda del *fin u objetivo superior* la estrategia nacional alentará —desde un principio— la acción colectiva por medio de tres ejes que integran el *núcleo duro* de la política pública (véase Ilustración C, en este apartado): *mucha verdad* (información, datos, apertura); *mucho diálogo* (debates, foros, encuentros); y *mucha exigencia* (todos los grupos y organizaciones sociales haciendo valer todos sus derechos). Así, para alcanzar tal *objetivo superior*, estos ejes estratégicos se vincularán y reforzarán entre sí mediante la realización de ocho líneas de acción que son factibles porque contemplan factores en los que el INE, los OPLE y los partidos políticos realmente pueden incidir, ya sea de manera directa o indirecta, así como resultados que pueden ser razonablemente esperados tras su intervención y la de los llamados actores involucrados en un lapso corto, mediano y, sobre todo, largo plazo.

Las líneas de acción que componen el **Eje estratégico: Verdad** pretenden promover la generación y difusión de la información para contribuir a que la ciudadanía tenga una idea más precisa y completa de su entorno y sus derechos, así como el intercambio de experiencias entre la propia ciudadanía. Se trata de crear los referentes cognitivos para formar el criterio y orientar las prácticas sociales de las y los ciudadanos. Por su parte, las líneas de acción que integran el **Eje estratégico: Diálogo** están diseñadas para configurar espacios donde se privilegie la interacción, intercambio y discusión de ideas y posiciones entre múltiples actores, en un marco de franqueza, respeto y tolerancia. Asimismo, es importante mencionar que, por medio de este eje, se espera que la ciudadanía se consolide no únicamente en su cualidad individual, sino también como un ente colectivo capaz de articular demandas y proponer soluciones. Como se verá, el entorno escolar es, en el eje de diálogo, el espacio ideal para promover de forma sistemática el desarrollo de una cultura cívica que, posteriormente, sea replicada en otros ámbitos. Finalmente, en el **Eje estratégico: Exigencia** se busca desarrollar mecanismos y procesos de formación en donde la ciudadanía no únicamente vigile a las instituciones públicas, sino también participe activamente en la toma de decisiones en distintos ámbitos de interacción. Estas líneas parten, además, de la premisa de que se requieren funcionarios y militantes de partidos políticos sensibles a la necesidad de contar con una ciudadanía exigente con respecto a la ampliación y cumplimiento de sus derechos.

Es preciso señalar que estas ocho líneas de acción son el resultado de una amplia deliberación en la que participaron los miembros del Comité de Expertos, pero también los partidos políticos,

---

<sup>38</sup> Insistimos, tal como se ha hecho en la introducción y en la sección conceptual del presente documento, en que la noción de *espacio público* ha sido entendida con base en el estudio de Nora Rabotnikof (2005, 2010).

los Organismos Públicos Locales Electorales, el Instituto Nacional Electoral (por medio de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y los órganos desconcentrados), organizaciones de la sociedad civil, autoridades educativas nacionales y subnacionales, grupos empresariales, entre otros actores; los cinco Talleres Regionales de Cultura Cívica organizados en junio permitieron esa amplia participación de actores. El Comité de Expertos, por otra parte, celebró 15 sesiones de trabajo, además de tres con las representaciones de partidos en el Consejo General y un par de encuentros directos con los OPLE.

Si bien esos ejes estratégicos y sus respectivas líneas de acción orientarán los programas y los proyectos que generará la ENCCÍVICA, es muy importante honrar su propósito evitando en todo lo posible que las actividades básicas que le darán forma sean vistas como una imposición desde arriba, por valiosas que sean las ideas que las inspiran. Por tanto, la estrategia debe forjarse *desde abajo, desde adentro y transversalmente*, es decir, desde los militantes de los partidos, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, la academia, las escuelas, las empresas, los vecinos de los pueblos, las comunidades y las colonias. En este sentido, el INE debe proveer los espacios y los medios para que el diálogo pueda fluir, y adquiera sentido y tenga consecuencias; en otras palabras, propondrá pero no impondrá contenidos para la deliberación. *Desde abajo, desde adentro y transversalmente* quiere decir que la ENCCÍVICA no buscará establecer *ex ante* el curso que tomará ese diálogo abierto y que renunciará a decidir cuáles pueden ser las mejores expresiones de la apropiación democrática del espacio público, en el ánimo de fortalecer la cultura democrática. Será la gente, convocada e impulsada por el INE, los partidos políticos y los OPLE, quienes decidan las prioridades de la deliberación y su sentido final.

Como se ha enfatizado en el marco conceptual, en *gobernanza*, una política pública implica el involucramiento de múltiples actores en un esquema de red. Por tanto, en el diseño y la instrumentación de acciones y actividades de la ENCCÍVICA, el INE y los OPLE no podrán ir solos o como actores preponderantes en todos los casos. Así, dependiendo del eje y la línea de acción y en función del *objetivo*, los *resultados esperados* y las *actividades básicas a desarrollar*, el INE y los OPLE admitirán que, en ciertos espacios, asumirán un papel menos preponderante respecto a otros actores públicos, privados o sociales.

## I. Eje estratégico: Verdad<sup>39</sup>

Toda la evidencia reunida hasta ahora sobre el estado que guarda la cultura democrática en México nos habla de la precariedad de la información y, en general, de los referentes cognoscitivos con los que cuenta la ciudadanía para formar su criterio público y orientar sus prácticas sociales. Por ello resulta imprescindible impulsar tres líneas de acción que busquen: 1) socializar de la manera más amplia posible los elementos de información necesarios para contribuir a que las y los ciudadanos tengan una idea más precisa y a la vez más completa tanto de su entorno local como nacional, y 2) propiciar que la sociedad se escuche a sí misma y, de manera horizontal, comparta la información derivada de su propia experiencia, a fin de utilizarla para su propio beneficio.

---

<sup>39</sup> Pierre Rosanvallon menciona como una condición para la existencia de un buen gobierno, la necesidad de transitar de una democracia electoral a una “democracia de confianza” no sólo entre representantes y representados sino entre los ciudadanos y las instituciones en general. Dado que la confianza es una institución invisible, la integridad, la legibilidad, el “hablar verdadero” (es decir, no utilizar el lenguaje demagógico o la lengua de madera) y la reactividad juegan un rol determinante (Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, París, Nouveau Monde, 2015).

Los diagnósticos y los datos básicos acerca de los actores, los procesos y los espacios donde se producen las decisiones económicas, sociales, políticas y culturales en el país tienen que ser difundidos de manera clara y accesible. Ello contribuirá poderosamente a que la ciudadanía pueda situar de mejor manera el contexto y las causas de las problemáticas que la aquejan, así como a vislumbrar con más claridad sus posibles soluciones.

La difusión del conocimiento en un sentido amplio ha de estar acompañada, por otra parte, de la mejor calidad posible de la información. De ahí la relevancia de la legibilidad de los mensajes que se transmitan. Si la información no es accesible y comprensible por la ciudadanía será difícil pensar algún tipo de apropiación. En este sentido, el INE, los OPLE y los partidos políticos tendrían que establecer un firme compromiso con la apertura de la información pública y la rendición de cuentas. Conocer, por ejemplo, los ingresos y los gastos de los partidos y de las instituciones electorales con el mayor detalle posible, así como la trayectoria de las candidaturas propuestas y las razones de la selección de quienes buscarán el voto en las urnas, no puede estar fuera de la estrategia. No será menor añadir la rendición de cuentas y la apertura de la información de las organizaciones de la sociedad civil que participen activamente de la estrategia nacional y que, a su vez, exijan de otras organizaciones la misma conducta de plena transparencia.

## ► 1. LÍNEA DE ACCIÓN: GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

Integración de un universo de referencias cognoscitivas por medio del cual la sociedad cuente con una masa crítica de calidad como premisa de mejores políticas y prácticas ciudadanas.

### Objetivo

Dotar a los diversos actores involucrados en la ENCCÍVICA de una base de conocimientos e información suficiente por medio de la cual la deliberación pública, las políticas institucionales y las propias demandas y conductas ciudadanas generen una mayor apropiación del espacio público, así como una dinámica democrática con mejores rendimientos sociales para contribuir a la reducción de la arbitrariedad y especulación en los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas y los gobiernos.

### Resultados esperados

- a) La sociedad incrementa su conocimiento en torno a los distintos componentes de la ENCCÍVICA mediante la elaboración de mejores diagnósticos.
- b) Las capacidades de investigación y reflexión existentes en distintos espacios públicos y sociales aumentan.
- c) La capacidad ciudadana para exigir rendición de cuentas y transparencia se incrementa.
- d) La sociedad participa en la generación de conocimiento en torno a los distintos componentes de la ENCCÍVICA mediante la participación para elaborar diagnósticos.

## Actividades básicas a desarrollar

- Impulsar, con participación principalmente de universidades, organizaciones sociales y centros de pensamiento, la realización y discusión de los contenidos de investigaciones, estudios sobre la situación de la democracia en México (calidad de la ciudadanía, rendimientos institucionales, derechos fundamentales y su ejercicio, formas y espacios de participación, percepciones sociales y, en general, acerca del estado que guarda cada uno de los componentes que integran la ENCCÍVICA).
- Realizar diagnósticos, talleres y foros de discusión que permitan identificar y profundizar acerca de las particularidades o especificidades de cada entidad federativa; la metodología aplicada para el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* puede servir como referencia.
- Llevar a cabo una revisión y compilación de *buenas prácticas* institucionales, cuya efectividad ha sido demostrada, para la construcción de ciudadanía. Lo anterior, con el propósito de conocer, difundir, adaptar (a diferentes contextos) y mejorar prácticas que propicien la adopción de los valores democráticos tales como la libertad, igualdad, pluralismo, civilidad, responsabilidad pública, el respeto al Estado de derecho y la solidaridad social.
- Elaborar consultas que recojan el sentir de la población acerca de la información que se considera relevante recabar.

## Actores involucrados

Instituciones de educación superior y centros de investigación, INE, OPLE, partidos políticos, organizaciones sociales y organismos internacionales.

## Espacio donde se realiza

La generación de conocimiento e información se hará a diversas escalas, procurando producir insumos pertinentes para cada nivel de interacción (comunitario, local, regional, nacional), y convocando a los actores especializados adecuados en función de cada componente de la ENCCÍVICA.

## Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## Temporalidad

### EN EL CORTO PLAZO

- a) La generación de conocimiento e información se hará mediante la contrastación y sistematización de piezas cognoscitivas ya existentes en diversos ámbitos. La metodología aplicada en la elaboración del *Informe país* puede servir como referencia.

- b) En periodos electorales se procurará generar información acerca de las condiciones de la competencia, de la naturaleza y alcance de las plataformas electorales, de los diagnósticos sobre la situación nacional y los perfiles de las y los candidatos.

#### EN EL MEDIANO PLAZO

Se buscará contar con una masa crítica de conocimientos diferenciada a nivel estatal, tomando como referencia al *Informe país* y, en general, a las variables involucradas en el conocimiento de cada uno de los componentes de la ENCCÍVICA.

#### EN EL LARGO PLAZO

Se producirá información por medio de estudios realizados con metodologías y objetivos comparables, en series de tiempo capaces de medir la evolución de los indicadores de los componentes de la ENCCÍVICA.

## ► 2. LÍNEA DE ACCIÓN: DIFUSIÓN, PROMOCIÓN, CONOCIMIENTO Y EJERCICIO RESPONSABLE DE LOS DERECHOS HUMANOS

Generación de contenidos informativos propios y canalización de contenidos relevantes (provenientes de los actores involucrados) en medios tradicionales y en redes sociales y plataformas electrónicas (estrategia digital) para la realización de campañas que favorezcan la promoción de derechos y su ejercicio responsable.

### Objetivo

Sensibilizar a la ciudadanía acerca de sus distintos derechos y la importancia que ellos tienen tanto para el funcionamiento de la democracia como para la calidad de vida de las personas.

### Resultados esperados

- a) La ciudadanía conoce el carácter indivisible e inalienable del conjunto de sus derechos.
- b) La ciudadanía y las instituciones públicas asumen el carácter prioritario de la lucha contra la desigualdad (derechos sociales y económicos) como elemento fundamental para la realización plena de los derechos civiles, políticos y culturales.
- c) El conocimiento social sobre el ejercicio de los derechos fundamentales se amplía, permitiendo su apropiación.

### Actividades básicas a desarrollar

- Generar y difundir materiales accesibles que permitan identificar cuáles son los derechos fundamentales, cómo pueden ejercerse y qué instancias son las encargadas de garantizarlas. En este caso, resulta pertinente la producción de materiales *ad hoc* para contextos dife-



renciados y subnacionales que contemplen poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (jóvenes, indígenas, mujeres, migrantes).

- Socializar la información acerca de cuáles son los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en los que figuran los derechos humanos, permitiendo su exigibilidad.
- Crear espacios para la reflexión y el debate públicos en torno a los derechos humanos.
- Fortalecer los elementos de educación en derechos y la promoción de los mismos en las acciones de capacitación y participación electoral.
- Promover la generación de protocolos de actuación para toda persona que viva o trabaje en contextos de inseguridad o de especial vulnerabilidad (periodistas, profesionales de medios de comunicación, defensores de derechos humanos, empresarios, capacitadores y supervisores electorales y, en general, con poblaciones en zonas de alta marginalidad).

## **Actores involucrados**

Instituciones académicas, organizaciones sociales, INE, OPLE, partidos políticos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las comisiones estatales de Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.

## **Espacios donde se realiza**

La generación de contenidos está orientada a la sensibilización ciudadana, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos en general. Se procurará generar una pedagogía de los derechos humanos tomando en consideración las prioridades y contextos subnacionales específicos, espacios universitarios y académicos, públicos y privados, medios de comunicación, INE y OPLE.

## **Componentes en los que se pretende incidir**

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## **Temporalidad**

### **EN EL CORTO PLAZO**

En lo inmediato (2017-2018) se impulsarán y articularán iniciativas que permitan el mayor conocimiento de los derechos humanos por parte de la ciudadanía.

### **EN EL MEDIANO PLAZO**

Se aspira a que las y los ciudadanos estén en el ejercicio pleno y efectivo de estos derechos.

## EN EL LARGO PLAZO

Cambio de actitudes y comportamientos tanto por parte de actores institucionales como por actores sociales.

### ▶ 3. LÍNEA DE ACCIÓN: APROPIACIÓN DEL DERECHO A SABER

Campañas de difusión de la cultura cívica que promuevan la apropiación de la democracia por las y los ciudadanos mediante el uso de herramientas, la ampliación del conocimiento y la información en torno a sus derechos y capacidades de incidencia en la dinámica política.

## Objetivo

Informar a las y los ciudadanos y sensibilizar a las y los funcionarios por medio de una amplia campaña de difusión en medios impresos, electrónicos y redes sociales, acerca de las normas jurídicas y las herramientas técnicas que están a disposición de la sociedad para hacer valer su derecho a saber.

## Resultados esperados

- a) La ciudadanía incrementa el conocimiento de su derecho a saber, así como las herramientas para acceder y utilizar la información pública.
- b) La sociedad utiliza el derecho fundamental a saber y conoce mejor los procesos y resultados de la gestión pública.
- c) La participación ciudadana en la democracia aumenta por medio del uso práctico de las normas y las herramientas del derecho fundamental a saber.
- d) Los sujetos obligados cumplen con sus requerimientos de ley y aumentan su proactividad.

## Actividades básicas a desarrollar

- Generar y difundir —utilizando lenguaje llano— material de divulgación acerca de las posibilidades con que cuenta la ciudadanía para allegarse información de calidad sobre los actores, procesos e instituciones políticos.
- Promover formatos y contenidos básicos de informes de gobierno (federal, estatal y local) para que se incluya información de utilidad que permita una mayor y mejor rendición de cuentas como lo es el cumplimiento con las obligaciones de transparencia, la información relacionada con las decisiones de la autoridad, el procedimiento seguido, el resultado obtenido y el uso del presupuesto. En este sentido, se requieren registros claros, fidedignos, oportunos y comparables sobre el uso de los recursos públicos, así como una justificación que permita conocer si el resultado de la gestión cumplió o no con los fines para los cuales se destinaron los recursos.

- Promover “glosas ciudadanas” en formatos abiertos, difundidos en medios de comunicación y en redes sociales para entablar un diálogo acerca de los resultados alcanzados por las diversas administraciones. En este punto se trata de generar espacios de discusión franca de los contenidos de los informes de gobierno abonando a la rendición de cuentas.
- Proporcionar información de calidad sobre los candidatos durante los procesos electorales. Esta información habrá de incluir al menos: currículo y trayectoria del candidato, método de designación, datos de contacto (twitter, correo), propuesta y plan de trabajo. Además, las y los candidatos podrán dar a conocer las versiones públicas de su declaración patrimonial, de intereses y fiscal.
- Generar herramientas 2.0 para la difusión de insumos incluida la creación de plataformas que propicien el intercambio permanente de información entre actores institucionales y no institucionales. Por medio del uso de las nuevas tecnologías de la información se difundirán herramientas pedagógicas y se crearán espacios de discusión tales como *webinarios*, foros virtuales y *blogs* que permitan la comunicación entre representantes y representados, y la retroalimentación ciudadana en un marco de respeto y tolerancia.

## Actores involucrados

INE, OPLE, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), institutos locales de transparencia, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, y Auditoría Superior de la Federación.

## Espacios donde se realiza

Por su propia naturaleza, las reuniones destinadas a definir los contenidos de la campaña deben ser convocadas y organizadas por el INE y los OPLE, mientras que el diseño técnico de los mensajes debe ser realizado por los especialistas mencionados entre los actores involucrados —al más alto nivel posible, considerando experiencias internacionales como la organización de los juegos olímpicos, las campañas de la Organización de las Naciones Unidas o de educación cívica equivalentes como las realizadas en Uruguay, Chile, España y Colombia—.

## Componentes en los que se pretende incidir

Con esta línea de acción se busca incidir en los siguientes componentes: la importancia de la información pública; gobernanza y construcción de redes; participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## Temporalidad

### EN EL CORTO PLAZO

La definición de los contenidos de la campaña es una actividad que debe desarrollarse en el corto plazo. En ese mismo momento debe incorporarse el trabajo de los especialistas en el di-

seño de este tipo de campañas. Lo anterior, a fin de que, desde un inicio, comprendan el sentido de este ejercicio. Durante ese lapso, sin embargo, la campaña debe comenzar con la difusión del derecho fundamental a saber, antes del inicio de las campañas electorales de 2018.

#### EN EL MEDIANO PLAZO

Las campañas deben orientarse, en un segundo momento, a profundizar en la información proporcionada a las y los ciudadanos en torno a normas y herramientas del derecho a saber, en función de la evolución que para entonces tendrán esos instrumentos, así como su uso práctico, a partir de los componentes de la ENCCÍVICA.

#### EN EL LARGO PLAZO

Toda vez que las campañas de esta naturaleza tienen un *periodo de vida*, y que los contenidos de las herramientas jurídicas y técnicas en las que se apoya el derecho a saber también cambiarán con el paso del tiempo, será necesario ajustar los contenidos de la campaña en el largo plazo, sin renunciar a su cocreación en los términos señalados en los plazos anteriores.

## II. Eje estratégico: Diálogo

Este eje estratégico supone, ante todo, la formación de grupo de trabajo en los que intervengan actores públicos, privados y sociales. Ello significará realizar reuniones temáticas en las que se privilegie el contacto humano y el desarrollo de diálogos directos y francos entre organizaciones y ciudadanos, grupos académicos, sindicatos, empresas, representantes de los medios, formadores de opinión pública que han defendido agendas públicas específicas, y con los representantes de los partidos políticos.

Entre los temas detonadores de ese diálogo abierto están: la defensa de los derechos humanos y sociales en la voz de los grupos indígenas y pueblos originarios; la transparencia y el combate a la corrupción; la perspectiva de género; la lucha contra la inseguridad; la agenda de los movimientos urbanos; el poder de la participación ciudadana; la defensa del medio ambiente; la desigualdad social y el combate a la pobreza, así como el combate a la discriminación. Estos temas podrían ampliarse tanto como sea necesario.

Mediante un intenso diálogo social podrá avanzarse en el reconocimiento de la legitimidad de la pluralidad por parte de cada uno de los actores y grupos que componen el mosaico nacional. El valor de la autocontención, la crítica al maximalismo, la confianza y el reconocimiento de la democracia como un *orden de todos* se juegan la posibilidad de un auténtico reconocimiento recíproco basado en el diálogo efectivo.

### ▶ 4. LÍNEA DE ACCIÓN: CREACIÓN DE ESPACIOS PARA EL DIÁLOGO DEMOCRÁTICO

Reuniones temáticas en diversos formatos para privilegiar el contacto humano y el desarrollo de diálogos directos entre grupos ciudadanos diversos sobre la base de una agenda que tome como referencia los diversos componentes de la ENCCÍVICA.

## Objetivo

Construir puentes de entendimiento entre actores sociales y políticos a partir de la identificación de agendas comunes, análisis de las plataformas electorales de los partidos, incorporación de nuevos temas comunes a la agenda pública y política del país, construcción de identidades partidarias y formación de capital social positivo.

## Resultados esperados

- a) Los distintos grupos de la sociedad incrementan y perfeccionan su conocimiento sobre las agendas políticas de los partidos.
- b) Los ciudadanos que participan en los diálogos incorporan sus ideas y propuestas en las agendas de los partidos y sus plataformas electorales.
- c) Los ciudadanos y las organizaciones que participan en los diálogos incrementan su conocimiento recíproco y acciones comunes.
- d) La ciudadanía incrementa su confianza en los partidos políticos.
- e) La sociedad aumenta su aprecio por el régimen democrático.
- f) La ciudadanía eleva su participación en la vida política del país.

### ACTIVIDADES BÁSICAS A DESARROLLAR

- Establecer convenios de colaboración entre organizaciones sociales, partidos políticos, instituciones públicas, sindicatos, grupos empresariales y medios de comunicación a propósito de los diversos componentes de la ENCCÍVICA. En este punto, se trata de convenios marco a través de los cuales los actores citados se comprometen por escrito a una agenda mínima de trabajo que implique: 1) el desarrollo de foros, seminarios, encuentros y conversatorios dirigidos a diversos públicos (jóvenes, indígenas, migrantes, empresarios, universitarios); 2) el intercambio de información, y 3) la realización de actividades conjuntas que refuercen los valores democráticos. Los convenios habrán de incluir al menos: a) condiciones de la colaboración; b) actividades a desarrollar; c) plazos para la aplicación; d) alcance de los convenios; e) vigencia, y f) contactos/responsables para el seguimiento.
- Desarrollar e implementar un plan de tecnología y creación de alianzas con organizaciones y desarrolladores especialistas en el tema. A pesar de la baja conectividad que existe en algunas regiones en México, se promoverían polos que propicien el nexo entre tecnología, innovación cívica, gobierno abierto y militancia social y política. Se trata de utilizar y promover herramientas que permitan el uso de datos públicos, el mapeo y visualización de datos e información de utilidad social así como aquellas herramientas que permitan la participación ciudadana en esfuerzos de planeación comunitaria. De igual forma, desde los órganos electorales se promoverían plataformas capaces de brindar información para la emisión del voto libre e informado.
- Organizar foros de consulta con la sociedad civil, academia, partidos y candidatos independientes para definir problemáticas comunes y proponer mecanismos de seguimiento de programas públicos, propuestas para ser incorporadas en las plataformas electorales así como mejoras en los mecanismos de participación ciudadana ya existentes. Se trata de propiciar dinámicas de interacción en las que sean escuchadas las opiniones, necesidades y exigencias de diversos grupos.

## **Actores involucrados**

Organizaciones sociales, maestros, grupos académicos, sindicatos, empresas, representantes de los medios, formadores de opinión pública, partidos políticos y asociaciones políticas.

## **Espacios donde se realiza**

Las reuniones serán convocadas por el INE en el ámbito nacional y por los OPLE en las entidades federativas y los municipios, a partir de un acuerdo sobre los temas que serán abordados en cada caso. En el mediano y largo plazos, los diálogos serán organizados en conjunto con ámbitos académicos nacionales y locales.

## **Componentes en los que se pretende incidir**

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## **Temporalidad**

### **EN EL CORTO PLAZO**

- a) Los diálogos serán organizados hasta el comienzo de las campañas electorales para la Presidencia de la República sobre la base de los componentes de la ENCCÍVICA. En todos los casos se convocará a las y los representantes de los partidos políticos.
- b) Durante las campañas electorales, los diálogos serán convocados para que los partidos políticos presenten y discutan sus plataformas electorales ante los mismos grupos sociales, de manera igualitaria.

### **EN EL MEDIANO PLAZO**

Los diálogos serán organizados de manera conjunta por el INE, los OPLE e instituciones académicas tanto nacionales como de las entidades federativas, previa suscripción de convenios para esos fines. En este caso, los diálogos volverán a los componentes de la ENCCÍVICA, tras haber concluido el proceso electoral de 2018.

### **EN EL LARGO PLAZO**

Los diálogos deben continuar, primero, como precedente de las campañas electorales tanto locales como nacionales privilegiando la discusión de las plataformas electorales de los partidos políticos, así como las agendas planteadas por las y los ciudadanos, a la luz de los compo-



mentes de la ENCCÍVICA; y, segundo, establecerse como una práctica permanente entre las actividades habituales del INE y los OPLE.

## ▶ 5. LÍNEA DE ACCIÓN: CREACIÓN Y VINCULACIÓN DE REDES PARA EL EJERCICIO DEMOCRÁTICO

Las redes, integradas por organizaciones sociales, partidos políticos, autoridades de gobierno y la ciudadanía, forman un espacio social donde los actores convocados generan conocimiento, comparten decisiones relativas al proceso de vigilancia y control del diseño e implementación de política pública y promueven la participación social sobre la base de valores democráticos.

### Objetivo

Generar alianzas de diversa naturaleza y alcance que permitan una mayor interacción y sinergia entre los diversos actores públicos, sociales y privados que contemplen en sus respectivas agendas el abordaje de los distintos componentes de la ENCCÍVICA.

### Resultados esperados

- a) La transversalidad en las políticas públicas y las iniciativas sociales se fomentan mediante la creación de redes y definición de puntos de acción comunes.
- b) Los participantes se comprometen con los valores y las prácticas de la democracia mediante la generación de espacios de acción compartida.
- c) Los actores participantes intercambian diagnósticos, experiencias y estrategias (mejores prácticas).
- d) Los participantes potencian el impacto de sus esfuerzos desarrollados a partir de la colaboración y el trabajo conjunto.
- e) El sentido de comunidad y el interés por lo público se incrementan, mientras que el margen del prejuicio se reduce a partir del encuentro y la colaboración.

### Actividades básicas a desarrollar

- Elaborar directorios de actores clave para incidir en los componentes de la ENCCÍVICA. Con ayuda de la estructura del INE y de los OPLE así como con el apoyo de otras instituciones se podrá hacer un mapeo de actores que permita conocer quiénes son, qué hacen, en qué regiones se encuentran y en qué componentes podrían colaborar más activamente.
- Fomentar, por medio de convocatorias con objetivos precisos o de conversaciones directas, públicas y abiertas, alianzas estratégicas entre actores públicos, sociales y privados. Esto propiciaría la creación de redes temáticas, así como el establecimiento de metas compartidas.
- Integrar redes juveniles mediante las y los participantes como capacitadores-asistentes electorales, supervisores, funcionarios de casilla, planillas universitarias y observadores electorales para que sean promotores permanentes de los valores democráticos y la cultura cívica. Estas redes se integrarían en un primer momento en el contexto de la organización electo-

ral para generar vínculos y formas de comunicación, así como para propiciar espacios de expresión y debates en medios locales, foros y espacios universitarios.

## **Actores involucrados**

Instituciones públicas (gubernamentales y órganos del Estado), organizaciones sociales, medios de comunicación, instituciones educativas de los diversos niveles, partidos políticos, asociaciones políticas, sindicatos, cámaras empresariales y organismos internacionales.

## **Espacio donde se realiza**

En cada caso se definirán los formatos adecuados para la firma de convenios, establecimiento de acuerdos y protocolos de colaboración en torno a los componentes de la ENCCÍVICA que sean de interés común.

## **Componentes en los que se pretende incidir**

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación; y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## **Temporalidad**

### **EN EL CORTO PLAZO**

- a) Los convenios y acuerdos involucrarán, en un primer momento, al círculo más inmediato de actores que explícitamente compartan objetivos similares con los de la ENCCÍVICA.
- b) Durante las campañas electorales se privilegiarán los esquemas de colaboración que permitan a partidos políticos, candidatos e instituciones electorales informar y debatir plataformas políticas y temas de interés coyuntural para un mayor involucramiento ciudadano.

### **EN EL MEDIANO PLAZO**

Establecer los acuerdos y convenios pertinentes para desarrollar iniciativas que hagan posible la concreción de esfuerzos que requieran un mayor tiempo de maduración e involucran a actores que indirectamente trabajan en torno a los contenidos de la ENCCÍVICA.

### **EN EL LARGO PLAZO**

Los acuerdos y convenios establecidos anteriormente deberán ser evaluados a fin de determinar su posible continuidad y, al mismo tiempo, incorporar cada vez más actores para la concreción de objetivos compartidos.

## ▶ 6. LÍNEA DE ACCIÓN: PROMOCIÓN DE LA CULTURA CÍVICA EN LOS ENTORNOS ESCOLARES

Promoción de la cultura cívica y de prácticas democráticas en instituciones educativas del país en los distintos niveles de la educación formal, así como con su comunidad y entorno inmediato; y de los esfuerzos conjuntos para estimular el diálogo sobre los contenidos de los programas de formación cívica y ética.

### Objetivo

Promover la construcción de prácticas de socialización democráticas entre los distintos actores que participan en el proceso de formación educativa (estudiantes, profesores, directivos, padres de familia) y, entre éstos y su comunidad inmediata, para fomentar mediante el diálogo, relaciones sociales basadas en valores cívicos y éticos (respeto, tolerancia, reconocimiento, cooperación, solidaridad, honestidad) a favor de una cultura de la paz, el disfrute de la diversidad, la participación y la convivencia.

### Resultados esperados

- a) Las instituciones educativas que han puesto en marcha prácticas democráticas son más proclives a favorecer un modelo participativo en la toma de decisiones y en la manera de atender los asuntos que atañen a la comunidad escolar.
- b) Incrementa el involucramiento de los padres de familia, maestros y estudiantes en las decisiones relativas a la agenda de las escuelas, en el nivel básico y medio superior.
- c) Las relaciones entre los espacios educativos y sus comunidades aumentan y se fortalecen.

### Actividades básicas a desarrollar

- Apoyar y acompañar la formalización de prácticas democráticas en las instituciones educativas a través de varias rutas. De manera prioritaria, establecer procedimientos para la organización de elecciones en el espacio escolar mediante la generación de reglas, manuales y materiales para su instrumentación que podrían concretarse en actividades como la creación de una *república* o de un *parlamento infantil*, el simulacro de organización de un proceso electoral (incluidos partidos con plataformas electorales, candidatos, campañas y órganos electorales), entre otras actividades.
- Promover espacios y actividades que fomenten el diálogo abierto y permanente en donde niñas, niños y jóvenes expresen sus opiniones con libertad, respeto y tolerancia a las opiniones diversas. Esto puede incluir ciclos de debates, foros de coyuntura, espacios para la definición de problemáticas comunes, invitación de personajes que inviten al debate, etcétera.
- Diseñar mecanismos que promuevan la participación en el espacio escolar considerando en su construcción la opinión de los actores involucrados (directivos, padres de familia, maestros y estudiantes). Lo anterior, con el fin de propiciar el involucramiento de la comunidad escolar en los diagnósticos, problemáticas, objetivos y proyectos del entorno escolar. Además de la selección democrática de representantes, las actividades pueden incluir el

diseño de herramientas de monitoreo, mejora de programas de apoyo y espacios de interlocución presencial y virtual.

- Contribuir a la formación de docentes y replicadores en materia de cultura cívica para que se conviertan en agentes promotores de la misma y para que, en el ámbito de sus responsabilidades, puedan hacer uso de su creatividad, a fin de incluir el fomento de los valores de la cultura democrática en los temas, actividades, tareas y métodos de evaluación.
- Organizar jornadas cívicas que impulsen el involucramiento de las instituciones educativas en asuntos apremiantes de la comunidad inmediata por medio de actividades y dinámicas dirigidas a construir valores y prácticas cívicas propias de la democracia en niñas, niños y adolescentes.
- Ubicar en los distintos niveles educativos, espacios curriculares y extracurriculares susceptibles de ser aprovechados para realizar actividades de vinculación con la comunidad que impliquen la cooperación, la participación y la propuesta de acciones que mejoren el espacio público, a fin de lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía con su entorno.

## **Actores involucrados**

INE, OPLE, instituciones educativas de distintos niveles, asociaciones de padres de familia, organización de estudiantes y autoridades de las comunidades.

## **Espacios donde se realiza**

Instituciones educativas del país en los niveles básico, medio superior y superior.

## **Componentes en los que se pretende incidir**

En esta línea de acción se busca incidir en la importancia de la información pública y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## **Temporalidad**

### **EN EL CORTO PLAZO**

Efectuar la etapa de diseño de las prácticas de socialización democráticas a partir de una convocatoria que contemple a los directivos de las instituciones educativas. Se considera que estas prácticas sean anunciadas antes del proceso electoral de 2018.

### **EN EL MEDIANO PLAZO**

Estas prácticas se ejecutarán en el proceso electoral de 2018 de tal forma que sus objetivos estén encaminados a fortalecer la convivencia democrática y cobren sentido en la misma difusión del proceso electoral.

## EN EL LARGO PLAZO

Las prácticas de socialización democráticas se seguirán aplicando más allá del proceso electoral de 2018. Una vez que existan suficientes experiencias documentadas, se evalúa su efectividad y realiza una campaña de difusión de los resultados alcanzados.

### III. Eje estratégico: Exigencia

En este eje estratégico resulta indispensable establecer un mecanismo de monitoreo y seguimiento de las acciones emprendidas por los partidos y los gobiernos —así como de las organizaciones corporativas y ciudadanas— en torno de la coherencia entre lo que postulan y lo que hacen: la congruencia entre sus palabras, sus compromisos y sus actos, más allá del mero cumplimiento de la ley y de las formalidades de procedimiento. Lo anterior forma parte de las condiciones sin las cuales no será posible reconstruir la confianza en las instituciones políticas del país.

La exigencia de cumplimiento de la palabra pública empeñada está vinculada a la capacidad de respuesta o “reactividad” de la sociedad, el INE, los OPLE y los partidos políticos podrían brindar herramientas a los ciudadanos por medio de la construcción de plataformas electrónicas, bancos de información y redes sociales, específicamente diseñadas para exigir que los compromisos asumidos por quienes ostentan cargos de elección popular, los gobiernos y las propias instituciones electorales sean cumplidos o explicados en todos los casos. No hay razón para que la acción de estos órganos se detenga en la organización de los procesos electorales sin avanzar en términos de cultura democrática, animados por la demanda de que, a la distribución democrática del poder, siga el ejercicio democrático de la autoridad concedida en las urnas.

La exigencia social, leída en clave de apropiación del espacio público, suma a esta demanda de coherencia la posibilidad de actualizar constantemente la agenda pública a partir de las iniciativas ciudadanas, así como la participación consistente de la gente en las distintas fases del proceso de las políticas públicas, desde su formulación hasta su ejecución y evaluación.

Por lo anterior, la apropiación del espacio público por la ciudadanía no puede concebirse si no existen las condiciones y los medios adecuados para canalizar la participación de aquellos y sacar provecho de ésta. Una auténtica participación ciudadana implica no sólo el involucramiento de la ciudadanía, sino el convencimiento de las y los funcionarios públicos de que ésta es deseable. Por ende es imprescindible sensibilizarlos acerca de las ventajas de la participación ciudadana y su potencial incidencia en la mejora de la calidad de las decisiones que toman y los programas que diseñan y ejecutan. Por esta vía, la democracia regresa a su fuente primera y cierra la brecha entre gobernantes y gobernados, restándole autonomía a los primeros y devolviéndole soberanía a los segundos.

#### ▶ 7. LÍNEA DE ACCIÓN: EXIGENCIA DE CUMPLIMIENTO DE LA PALABRA PÚBLICA EMPEÑADA

Establecimiento de mecanismos de compromiso, monitoreo y seguimiento de las acciones emprendidas por los partidos, los gobiernos y las instituciones electorales, en torno de la coherencia entre lo que postulan y lo que hacen: la congruencia entre sus palabras, sus compromisos, sus actos y su responsabilidad pública —más allá del mero cumplimiento de la ley y de las formalidades de procedimiento—.



## Objetivo

Contribuir a la reconstrucción de la confianza en la coherencia y la veracidad entre el discurso público emitido por las instituciones políticas del país y sus resultados.

## Resultados esperados

- a) La ciudadanía incrementa su confianza en las instituciones políticas y los gobiernos.
- b) La promoción en la construcción de plataformas electrónicas, bancos de información y redes sociales permite exigir que se cumplan los compromisos asumidos por quienes ostentan cargos de elección popular, los gobiernos y las propias instituciones electorales.
- c) La ciudadanía incrementa su interés y participación en el uso de normas, plataformas y herramientas de exigencia a las instituciones políticas del país.
- d) La cultura de la rendición de cuentas se incrementa.
- e) El desempeño de los gobiernos y representantes se evalúa con el sentido del voto.

## Actividades básicas a desarrollar

- Ejecutar acciones de cultura cívica dirigidas a las y los servidores públicos para reforzar su compromiso con la democracia y hacerlos copartícipes en la promoción de los valores democráticos.
- Diseñar mecanismos que permitan la vigilancia ciudadana en todo el ciclo del proceso de toma de decisiones y uso de los recursos públicos.
- Abrir espacios de deliberación y evaluación en los medios de comunicación en torno al desempeño de los actores e instituciones políticamente relevantes.
- Fomentar la rendición de cuentas de los partidos políticos por medio de informes públicos, oportunos y verificables que permitan conocer a sus afiliados, sus principios, propuestas, actividades, el uso y destino de los recursos públicos, el perfil de sus dirigentes, los mecanismos y resultados de las normas de democracia interna, el desempeño de sus integrantes, así como el contenido de sus plataformas político-electorales. Con estas actividades se pretende propiciar un conocimiento más profundo así como un acercamiento entre ciudadanía y partidos políticos.
- Promover mecanismos de rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno, incluidos los gobiernos y territorios que se rigen por usos y costumbres, intermunicipalidad y “cuarto nivel de gobierno” —la comunidad— para propiciar la exigibilidad de resultados, el buen uso de los recursos públicos, así como el buen desempeño de los gobiernos.
- Promover la difusión de herramientas de participación ciudadana destinadas al combate a la corrupción (denuncias, testigos protegidos, entre otras herramientas) para que en el marco de las recientes reformas en la materia las y los ciudadanos conozcan y utilicen estos nuevos mecanismos susceptibles de observar y mejorar la responsabilidad pública de los funcionarios.
- Conocer, ampliar y/o generar sinergias entre observatorios ciudadanos especializados en el monitoreo y seguimiento de políticas públicas para conocer, debatir y visibilizar las metodologías utilizadas y las recomendaciones de mejora realizadas, con particular énfasis en los componentes de la ENCCÍVICA.

## **Actores involucrados**

Las autoridades electorales (INE y OPLE), las organizaciones sociales y académicas especializadas en materia de uso de tecnologías de información y comunicación, y las organizaciones de la sociedad civil que actúan como observadores de partidos y gobiernos.

## **Espacios donde se realiza**

En el diseño de estas herramientas, el INE y los OPLE serán actores relevantes. En su difusión y uso cotidiano se utilizarán internet y los medios de comunicación tanto impresos como electrónicos. Estas herramientas deben incorporarse como prácticas comunes en la prestación de servicios públicos de toda naturaleza (escuelas, hospitales, ministerios públicos, juzgados, módulos de atención ciudadana en general, entre otros servicios). Además, debe impulsarse que estos mecanismos de monitoreo y seguimiento formen parte de las actividades cotidianas de escuelas, universidades y centros de investigación.

## **Componentes en los que se pretende incidir**

Por medio de esta línea de acción se busca incidir en los siguientes componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía; partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## **Temporalidad**

### **EN EL CORTO PLAZO**

El diseño de estos instrumentos de monitoreo y seguimiento es, en sí misma, una actividad que ha de ser convocada por el INE y los OPLE para que las organizaciones sociales mencionadas entre los actores involucrados realicen un ejercicio de cocreación de las herramientas específicas que serán empleadas, a fin de contrastar la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. No obstante, las herramientas han de quedar diseñadas para ponerse en práctica desde el inicio de las campañas electorales de 2018.

### **EN EL MEDIANO PLAZO**

Las herramientas derivadas de esta línea de acción tendrán que extenderse al monitoreo y la vigilancia de todas las instituciones públicas que actuarán durante el sexenio 2018-2024.

### **EN EL LARGO PLAZO**

Las herramientas de exigencia tendrán que volverse una práctica habitual entre los ciudadanos y una exigencia permanente a las instituciones políticas.

## ► 8. LÍNEA DE ACCIÓN: PROMOCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA CIUDADANÍA EN SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Desarrollo e impulso de procesos formativos y mecanismos incluyentes que, al ser implementado en comunidades por parte de las y los ciudadanos se generen experiencias que demuestren el potencial de participar en la solución de asuntos públicos.

### Objetivo

Promover que las y los ciudadanos incidan en la solución de problemas públicos y que los actuales espacios de participación que las leyes, los programas y los gobiernos ya tienen abiertos, sean mejor aprovechados por la ciudadanía.

### Resultados esperados

#### LA CIUDADANÍA...

- a) tiene mayor incidencia en la resolución de los problemas públicos que la aquejan.
- b) identifica problemas de acción prioritaria, así como las instituciones responsables de atenderlos.
- c) incrementa su confianza en los procesos de toma de decisiones en las administraciones públicas.
- d) adquiere, de forma gradual y simultánea, una visión crítica sobre las decisiones gubernamentales y una visión propositiva de resolución de problemas en distintas escalas (calle, colonia, localidad, entidad, país).
- e) participa en alguna actividad relacionada con la vida pública y encuentra espacios de expresión y ejercicio de liderazgo.

### Actividades básicas a desarrollar

- Identificar los problemas públicos más relevantes en cada espacio de intervención.
- Promover y facilitar las convocatorias ciudadanas en torno a problemas relevantes en los diferentes niveles de interacción social.
- Sensibilizar a las y los funcionarios acerca de las ventajas de la participación ciudadana en la toma de decisiones para que, a pesar de la posible ineficiencia o lentitud de los mecanismos de participación en la toma de decisiones, se genere un aprecio por el diálogo, la pluralidad de enfoques, el vínculo y la retroalimentación que propician esos espacios.
- Instrumentar acciones de carácter educativo para la formación de promotores ciudadanos que incidan en políticas públicas, particularmente entre los jóvenes, a fin de generar una actitud positiva sobre los efectos de la participación ciudadana tanto electoral como no electoral.
- Promover herramientas de participación ciudadana que generen incidencia ya sea de corto plazo (comités de seguimiento, grupos focales de diagnóstico), mediano plazo (comités científicos) o largo plazo (consejos de gestión), para motivar el diálogo y el acompañamiento ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.
- Instrumentar eventos con instituciones y organizaciones afines para visibilizar las condiciones que obstaculizan el acceso de grupos vulnerables a los cargos de representación formal e

informal, con la finalidad de detectar problemáticas comunes y formular soluciones y vías de acceso a esos espacios.

- Instrumentar prácticas educativas y sociales que permitan promover, identificar y fortalecer nuevos liderazgos democráticos, así como los ya existentes, para la incidencia en políticas públicas por medio de la delegación de responsabilidades.

## **Actores involucrados**

INE, OPLE, sector académico, partidos políticos, organizaciones sociales y grupos ciudadanos.

## **Espacios donde se realiza**

En el diseño y promoción de estos mecanismos y herramientas el INE, los OPLE y los partidos políticos promoverán la creación de espacios y el uso de herramientas de participación ciudadana susceptibles de generar un impacto en políticas públicas. Los espacios en los que se desarrolla es en los tres niveles de gobierno, tanto en espacios gubernamentales como en foros convocados por las autoridades electorales pero desarrollados en espacios universitarios, culturales o sociales que sean políticamente neutros.

## **Componentes en los que se pretende incidir**

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

## **Temporalidad**

### **EN EL CORTO PLAZO**

Realizar un diagnóstico que permita identificar cuáles son los problemas públicos más importantes para la ciudadanía. Para ello es necesario invitar a actores del sector académico, organizativo y especializado por cada tema que contemple la ENCCÍVICA.

### **EN EL MEDIANO PLAZO**

En esta etapa se espera desarrollar talleres en todas las entidades, articulados por el INE. Éstos brindarán información que permitirá al ciudadano involucrarse en asuntos públicos. Además, estarán orientados a entrenarlos en una lógica de política pública, es decir, que sepan: 1) identificar de forma deliberativa/colectiva problemas de atención prioritaria; 2) identificar qué autoridad es la responsable de atenderlos, es decir, que sepa a quién acudir, y 3) identificar *teorías causales o núcleos duros* de los problemas a propósito de que la autoridad responsable ofrezca respuestas efectivas.

## EN EL LARGO PLAZO

Una vez concluidos los talleres deberá establecerse un ciclo de diálogos acerca de estos temas de manera permanente para que continúe más allá de los procesos electorales. Además, se deberá evaluar la efectividad de aquellos, por lo que debe considerarse la capacidad de incidencia de la ciudadanía y el nivel de corresponsabilidad generado por la participación.





# **Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación**



**L**a ENCCÍVICA, entendida como la política pública que fortalecerá la cultura democrática en el país, tal como se ha planteado a lo largo del presente documento, incluirá mecanismos precisos que permitirán monitorearla, darle seguimiento y evaluarla. Este seguimiento se registrará tanto en las líneas de acción concretas que cotidianamente estarán desarrollando las autoridades electorales, como partidos políticos y demás instituciones colaboradoras, como en aquellos resultados que esas acciones irán produciendo. En cumplimiento del punto Tercero del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se crea el Comité de Expertos en Materia de Educación Cívica para la conceptualización, diseño y socialización de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, aprobado el 25 de mayo de 2016 y donde se establece que dicho Comité —dentro de su propuesta final de estrategia— deberá incluir “el diseño de los criterios e indicadores generales para la evaluación de los resultados de la propia Estrategia”, en esta sección del documento se presenta una propuesta de “Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación” (véase Ilustración al final de este apartado), misma que ha sido discutida en sesiones del Comité de Expertos en las que los funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y asesores especialistas en el tema también han participado y contribuido en su formulación.

Como toda política pública robusta, la ENCCÍVICA aspira a producir resultados medibles y provocar efectos deseables. Por ello, incluye instrumentos concretos que arrojarán información de su funcionamiento y desempeño. Se trata de poder contar con una estrategia sobre la cual se puedan elaborar juicios transparentes del diseño, ejecución y evaluación y, en su caso, realizar ajustes, cuando así sea necesario, a fin de lograr una política pública coherente en todo el territorio nacional.

Los mecanismos e instrumentos ideados para este sistema están diseñados para generar registros puntuales, técnicamente sólidos y de temporalidad variada (corto, mediano y largo alcance). Incluyen dispositivos que sistematizarán información y que facilitarán con ello el diálogo entre los actores involucrados, la cooperación de las instancias participantes y la creación conjunta de acciones.

Dado que la ENCCÍVICA es ambiciosa en sus resultados pero factible en los hechos, es conveniente pensar esta lógica de monitoreo y evaluación con la misma aspiración de ambición realizable: como un sistema, coherente en su interior e inteligentemente enlazado entre sí.

La estrategia implica la ejecución simultánea de varias actividades que, para que sean exitosas y coherentes, deben enlazarse permanentemente diferentes acciones, coordinadas por instancias diversas, realizadas con compromisos de variados actores, esperando resultados amplios que apuntan en direcciones múltiples. Es por ello que se propone un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación interconectado y robusto. Desde luego, un sistema como el que aquí se propone tiene que hacerse cargo de la viabilidad jurídica, la factibilidad técnica y de la voluntad que en su diseño y operación aporten el INE y los OPLE. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 58) ofrece bases para la colaboración entre tales autoridades que harían posible que el sistema pueda adquirir el perfil y alcance que a continuación explicamos.

El sistema contendría los siguientes cuatro elementos: un mecanismo de seguimiento y gobernanza, un mecanismo de información estadística, un mecanismo de operación y un comité técnico de seguimiento.

Las razones que permiten explicar la existencia de estos cuatro elementos tienen que ver con la compleja acción que sugiere la puesta en marcha de la ENCCÍVICA, complejidad que se verá reflejada en su seguimiento: bajo el paraguas de esta política se llevarán a cabo, cotidianamente y a lo largo y ancho del país, diversas actividades deliberadas que se podrán aglutinar en lo que esta estrategia ha llamado *acciones básicas*, y que se registrarán mediante un sistema de información que permitirá no sólo la documentación de los hechos, sino la sistematización de esas acciones. En ello trabajará el Mecanismo de Operación.

Esas acciones básicas, sin embargo, no podrán ser apartadas o dispersas, sino que estarán dirigidas a lograr resultados concretos, orientados hacia estadios deseables. Para determinar si ello se está logrando hay que contar con una serie de indicadores que, midiendo con rigurosidad y pulcritud técnica, permitan saber si aquellos se acercan a los resultados esperados. El Mecanismo de Información Estadística trabajará para eso.

La información que este par de mecanismos producirá (registro de actividades y resultados logrados) es una pieza fundamental en la ENCCÍVICA, pero no logrará *per se* completar el proceso de política pública, pues se tratará de datos, números y porcentajes. Cifras relevantes, no cabe duda, pero compendios al final del día. A esa numeralia le sigue la interpretación, la lectura y el juicio; es decir, la evaluación. Se requiere entonces de un espacio donde esos datos se conviertan en análisis y argumentos para darle continuidad a la estrategia o, en su caso, ajustar lo que no esté logrando ser coherente con lo esperado. Un espacio de diálogo entre los actores participantes de la Estrategia que, fundado en información verificable y mediante acuerdos o convenios que alienten la colaboración entre el INE y los OPLE y que permitan la participación de los partidos políticos, respalde lo hecho o adapte lo necesario para no perder el rumbo y que se mantenga el núcleo duro de la política pública. Por ello es que se requiere un Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza.

¿Cómo lograr que las actividades de registro cotidiano de las actividades (mecanismo de operación), la creación y alimentación de indicadores de resultados (mecanismo de información estadística) y el diálogo de los actores clave de la ENCCÍVICA (mecanismo de seguimiento y gobernanza) sean, a un tiempo, coherentes, rigurosos y responsables? En esa misión colaboraría un Comité Técnico de Seguimiento, un grupo técnico de acompañamiento del sistema que tendría tres propósitos centrales: sistematizar toda la información que se genere, producir informes de monitoreo y seguimiento y velar por que se evalúe a la estrategia a la luz de los ejes estratégicos que la sustentan: *verdad, diálogo y exigencia*; todo ello con el fin de fortalecer la cultura democrática del país.

Al pensarse con lógica de sistema, tanto los mecanismos como la operación del comité están diseñados para comunicarse, dialogar y conformar una pieza coherente. Así, el *Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza* tomará como base para el diálogo la información estadística y operativa que generen los *Mecanismos de Información Estadística y de Operación* respectivos, y realizará el seguimiento y la evaluación considerando los datos procesados por el *Comité Técnico de Seguimiento*.

Los *Mecanismos de Información Estadística y de Operación*, a su vez, podrán ser rediseñados o ajustados, buscando que se logren mejores resultados a la luz de los acuerdos de los actores e instituciones que opten por alentar y potenciar el diseño y operación del sistema que aquí se propone, quienes conformarían el *Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza*. El diálogo que en este espacio se genere es clave para poder dotar de rumbo y consolidación a la Estrategia.

El *Comité Técnico de Seguimiento*, por su parte, permitirá la existencia de una instancia que se dedique de lleno a ver acciones e indicadores desde una perspectiva amplia, completa, que vigile la coherencia de los elementos y, con ello, se logre el debido cumplimiento del *núcleo duro* de la política pública: *mucha verdad, mucho diálogo y mucha exigencia*.



Para mayor claridad de los cuatro elementos de este sistema, se explican a continuación los rasgos centrales que tendrían cada uno de ellos.



## Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza

Este mecanismo será el pilar que favorecerá la gobernanza de la política pública. Sobre la base del respeto de atribuciones y facultades legales de autoridades electorales y partidos políticos, pretende constituirse en un espacio de diálogo entre los actores clave de la ENCCÍVICA (INE, partidos políticos y OPLE) que permitirá el intercambio, debate y discusión de las acciones realizadas, los resultados obtenidos y los posibles ajustes que se vayan requiriendo. Se trata de contar con un espacio incluyente y amplio donde se evalúe, cada semestre, la marcha de la Estrategia, redefiniendo lo necesario para el debido cumplimiento del objetivo superior a lograr: el fortalecimiento de la cultura democrática del país mediante la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía.

La ENCCÍVICA, se ha dicho ya, está construida por diversos elementos que requieren una supervisión formal, constante y seria de parte de los actores participantes. Por eso es muy relevante contar con un espacio donde dichos actores puedan emitir juicios, intercambiar opiniones, y valorar la información que se registre, todo con la finalidad de generar recomendaciones sobre aquello que consideren relevante en la operación y los resultados de la ENCCÍVICA.

Este espacio de seguimiento y gobernanza está diseñado para tal fin. Por tanto, se alimentará de toda aquella información que la propia estrategia vaya integrando, tanto en su ejecución cotidiana (mecanismo de operación) como en aquella que se recupere o construya cuando se pulsen las líneas de acción y los resultados esperados señalados en la estrategia (mecanismo de información estadística). El comité técnico de seguimiento preparará y sistematizará la información que este mecanismo discutirá, procurando que el debate acerca del seguimiento y la evaluación estén basados en evidencia rigurosa, sin que ello limite la libertad que tendrían los actores clave mencionados para proponer mejoras al propio sistema.

Se sugiere que el mecanismo de seguimiento y gobernanza se integre por:

- El consejero presidente del Consejo General del INE;
- El consejero electoral que preside la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE;
- El director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE, quien fungirá como secretario del mecanismo de seguimiento y gobernanza;
- Los consejeros presidentes de los Organismos Públicos Locales Electorales de las 32 entidades federativas;
- Los partidos políticos con representación oficial en el INE, y
- Los integrantes de un Comité de Seguimiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.

En las reuniones que se celebren, los integrantes del comité técnico de seguimiento presentarán la información sistematizada que ofrezca el mecanismo de operación, así como un análisis completo de los indicadores del mecanismo de información y estadística, con el fin de tener todos los elementos para poder darle seguimiento y evaluarla.

Se espera que los integrantes de este mecanismo de seguimiento y gobernanza trabajen con base en convenios, acuerdos de voluntades, compromisos conjuntos y arreglos formales, sobre la base —insistimos— del respeto de las atribuciones legales del INE, OPLE y partidos políticos. Estos instrumentos de colaboración permitirán solidificar la estructura, medios y formas mediante los cuales la ENCCÍVICA se consolidará en su ejecución, coherencia y resultados.

## Mecanismo de Información Estadística

Comprende un conjunto de indicadores agrupados en cada uno de los tres ejes estratégicos que conforman el *núcleo duro* de la política pública, que permitirán pulsar las variables afectadas en cada una de las líneas de acción de la Estrategia y sus respectivos resultados esperados. Para ello, se buscará que esos indicadores hagan posible monitorear el grado en que se fortalece la cultura democrática en nuestro país, dado el avance en la apropiación ciudadana del espacio público que van generando las acciones de la ENCCÍVICA.

Para medir eso, este mecanismo acudirá a las fuentes de información propias o de otras instancias (gobierno, organismos autónomos, universidades, centro de estudio, internacionales, etc.), existentes o por diseñar, de corte cuantitativo o cualitativo, que permitirán documentar cómo es que las actividades realizadas están logrando dirigirse hacia los resultados esperados en cada línea de acción.

La lógica implícita en este mecanismo es sencilla pero, a su vez, muy relevante para el conjunto de la ENCCÍVICA: si cada actividad realizada generará un resultado específico, ¿cómo saber si éste se relaciona o conecta con lo que se espera de alguna(s) de las ocho líneas de acción que conforman la Estrategia? Para ello se han construido una importante cantidad de indicadores que permitirán constatar esa conexión deseada. El Anexo 1<sup>40</sup> da cuenta de ese amplio grupo de indicadores que se proponen, algunos de los cuales requerirán el diseño y levantamiento de encuestas *ad hoc* o estrategias específicas de recolección de información (grupos de enfoque, entrevistas a profundidad, etc.). De acuerdo con la variable que se quiera evaluar, los

<sup>40</sup> Véase la versión amplia de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, presentada por el Comité de Expertos en materia de Educación Cívica a la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, en: <<http://www.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Varios/2016/ENCCIVICA-V230916CCEyEC.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

indicadores se generarán en diferentes niveles de análisis (nacional, estatal, municipal o distrital, organizacional, entre otros).<sup>41</sup>

Es muy importante señalar que la relevancia y utilidad de este mecanismo depende, en gran medida, de la calidad de indicadores e información que se generen y se recopilen. Por ende, es fundamental que el comité técnico de seguimiento revise las distintas metodologías que se utilicen para la construcción de dichos indicadores y para el acopio de información que se obtenga de distintas fuentes.

## Mecanismo de Operación

La ENCCÍVICA alcanzará su cometido si logra que se realicen acciones coordinadas, coherentes entre sí, pero generadas *desde abajo, desde adentro y transversalmente*. No es tarea fácil, pues son diversas las realidades que presenta el país y muy particulares las condiciones de las poblaciones objetivo que se definan en cada actividad. No obstante, la ENCCÍVICA ofrecerá justamente todos aquellos elementos para poder orientar y compaginar las copiosas acciones necesarias a favor de la cultura democrática.

En razón de ese amplio abanico de acciones que deben estar enlazadas por un hilo conductor claro, es por demás relevante contar con un mecanismo de operación que permita monitorear el desarrollo y cumplimiento de las líneas de acción establecidas, las cuales guían la implementación de la estrategia.

Para ello se propone una matriz de actividades, un instrumento que sistematizará las acciones registradas en un formato preestablecido (con rubros relevantes y precisos sobre su aplicación) y que permita contar así con un sistema de información de la ENCCÍVICA.

Operativamente, se propone que este sistema de información funcione de la siguiente manera:

- a) Cada actividad que se realice bajo el paraguas de la ENCCÍVICA se registrará en un formato común que rescatará rubros de operación concretos (qué, quién y cuándo lo hizo, dónde, con cuántos recursos, origen de los mismos, asistentes, eje estratégico y línea de acción donde se ubica, etc.). Con ello se integrará una base de datos completa y rica en información acerca de todas las actividades que se realicen;
- b) Para sistematizar toda la información vaciada a esos formatos, se propone una *matriz de actividades*, la cual agrupará la información de todas aquellas realizadas en cada línea de acción. La matriz de actividades permitirá ver el desarrollo puntual que ha tenido cada línea de acción, pues su diseño permite ver el conjunto de actividades desglosadas por rubros de información concretos.
- c) Esas matrices estarán disponibles en un sistema informático que permitirá buscar la información por rubro específico (arrojando cifras desagregadas por actividad, lugar, tiempos, actores convocantes, actores participantes, costos, línea de acción asociada, resultado esperado al que apunta, etc.).

---

<sup>41</sup> Resulta pertinente valorar si el personal que labora en la estructura desconcentrada del INE y en los OPLE puede contribuir y realizar estudios que permitan la construcción de indicadores y la generación de información. En esa tarea, la supervisión y trabajo del comité técnico de seguimiento —del que se ha hablado en la propuesta completa del sistema— tendría un papel muy relevante de apoyo y asesoría.

Así, el sistema de información logrará, a un tiempo, ser la base de información de la ENCCÍVICA **en acción** y desvelar datos desagregados.

Como se explicó en el apartado de líneas de acción, para cada una de las ocho líneas propuestas hay una serie de actividades básicas que precisan qué es necesario realizar para lograr los resultados generales esperados. Estas actividades básicas permiten orientar a las instituciones y actores encargados de operar la Estrategia el qué hacer, pero dejan a su criterio, posibilidades e inventiva el cómo realizarlo.

Los rubros centrales de dicha matriz de actividades sistematizadas son:

MATRIZ DE ACTIVIDADES							
Actividad	Lugar	Tiempos(s)	Actores convocantes	Actores participantes	Costo	¿En qué línea de acción se ubica?	¿Con qué resultado esperado se relaciona? <sup>42</sup>

Para cada línea de acción se propone también el diseño de una matriz de datos e indicadores contruidos con lógica de evaluación, la cual ofrecerá toda la información relevante de las acciones ejecutadas y permitirá evaluar con más certeza la operación y resultados logrados por la ENCCÍVICA.

Esta matriz representará, en formato de indicadores, la suma de actividades que sobre una misma línea de acción se realicen en determinado periodo (por ejemplo, semestralmente), ofrecerá las claves de ruta para poder emitir juicios de avance, esfuerzos, desvíos y, quizá, omisiones y áreas de oportunidad en la acción, conformando todo ello el material de diálogo y acuerdos entre los miembros del mecanismo de seguimiento y gobernanza.

Este par de matrices, desdobladas por cada una de las ocho líneas de acción, permitirán el insumo de información o, dicho de otra manera, un sistema de información operativo que el comité técnico de seguimiento requiere para poder generar los reportes.

Con ese registro bien documentado es posible evaluar, con resultados empíricos robustos, la ejecución y coherencia de la Estrategia, haciendo los ajustes necesarios a luz de lo reportado en ellas.

Asimismo, este sistema permitirá procesar información para detectar si la ENCCÍVICA está logrando los resultados esperados en cada línea de acción estipulada, que es la esencia del sistema mismo.

<sup>42</sup> Será una actividad analítica diferente —del Comité de Seguimiento— el contrastar los resultados logrados en cada *actividad* con los resultados esperados por la línea de acción respectiva.

### MATRIZ DE DATOS E INDICADORES

Total de actividades realizadas en la línea de acción	
Porcentaje de actividades según modalidad	
Cantidad de lugares donde se desarrollaron las actividades	
Tipo de lugares donde se desarrollaron las actividades	
Porcentaje de actividades convocadas por actor en relación al total de actividades	
Cantidad de personas participantes	
Proporción de participantes en cada evento en relación a los participantes de toda la línea de acción	
Promedio de participantes en los eventos de esta línea	
Porcentaje de costo de cada actividad en relación al gasto total de la línea	
Porcentaje de costo de esta línea en relación al gasto total ejercido	
Costo promedio de las actividades de la línea	

## Comité Técnico de Seguimiento

El cuarto engrane del sistema lo compondría un comité técnico de seguimiento, el cual tendría la tarea de dotar de coherencia político-administrativa a la ENCCÍVICA y de asegurar la perspectiva de política pública con la que ha sido diseñada.

Se propone que este comité se conforme por especialistas en gestión y políticas públicas que, atendiendo siempre al *núcleo duro* de la estrategia (los ejes estratégicos), coadyuven a conectar las distintas partes que la conforman para lograr un todo coherente: desde el levantamiento cotidiano de la información sobre las actividades realizadas, a los resultados logrados a la luz con el pulso de las líneas de acción identificadas, así como la certeza de que son los ejes estratégicos el centro del debate entre los actores e instituciones que impulsan la ENCCÍVICA.

Se trata de un acompañamiento técnico con los otros mecanismos que asegure que la Estrategia no se desvíe de su propósito central ni sea capturada (en su operación y evaluación general) por las rutinas institucionales de las instancias participantes.

Este comité técnico deberá de:

- a) Analizar la información operativa de las acciones realizadas, proponiendo ajustes, cuando así se requiera, sobre la forma en que se captura y sistematiza esa información;
- b) Concentrar y analizar las matrices de información y datos que las instituciones y actores participantes completen;
- c) Proponer la construcción y puesta en marcha de los indicadores que sean necesarios para un mejor pulso de los componentes asociados a la ENCCÍVICA;

- d) Preparar informes para el mecanismo de seguimiento y gobernanza sobre las acciones realizadas y su relación con el *núcleo duro* de la Estrategia (los ejes estratégicos);
- e) Alimentar la discusión del mecanismo de seguimiento y gobernanza con todo aquello que favorezca una visión de política pública de la ENCCÍVICA (rediseño, ejecución, evaluación, etc.).

En este comité técnico la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral, por medio de la Dirección de Educación Cívica y Participación Ciudadana, fungirá como Secretaría Técnica.

Los tres mecanismos y el comité técnico que conformarán el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la ENCCÍVICA están planteados, como puede observarse, de forma interrelacionada y coherente, permitiendo generar información puntual, criterios para tomar decisiones, así como espacios para lograr acuerdos entre las partes que la conforman (véase Ilustración d). La ENCCÍVICA: sobre un sistema de monitoreo y evaluación de la política).

Como todo esquema de seguimiento y evaluación, éste podrá ajustarse y refinarse conforme las lecciones aprendidas que los procesos de aplicación vayan dictando. Serán los propios actores participantes quienes, con información robusta y sistemática, así como con inteligencia y astucia en sus decisiones, podrán ir direccionando a buen puerto el rumbo de la Estrategia.



**Ilustración d.** La ENCCÍVICA: sobre un sistema de monitoreo y evaluación de la política



**Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Versión ejecutiva**  
se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en Talleres Gráficos de México,  
Av. Canal del Norte núm. 80, Col. Felipe Pescador, Del. Cuauhtémoc,  
Ciudad de México, C. P. 06280 México. Se utilizaron para su composición  
las familias tipográficas Minion Pro y Whitney.  
El papel fue couché mate de 130 gramos, con forros en cartulina sulfatada de 16 puntos.  
La edición consta de 10 000 ejemplares.



**En un contexto donde la indiferencia y la desconfianza** parecen ser los materiales con los que se construyen muros en lugar de puentes, es, sin duda, un verdadero desafío diseñar políticas públicas orientadas a fortalecer la cultura democrática y la participación ciudadana. En la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA) se propone que las causas de este problema, es decir, de la debilidad de nuestra cultura democrática, residen en la ausencia de la ciudadanía durante el ejercicio de la autoridad, en la fragilidad de los procesos deliberativos sustentados en el más pleno acceso a la información pública y en la carencia de medios para exigir cuentas a las autoridades.

Tras formular el problema, así como su teoría causal, en la ENCCÍVICA se definió el *núcleo duro* de la política pública a seguir sobre la base de tres ejes estratégicos: *verdad, diálogo y exigencia*. Además, el núcleo de esta estrategia nacional subraya que todas las acciones y actividades básicas que se desprendan de ella deben ser coherentes en el reconocimiento de la verdad, promover el diálogo y la deliberación entre grupos y personas, y deben generar espacios de exigencia hacia los poderes públicos, pero desde la acción de los propios ciudadanos, de sus organizaciones y sus espacios de deliberación. Y como toda política pública, su diseño e implementación debe consolidarse mediante un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.

La ENCCÍVICA es una estrategia ambiciosa pero factible si se implementa con un verdadero compromiso democrático, con audacia y ambición, atendiendo de manera fundamental la modificación de las causas que han minado la confianza y el afecto de la ciudadanía por la democracia y sus instituciones. Conmina a las y los actores involucrados en la difícil tarea de fortalecer la cultura democrática, a lograr un objetivo primordial y apremiante: ofrecer a las futuras generaciones en México una mejor democracia, más incluyente y justa para todas y todos.

