

La educación, la cultura cívica y las organizaciones de la sociedad civil en México

Ricardo Quintero
Instituto Politécnico Nacional
Estudiante Embajador IPN-OCDE

Resumen

En el presente artículo se reflexiona acerca de los niveles de educación y participación ciudadana en México, comparados con otros países, mediante el análisis de sus puntuaciones en diferentes programas internacionales, como la prueba PISA, de 2009 y el Estudio sobre Educación Cívica y Ciudadana (ICCS), también de 2009. También se aborda la participación en los comicios presidenciales de 2012, en los que casi 28 millones de mexicanos no votaron, por lo que la elección se decidió con poco más de 19 millones de votos. En cuanto a las pruebas PISA e ICCS, los países que ocuparon los primeros lugares en la evaluación también aparecen como punteros en *Better Life Index*, una herramienta que mide la calidad de vida de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en los temas de educación, participación ciudadana y empleo. Para México, los resultados básicos ponen en evidencia que los alumnos han mantenido la peor educación de los miembros de la OCDE y un bajo desempeño en cívica.

Palabras clave

México, educación, participación ciudadana, políticas públicas, organizaciones de la sociedad civil (OSC).

Education, civics and civil society organizations in Mexico

Abstract

This article is a reflection on the relationship between levels of education and citizen participation in Mexico, compared with other countries through an analysis of their scores in different international programs such as the PISA 2009, the study of Civics and Citizenship (ICCS) also in 2009, as well as participation in the presidential election of 2012 in which it was found that nearly 28 million Mexicans did not vote and that the election was decided by just over 19 million votes. As to the PISA and ICCS it was observed that countries with top places in the evaluation also appear as pointers in Better Life Index, a tool that measures the quality of life of the countries of the Organization for Economic Cooperation and Development in the areas of education, civic participation and employment. For Mexico the basic results provide evidence that students have kept the worst education of the OCDE and low civic performance.

Keywords

Mexico, education, civic engagement, public policies, civil society organizations (CSOs), Federal Election

Recibido: 10/11/2012
Aceptado: 15/12/2012

México un gigante que debe apostar a lo regional

México posee una población de más de 112 millones de personas y una superficie territorial de casi 2 millones de kilómetros cuadrados. Desde esta perspectiva, es el décimo cuarto país más grande del mundo (INEGI, 2012). Es miembro fundador de la ONU y participa en diversas organizaciones internacionales que buscan la paz y el bienestar de la población mundial a través de diferentes objetivos, como la preservación del medio ambiente, la cultura, la mejora educativa, el desarrollo económico, etcétera. Por lo tanto, es sujeto de múltiples investigaciones por parte de estos organismos, uno de ellos la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta organización destaca por estar conformada, en su mayoría, por países desarrollados. La OCDE ha recalcado la importancia del desarrollo de las regiones en México, ya que, desde la óptica de la extensión territorial, 20 de sus 34 países miembros son más pequeños que el estado de Chihuahua, y 18 tienen una población menor a la del Estado de México (2 de las 32 entidades federativas mexicanas). Debemos, por consiguiente, considerar que una región en este país puede ser muy relevante, aunque solo sea una parte pequeña del todo.

Según la publicación de la OCDE, la base del desarrollo regional varía, ya que cada región es distinta. Sin embargo, factores como la educación y la capacitación aparecen como fundamentales y de mayor retorno a la inversión; se requieren alianzas públicas y privadas para capacitar y vincular actividades productivas, lo que refuerza la importancia de las políticas regionales, ya que éstas tienen la capacidad de identificar cuellos de botella que restringen el desarrollo en sus regiones con diferentes niveles de progreso (OCDE, 2012). Con todo, en muchas ocasiones las autoridades de algunas regiones, especialmente las más pequeñas y de nivel de desarrollo más bajo, no cuentan con las competencias necesarias para hacer políticas locales que realmente benefician a la comunidad. Esto nos hace obviar algo de lo que se ha hablado durante décadas: hay que dotar a las personas no sólo de conocimientos en su educación, sino de una conciencia crítica de lo que ocurre a su alrededor, con otros países, en su propio país, estado, comunidad, familia, e incluso con sí mismos. ¿Por qué? Porque así tendríamos ciudadanos informados y conscientes de sus problemas, capaces de agruparse de manera organizada y comunicar a las autoridades sus dificultades, en lugar de que éstas tengan que contratar servicios o asignar presupuesto para obtener información y así diseñar políticas que promuevan el bienestar. Los ciudadanos podrían, además, plantear alternativas de solución y, en su caso, participar activamente en implementar y comunicar correctamente la información. Esto tiene beneficios para ambas partes. Según la publicación de la OCDE, la participación ciudadana consiste en:

Políticas públicas de mejor calidad. El fortalecimiento de las relaciones institucionales públicas ciudadanas incita a estos últimos a dedicar tiempo y esfuerzo a asuntos de interés público; su contribución es un recurso que debe ser valorizado y aprovechado; la información la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas, lo que le permite convertirse en una organización en constante aprendizaje; simultáneamente esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas al participar en su elaboración. (OCDE, 2007)

Esto permite a distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC) compartir la información que tienen del problema que tratan de solucionar, así como de los aciertos y errores cometidos, para que, conjuntamente con el gobierno y otras organizaciones, puedan dilucidar nuevas y mejores alternativas.

La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno. Informar, propiciar la consulta e impulsar a los ciudadanos a participar en la elaboración de políticas no puede remplazar la democracia representativa, y no busca hacerlo. En realidad complementa y fortalece la democracia en su totalidad. Sin embargo, los ciudadanos se han dado cuenta de que su influencia mediante el voto disminuye y su confianza en las instituciones públicas corre la misma suerte; se habla frecuentemente del “déficit democrático” y de la pérdida de legitimidad de los poderes públicos.

Respecto de esto, en México, la pasada elección federal de 2012 tuvo una participación de 63.34% de la lista nominal, que corresponde a 50,323,153 registros. En ese momento el padrón tenía 84,464,713 registros y una lista nominal de 79,454,802 (IFE, 2012). La diferencia de estos dos conceptos es de 5,009,911 personas que no concluyeron su registro, por lo que no aparecieron en la lista nominal y no obtuvieron su derecho a sufragar. Dentro de la lista nominal, 1,191,057 personas anularon su voto y, por consecuencia, 27,940,592 mexicanos que podían votar no lo hicieron. Esto nos da una cifra total de 34,141,560 mexicanos a quienes no les interesó participar en las elecciones federales de 2012.

Para poner los datos anteriores en perspectiva, el candidato ganador de esta elección recibió 19,226,784 de votos (IFE, 2012). Esto nos muestra la situación de la participación en el país en su forma más básica: 40.42% de los mexicanos que tuvieron la oportunidad de participar en algo tan simple e importante como un voto, no lo hicieron por desidia de completar el trámite, o sólo por indiferencia.

México en PISA e ICCS

La educación en México es un tema recurrente por sus altos contrastes. Existen algunas grandes escuelas certificadas internacionalmente y miles de otras que prácticamente son fantasmas; distinguidos profesores de centros de investigación y universidades que forman parte de destacados programas internacionales, y otros que ni siquiera tuvieron un curso de pedagogía. Hemos tenido resultados extraordinarios en el nivel individual, y desastrosos en el conjunto. Evidencia clara de ello fue la prueba PISA (por sus siglas en inglés), el programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos de la OCDE. Esta institución propuso medir si los jóvenes de 15 años de edad en el mundo están bien preparados para participar en la sociedad. Se eligieron los 15 años, porque la mayoría de los alumnos de esa edad están a punto de concluir sus estudios obligatorios. Expertos de todo el mundo participaron para crear una prueba de dos horas, que tiene como foco tres materias clave: lectura, matemáticas y ciencia. Dicha prueba se realiza cada tres años y rota el foco principal de la prueba entre las tres asignaturas clave.

La prueba PISA no es un examen convencional de conocimientos. El examen está diseñado para saber, por ejemplo, si el alumno puede utilizar las competencias lectoras que ha desarrollado en la escuela para comprender el sentido de la información de un libro, periódico, formato público, o manual de instrucciones. Los resultados no se utilizan para evaluar individualmente al estudiante, sino que se analizan y proyectan en el nivel nacional para informar a los países cómo se encuentran en relación con otros y a sí mismos respecto a qué tan efectivamente están educando a sus niños. PISA no dice que una política o práctica educativa cause un cierto efecto, sino que muestra las posibilidades, señalando semejanzas y diferencias entre sistemas educativos, lo cual ayuda al gobierno a repensar sus políticas. Mediante esta prueba también se ha descubierto que un país no necesita ser rico para elevar su educación. Tal es el caso de Shanghai y Polonia, que están arriba del promedio de los países de la OCDE en lectura, pero debajo en medidas de riqueza nacional. México repitió el lugar 34 de 34 países miembros, y obtuvo el lugar 48 de los 65 países evaluados en 2009, con puntuaciones de 425, 419 y 416 en lectura, matemáticas y ciencias, respectivamente; mientras que el promedio OCDE se precisó en 493, 496 y 501.

En este mismo año se realizó el Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana (ICCS, por sus siglas en inglés). Esta prueba indaga la manera en que los países preparan a sus jóvenes para que asuman su papel como ciudadanos. Investiga el conocimiento y la comprensión de los estudiantes en cívica y ciudadanía, así como las actitudes, percepciones y actividades que realizan en torno de la participación ciudadana (Schulz, Ainley,

Fraillon, y Losito, 2010). El ICCS, por ser un estudio internacional, es un referente para comparar los currículos y el desempeño de los estudiantes de los países participantes, en términos de los conocimientos que un ciudadano requiere, y valorarlos en una sociedad democrática. Con este estudio se documentan los programas y las prácticas educativas y, por tanto, se ofrecen elementos para explorar la asociación que guardan con los conocimientos y actitudes de los estudiantes de octavo grado (segundo año de nivel secundaria, en el caso de México), donde la edad promedio es de 14 años (ICCS, 2009).

Del conjunto de países participantes, México destaca por ser uno de los ocho que no sólo declara tratar la Educación Cívica y la Ciudadana como asunto prioritario de su política educativa, sino que la aborda de todas las maneras consideradas por el estudio. A saber: se la ha establecido como una asignatura específica (obligatoria); se la incorpora a otras materias del currículo; se la trata como un tema transversal; su implementación en las escuelas incluye asambleas y eventos especiales; implica la realización de actividades extracurriculares; considera la participación de los estudiantes y de los maestros, así como el involucramiento de los padres de familia y la comunidad; y se la considera para tomar decisiones de gestión escolar (Informe nacional de resultados México, 2009).

En la mayoría de los países que participan en el ICCS, México incluido, los programas de estudio de Educación Cívica y Ciudadana tratan temas muy diversos, como el conocimiento de las instituciones políticas y la comprensión de conceptos, como “derechos humanos” y otros más novedosos que apelan a la cohesión social, la diversidad, el medio ambiente, las comunicaciones, y la sociedad global. México ocupa el lugar 31 de los 36 países mostrados en el informe, ya que, por no cumplir con los requisitos del muestreo, no se reportan datos de dos países. Un total de 18 países obtuvieron puntajes significativamente mejores que el promedio ICCS: Finlandia, Dinamarca, República de Corea, China (Taipei), Liechtenstein, Irlanda, Polonia, Suecia, Italia, República Eslovaca, Suiza, Estonia, Nueva Zelanda, Inglaterra, Noruega, Eslovenia, Bélgica (Flamenca) y Austria. El estudio indaga acerca de la correlación que existe entre el conocimiento cívico del alumno y sus relaciones individuales sociales y familiares (Informe nacional de resultados México, 2009). A continuación, algunos resultados: según este estudio, 58% de los alumnos evaluados tienen menos de 25 libros en casa; 25% tiene máximo 10 libros.

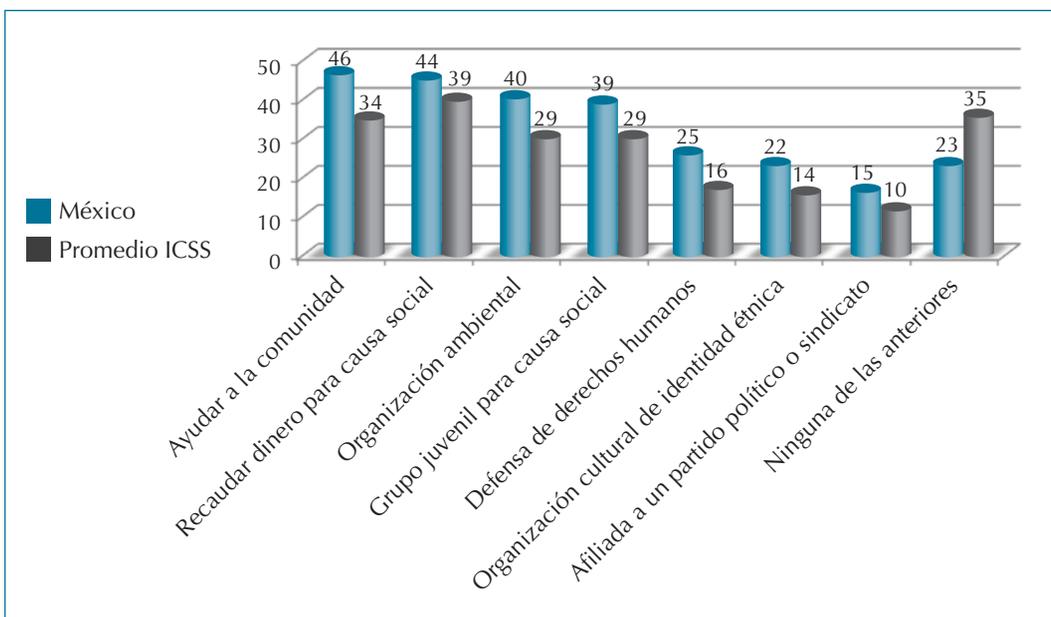
Esto es preocupante, ya que aun con muchos libros en la casa es difícil acercar a los niños a la lectura. Más complicado incluso es el acercamiento si existen escasos volúmenes en el hogar, ya que si nunca ven leer a los padres ni tienen algún libro que les llame la atención difícilmente serán lectores regulares. La prueba indica, también, que 31% de los estudiantes contestó que preferiría

vivir permanentemente en otro país. Es alarmante pensar que casi un tercio de la población estudiantil no desee residir en su país de origen. Sería conveniente realizar un estudio más profundo para averiguar las razones de esta declaración tan impactante. El ICCS indagó lo que los jóvenes creían acerca de su propia capacidad para participar en asuntos políticos, dado que para involucrarse políticamente las personas tienen que creer en su capacidad de hacerlo: 24% de los estudiantes mexicanos manifestó saber más de política que la mayoría de las personas de su edad. Alrededor de 60% estuvo de acuerdo con las afirmaciones relativas a que generalmente tiene opiniones políticas que valen la pena ser escuchadas, o que comprende bastante bien los asuntos que en este ámbito afectan a nuestro país.

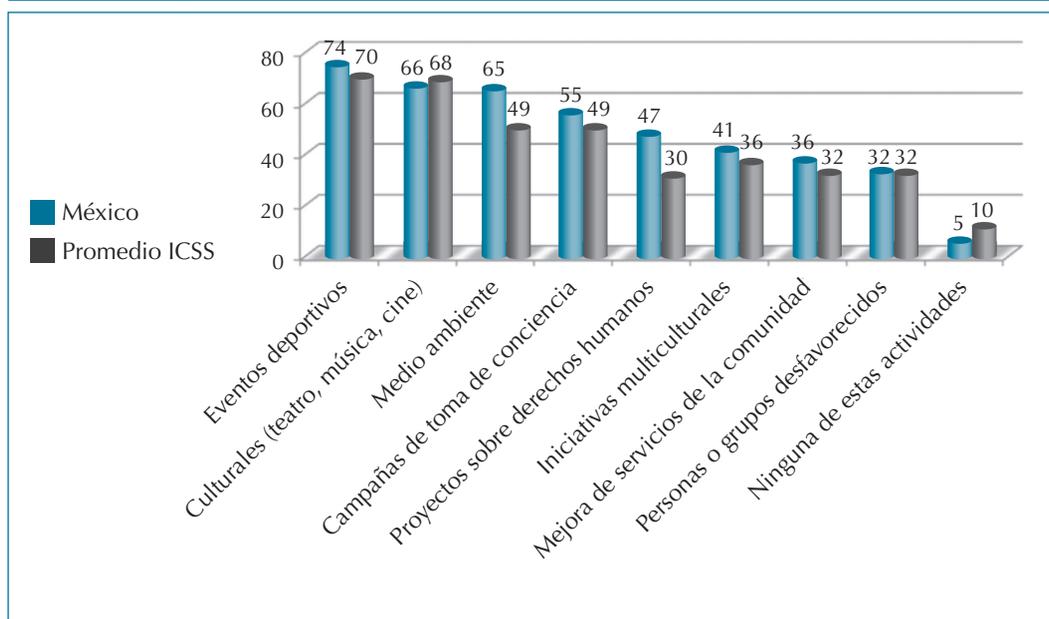
Hay que destacar que, en cuanto a la participación en organizaciones fuera de la escuela (sin el docente), los estudiantes mexicanos superaron considerablemente el promedio ICCS, como puede verse en la gráfica 1.

Esto nos habla de la participación más activa de los estudiantes mexicanos, quienes están desarrollando conocimientos teóricos en el aula y prácticos en la comunidad, alineándose o participando en grupos afines a sus intereses. Acerca de la participación de los docentes con sus estudiantes, también estamos por encima de la media, como se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 1. Porcentaje de estudiantes que ha participado en organizaciones fuera de la escuela.



Fuente: elaboración propia con base en IEA, *Reporte Internacional* (ICCS, 2009).

Gráfica 2. Participación de los docentes con sus estudiantes en actividades de la comunidad.

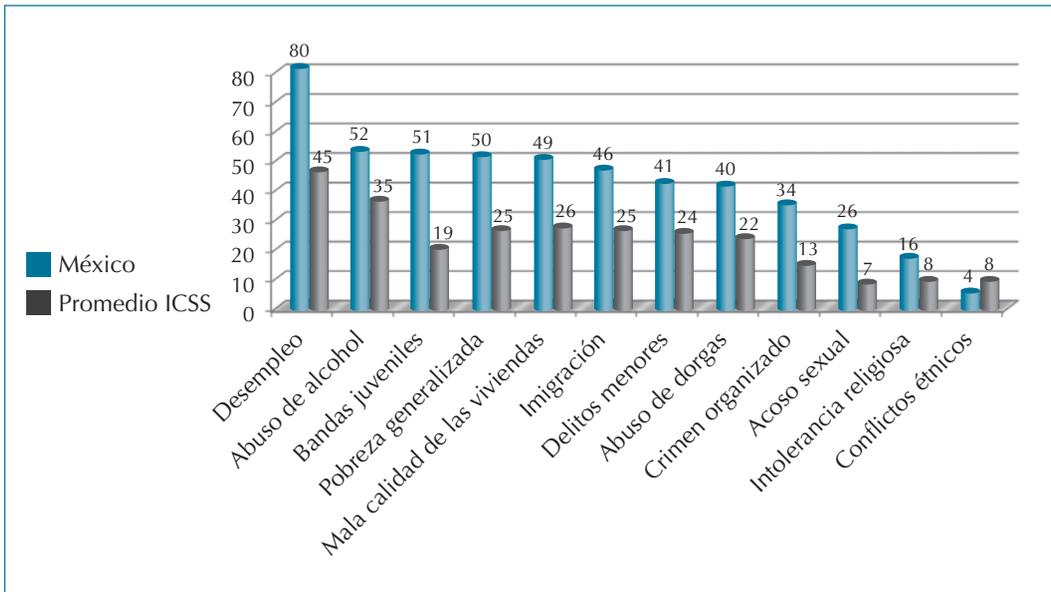
Fuente: elaboración propia con base en IEA, *Reporte Internacional* (ICCS, 2009).

De la misma manera, la expectativa de los estudiantes de trabajar voluntariamente en su comunidad es significativamente más alta en México que el promedio ICCS: 85% y 67%, respectivamente. Todo parece indicar, hasta aquí, que los estudiantes mexicanos son solidarios y ayudan en sus comunidades. Pero, según las perspectivas de los directores de las escuelas, la tensión social es, en promedio, mucho más alta que la media del ICCS, a excepción de los conflictos étnicos, como se aprecia en la gráfica 3.

Sin duda, las cifras son devastadoras: en casi todos los puntos México tiene poco menos del doble de percepciones negativas por parte de los directores que el promedio ICCS. Es notorio un serio problema social que afecta a la educación. Paradójicamente, la propia educación es un agente que puede amortiguar estos problemas si se acompaña con otros factores, como la seguridad.

Es importante mencionar que la mayoría de asociaciones civiles en México está en la informalidad, y no estar organizado es el mayor indicador de la pobreza. Cuando las personas no están organizadas, no se sienten obligadas a respetar las reglas con los otros ni con la sociedad (no tienen autorregulación) y su aislamiento facilita que otros puedan violar sus derechos; no tienen protección social (Toro, 2003). En este mismo año (2009), en México existían sólo 5,144 OSC registradas como Donatarias Autorizadas (DA). Esto quiere decir que, con la población de ese entonces, existían 0.45 DA por cada 10,000 habitantes (INDESOL, 2009). Esto, a

Gráfica 3. Percepciones de los directores respecto de la tensión social en la comunidad (porcentajes de estudiantes).



Fuente: elaboración propia con base en IEA, *Reporte Internacional* (ICCS, 2009).

su vez, significa que, si los jóvenes efectivamente participaron en una OSC, lo más probable es que haya sido una que se hallaba en la informalidad, lo cual propicia un ambiente menos seguro al estudiante. La ausencia de autorregulación en sus acciones y procesos puede representar un peligro para los alumnos, así como un aprendizaje dudoso desde el punto de vista profesional.

Better Life Index

La iniciativa de la OCDE, Better Life Index, permite una mejor comprensión de lo que impulsa a la gente al bienestar de los y las naciones y lo que hay que hacer para lograr un mayor progreso para todos. Basándose en recomendaciones de la Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social, la OCDE identificó 11 dimensiones esenciales para el bienestar: comunidad, educación, medio ambiente, participación ciudadana, salud, vivienda, ingresos, empleo, satisfacción con la vida, seguridad, y equilibrio entre trabajo-vida (OCDE, 2012); mismas que pueden consultarse y modificar sus combinaciones en línea según las preferencias de cada individuo. Con esto se busca ir más allá de los indicadores tradicionales como el PIB o el PIB *per cápita*, entendiendo que el bienestar no recae en un solo aspecto de nuestras vidas.

Acorde con esta herramienta en línea, los países que tienen mayor participación ciudadana son: Australia (no participó en ICCS), Suecia, Estados Unidos (no participó en ICCS), Nueva Zelanda, Luxemburgo, Dinamarca, Finlandia, y Noruega. México se ubica en el lugar número 26 de 36 países miembros. Puede notarse que estos resultados coinciden con los países que rebasaron el promedio ICCS. Agregando la variable de la educación, los países con el mejor binomio (participación ciudadana-educación) son: Australia, Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Dinamarca, Corea, Noruega, y Japón (no participó en ICCS). Con esta fórmula, México cae hasta el último lugar (36 de 36), ya que la educación muestra una gran debilidad. Si se suma el empleo como tercer factor (que es el mayor problema, según la percepción de los directores en la prueba ICCS), los países con los mejores resultados fueron: Australia, Suecia, Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia, Estados Unidos, Dinamarca, Países Bajos, Canadá, e Islandia. Con esta combinación, México avanza una posición, superando ligeramente a Turquía.

Conclusiones

Es necesario romper paradigmas acerca de la política, la ciudadanía y las políticas públicas. Los ciudadanos debemos y podemos influir en el diseño o en la reforma de las políticas públicas para nuestro beneficio y el de nuestros compatriotas. La participación ciudadana no es una dádiva del gobierno, es su obligación autoimpuesta en la constitución política y en los tratados internacionales que a firmado México respecto de este tema. Es, entonces, nuestra obligación como ciudadanos proponer mejoras en nuestro entorno y ser parte de la política, ya sea a través de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, o algún otro mecanismo de consulta y participación. Nuestra educación básica debería darnos las pautas para ello, no sólo por el hecho de participar en nuestra comunidad y sentirnos parte de ella, sino para cobrar conciencia. El poder de la democracia está en los ciudadanos; es necesario comprender que los mexicanos que no emiten su sufragio pierden su poder de ciudadanos, que al no participar le quitamos recursos al gobierno que podrían traducirse en beneficios para la comunidad. Para ejercer el poder ciudadano, sin embargo, debemos estar conscientes de nuestros derechos y los mecanismos para hacerlos valer.

En cuanto a las pruebas (PISA e ICCS) y los resultados ya mencionados, la mayoría de los países que encabezaron la prueba PISA con un puntaje superior a la media lo hicieron también en el ICCS. Tal es el caso de Finlandia, Dinamarca, República de Corea, China, Liechtenstein, Irlanda, Polonia, Suecia, Suiza, Estonia, Nueva Zelanda, Noruega, Bélgica, entre otros. Esto puede darnos

un parámetro más para observar buenas prácticas en la educación de estos países, tanto para una educación que proporcione competencias laborales como para la que brinde pensamiento crítico y formación de ciudadanía.

Lo que reflejan estos estudios es una educación integral del individuo (por lo menos hasta esta etapa de su vida) en los países mencionados. Es importante destacar, también, que la mayoría de estos países tienen altos índices de desarrollo económico, social, de empleo y seguridad, mismos que pueden ser, a la vez, causa y consecuencia de su condición educativa y ciudadana. Conveniente sería entonces realizar un estudio histórico más profundo acerca de estos países, sus programas y políticas, para identificar las mejores prácticas y poder adaptarlas, o incluso innovarlas, en otros países para contribuir en su desarrollo.

El caso de México es una oportunidad para poner en marcha o bien innovar los programas y políticas que han tenido éxito en el mundo. Existen motivos para que las OSC puedan crecer y empoderarse, siempre y cuando: exista un marco fiscal que provea incentivos, crezca la cultura de la participación ciudadana, y el personal de las OSC adquiera las competencias necesarias para así lograr que su causa llegue más lejos, tal vez comenzando por salir de la informalidad.

Referencias

- IFE. (2012). *Las elecciones del primero de julio: cifras, datos, resultados*. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Julio/Le010712/Le010712.pdf>
- IFE. (2012). *Proceso Federal electoral 2011-2012*. <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CNCS/CNCS-IFE-Responde/2012/Junio/cyaPEF/cyaPEF.pdf>
- IFE. (2012). *Programa de resultados electorales preliminares*. <http://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Consultado el 26 de diciembre de 2012 en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>
- Toro, J. B. (2003). Una visión de la justicia social desde los derechos humanos. Ponencia presentada en el IV Global Senior Fellows Meeting, Oaxaca, México: The synergos Institute.
- OCDE. (2007). *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. México: Secretaría de la Función Pública.
- OCDE, PISA. (2009). Data base: *What students know and can do: Student Performance In reading, mathematics and science*. <http://dx.doi.org/10.1787/888932343342>
- OCDE. (2010). Executive Summary. En OCDE, PISA. (2009). *Results: What students know and can do: Student performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I), OCDE Publishing*. Consultado el 28 de diciembre de 2012 de: <http://dx.doi.org/10.1787/888932343342>

- OCDE. (2012). Better Life Index. Consultado en: <http://www.OECDBetterLifeIndex.org>
- OCDE. (2012). *Promoting Growth in All Regions*, OCDE Publishing.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., y Losito B. (2010). *Initial findings from the IEA International Civic and Citizenship Education Study*. Amsterdam: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).
- SCHP. (2010). *Reporte de Donatarias Autorizadas 2008, 2009, 2010*. Consultado en: http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Reporte_Donatarias/reporte_de_donatarias_2009.pdf
- Sistema Regional de Evaluación y Desarrollo de Competencias Ciudadanas (SREDECC). (2011). *Informe Nacional de Resultados México Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana, ICCS, 2009*.