



## EDUCACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CIUDADANOS BÁSICOS

### PROGRAMA 2007

*Si la democracia y sus derechos civiles son bienes públicos, es nuestro deber moral y político ayudar al sector popular a usar estas palancas para conquistar otros derechos; mejorar las "armas de los débiles" para luchas subsecuentes.*

Guillermo O'Donnell

#### ¿POR QUÉ LOS DERECHOS CIVILES?

En la *Estrategia de Educación Cívica para generar conciencia, confianza y participación ciudadana 2007-2010* hemos propuesto la instrumentación de tres programas, cuyo objetivo central es desarrollar competencias cívicas para el ejercicio de la ciudadanía y la convivencia democrática. Los programas propuestos son los siguientes: 1) Educación para el Ejercicio de los Derechos Ciudadanos Básicos, 2) Educación para la Participación Colectiva Democrática y 3) Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado. Cada uno de estos programas contribuirá en el cumplimiento de las metas que de acuerdo con el PEEC han sido proyectadas para el 2010. El presente documento expone el marco general del primero de estos programas, que servirá de base para diseñar los proyectos de educación cívica en cada distrito.

Con la *Estrategia de Educación Cívica para generar conciencia, confianza y participación ciudadana 2007-2010* el IFE ha dado un gran salto en su manera de entender, definir y proponer educación cívica para población adulta. Este salto tiene muchas dimensiones importantes, desde el enfoque de competencias cívicas hasta la evaluación, pasando por la focalización y definición de grupos de población estratégicos. Según nuestra *Estrategia*, el primer paso para desarrollar las competencias cívicas será desarrollar en nuestra población objetivo la conciencia de que, por vivir en un régimen democrático, los ciudadanos mexicanos tenemos derechos, obligaciones, la oportunidad de escoger entre varias opciones políticas de gobierno y la responsabilidad de vigilar el desempeño de éste. Esto obedece a la lógica de que para que un ciudadano pueda ejercer la ciudadanía, primero debe saber qué significa ser un ciudadano.

Sabemos que, en su sentido más simple, la ciudadanía representa una relación entre el individuo y el Estado en la que ambos están ligados por una serie de derechos y obligaciones, y que un ciudadano democrático es un miembro de una comunidad política que tiene un conjunto de derechos y obligaciones iguales a los de los otros miembros.

Esos derechos y obligaciones entre el Estado y el ciudadano materializan la democracia como régimen y como forma de vida. Sin embargo, difícilmente podrá ejercerse esa dimensión básica de la ciudadanía sin conocer los derechos que la definen o sin la capacidad de defenderlos.

### ¿POR QUÉ LOS DERECHOS CIVILES ANTES QUE OTROS DERECHOS CIUDADANOS?

La contribución clásica al estudio de la historia de los derechos ciudadanos se debe a T.H. Marshall, quien esquematizó, a partir de la experiencia del desarrollo de la ciudadanía en Gran Bretaña, el proceso por el cual se consiguen los derechos ciudadanos.<sup>1</sup> Desde su punto de vista, los primeros derechos en desarrollarse fueron los civiles, definidos ampliamente como los derechos necesarios para la libertad individual: la libertad de expresión, asociación, movimiento, conciencia, el derecho a la igualdad ante la ley, a la propiedad, a entrar en contratos. En segundo lugar venían los derechos políticos que dan al individuo la oportunidad de participar en la vida política (a la conformación y el funcionamiento del Estado), lo que es el principio de la sociedad democrática. Los centrales son obviamente el derecho a votar y a ser votado. Finalmente Marshall identificó un rango de derechos sociales que garantizan al individuo un status social mínimo, entre los cuales la educación y la salud eran los más importantes.

Este conjunto de derechos civiles, políticos y sociales, con sus respectivas obligaciones, define el conglomerado de reglas de conducta que los ciudadanos de una democracia deben respetar y hacer respetar para ejercer sus competencias cívicas. Sin embargo, el ejercicio y respeto a estas reglas a veces requiere competencias más básicas que otras. El reto de enseñar nos obliga a categorizarlas y a ordenar su tratamiento de manera lógica.

Algunos dirán que los derechos más importantes son los sociales y que sin un piso común de garantías para una vida civilizada de acuerdo a los estándares de nuestras sociedades, será vano pedir a los ciudadanos que ejerzan sus derechos civiles y políticos. Otros dirán que si creemos en la importancia de los derechos civiles y sociales no tenemos otra alternativa que defender los derechos políticos que los sustentan, ya que podemos tener una infinidad de derechos y libertades formales, pero si no existe la posibilidad de controlar el gobierno, aunque sea por medio del voto, nuestros derechos dependerían del arbitrio del gobernante. Aunque ambos argumentos son razonables a priori, hay *fuertes* razones históricas, teóricas y prácticas para afirmar que una política de educación cívica como la que nos proponemos debe comenzar con el desarrollo de competencias ciudadanas en el nivel de los derechos civiles.

*Las razones históricas.* Si bien en las democracias occidentales los derechos civiles fueron establecidos antes que cualquier otro tipo de derechos, en América Latina fue diferente; la pauta en esta región fue conseguir primero algunos derechos sociales; después, los derechos políticos se extendieron en procesos de democratización recientes. Finalmente, y esto continúa a la fecha, los derechos civiles fueron implantados en una forma intermitente y sesgada.<sup>2</sup> En general, en México y otros países de Latinoamérica, la esfera de derechos civiles quedó olvidada, como si hubiera sido una etapa superada, cuando en la realidad la intermitencia del Estado durante todo el siglo XIX y buena parte del XX impidió su reconocimiento práctico. Mientras que nuestros derechos políticos recibieron un impulso incluso aventajado en el siglo XX y se extendieron garantías sociales a todos los mexicanos, nuestros derechos y libertades civiles se quedaron desde nuestras declaraciones de independencia y constituciones en un plano formal.

---

<sup>1</sup> Véase *Ciudadanía y clase social*, 1963.

<sup>2</sup> "Human Development, Human Rights and Democracy", en Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, Osvaldo M. Iazetta (eds.), *The Quality of Democracy. Theory and Applications*, University of Notre Dame, 2004, p.48.

Es claro que la pobreza y la desigualdad, así como los patrones de autoritarismo social y explotación son grandes obstáculos para el desarrollo de un proceso histórico dialéctico como el descrito por Marshall. Pero O'Donnell sugiere una solución de mediano plazo para los países latinoamericanos: poner mayor énfasis en las luchas por la expansión de los derechos civiles. La razón es que los derechos civiles podrían ser una palanca para impulsar la democratización política y el desarrollo humano, porque los derechos civiles no sólo protegen: dan poder; hacen posible que actores individuales y colectivos definan autónomamente su identidad e intereses y gracias a ello dan oportunidades para actuar para alcanzar otros derechos, lo que sería facilitado por los derechos políticos que los regímenes democráticos latinoamericanos ya tienen. Además, la extensión de derechos civiles basada en el uso de derechos políticos fortalecería a los últimos y abriría paso a la lucha por los sociales.<sup>3</sup>

*Las razones teóricas.* Podemos afirmar que los derechos civiles representan un compromiso o contrato social básico en una sociedad democrática, por lo tanto tienen una categoría primordial y elevada por su importancia relativa respecto de otras consideraciones normativas. Marshall derivó los derechos políticos de los civiles porque los civiles son aquellos que constituyen a la persona y por tanto son el supuesto esencial y necesario para el ejercicio de los derechos políticos. Es necesario que la persona y el ciudadano estén plenamente definidos y distinguidos del Estado, antes de que pueda participar en la determinación del poder político y de sus expresiones institucionales y exigir de este efectivamente bienes sociales.<sup>4</sup>

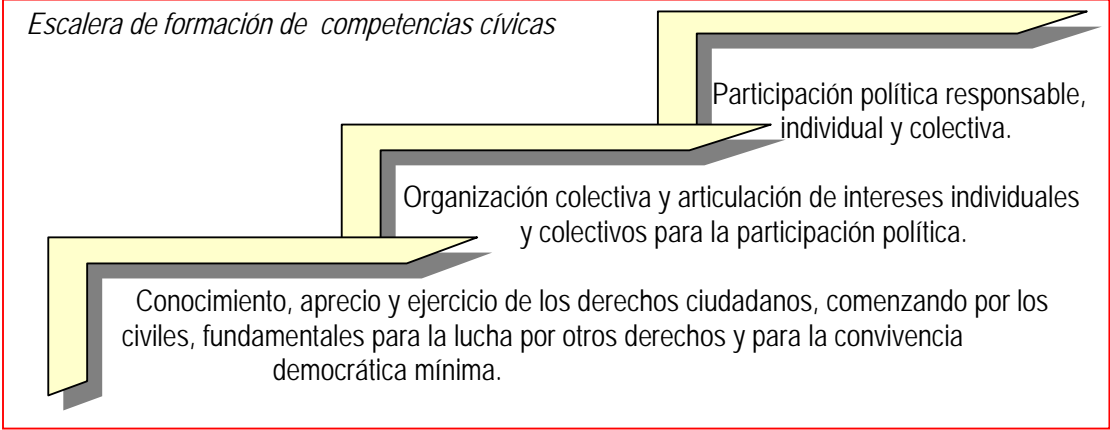
*Las razones prácticas.* Una característica fundamental de los derechos civiles y políticos es que cuentan con vías y mecanismos para hacerse valer dentro del sistema judicial. No sucede lo mismo, en general, con los derechos sociales y económicos. Así, para que los derechos sociales sean efectivamente aplicados en las sociedades latinoamericanas, es necesario conseguir avances considerables en los derechos civiles primero; de otra forma, los recursos destinados a combatir la pobreza y la desigualdad seguirán siendo capturados por arraigadas prácticas de clientelismo y paternalismo. La democracia y sus libertades fundamentales son condiciones básicas para que los avances en el desarrollo humano no sean fácilmente reversibles y para impulsar la independencia de los grupos sociales marginados.

Por todas las razones anteriores llegamos a la conclusión de que las necesidades formativas más apremiantes, por ser las más elementales, para potenciar competencias mínimas para el ejercicio de la ciudadanía se hallan en el plano de los derechos civiles. Desde el punto de vista pedagógico, es necesario diseñar un proceso educativo que parta de los contenidos básicos, generales y necesarios respecto de los derechos ciudadanos, que son precisamente los civiles, para que los individuos tengan una base sobre la cual puedan desarrollar competencias cívicas de mayor complejidad, relacionadas con la participación política organizada.

---

<sup>3</sup> Art.cit., p. 49.

<sup>4</sup> *Los eslabones de la democracia*, México, IFE-DECEyEC, 2000, p. 3.



**¿QUÉ DERECHOS CIVILES?**

Ahora bien, los derechos ciudadanos que efectivamente tenemos en México son aquellos establecidos en nuestro marco jurídico vigente que definen los términos de la relación de la persona (como actor individual o colectivo) con otras personas y con las instituciones de gobierno. Los derechos legales consagrados en la ley son derechos “positivos” en el sentido de que son ejecutables en un proceso judicial y que se disfrutan sin importar su contenido moral. Nuestra Constitución los llama “garantías individuales” y establece mecanismos para hacerlas valer ante el Estado y otros individuos.

En México la Constitución, nuestra ley fundamental y suprema, es la institución política fundamental que organiza la vida política teniendo como base los derechos positivos e inalienables de las personas, especifica cuáles son estos, obliga a las autoridades a que los respeten y señala qué podemos hacer cuando estos son violados.<sup>5</sup>

En el siguiente cuadro presentamos los derechos civiles establecidos en nuestra Constitución, los cuales creemos que son los mínimos que un ciudadano debe conocer y saber, poder y querer ejercer:

**CUADRO 1. DERECHOS CIVILES BÁSICOS**

Dimensiones de la ciudadanía civil	Derechos fundamentales establecidos en la Constitución
<b>Igualdad legal y protección contra la discriminación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todos, sin discriminación de raza, color, idioma, religión, tenemos derecho a gozar las garantías, derechos y libertades que otorgan la Constitución y los tratados internacionales.</li> <li>▪ Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación.</li> <li>▪ El varón y la mujer son iguales ante la ley, tienen derecho a decidir libre, responsable e informadamente sobre el número y espaciamiento de sus hijos.</li> <li>▪ Todos podemos ser nombrados para cualquier empleo, comisión o función en condiciones de igualdad y teniendo las calidades que establezca la ley.</li> <li>▪ Todos tenemos derecho a escoger libremente nuestro trabajo, dónde queremos trabajar siempre y cuando ambas cosas sean lícitas. Nadie nos</li> </ul>

<sup>5</sup> “La democracia como sistema de derecho”, Bien común y gobierno, mayo de 1997, p.14.

	<p>puede obligar a tomar un trabajo o a trabajar en condiciones que no queramos y ningún trabajo puede quitarnos nuestras libertades. Además, debemos recibir un pago justo.</p>
<b>Administración de justicia.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todos tenemos derecho a la administración de justicia por tribunales que deben emitir sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.</li> <li>▪ En México las autoridades sólo pueden hacer aquello que dictan las leyes y no podemos ser investigados o juzgados por cualquier persona, sino sólo por el ministerio público y la policía judicial.</li> <li>▪ Sólo podemos ser detenidos con una orden judicial y cuando seamos detenidos conservamos derecho a: ser informados de la razón de la detención, ser llevados rápidamente ante el ministerio público y se nos debe permitir consultar a un juez para verificar si la detención es legal.</li> <li>▪ Nadie debe hacer justicia por su propia mano.</li> <li>▪ Los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias (Juzgados de Distrito, Circuito y Suprema Corte de Justicia).</li> <li>▪ Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito.</li> <li>▪ Tenemos derecho a que los jueces hagan justicia rápidamente y sin cobrarnos por su trabajo.</li> </ul>
<b>Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Está prohibida la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados.</li> <li>▪ La tortura y las penas excesivas están prohibidas.</li> <li>▪ Los contratos que violan la dignidad humana están prohibidos.</li> </ul>
<b>Libertad de pensamiento, conciencia, expresión y acceso a la información.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tenemos libertad de pensamiento y expresión. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna investigación judicial o administrativa, excepto si ataca la moral, los derechos de otros, provoca algún delito o perturba el orden público.</li> <li>▪ El derecho a la información será garantizado por el Estado.</li> <li>▪ Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier tema. Tenemos derecho a la privacidad, lo que significa no ser molestados en nuestra persona, familia, domicilio, correspondencia, papeles o posesiones, sino es por alguna orden judicial que lo ordene.</li> <li>▪ Todos tenemos libertad de creencia, conciencia y religión; podemos profesar la creencia religiosa que más nos agrade, siempre y cuando los cultos sean en lugares privados (Iglesias).</li> <li>▪ Tenemos derecho a hacer peticiones por escrito ante las autoridades y a recibir una respuesta pronta de ellas.</li> </ul>
<b>Libertad de tránsito, reunión y asociación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Todos tenemos derecho a la manifestación pública para presentar una petición o protesta a una autoridad</li> <li>▪ Tenemos derecho a reunirnos pacíficamente con cualquier motivo que no viole las leyes, pero si el motivo es político, sólo pueden hacerlo los ciudadanos mexicanos.</li> <li>▪ Tenemos libertad de movernos dentro y fuera del país y podemos elegir dónde vivir.</li> </ul>

Vale la pena hacer tres aclaraciones respecto al contenido de esta tabla. La primera se refiere a las obligaciones. Los ciudadanos no son simplemente poseedores de derechos, capaces de hacer reclamaciones a su Estado; también tienen deberes u obligaciones para con sus conciudadanos y el Estado. Una obligación es un requisito o deber de actuar de una manera particular, pero el término no debe asustarnos. En realidad, derechos y obligaciones son las dos caras de una misma moneda: tener un derecho normalmente significa que alguien más tiene la obligación de respetar ese derecho. La ciudadanía supone una mezcla de derechos y obligaciones, la más básica de las cuales es civil (el deber de reconocer que los otros tienen derechos iguales a los míos) y luego política (el deber de los ciudadanos de reconocer la autoridad del Estado y de obedecer sus leyes).

La segunda aclaración se refiere a los tratados internacionales. Además de nuestra Constitución, el Derecho Internacional que ha sido reconocido por el Estado mexicano forma parte del derecho nacional y por ello su contenido puede listarse dentro de los derechos políticos reconocidos para los ciudadanos mexicanos. Los tratados internacionales más relevantes que México incorpora a su derecho nacional en materia de derechos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948) y la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la ONU (1976)<sup>6</sup>.

La tercera se refiere a que en México los derechos civiles y políticos de los ciudadanos están localizados dentro de un orden jerárquico del sistema jurídico, que tiene tres "escalones": el federal, el estatal y el municipal. El sistema nacional de derecho tiene los siguientes principios:

- a) integralidad (el derecho nacional es un solo sistema)
- b) jerarquía (la Constitución federal está por encima de las constituciones estatales y los derechos consagrados en ella son universalmente aplicables a todo ciudadano mexicano en cualquier rincón del país)
- c) ampliación (los derechos pueden ampliarse a nivel estatal y municipal)
- d) especificación (los derechos federales pueden hacerse más concretos en las constituciones estatales y en los reglamentos municipales)

### ¿CUÁL ES EL PROBLEMA CON LOS DERECHOS CIVILES EN MÉXICO?

El Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010 (PEEC) destaca a la ciudadanía como institución fundamental de la democracia y centra su atención en la generación y fortalecimiento de la conciencia y el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales básicos.

Para generar y fortalecer la conciencia y el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales básicos, el IFE enfrenta dos problemas fundamentales: el desconocimiento de los derechos civiles y la debilidad del respeto y aprecio a las instituciones que deben velar estos derechos. Como se afirma el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010:

Entre las relaciones que el individuo mantiene frente a las diversas instituciones que inciden en su vida, una de las más importantes es la que establece con la ley. Si la ley se toma por un trámite manipulable o excusable, el individuo se permitirá burlarle sin mayor remordimiento y lo mismo se inclinará a hacer con los demás acuerdos que establezca son sus pares. Una vez que los actores involucrados asumen que sus interlocutores buscarán la manera de eludir las restricciones que la ley o los acuerdos sociales les imponen, se producirá una escalada generalizada de elusión a la bases para la certidumbre que la sociedad se haya procurado.<sup>7</sup>

En México hay una brecha grande entre los derechos definidos formalmente y las prácticas cotidianas. En la vida diaria los sectores subordinados consideran su subordinación como normal

---

<sup>6</sup> La primera contiene el derecho de las personas a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes electos libremente. Además, reconoce a la voluntad del pueblo como base de la autoridad del gobierno, expresada a través de elecciones periódicas, genuinas, con voto universal e igualdad de sufragio. La CIDCP, por su parte, contiene los siguientes derechos civiles y políticos: libertad de movimiento y de escoger residencia, libertad de salir y entrar a su propio país, igualdad ante la ley y los tribunales, libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertad de expresión, libertad de información, libertad de reunión, libertad de asociación, derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes, votar y ser votado en elecciones periódicas y genuinas, con voto universal, de igual valor y secreto, tener acceso e igualdad de condiciones a los servicios públicos y funciones del gobierno; igualdad ante la ley y protección de discriminación por cualquier motivo, y derecho de las minorías a tener su propia cultura, religión y lengua.

<sup>7</sup> México, IFE, 2005, p.31.

y avalada por la forma desigual en que se aplica a la ley, que suele estar a disposición de aquellos que tienen recursos para utilizarla (por ejemplo, quienes pueden pagar un abogado). Como dice Elizabeth Jelin, una perspectiva así “naturaliza” las jerarquías y deja como única opción de mejora social buscar una relación paternal y clientelar con el Estado o con caciques.<sup>8</sup>

Otros autores han advertido también una privatización de la seguridad y la aplicación desigual de la justicia en México. Raúl Alconada Sempé, por ejemplo, asevera que “en un Estado democrático de derecho se extienden las garantías jurídicas y la previsibilidad a todos los ciudadanos. Brindar seguridad jurídica sólo a algunos actores mientras se propicia o tolera que se les niegue a los demás es insostenible en una democracia”.<sup>9</sup>

Más grave aún, la desigualdad en el ejercicio de los derechos civiles fortalece y perpetúa otras desigualdades sociales. Como afirma O’Donnell, “hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos civiles. Los miembros de esta población no son sólo pobres materialmente, sino legalmente –en la práctica les son negados derechos que están asignados formalmente. [Esta] situación es grave, por sí misma porque corroe las bases del propio régimen democrático.”<sup>10</sup> En muchos países latinoamericanos el régimen democrático coexiste con un estado de derecho intermitente y sesgado. En grandes regiones de estos países no impera la legalidad del Estado, sino otros tipos de orden informal. En las regiones que sí alcanza el sistema legal, éste se aplica con sesgos discriminatorios contra minorías y aun mayorías, como los pobres y las mujeres. Este sistema legal truncado genera lo que O’Donnell ha llamado “ciudadanía de baja intensidad”, es decir, la situación en que todos tienen, al menos en principio, los derechos políticos que corresponden a un régimen democrático, pero a muchos se les niegan los derechos sociales básicos, como sugieren la pobreza y desigualdad extendidas, y sobre todo se les niegan derechos civiles básicos (se les niega acceso igual a la justicia, sus propiedades son violadas arbitrariamente; se les fuerza a vivir una vida no sólo de pobreza, sino de humillaciones recurrentes y de miedo a la violencia privada y pública). Esta es una situación en la que los derechos políticos que rodean y hacen posible una democracia son efectivos, pero al mismo tiempo los derechos civiles y sociales se les niegan a muchos.

Desgraciadamente, esta descripción se hace extensiva a México. Como botón de muestra, baste mencionar que se calcula que en nuestro país 40 por ciento de las detenciones se realizan sin la orden de aprehensión que debe emitir un juez.<sup>11</sup> En el Distrito Federal, 71 por ciento de los detenidos no tiene asistencia de abogado mientras está privado de su libertad ante el Ministerio Público. Ya ante el juez que conoce de la acusación en su contra, 60 por ciento de los detenidos no son informados de que tenían derecho a no declarar.<sup>12</sup> La ignorancia de nuestros derechos civiles es seguramente una de las causas principales de este tipo de atropellos. No es difícil suponer el peligro que existe cuando una persona que desconoce sus derechos civiles es

---

<sup>8</sup> “Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights”, en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder, Westview, 1996, pp. 1077 y s.

<sup>9</sup> “Seguridad jurídica y Estado democrático de derecho”, PNUD, *Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Argentina, 2004, p. 286.

<sup>10</sup> “Acerca del estado de América Latina Contemporánea: diez tesis para la discusión”, en PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, p. 178.

<sup>11</sup> Guillermo Zepeda, *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, México, FCE/CIDAC, 2004, p. 245

<sup>12</sup> Marcelo Bergman (coordinador), Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, CIDE, México, 2003.

Bergman, *Delincuencia, marginalidad...*, cit., p. 47.

detenida arbitrariamente por la policía, sobre todo si se halla en una condición de marginación alta. Como sostiene el PNUD, la igualdad legal, condición absolutamente esencial para la ciudadanía, se encuentra comprometida por las disparidades de su aplicación entre distintas categorías de ciudadanos.<sup>13</sup>

Así pues, nuestro panorama de problemas en México es que: a pesar de que los derechos son formal y legalmente reconocidos, la gente pocas veces los demanda, tiende a no actuar de acuerdo con ellos y sobre todo no está plenamente consciente de ellos.. Esta situación tiene consecuencias graves para el orden democrático y social, principalmente porque, siendo los derechos civiles los más básicos para la ciudadanía, la falta de conocimiento y ejercicio de estos derechos se traduce en graves distorsiones y discapacidades en el ejercicio y reclamo de otros derechos.

Una vez más, vale la pena insistir sobre la importancia de comenzar el desarrollo de competencias cívicas por el conocimiento de nuestros derechos ciudadanos y por dar prioridad al conocimiento y ejercicio de los civiles. Como ha firmado Rex Martin, frente a las estructuras que determinan una distribución desigual de recursos en una sociedad, los derechos civiles son universales e iguales.<sup>14</sup>

En conclusión, tomando en cuenta la importancia de los derechos civiles para el sistema democrático y el rezago en que se encuentran el conocimiento y ejercicio de estos derechos en parte importante de la población de nuestro país, podemos afirmar que las primeras **necesidades de formación** ciudadana para el desarrollo de competencias cívicas mínimas que atenderá el IFE en el 2007 se hallan en el área del conocimiento de los derechos civiles establecidos en nuestra Constitución.

### ¿CÓMO VAMOS A IMPULSAR EL DESARROLLO DE LA CONCIENCIA Y EJERCICIO LOS DERECHOS CIVILES?

En términos generales, proponemos una estrategia con los siguientes elementos básicos:

#### Objetivo general

Desarrollar los conocimientos, habilidades y actitudes que permitan a los ciudadanos exigir el cumplimiento de sus derechos civiles básicos establecidos en la Constitución (ver cuadro 1). Estos conocimientos, habilidades y actitudes se describen en el cuadro siguiente:

---

<sup>13</sup> PNUD Fernando Esteves (dir.), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Argentina, 2004, p.118, p.117.

<sup>14</sup> *op.cit.*, p.193.



CUADRO 2. COMPETENCIAS A DESARROLLAR

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

### Población objetivo

Los destinatarios directos son habitantes de los municipios de mayor grado de marginación en cada distrito electoral que pertenecen a alguno de los grupos que se especifican en el cuadro siguiente:

CUADRO 3. POBLACIÓN OBJETIVO

GRUPO DE POBLACIÓN	IMPORTANCIA ESTRATÉGICA
Beneficiarios de programas sociales (principalmente jefas de familia)	Son la primera instancia de socialización para el futuro ciudadano por ser transmisoras de conocimientos y valores en la familia. En especial, las jefas de familia vocales o beneficiarias de un programa social tienen relevancia en sus comunidades.
Maestros de aula (incluyendo a estudiantes normalistas)	La escuela es la segunda instancia de socialización de los ciudadanos, de manera que los maestros son transmisores de conocimientos y valores. Pero sobre todo, en localidades de alta marginación, los maestros son un referente para la comunidad.
Líderes e integrantes de organizaciones civiles (sindicatos, cooperativas, organizaciones gremiales e identitarias)	Son actores sociales y políticos que reproducen al interior de sus organizaciones normas y comportamientos que influyen en las actitudes y comportamientos de la población adulta respecto a la política. <sup>15</sup>
Autoridades locales (comunales y municipales)	Son los actores políticos formales con los cuales el ciudadano tiene mayor contacto, de manera que sus actitudes, comportamientos y respuestas ante las demandas ciudadanas son un factor muy poderoso cuando los ciudadanos adultos entran en contacto con la política.

<sup>15</sup> Sabemos que la sociedad civil –y en mayor medida aquella organizada en torno a cuestiones relacionadas con su vida laboral o comunitaria- es una fuente importante para formar el sentido de eficacia ciudadana y un juicio independiente, porque quienes forman parte ella dedican tiempo valioso a la organización y consecución de sus intereses. Trabajar directamente con ellos tendrá impacto en las comunidades, porque son ejemplo de acción política para los ciudadanos no organizados y porque es importante que como entidades capaces de ejercer presión política aprendan a dar efectividad y legitimidad a sus acciones por medio de los cauces institucionales de una democracia.

## Contenidos educativos estratégicos

Los contenidos estratégicos de este programa pueden desarrollarse a partir de nuestros objetivos de aprendizaje, que son *desarrollar, mediante acciones educativas generales y específicas dirigidas a los grupos de población estratégicos señalados arriba, las competencias cívicas básicas que aseguren que el ciudadano.*

### MAPA DE OBJETIVOS DE APRENDIZAJE

1. se reconozca a sí mismo como un sujeto de derechos y sea capaz de exigir su cumplimiento por parte del Estado y los particulares, a quienes a su vez, reconocerá como portadores de derechos.

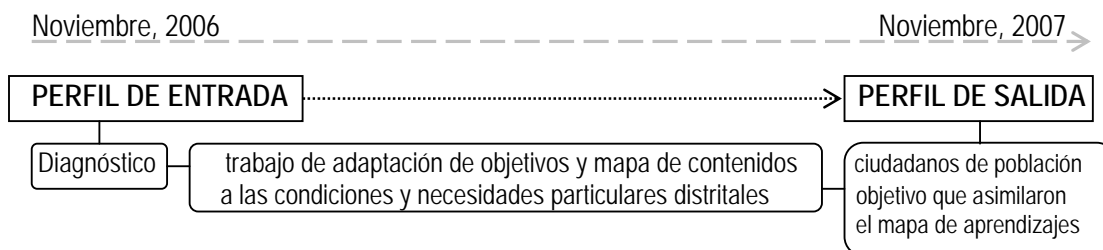
2. valore la importancia de las leyes para la regulación de la convivencia social y la solución de conflictos y aprecie los principios de legalidad y de justicia, y

3. sea capaz de reconocer la privación de un derecho y dirigirse a las instancias adecuadas para su denuncia mediante el uso eficaz de los distintos procedimientos democráticos, formales o informales.

Para elaborar un proyecto para estas poblaciones es preciso tener un **diagnóstico** de su estado actual respecto del tema de los derechos civiles. Para hacer un **diagnóstico** es necesario recopilar información cuantitativa y cualitativa de los grupos de población mismos respecto del tema del respeto de los derechos ciudadanos y estudiar su ámbito social real y actual.

Es conveniente que el vocal tenga en cuenta el perfil de salida que delinea *cómo serán* nuestros grupos de población objetivo después de nuestros proyectos. Este perfil de salida está determinado por las competencias que hemos señalado como objetivos de aprendizaje. Sin embargo, no tendremos éxito a menos que logremos definir correctamente cuál es el perfil de entrada; es decir, *cómo son ahora*. Un perfil de salida responde a la pregunta: ¿Qué queremos que sean capaces de hacer al final del programa? Este perfil de salida determinará los objetivos de cada proyecto de los vocales distritales, que responderán a la pregunta: ¿Qué hace falta conocer, saber hacer y qué disposiciones tiene que manejar?

Después vendrá la selección o elaboración de un método para realizar el proyecto en el que habrá que detallar qué y cómo se formará a los grupos de población seleccionados en su localidad para cubrir las necesidades de formación que hemos descrito en el apartado de definición del problema.



*Visión compartida institucional del IFE, provista por este marco teórico.  
Trabajo de los vocales en el ámbito desconcentrado.*

El **mapa de contenidos** de cada proyecto variará en cada caso en función del grupo de población objetivo destinatario, de las condiciones que lo rodeen y del tiempo del que disponga cada vocal para la realización de su proyecto. Los contenidos deben dar peso a cada objetivo en el mapa de aprendizajes (véase arriba), decir qué procedimientos, actitudes y conceptos son prioritarios en sus proyectos, según sus condiciones particulares y deben señalar una secuencia. Para diseñar contenidos los vocales pueden guiarse por algunas preguntas que habrán de contestar siempre sobre la base de sus diagnósticos: ¿Cuánto tiempo requiere cada contenido del mapa de aprendizaje para desarrollarse? ¿Cuáles contenidos son prioritarios? ¿Responden a lo necesario para la práctica de los derechos ciudadanos? Por supuesto, cada proyecto tendrá su **objetivo** particular y circunscrito, pero habrá de guardar relación clara con la secuencia del mapa de aprendizajes. Los objetivos que señale cada vocal distrital se irán ajustando durante el desarrollo de las acciones educativas; no son una camisa de fuerza, sino una guía para construir los proyectos, determinando contenidos y la importancia de un contenido sobre otro, y orientando los métodos a emplear y los tipos de evaluación idóneos<sup>16</sup>.

## Instrumentación de los proyectos distritales

### Cobertura

A fin de asegurar el cumplimiento del objetivo señalado por el PEEC 2005-2010 de atender de manera prioritaria a la población en condiciones de marginación, se diseñó una estrategia para focalizar los recursos destinados a este programa en los municipios con el más alto grado de marginación. Para elaborar una lista de municipios de atención prioritaria (MAP) se tomó como base el *Índice de marginación 2000*, elaborado por el Consejo Nacional de Población, del cual se seleccionaron aquellos municipios comprendidos en cada uno de los 300 distritos electorales que presentan los mayores niveles de marginación en el índice de CONAPO. De esta manera, para aquellos distritos que no tienen municipios considerados propiamente de alta marginación conforme a los parámetros nacionales, se consideran como de atención prioritaria los municipios con mayor marginación relativa dentro del distrito. A partir de estas consideraciones, se elaboró el documento con el listado de los MAP por distrito, el cual les fue enviado a las Juntas Distritales Ejecutivas.

Las Juntas Distritales Ejecutivas deberán instrumentar sus proyectos dentro de el 25% de sus municipios con mayor índice de marginación (o marginación relativa, como ya se explicó) los cuales serán sus municipios de atención prioritaria (MAP). Dentro del conjunto de municipios de

<sup>16</sup> Rafael Lamata Cotanda, "Objetivos formativos: qué se puede conseguir con la formación", en Rafael Lamata, et.al. *La construcción de procesos formativos en educación no formal*, Madrid, Nancea, p. 140.

atención prioritaria, se seleccionará, a criterio de la Junta, el municipio experimental en el cual se comenzará la instrumentación del proyecto. El proyecto distrital deberá considerar atender, en la medida de lo posible, la totalidad de la población objetivo de este municipio.

En los distritos que forman parte de un solo municipio (como ocurre en las ciudades de gran densidad demográfica), las Juntas Distritales Ejecutivas respectivas deberán trabajar con al menos un grupo de la población objetivo que señala el programa en los sectores o zonas consideradas de alta marginación. Asimismo, en los distritos que comprenden de dos a siete municipios, el proyecto se instrumentará con la población objetivo del municipio con mayor índice de marginación relativa, el cual será a su vez el municipio experimental. Para los distritos que comprenden más de siete municipios aplicará una preselección que asegure la prioridad de la instrumentación en uno de los municipios de mayor marginación relativa, dejando un margen de flexibilidad para la selección final del municipio a la Junta Distrital Ejecutiva (véase el siguiente cuadro).

<i><b>Tipo de Distrito Electoral</b></i> <i>(por el número de municipios que lo integran)</i>	<i><b>Área de focalización</b></i>	<i><b>Área de instrumentación prioritaria</b></i>
Distritos que comprenden o forman parte de un solo municipio.	Población objetivo del programa en zonas de alta marginación.	El único municipio de atención prioritaria será a su vez el municipio experimental en donde se realizará la instrumentación del proyecto. Esto no excluye el trabajo con otros grupos de población objetivo en una segunda etapa, en caso de que las condiciones y recursos disponibles lo permitan.
Distritos que comprenden de dos a siete municipios.	Población objetivo del programa en el municipio de más alta marginación relativa.	El único municipio de atención prioritaria será a su vez el municipio experimental en donde se realizará la instrumentación del proyecto. Esto no excluye el trabajo en otros municipios en una segunda etapa, en caso de que las condiciones y recursos disponibles lo permitan.
Distritos que comprenden ocho o más municipios.	Población objetivo del programa en los municipios de atención prioritaria (MAP), es decir, los que representan el 25% con mayor índice de marginación relativa.	De los MAP se seleccionará un solo municipio, el cual será el municipio experimental en donde se comenzará y dará prioridad a la instrumentación del proyecto. Esto no excluye el trabajo en otros MAP en una segunda etapa, en caso de que las condiciones y recursos disponibles lo permitan.

En todos los casos, debe recordarse que la cobertura estimada en los proyectos distritales debe guardar congruencia y justificarse con los plazos institucionales para la instrumentación del programa, así como con los recursos financieros destinados a cada junta para este fin.

Finalmente, trabajar de manera persistente con un mismo núcleo de población aumentará la probabilidad de desarrollar de manera efectiva las competencias ciudadanas establecidas como objetivo en el PEEC hacia el 2010. Así, la elección de la población objetivo en los proyectos distritales del programa 2007 debe pensarse de manera estratégica, tomando en consideración que se puedan instrumentar con esta misma población los programas de 2008 y 2009. Cabe aclarar que trabajar con la misma población, no necesariamente implica aplicar los programas a las mismas personas, sino al mismo tipo de población ubicada en el mismo lugar geográfico.

## Objetivos mínimos de aprendizaje

Los proyectos distritales deben establecer como objetivos de aprendizaje competencias relacionadas con al menos un derecho por cada línea estratégica.. Pero este núcleo no es limitativo: cada proyecto puede agregar más derechos, dependiendo de las condiciones y necesidades particulares de cada localidad

En el siguiente cuadro presentamos los siete derechos civiles básicos establecidos en nuestra Constitución, agrupados en tres líneas estratégicas.

Línea estratégica	Derechos
Igualdad y protección contra la discriminación	Todos, sin discriminación de raza, color, idioma, religión, tenemos derecho a gozar las garantías, derechos y libertades que otorgan la Constitución y los tratados internacionales. El varón y la mujer son iguales ante la ley.
Administración de justicia	Todos tenemos derecho a la administración de justicia por tribunales que deben emitir sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Las autoridades sólo pueden hacer aquello que dictan las leyes y no podemos ser investigados o juzgados por cualquier persona, sino sólo por el ministerio público y la policía judicial. Sólo podemos ser detenidos con una orden judicial y cuando seamos detenidos conservamos derecho a: ser informados de la razón de la detención, ser llevados rápidamente ante el ministerio público y se nos debe permitir consultar a un juez para verificar si la detención es legal. Nadie debe hacer justicia por su propia mano.
Libertad de expresión	Tenemos libertad de pensamiento y expresión. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna investigación judicial o administrativa, excepto si ataca la moral, los derechos de otros, provoca algún delito o perturba el orden público.

Cabe aclarar que este requisito no se contrapone al diseño local del proyecto. Las Juntas Distritales Ejecutivas pueden enfatizar alguna de las líneas estratégicas (discriminación, administración de justicia o libertad de expresión), de acuerdo con las condiciones locales y tema o temas que les interese desarrollar. Aquellos derechos que no formen parte del núcleo temático de su proyecto, pueden ser desarrollados de manera complementaria o adaptándolos al contenido central (por ejemplo, si trabaja sobre la igualdad entre el hombre y la mujer, puede hablar de la libertad de ideas y expresión que poseemos las personas independientemente de nuestro género y sobre las instancias de justicia a las que pueden recurrir las mujeres en caso de sentir que no se respeta alguno de sus derechos).

## Evaluación de los proyectos distritales

Tomando en cuenta, en general, la complejidad de los procesos de evaluación de proyectos y programas, y en particular, la situación del IFE, que ha iniciado recientemente el proceso de formación de competencias de los VDCEyEC para la evaluación de políticas de educación cívica, la DECEyEC ha dado prioridad a los métodos de evaluación formativos y participativos, y ha diseñado instrumentos que orientan y facilitan esta tarea.

Con el fin de generar indicadores institucionales, es decir, estandarizar información dispersa en 300 Juntas Distritales Ejecutivas, la DECEyEC diseñó dos procedimientos, junto con sus correspondientes instrumentos de aplicación:

El *Sondeo sobre los Prerrequisitos para el Desarrollo de la Conciencia Democrática* (sondeo IPDC), que lo aplicarán todas las Juntas Distritales Ejecutivas entre mayo y junio del presente año y el VDCEyEC entregará los resultados la primera semana de julio (véase la *Guía para la aplicación del sondeo sobre el Índice de Prerrequisitos para el Desarrollo de la Conciencia Ciudadana*, anexa en este comunicado).

El *Formato Universal de Evaluación*, en el cual los VDCEyEC registrarán, en el transcurso de la instrumentación del proyecto, algunos datos básicos de los procedimientos de evaluación particulares que hayan diseñado y aplicado. Esta información la entregarán los VDCEyEC al finalizar el proyecto, en el mes de noviembre (véase la *Guía para llenar del Formato Universal de Evaluación para el registro de resultados de proyectos distritales*, anexa en este comunicado).

Es importante destacar que la DECEyEC diseñó los dos instrumentos, el *Formato Universal de Evaluación* y el *sondeo IPDC*, de manera que pueden aplicarse como actividades completamente independientes o, si se juzga conveniente, pueden utilizarse los objetivos de aprendizaje y los indicadores del *sondeo IPDC* para llevar a cabo la evaluación del proyecto distrital.

El diseño de estos instrumentos, que permite su aplicación separada o combinada, tiene la finalidad de facilitar el desempeño de los VDCEyEC, permitiéndoles una mayor autonomía o guiándolos con productos más concretos, dependiendo de las necesidades específicas de cada VDCEyEC.

Se les reitera que el efecto educativo de los proyectos no influirá en la evaluación del desempeño individual; ésta se determinará por el compromiso y esfuerzo demostrados en la ejecución de los procedimientos de evaluación. Para medir este compromiso y esfuerzo, la DECEyEC tomará en cuenta i) que los VDCEyEC hayan seguido los procedimientos que se indican en las guías (*sondeo IPDC* y *Formato Universal de Evaluación*) y ii) que en el informe final los VDCEyEC hayan descrito el proceso y analizado los resultados de la evaluación del proyecto distrital.