

Situación de la democracia en México

Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador)
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector General

Dr. José Lema Labadie

Secretario General

Mtro. L. Javier Melgoza Valdivia

Coordinador General de Difusión

Mtro. Daniel Toledo Beltrán

Director de Publicaciones y Promoción Editorial

Dr. Álvaro Ruiz Abreu

UNIDAD IZTAPALAPA

Rector

Dr. Óscar A. Monroy Hermosillo

Secretario

M. en C. Roberto Eduardo Torres-Orozco Bermeo

Director de la División de Ciencias Sociales y Humanidades

Dr. Pedro Solís Pérez

Jefa del Departamento de Sociología

Dra. Juana Juárez Romero

Coordinador General del Posgrado en Estudios Sociales

Dr. Gustavo Ernesto Emmerich

D.R. © 2009 Universidad Autónoma Metropolitana,
Coordinación General de Difusión

ISBN 978-607-477-167-1

Este volumen se publica con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), a través del proyecto CB-2006-1-59106.

Contenido

7	/	Prefacio
9	/	Introducción teórico-metodológica
15	/	0. Contexto nacional
23	/	1. Nacionalidad y ciudadanía
29	/	2. Estado de derecho y acceso a la justicia
37	/	3. Derechos civiles y políticos
43	/	4. Derechos económicos y sociales
51	/	5. Elecciones libres y honestas
61	/	6. El papel democrático de los partidos políticos
69	/	7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno
75	/	8. Control civil sobre el ejército y la policía
83	/	9. Minimizar la corrupción
89	/	10. Los medios de comunicación en la sociedad democrática
95	/	11. Participación política
103	/	12. Capacidad de respuesta del gobierno
107	/	13. Descentralización
115	/	14. Democracia más allá de las fronteras
123	/	Conclusiones y propuestas
127	/	Apéndice I. Cuadro sumario
129	/	Apéndice II. Las 99 preguntas –generales y específicas– y sus evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas
134	/	Los autores



Prefacio

*La democracia es el destino de la humanidad futura;
la libertad, su indestructible arma,
la perfección posible, el fin adonde se dirige.*
Benito Juárez

EN LOS ÚLTIMOS DIEZ O QUINCE AÑOS, MÉXICO DIO importantes pasos hacia la celebración de elecciones libres, afianzó las libertades civiles y políticas, e inició un proceso de reforma del Estado que incluye la modernización de sus instituciones y leyes. En contrapartida, persisten la desconfianza ciudadana en los procesos electorales y en las instituciones gubernamentales, la baja participación política, la extrema desigualdad económica, social y regional, la corrupción, y un clima de inseguridad que constituyen obstáculos formidables para la plena vigencia de la democracia en el país. En estas circunstancias, vale preguntarse: ¿En qué medida México es democrático hoy día? ¿En qué áreas se ha avanzado más, y cuáles otras presentan rezagos a superar? Con miras a responder estas interrogantes, un equipo de investigación interdisciplinario y políticamente independiente llevó a cabo una evaluación de la democracia en México, cuyos resultados se consignan en el presente informe.

El equipo fue integrado básicamente por académicos, en su mayor parte de la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM); participaron también académicos de otras unidades de la UAM, así como de instituciones ajenas a la misma. Siguió una metodología formulada por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), una organización intergubernamental con sede en Estocolmo, Suecia. México es miembro de IDEA desde 2003, y preside su Consejo Directivo en el periodo 2008-2009. El proyecto de investigación fue apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Estos vínculos se mencionan en afán de transparencia, sin que impliquen que la UAM, IDEA, CONACYT, el gobierno de México u otras instituciones involucradas compartan el contenido de este informe, que es responsabilidad exclusiva de sus autores, enlistados al final del mismo.

La metodología en comento se funda en evaluaciones cualitativas realizadas por expertos nacionales en y del país evaluado. Es de alcance mucho más amplio que otras metodologías en boga para evaluar la calidad de la democracia. Su enfoque conduce a lo estructural y pretende objetividad. Incluye aspectos jurídicos, políticos, económicos y sociales.

Examina las leyes e instituciones del Estado y su relación con la sociedad a la que rigen y en la cual tienen su origen. Utiliza análisis constitucional/legal, datos estadísticos, encuestas de opinión pública y fuentes documentales y bibliográficas diversas, incluyendo publicaciones y estadísticas oficiales en lugar relevante. No es únicamente de carácter académico, ya que busca fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en el país; es decir, es una metodología orientada a la acción, a la toma de decisiones.

El grupo de estudiosos que llevó a cabo la evaluación aquí presentada quiere con ella aportar al desarrollo y la calidad de la democracia en México, brindando elementos para que la población pueda comprender su estado actual y hallar medios para consolidarla. Una ponderación de la democracia en un país dado no puede basarse sola o simplemente en la investigación, experiencia y opinión de los integrantes de un grupo de trabajo, por más variado y calificado que éste pueda ser. Evaluar y perfeccionar su democracia, es una tarea colectiva y permanente de toda sociedad democrática. Por ende, los hallazgos, conclusiones y propuestas de este informe, así como sus inevitables deficiencias, están abiertos a discusión. Estimular el debate público y la toma de conciencia sobre la necesidad de perfeccionar la democracia mexicana por la vía de mejorar sus aspectos problemáticos, es de hecho el espíritu de la metodología seguida y del estudio que aquí se publica.

Es de aclarar que lo que está bajo la lupa en este documento no es el actual gobierno o la presente coyuntura política, sino algo más de fondo: la evolución, situación actual y posibilidades de desarrollo democrático de las instituciones y de la sociedad mexicanas. Por ende, este informe no tiene como finalidad emitir juicios de valor sobre el desempeño de la actual administración federal, o sobre una u otras agrupaciones o tendencias políticas. Parco en adjetivos, no condena o elogia a nadie. Su única intención es contribuir a una democracia de mejor calidad. Sabrá aquilatar el lector en qué medida lo logra.

*Dr. Gustavo Ernesto Emmerich
Iztapalapa, D.F., septiembre de 2009*



Introducción

teórico-metodológica

Antecedentes

Desde la obra liminar de Pablo González Casanova (1965) ha habido una gran preocupación por evaluar de manera comprensiva la situación de la democracia en México. Para esa época, México se había distinguido por la realización periódica de elecciones, la renovación constitucional de los poderes públicos, y un grado relativamente aceptable de libertades ciudadanas; pero también por el predominio de un solo partido en los ámbitos electoral y de ejercicio del poder, por el clientelismo, y en ocasiones por la represión hacia los opositores. Así, las cuestiones que a mediados de los sesenta formulaba González Casanova adquirirían particular relevancia: ¿es México un país democrático? ¿en qué medida lo es? ¿en qué ámbitos es más democrático, y en cuáles lo es menos? Conclusión que se desprende de su obra: México parecía ser una democracia en aspectos formales, pero no lo era en lo sustantivo.

El profundo arraigo de prácticas muy elaboradas de manipulación del voto generaba un marcado escepticismo sobre la posibilidad de modificar ese sistema que llegó a ser calificado como “la dictadura perfecta”, apenas disimulada por las formalidades de un régimen democrático. Posteriormente, una prolongada serie de reformas electorales y de cambios socio-políticos estructurales fue transformando gradualmente la naturaleza del régimen. Décadas después, la literatura sobre la transición de México a la democracia volvió a abordar el tema (para una revisión: Gimete-Welsh, 2006; Labastida Martín del Campo, 2004), señalando diversos factores que impulsaron el avance de México hacia la democracia.

A partir de 2000, se generalizó la noción de que México era ya un país democrático, por lo menos en las arenas electoral y de las libertades públicas. Con la realización de elecciones competitivas y la alternancia en el gobierno federal, hubo una tendencia a aceptar como un hecho consumado

que México ya había transitado a una democracia electoral. Esta noción fue ampliamente divulgada por el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006), e incluso antes el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) había saludado las elecciones legislativas de 1997 como un ejemplo de “normalidad democrática”.

Lamentablemente, los conflictos que se presentaron alrededor de los comicios presidenciales de 2006 pusieron en tela de juicio la idea de que México ya es un país democrático en lo electoral y lo político. Las denuncias de fraude electoral esgrimidas por uno de los candidatos presidenciales y su autoproclamación como “presidente legítimo”, la creencia de alrededor de un tercio del electorado –revelada por encuestas de opinión pública– de que dichas elecciones estuvieron viciadas por irregularidades, y la eclosión en ese año de varios conflictos sociales violentos con saldo de sangre (en Lázaro Cárdenas, Gro., Atenco, EdoMex., y Oaxaca, Oax.), llevaron a muchos a preguntarse, como lo había hecho González Casanova cuatro décadas atrás: ¿es México un país democrático, y en qué medida lo es? ¿en qué ámbitos es más democrático, y en cuáles lo es menos?

Estas preguntas antiguas pero renovadas, adquieren particular interés para México si se toma en cuenta la democratización en la escena mundial. En 2000, por primera vez en la historia humana, hubo en el mundo más países democráticos que no-democráticos (Freedom House, 2001). Esta inédita realidad es resultado de la llamada “tercera ola” de democratización, que llevó a democratizarse a las naciones de Europa Meridional y Oriental, a varias de la ex-Unión Soviética y de África y Asia, y a virtualmente todas las de América Latina (Huntington, 1994). Por lo general, las mediciones de la democracia a nivel global se basan en unos pocos indicadores compilados en una sede central que cataloga a los países por su nivel o grado de democracia o libertad, sin atender mayormente a las peculiaridades de cada uno de ellos. Esto

es perfectamente entendible y justificable: considerando que existen alrededor de 200 estados y/o territorios soberanos en el mundo, no es factible trazar un “mapamundi” de la democracia que sea perfectamente detallado.

Sin embargo, el énfasis cuantitativo y global en la democracia no implica que no se pueda o no se deba realizar estudios de caso más detallados y cualitativos, que dibujen “mapas nacionales” de la democracia. En esa línea se inscriben los esfuerzos del International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). El mandato de IDEA es apoyar el crecimiento sostenible de las democracias genuinas, y sus objetivos los siguientes:

- promover y fomentar la sustentabilidad de los sistemas democráticos,
- mejorar y consolidar los procesos electorales en el mundo, y
- facilitar un espacio de debate y acción entre personas y organizaciones involucradas en la promoción de la democracia.

IDEA ha impulsado la realización de estudios nacionales denominados indistintamente “estado de la democracia” o “auditoría democrática”. Los primeros de tales estudios, relativos al Reino Unido, fueron realizados independientemente de IDEA por dos estudiosos británicos (Beetham y Weir, 1998; Beetham et alii, 2001). Su metodología fue luego considerada relevante por IDEA, que en 1999 estableció un proyecto internacional llamado “State of Democracy Assessment” y adaptó la metodología para que ésta resultase aplicable a otras naciones (IDEA, 2002). Bajo los auspicios de este proyecto, IDEA fomentó la realización de estudios, ya publicados, sobre Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Nueva Zelanda, Perú, Corea del Sur (Beetham et alii, 2002a) y Mongolia (Chuluunbaatar et alii, 2006). Estudios similares están en curso de realización o publicación en otras naciones de los cinco continentes. O sea, la de IDEA es una metodología creada por investigadores de renombre, desarrollada por un organismo internacional de importancia, y probada con éxito en diversas latitudes.

Del conocimiento de estas aportaciones metodológicas, tanto como de la propia evolución reciente y situación actual de México, nació la iniciativa de desarrollar una “auditoría democrática” en México, adaptando su título para que fuese más comprensible en español: “Situación de la democracia en México”. Para llevarla a cabo, se formó un grupo de trabajo compuesto básicamente por profesores del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, junto con alumnos de posgrado de la Maestría y Doctorado en Estudios Sociales de esa institución, y con el concurso de académicos de otras instituciones de educación superior. La integración de este grupo siguió las recomendaciones de IDEA: un conjunto interdisciplinario

de académicos nacionales con experiencias y puntos de vista diversos, pero con una preocupación compartida por mejorar la democracia en México, acompañados por un “experto internacional con experiencia en conducir evaluaciones” de este tipo (Beetham et alii, 2002b: 21), que en este caso fue el coordinador de este esfuerzo colectivo. Para su reclutamiento, en el caso de los académicos se tomó en cuenta su experiencia en las diversas áreas temáticas abordadas en el estudio, y en el caso de los estudiantes la vinculación de sus proyectos de tesis con alguna de dichas áreas temáticas. Los participantes no recibieron remuneración por su colaboración en este estudio, que fue voluntaria.

Presentado en 2006 el proyecto al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, éste decidió apoyarlo financieramente.¹ En 2007, se trabó contacto con IDEA, que proporcionó asesoría metodológica para la realización de esta tarea. Se presentan aquí sus resultados, que son responsabilidad exclusiva del grupo de trabajo, y por lo tanto independientes de las instituciones mencionadas. Debe destacarse que la metodología de IDEA fue seguida al pie de la letra, tanto para garantizar el rigor de la presente investigación, como para facilitar su comparabilidad a nivel internacional.

Enfoque teórico-metodológico

La metodología de IDEA (cfr. Beetham et alii, 2002b) para la evaluación de la democracia combina aspectos teórico-conceptuales con técnicas de investigación específicas. Esta metodología ofrece algunas ventajas para procurar objetividad y precisión en asuntos que son de índole eminentemente cualitativa, por no decir valorativa, con miras a contestar una interrogante central: *¿Cuán democráticos son nuestro país y su gobierno?*

Para hallar una respuesta, es necesario definir qué se entiende por democracia. IDEA sostiene que hay dos principios democráticos básicos: control popular sobre las decisiones colectivas, e igualdad política entre los ciudadanos (Beetham et alii, 2002b:13).² Éstos se hacen efectivos en la práctica a través de valores mediadores que establecen la relación entre los dos principios básicos de la democracia, por un lado, y los requisitos y los recursos institucionales necesarios para hacerlos realidad, por el otro. La Figura A establece de manera autoexplicativa dicha relación.

A partir de lo anterior, la metodología considera que una evaluación de la democracia en un país dado debe considerar catorce áreas temáticas, agrupadas en cuatro dimensiones; a cada área corresponde una pregunta general, como se detalla en la Figura B. Las preguntas generales de las catorce áreas

¹ Se trata del proyecto CONACYT CB 2006-I-59106.

² Desde un punto de vista alternativo pero complementario, puede sostenerse que la democracia implica cuando menos cuatro principios: libertad, igualdad, participación popular en el gobierno y distribución equitativa del poder de decisión (Emmerich y Favela, 2007).

FIGURA A

Principios democráticos, valores mediadores, requisitos y recursos institucionales

Principios básicos:

- control popular sobre la toma de decisiones públicas y sobre quienes toman tales decisiones
- igualdad de respeto y de voz entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control

Valores mediadores	Requisitos	Recursos institucionales para su realización
Participación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Derechos de participación ■ Capacidad/recursos para participar ■ Instituciones/agencias de participación ■ Cultura participativa 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistema de derechos civiles y políticos ■ Derechos económicos y sociales ■ Elecciones, partidos, organizaciones civiles ■ Educación ciudadana
Delegación de autoridad	<ul style="list-style-type: none"> ■ La constitución se aplica efectivamente ■ Alternativas en la selección de dirigentes y programas ■ Control de los elegidos por voto popular sobre el personal ejecutivo no elegido 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Referéndums ■ Elecciones libres y honestas ■ Sistemas de subordinación a las autoridades elegidas democráticamente
Representación	<ul style="list-style-type: none"> ■ Asamblea legislativa representativa de las principales corrientes de opinión pública ■ Todas las instituciones públicas reflejan la composición social del electorado 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sistema electoral y de partidos ■ Leyes contra la discriminación ■ Políticas de acción afirmativa
Rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Líneas claras de responsabilidad legal, financiera y política que aseguren un desempeño efectivo y honesto de la gestión; integridad de los funcionarios de la administración civil y judicial 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estado de derecho, separación de poderes ■ Proceso independiente de auditoría/control ■ Estándares que pueden efectivamente hacerse cumplir con la ley ■ Poderes sólidos de control/escrutinio parlamentario
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gobierno abierto al escrutinio del parlamento y la opinión pública 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Legislación sobre libertad de información ■ Medios independientes
Capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gobierno accesible a los votantes y los diferentes sectores de la opinión para la elaboración de políticas públicas y su ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Procedimientos regulares y abiertos de consulta pública ■ Restitución efectiva por medio de la ley ■ Gobiernos locales cercanos al ciudadano
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tolerancia de la diversidad existente en el país ■ Apoyo a los gobiernos democráticos y a los movimientos populares por la democracia en los demás países 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Educación ciudadana y de derechos humanos ■ Legislación internacional de derechos humanos ■ Naciones Unidas y otras organizaciones ■ Organizaciones civiles internacionales

Fuentes: Beetham et alii (2002b: 14) e IDEA (2002: 5).

temáticas se desglosan en preguntas específicas, para un total de 99 preguntas o aspectos a evaluar.³ Dichas preguntas constituyen de por sí un programa de investigación que da pie a un exhaustivo examen de la situación de la democracia en un país dado, incluyendo no sólo aspectos legales y políticos, sino también aspectos económicos, sociales y de participación ciudadana que son necesarios para una democracia funcional. Para dar respuesta a cada pregunta específica debe examinarse una serie de elementos, comenzando primero por el marco legal aplicable en cada aspecto, para luego establecer

(utilizando indicadores tanto positivos como negativos) en qué medida dicho marco legal es efectivamente implementado para todos y en todo el territorio nacional. Se toman además en cuenta diversos parámetros de comparación, como: a) la historia del propio país (avances o retrocesos en el tiempo); b) los propósitos y metas del gobierno nacional (su cumplimiento o incumplimiento); c) comparación con otras naciones o con normas internacionales. Con estos elementos, se construye una visión general de cada área temática y se desarrollan sus respectivos puntos específicos, siempre con una intención evaluativa que se desprende de lo resumido en la Figura A: ¿cuánto se acerca o se aleja el país, en cada aspecto considerado, de los principios, valores mediadores y requisitos de la democracia? ¿con qué recursos institucionales cuenta el país –o su pueblo– para afianzar y mejorar su democracia?

³ En este informe, las áreas temáticas se identificarán con numerales del 1 al 14 (además de un numeral "0", para el contexto nacional). A su vez, las preguntas generales se identificarán con el sub-numeral "0", y las específicas con sub-numerales del 1 al 9. Por ejemplo, la pregunta general de la primera área es la 1.0, que comprende además las preguntas específicas 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6.

Visión general del marco evaluativo
(dimensiones, áreas temáticas, preguntas generales)

Las cuatro dimensiones			
<i>A. Ciudadanía, leyes y derechos</i>	<i>B. Gobierno representativo y que rinde cuentas de su gestión</i>	<i>C. Sociedad civil y participación popular</i>	<i>D. Democracia más allá de las fronteras del Estado</i>
Las catorce áreas temáticas y sus respectivas preguntas generales			
1. Nacionalidad y ciudadanía: ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?	5. Elecciones libres y honestas: ¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?	10. Los medios de comunicación en la sociedad democrática: ¿Funcionan los medios de comunicación de manera tal que contribuyen al sostenimiento de los valores democráticos?	14. Dimensiones internacionales de la democracia: ¿Se conducen las relaciones exteriores del país según normas democráticas y está el país mismo libre de subordinaciones externas?
2. Estado de Derecho y acceso a la justicia: ¿Se encuentran el estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley?	6. Papel democrático de los partidos políticos: ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?	11. Participación política: ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública?	
3. Derechos civiles y políticos: ¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?	7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno: ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y ante sus representantes democráticamente elegidos?	12. Capacidad de respuesta del gobierno: ¿Responde el gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos?	
4. Derechos económicos y sociales: ¿Se encuentran los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?	8. Control civil sobre el ejército y la policía: ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil?	13. Descentralización: ¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado a las necesidades de los ciudadanos afectados por las mismas?	
	9. Minimizar la corrupción: ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos?		

Fuente: Beetham et alii (2002b: 16).

Para dar claridad y concisión a tales evaluaciones, la metodología requiere dar una respuesta o evaluación sintética a cada pregunta, sea general o específica: mucho, bastante, a medias, poco, o muy poco (Beetham et alii, 2002b: 144).⁴ Dado que todas las preguntas están diseñadas en el mismo sentido, tales evaluaciones constituyen una escala ordinal de evaluación: en cada aspecto evaluado, “mucho” indica una democracia de mejor calidad que “bastante”, y así sucesivamente hasta llegar a “muy poco”, que indica una democracia de baja calidad. Adoptando una aportación del estudio citado sobre la democracia en Mongolia, el equipo mexicano asignó una valoración numérica a las evaluaciones sintéticas: mucho equivale a 5; bastante, a 4; a medias, a 3; poco, a 2; muy poco, a 1. Por ejemplo, en este estudio la pregunta general

de la primera área temática (“Nacionalidad y ciudadanía: ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?”) recibió la respuesta de “mucho”, y por ende la valoración numérica de “5”. De esta manera, es posible extraer un promedio de las valoraciones numéricas que facilite una respuesta de conjunto a la interrogante central: ¿Cuán democráticos son nuestro país y su gobierno?

En el presente estudio, se tomó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como parámetro principal de comparación. Ésta, como es sabido, es una carta programática, que delinea una suerte de marco ideal y compartido en que los mexicanos desearían vivir; expresa, por tanto, los propósitos y metas que el gobierno de la Nación mexicana debería sostener, impulsar y cumplir. En consecuencia, el desarrollo de casi todos los puntos comienza examinando lo que la constitución –o, en su caso, la legislación secundaria- ofrece o garantiza a los mexicanos, para luego comparar este ideal jurídico-programático con la realidad sociológico-

⁴ Las evaluaciones sintéticas pueden variar ligeramente por razones semánticas: p. ej., “mucho” puede ser sustituido por “muchas”, o “a medias” ser sustituido por “algunas”.

política del país. Un ejemplo: la constitución ordena que “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”; en la realidad, los salarios mínimos generales vigentes en 2009, de entre 51.95 y 54.80 pesos diarios, condenan a abyecta pobreza a quien deba sobrevivir con ellos. Adicionalmente, para medir avances o retrocesos, en aspectos susceptibles de cuantificación se procuró comparar datos de 1995, por ser el año del I Censo Nacional de Población y Vivienda y anterior a la culminación de la transición democrática, con los datos más recientes disponibles. Ejemplo: el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) dedicado a la educación creció de 4.9% a 6.9% entre 1995 y 2007. Adicionalmente, en algunos casos se recurrió a comparaciones internacionales, para situar a México en un contexto más amplio. Ejemplo: los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destinan en promedio 5.8% de su PIB a la educación, menos que México, pero el gasto por estudiante de los primeros es sensiblemente mayor que el de México.

Con base en los parámetros mencionados, las evaluaciones sintéticas de cada punto o aspecto específico y de cada área temática fueron propuestas en primera instancia por los investigadores responsables de su respectivo estudio. Fueron luego discutidas exhaustivamente por todo el equipo en sucesivos talleres de trabajo hasta llegar a un consenso sobre ellas, en algunos casos con ayuda de cuestionarios de uso interno que ayudaron a afinar y consensar tales evaluaciones. Adicionalmente, se aplicaron cuestionarios a estudiantes de licenciatura y posgrado, así como asistentes a diplomados y cursos impartidos por la UAM, para valorar la distancia entre las evaluaciones propuestas por el equipo y aquellas otras provenientes de un público más amplio pero informado. También se realizó análisis secundario⁵ de numerosas encuestas de opinión pública para conocer la visión de los ciudadanos mexicanos sobre diversos aspectos controvertidos. Independientemente del camino seguido para llegar a ellas, las evaluaciones sintéticas representan la opinión consensada del equipo de trabajo, fundada en el desarrollo de cada punto y área temática y en la experiencia colectiva de los investigadores participantes. Las evaluaciones así establecidas no pretenden ser perfectamente certeras, ya que diversos lectores, grupos o instituciones podrían llegar legítimamente a otras distintas. Lo importante, según la metodología seguida, no es imponer como única posible la visión de este equipo de investigación, sino dar pie a la reflexión, el debate y la acción sobre los puntos específicos y áreas temáticas que aborda esta evaluación de la democracia en México, a los que bien podrían añadirse otros aquí omitidos.

⁵ O sea, que el equipo de trabajo no realizó directamente las encuestas, sino que tomó en cuenta encuestas ya existentes.

Organización de este informe

A esta *Introducción* sigue el capítulo *Contexto nacional*, que reseña los intentos democráticos habidos en la historia de México, describe sus instituciones político-electorales y condiciones socio-económicas, y analiza el impacto de las elecciones federales de 2000 y 2006 sobre la democracia mexicana; para diferenciarlo de los capítulos subsiguientes, este capítulo conceptual fue numerado “0”.

Los capítulos 1 a 14 son la parte medular del informe. Contienen la evaluación sintética y el análisis cualitativo de las correspondientes áreas temáticas y de cada uno de sus puntos específicos. Fueron elaborados por miembros del grupo de trabajo especialistas en los asuntos que cada capítulo o punto trata, con base en investigación empírica realizada en estricto seguimiento de la metodología propuesta por IDEA para cada aspecto.

El capítulo *Conclusiones y propuestas* brinda una visión general de la democracia en México en la actualidad y de sus logros y desafíos; además, formula algunas propuestas que podrían mejorar la calidad de la democracia en el país.

A continuación, dos Apéndices contienen: el primero, un “Cuadro sumario” que enumera los logros y desafíos de México en las catorce áreas temáticas; el segundo enlista las 99 preguntas generales y específicas. Ambos, además, incluyen las evaluaciones sintéticas (y sus valoraciones numéricas) formuladas por el equipo de investigación. De su inspección se deduce rápidamente en qué aspectos la democracia mexicana funciona mejor, y en cuáles no lo hace tan bien, a juicio de los autores de este informe. Los promedios de las valoraciones numéricas de las evaluaciones sintéticas se sitúan alrededor de 3.2, en una escala de 1 (mínimo aceptable) a 5 (óptimo deseable); esto sugiere que la democracia en México tiene una calidad algo superior a mediana. Ahora bien, debe recalarse que la metodología seguida es esencialmente cualitativa y orientada a generar debate sobre la situación de la democracia. Por lo tanto, dicho promedio no debe tomarse como un dato absoluto, pues no tiene otra virtud que la de resumir en un guarismo las evaluaciones cualitativas más complejas y sustanciadas contenidas en los capítulos anteriores de este informe.

Finalmente, la sección *Los autores* presenta a los miembros del grupo de trabajo e identifica sus contribuciones específicas a este informe. Se verá que sus aportaciones, provenientes de diversos ámbitos del conocimiento social, se entrecruzan y superponen, haciendo del mismo un trabajo verdaderamente de conjunto.

Referencias

- Beetham, David, y Stuart Weir, 1998: *Political Power and Democratic Control in Britain. The Democratic Audit of the United Kingdom*, Lightning Source, Londres.
- Beetham, David, et alii, 2001: *Democracy Under Blair: A Democratic Audit of the United Kingdom*, Politico's, Londres.

- Beetham, David, et alii, 2002a: *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, Kluwer Law International, La Haya.
- Beetham, David, et alii, 2002b: *Handbook on Democracy Assessment*, Kluwer Law International, La Haya.
- Chuluunbaatar, G., et alii, 2006: *Democratic Governance Indicators. Assessing the State of Governance in Mongolia*, UNDP, Ulaanbaatar.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, y Alejandro Favela, 2007: "Democracia vs. autoritarismo", en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (coords.), *Tratado latinoamericano de ciencia política*, UAM-I/Anthropos, Barcelona.
- Freedom House, 2001: "Democracy's Century: A Survey of Global Political Change in the 20th Century", disponible en www.freedomhouse.org
- Gimate-Welsh, Adrián, 2006. "La democracia representativa: una mirada desde la transición", en Regina Jiménez y Ricardo Espinoza Toledo, *Representación política y el Congreso en México*, IIS/UNAM, México.
- González Casanova, Pablo, 1984 (1ª ed. 1965). *La democracia en México*, Era, México.
- Huntington, Samuel P., 1994, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires.
- IDEA: Institute for Democracy and Electoral Assistance, información disponible en: www.idea.int, al 20 de julio de 2009.
- IDEA, 2002: Internacional Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Evaluación de la democracia. Guía básica del método del instituto Internacional IDEA*, Bulls Tryckeri, Halmstad.
- Labastida Martín del Campo, Julio, 2004: "La transición democrática: una transición prolongada", en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS/UNAM.

0 Contexto nacional

0.1 Los seis intentos democráticos de México y su transición reciente a la democracia

La democracia ha sido esquiva a México. En sus casi dos siglos de independencia, el país emprendió por lo menos seis intentos de democratización (véase Figura 0.1.a). Cinco de ellos no perduraron. El sexto se halla en curso, y es el objeto de este informe. Los más importantes cinco intentos anteriores fueron:

1. La primera república (1824-1829), cuando la nación decidió organizarse como una república federal basada en principios liberales y con elección indirecta de autoridades.
2. La constitución de 1857, que reafirmó el liberalismo y el federalismo e introdujo un sistema electoral menos indirecto.
3. La república restaurada (1867-1876), en que volvió a aplicarse la constitución de 1857, se redujo aún más el carácter indirecto del sistema electoral, y surgieron el debate público y la contienda política pacíficos.
4. El maderismo (1911-1913), que introdujo la elección directa de autoridades y con el cual aparecieron por primera vez partidos políticos organizados.
5. El carrancismo (1917-1920), cuando se aprobó una nueva constitución, liberal y federal como sus antecesoras e imbuida además de avanzados principios sociales, y se intentó pacificar al país con una nueva institucionalidad democrática.

Todos estos intentos fracasaron. El primero, por el derrocamiento y posterior fusilamiento del presidente Vicente Guerrero, lo que originó un largo periodo de guerras civiles. El segundo colapsó a meses de iniciado, cuando el presidente Ignacio Comonfort repudió la constitución que él mismo ha-

bía auspiciado, dando inicio a otro periodo de guerras civiles. El tercero se desdibujó tras el fallecimiento del inspirador de la restauración republicana, el presidente Benito Juárez: varios aspirantes a sucederlo se enfrascaron en una lucha armada que finalizó con la instauración del porfiriato, un régimen de fachada constitucional y democrática, pero de sólida estructura autoritaria. El cuarto sucumbió al ser derrocado y asesinado el iniciador de la revolución mexicana, el presidente Francisco I. Madero, lo que detonó una segunda fase de la revolución. El quinto se derrumbó cuando fue derrocado y asesinado el triunfador de la revolución e inspirador de la constitución de 1917, el presidente Venustiano Carranza. Tras la muerte de Carranza, comenzó una larga etapa en que un régimen autoritario y corporativo, no exento de apoyo popular, fue revestido de ropajes constitucionales y democráticos. Esta etapa puede dividirse en tres periodos:

- 1920-1928, en que existieron numerosos partidos políticos, pero el poder residía en realidad en los cuarteles.
- 1929-1988, en que un partido político hegemónico⁶ controló todas las posiciones de poder político.
- 1989-1997, de transición a la democracia, que condujo al sexto intento democrático de México: el que estamos viviendo.

¿Porqué México se encaminó finalmente hacia la democracia? Existen explicaciones alternativas. Algunas destacan factores jurídicos, electorales y partidistas, como:

- las sucesivas reformas a la legislación y las instituciones electorales (a partir de la “reforma política” de

⁶ El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, cambió su nombre en 1938 a Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y en 1946 se transformó en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

1978), sea promovidas desde el gobierno o exigidas por la oposición, que dieron lugar a un sistema electoral abierto a nuevos partidos y más equitativo y competitivo;

- las fracturas en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y en particular la escisión de la Corriente Democrática en 1987;
- la aparición de nuevos partidos políticos, como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989; y en general el incremento tendencial y sostenido de la votación por partidos de oposición al PRI, entre los cuales el Partido Acción Nacional (PAN).

Otras ponen el acento en factores contextuales (económicos, sociales, culturales e incluso internacionales) que tuvieron un impacto sobre el comportamiento electoral de los mexicanos, como:

- los efectos deslegitimantes de crisis económicas recurrentes (1976, 1982, 1987 y 1994/95) que deterioraron el nivel de vida de importantes capas de la población, y por tanto indujeron desconfianza en el PRI y ascenso de la votación por partidos alternativos;
- fenómenos de movilización social, como los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, la reacción popular solidaria ante los sismos de 1985, y el impacto del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994, que activaron una conciencia crítica en la sociedad mexicana;
- la apertura informativa de los medios masivos de comunicación, que a partir de 1994 comenzaron a otorgar cobertura más equilibrada a las distintas fuerzas políticas, a diferencia de décadas anteriores en que éstos -salvo algunos de corta circulación y/o audiencia- cubrían casi exclusivamente al PRI;
- presiones y condicionantes externos en pro de la democracia, en particular luego de que México ingresó a la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE, en 1994) y signó tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón y muchos otros países.

Al respecto, Emmerich (1999, cap. 1) se inclina por la tesis de que el proceso de modernización económico-social de México, caracterizado por la urbanización, el aumento de los niveles educativos y un mayor acceso a fuentes de información diversas, causó una diversificación de las condiciones de vida que se tradujo en pluralismo político, erosionando así la votación por el PRI. Tal erosión, combinada con reglas e instituciones electorales progresivamente imparciales que garantizaron elecciones más libres, más competidas y con votos mejor contados, desembocaría finalmente en las derrotas del PRI en las elecciones legislativas de 1997 y las presidenciales de 2000.

Se adopte una u otra o todas las explicaciones anteriores, lo cierto es que la elección presidencial de 1988 produjo una conmoción que terminaría echando por tierra el sistema de partido hegemónico. En ese año, el PRI, acostumbrado a alcanzar votaciones superiores al 70% de los sufragios, obtuvo apenas algo más del 50% de ellos. Por añadidura, los comicios de ese año fueron sospechados de fraudulentos debido a una inoportuna “caída del sistema” de cómputo de votos y al rechazo de los candidatos opositores a reconocer el triunfo del PRI. A partir de entonces, el régimen priísta comenzó a debilitarse. Se abrió un periodo signado por triunfos de partidos alternativos en elecciones estatales y municipales, por la apertura de los medios de comunicación a nuevas voces, y por profundas y sucesivas reformas de la legislación electoral que desembocaron finalmente en la de 1996, que dio plena autonomía respecto del gobierno a los organismos electorales e introdujo condiciones de competitividad y equidad electorales nunca antes vistas en el país.

Fue así que en 1997 se realizaron elecciones de diputados y senadores que dieron el triunfo a partidos alternativos; el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados, y en el Senado quedó por debajo de la mayoría de dos tercios requerida para reformar la constitución y para designar muchos altos cargos públicos. Tres años más tarde, en 2000, se dio la única elección presidencial que hasta ahora ha producido un cambio pacífico del partido o grupo en el gobierno en la entera historia de México. Esos firmes avances hacia la democracia electoral se vieron ensombrecidos tras la elección presidencial de 2006, cuando uno de los candidatos derrotados y los tres partidos que lo postularon denunciaron como fraudulento y amañado el proceso electoral de ese año.

0.2 Instituciones políticas y electorales

México es una república federal presidencial integrada por 32 entidades federativas: 31 estados y un Distrito Federal. Tanto en los Estados como en el Distrito Federal existen tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; los dos primeros son elegidos por sufragio universal, y a su vez ambos comparten la designación de los miembros superiores del tercero.

El presidente de la República, los gobernadores de los estados, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (o Ciudad de México) son electos por mayoría relativa para periodos de seis años, sin posibilidad de reelección. Son los titulares de sus respectivos ejecutivos.

El legislativo federal es bicameral. La Cámara de Diputados se renueva completamente cada tres años; 300 diputados son elegidos por mayoría relativa en otros tantos distritos electorales uninominales, y otros 200 por representación proporcional por lista en cinco circunscripciones regionales. El Senado, de 128 miembros, es electo por seis años; cada entidad federativa elige una fórmula de dos senadores por mayoría relativa, y un senador de primera minoría (que es el

Cronología de la evolución democrática de México

<i>Principales eventos</i>	<i>Año</i>	<i>Periodo</i>	<i>Forma de gobierno</i>	<i>Comentarios</i>
Independencia	1821	IMPERIO DE ITURBIDE	Monarquía	Consumación del proceso de independencia iniciado en 1810.
Primera constitución	1824	PRIMERA REPÚBLICA	Primer intento democrático	República federal. Elecciones extremadamente indirectas.
El presidente Guerrero es depuesto y fusilado	1829	GUERRAS CIVILES	Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Luchas por definir un modelo de nación: liberal o conservadora, federal o centralista.
Nueva constitución	1857		Segundo intento democrático	La constitución federal y liberal es repudiada por el presidente Comonfort.
El presidente Comonfort es depuesto	1858		Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Continúan luchas por definir un modelo de nación.
Invasión francesa	1862	SEGUNDO IMPERIO	Monarquía	Los conservadores recurren al apoyo de Francia.
Victoria liberal	1867	REPÚBLICA RESTAURADA	Tercer intento democrático	Se restablece la constitución de 1857. Elecciones menos indirectas.
Levantamiento de Díaz	1876	PORFIRIATO	Autoritarismo con ropaje democrático, basado en el control por el presidente Díaz	Díaz impone una versión moderada del liberalismo. Las elecciones se convierten en mero ritual.
Inicio de la Revolución	1910			
Madero es elegido presidente	1911	REVOLUCIÓN MEXICANA	Cuarto intento democrático	Aparición de partidos políticos organizados. Elecciones directas.
El presidente Madero es depuesto y asesinado	1913		Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares	Varias facciones se confrontan entre sí en una guerra civil.
Nueva constitución	1917		Quinto intento democrático	Constitución federal, liberal y social.
El presidente Carranza es depuesto y asesinado	1920	POST-REVOLUCIÓN	Autoritarismo con ropaje democrático, basado en los militares	Aunque hay elecciones, los presidentes son en esencia escogidos por los militares.
Fundación del PNR	1929	SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO	Autoritarismo con ropaje democrático, con grados variables de apoyo popular	Sólo un partido gana virtualmente todas las posiciones electivas.
Elección presidencial competitiva	1988	TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA	Introducción de instituciones y prácticas democráticas	Creciente competencia electoral. El PRI gradualmente pierde votos y poder.
Primera elección presidencial democrática	2000	DEMOCRATIZACIÓN	Sexto intento democrático	Democracia electoral. Gobierno de Fox.
Conflicto post-electoral	2006			Democracia electoral, cuestionada. Gobierno de Calderón.

Fuente: Elaboración propia.

primer candidato de la fórmula del partido o coalición con el segundo mayor número de votos); adicionalmente, otros 32 senadores son elegidos por representación proporcional en una sola circunscripción nacional. Los legislativos estatales y del Distrito Federal son unicamerales; sus miembros son elegidos en parte por mayoría relativa y en otra parte por representación proporcional; duran tres años en sus cargos. Los legisladores no pueden ser reelectos consecutivamente en sus mismos cargos.

El Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, designa por mayoría de dos tercios de sus votos a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que encabezan el poder judicial federal. Similarmente, a propuesta de sus respectivos ejecutivos, las legislaturas de los estados y del Distrito Federal designan a sus Tribunales Superiores de Justicia. (cfr. punto 2.3 para más detalles sobre el poder judicial.)

La mayoría de los 2439 municipios del país elige a sus respectivas autoridades, que duran tres años en sus cargos, mediante una combinación de mayoría relativa y representación proporcional;⁷ los presidentes municipales (alcaldes) no pueden ser reelectos consecutivamente. La excepción es el Estado de Oaxaca, que permite a sus 570 municipios optar por elegir sus autoridades municipales mediante el régimen de partidos y elecciones regulares, o mediante procedimientos tradicionales llamados genéricamente de “usos y costumbres”; 419 municipios (en su mayoría rurales, de población no muy numerosa y con fuerte presencia indígena) han optado por este último régimen. En 60% de estos 419, los usos y costumbres para elegir autoridades municipales excluyen a las mujeres, lo que es violatorio de la Constitución (Reforma, 7/1/2008, nacionales, p. 18). El Distrito Federal no está constituido por municipios sino por 16 delegaciones; cada una elige por mayoría relativa a su jefe delegacional, que dura tres años en su cargo y no puede ser reelecto consecutivamente.

Las elecciones federales son organizadas por el Instituto Federal Electoral (IFE), creado en 1990 y que goza de total autonomía desde 1996. Lo dirige un Consejo General, cuyos miembros (generalmente provenientes de la academia, el derecho y el periodismo) son elegidos por la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios; uno de ellos es electo por la propia Cámara para fungir como Consejero Presidente. También son miembros del Consejo General, con voz pero sin voto, representantes del poder legislativo y de los partidos políticos registrados. El Consejo General, a su vez, designa a consejos locales en cada Estado y el Distrito Federal, así como en cada uno de los 300 distritos electorales; los presidentes

y secretarios de estos consejos son funcionarios de carrera del IFE, y sus restantes miembros son ciudadanos distinguidos; representantes de los partidos políticos registrados son miembros con voz pero sin voto de estos consejos de menor nivel del IFE. Los representantes de los partidos supervisan una amplia gama de operaciones del IFE, desde la elaboración del registro de electores, pasando por la realización de la votación en las casillas, hasta el conteo de los sufragios; pueden también presentar demandas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Un Servicio Profesional de Carrera de 7,000 miembros maneja las operaciones cotidianas del IFE.

Ciudadanos comunes integran las mesas directivas de las casillas receptoras de votos, cuentan los sufragios depositados en ellas, y registran los resultados en actas pormenorizadas. En cada proceso electoral, gran cantidad de ciudadanos son seleccionados aleatoriamente y luego capacitados para la tarea. Si alguno de ellos no se hace presente al momento de abrirse la casilla señalada, debe ser sustituido por los primeros ciudadanos que esperen en fila para votar. Representantes de los partidos políticos supervisan el trabajo de las mesas directivas, y pueden hacer asentar sus observaciones en las actas de la casilla. Además, observadores nacionales e internacionales que estén debidamente registrados tienen facilidades para realizar su labor, y sus opiniones son importantes para establecer la limpieza –o falta de ella– de la elección.

Cada Consejo Distrital del IFE computa las actas que recibe de las casillas de su distrito, y declara quién ha ganado la curul de diputado de mayoría relativa por dicho distrito. En cambio, sus cómputos de las actas relativas a la elección de Presidente de la República, diputados de representación proporcional y senadores son enviados a consejos de mayor nivel. Tras realizar los cómputos pertinentes, los consejos locales de cada Estado y del Distrito Federal asignan los respectivos senadores de mayoría relativa y de primera minoría, y el Consejo General asigna los senadores y diputados de representación proporcional. Finalmente, el TEPJF, después de resolver cualquier demanda pendiente, computa las actas de votos para Presidente, declara la validez de la elección, y proclama al Presidente electo.

El TEPJF es un órgano especializado que puede revocar las decisiones de los institutos electorales, incluyendo sus conteos de votos. Resuelve demandas en elecciones federales, actúa como corte de apelaciones en las elecciones estatales, del Distrito Federal y elecciones municipales, y es, en suma, la máxima autoridad electoral del país.⁸ Sus magistrados son designados por el Senado, con mayoría de dos tercios, para un periodo no renovable de diez años. Los magistrados que intervinieron en el proceso de 2006 habían sido designados

⁷ Con las excepciones de Coahuila, donde desde 2006 las autoridades municipales duran cuatro años en sus cargos, y de Nayarit, donde desde 2008 los regidores son elegidos por mayoría relativa en sus respectivas demarcaciones.

⁸ Sin embargo, la Suprema Corte mantiene un poder relevante en materia electoral: el de declarar la inconstitucionalidad de las leyes electorales, tanto federal como estatales.

en 1996, y ganado prestigio solucionando demandas con imparcialidad, antes de que las elecciones de 2006 fuesen señaladas como fraudulentas.

Por su lado, los miembros del Consejo General del IFE responsables de organizar las elecciones de 2006 habían sido elegidos en 2003 a propuesta de los bloques del PAN y del PRI en la Cámara de Diputados; en esa ocasión, el PRD se abstuvo de votar en protesta por lo que consideró una “imposición” del Consejero Presidente por parte de los dos primeros. En términos generales, dichos miembros del Consejo General tuvieron un perfil más bajo y un desempeño más controvertido que sus antecesores, que entre 1996 y 2003 habían conducido con éxito tres elecciones federales.

En elecciones estatales y del Distrito Federal, las instituciones y procedimientos son muy similares a los federales. Cada Estado y el Distrito Federal tiene su propio organismo electoral, que en la mayoría de los casos es un instituto autónomo, y en ocasiones es un consejo o comisión; sea una u otras la figura legal, sus directivos son nombrados por las respectivas legislaturas. De igual forma, la mayoría de los estados y el Distrito Federal tienen un tribunal electoral independiente, y los pocos que no lo tienen designan otro tipo de instancias judiciales para atender controversias sobre sus procesos electorales. Las elecciones locales incluyen las de gobernador, diputados locales y ayuntamientos en los estados, y en el Distrito Federal las de jefe de gobierno, jefes delegacionales y diputados a la Asamblea Legislativa. Además, en muchas entidades federativas se eligen consejos vecinales no-partidistas, así como también autoridades sub-municipales (conocidas generalmente como presidentes auxiliares o delegados municipales).

0.3 Elecciones federales recientes y su impacto sobre la democracia en México

En 2000, la elección de un candidato presidencial de oposición señaló que México había alcanzado la democracia electoral (Klesner, 1997: 573). La elección presidencial de ese año fue ganada con el 43% de los votos por Vicente Fox Quesada, candidato de una coalición integrada principalmente por el PAN, organización de corte demócrata-cristiano fundada en 1939, y secundariamente por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). En esa ocasión, el candidato presidencial del PRI recibió el 36% de los votos, y el del PRD, que con otros partidos integró la Alianza por México (APM), finalizó en tercer lugar con 19%.

En las elecciones legislativas de 2003 se renovó íntegramente la Cámara de Diputados. En esta ocasión, el PRI se recuperó: aliado con el PVEM, obtuvo el 41% de los votos. El PAN cayó hasta el 31% y el PRD obtuvo alrededor de 18%.

El 2 de julio de 2006 México celebró elecciones federales para elegir Presidente de la República y renovar totalmente ambas cámaras del Congreso. Felipe Calderón, del guber-

nante PAN, fue elegido presidente con 36.69% de los votos válidos. Andrés Manuel López Obrador, de la Coalición por el Bien de Todos (CBT, integrada principalmente por el PRD), quien obtuvo el 36.11%, no reconoció la victoria de Calderón, a diferencia de otros tres candidatos que obtuvieron menor número de votos (véase Figura 0.3.a) y sí lo hicieron. En las elecciones legislativas el PAN ganó por mayor margen y obtuvo las mayores fracciones, pero no una mayoría absoluta, en el Senado y en la Cámara de Diputados.

FIGURA 0.3.A
Resultados de la elección presidencial de 2006, según el TEPJF

Partido o coalición	Votos	%
PAN	14,916,927	36.69
CBT	14,683,096	36.11
APM	9,237,000	22.72
PANAL	397,550	0.98
Alternativa	1,124,280	2.77
Candidatos no registrados	298,204	0.73
Votos válidos	40,657,057	100.00
Votos nulos (% del total de votos)	900,373	2.17
Total de votos y porcentaje de participación	41,557,430	58.22
Ciudadanos en lista nominal de electores	71,374,373	—

Fuente: IFE (2006: p. 72).

Una campaña vitriólica, seguida de un virtual empate en la elección presidencial, desembocó en un prolongado conflicto post-electoral. López Obrador denunció fraude en las elecciones presidenciales, lanzó un amplio movimiento de “resistencia civil pacífica” basado en la movilización callejera, y se proclamó “presidente legítimo”. Sus acusaciones fueron desestimadas en su mayor parte por el TEPJF, que reconoció que tanto el presidente Fox como grupos no-partidistas habían realizado propaganda electoral indebida (en contra de López Obrador) pero ratificó igualmente el triunfo de Calderón. En consecuencia, este último asumió el cargo presidencial el 1 de diciembre de 2006 con un país dividido en términos políticos y sociales, y con una significativa parte de la población mexicana que pensaba que el proceso electoral había sido arreglado en su favor. Aunque ya en ejercicio de la presidencia Calderón consiguió rápidamente tasas de aprobación ciudadanas superiores al 60%,⁹ entre algunos sectores de la población subsiste un sentimiento de descontento con su gobierno, al que consideran favorable a los intereses empresariales y no a los populares.

⁹ En febrero de 2009 mantenía una tasa de aprobación de 66% (Moreno y Mancillas, 2009: 4).

En julio de 2009 se realizaron elecciones para renovar en su totalidad la Cámara de Diputados. Al igual que en 2003, en esta ocasión el PRI obtuvo el mayor porcentaje de votos (36.9%) y el mayor número de diputados. Si el PRI continúa en alianza con el PVEM (cuarto lugar, con 6.7% de los votos), estos dos partidos tendrán mayoría absoluta en la Cámara. En lo que fue considerado una derrota para el partido en el gobierno, con 28.0% de los votos el PAN obtuvo el segundo lugar y la segunda mayor fracción legislativa. El tercer lugar correspondió al PRD, que se presentó a las elecciones con serias fracturas internas, obteniendo 12.2% de los votos. El Partido del Trabajo (PT) y el partido Convergencia, antes aliados del PRD, alcanzaron 3.7% y 2.5% de los votos, respectivamente. El partido Nueva Alianza (PANAL) logró 3.4%. El Partido Social Demócrata (PSD, antes Alternativa), con un magro 1.0% de la votación, perdió su registro. Finalmente, los votos anulados ascendieron a 5.4%, en parte por naturales errores de algunos votantes, y en parte por una campaña en pro de anular el voto lanzada por algunos ciudadanos prominentes como signo de rechazo al conjunto de los partidos políticos (IFE, 2009).

0.4 Condiciones sociales y económicas

México es un país en desarrollo caracterizado por profundas desigualdades sociales y regionales. Con 103,263,388 habitantes en 2005, de los cuales 23.5% eran población rural, es la undécima nación más populosa del planeta (INEGI, 2007: 36). Se caracteriza además por su fuerte emigración: en 2006, 11,534,972 mexicanos residían en Estados Unidos de América (EUA) (Pew, 2008). Por el tamaño de su producto interno bruto (PIB), de 840 mil millones de dólares estadounidenses, en 2006 era la décimocuarta economía más grande del globo (PEF, 2007: 290, 294). Con un PIB per cápita de 8,134 dólares anuales en 2006, se lo puede considerar como un país de ingreso medio; sin embargo, dicho ingreso está notoriamente concentrado en sectores reducidos de la población. Su Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.8031 lo coloca en el lugar 52 en el mundo, inferior a algunos otros latinoamericanos, como Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica y Cuba.

La Figura 0.4.a presenta algunos indicadores de bienestar social, comparando los años 1990 y 2005. Se desprende que entre esos años se registró una mejoría de las condiciones sanitarias, alimentarias, de alfabetización y de consumo de electricidad, debida en parte a la reducción del crecimiento poblacional, que alivió las presiones sobre la dotación de servicios de salud, educativos y de otros tipos.

No obstante, son profundas las diferencias regionales en materia de bienestar social, ingreso y distribución del ingreso. La Figura 0.4.b evidencia la desigualdad regional del IDH; por ejemplo, el IDH del Distrito Federal es similar al de la República Checa, mientras que el de Chiapas equivale al de Siria o Cabo Verde (PNUD, 2007). En cuanto a la concentración del ingreso, el índice de Gini, que fluctúa entre 0 -distribución totalmente igualitaria del ingreso- y 1 -concentración absoluta del ingreso- fue de un elevado 0.528 en 2005 (CEPAL, 2007). Esta concentración se expresa en que el 20% más rico de la población concentra el 55.1% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre sólo obtiene el 4.3% del ingreso nacional (World Bank, 2007). Por añadidura, en 2002, el PIB per cápita del Distrito Federal, el más alto en la República, era de 16,005 dólares estadounidenses, seis veces superior al más bajo, en Oaxaca, con magros 2,645 dólares (Sarabia, 2003: 1A).

FIGURA 0.4.A

Indicadores seleccionados de bienestar social

Indicadores	1990	2005
Población (millones)	83	103
Crecimiento poblacional (%)	1.8	1
Edad mediana (años)	n.d.	28
Esperanza de vida (años)	71	75
Mortalidad infantil	37	22
Tasa de desnutrición infantil (%)	17	8 (año 2000)
Tasa de alfabetismo en mayores de 15 años (%)	87	91
Población urbana con cobertura de saneamiento (%)	75	91
Población con acceso a agua potable (%)	82	97
Consumo energía eléctrica per per (Kw/hr)	1295	1838

Fuente: World Bank (2007) e INEGI (2007 y 2008).

FIGURA 0.4.B

Desigualdad regional del Índice de Desarrollo Humano

Posición según IDH	Región	Índice de salud	Índice de educación	Índice de ingreso	IDH
1	Noreste	0.8333	0.8638	0.8056	0.8342
2	Noroeste	0.8356	0.8647	0.7627	0.8210
3	Centro	0.8276	0.8497	0.7477	0.8083
4	Occidente	0.8283	0.8221	0.7125	0.7876
5	Sur	0.8104	0.7884	0.6623	0.7537
	Nacional	0.8250	0.8331	0.7513	0.8031

Fuente: PNUD (2007).

Buena parte de los problemas sociales de México derivan de su insuficiente crecimiento económico, así como de su escasa recaudación fiscal. En el pasado reciente, recurrentes crisis económicas cancelaron más de una vez las oportunidades de bienestar. Tras la crisis económica de 1994/95, el país gozó de estabilidad macroeconómica hasta 2008 (véase Figura 0.4.c). La inflación se redujo. Los flujos de inversión extranjera directa se incrementaron. Las transferencias desde el exterior se multiplicaron por siete desde 1990, con una mayoría de estos recursos provenientes de remesas de los trabajadores mexicanos residentes en EUA. La tasa de desempleo abierto sufrió altibajos: de 1990 a 1992 su promedio fue de 3.1%, se duplicó a 6.0% en 1995, entre 2000 y 2005 regresó a un promedio de 3.0% (World Bank, 2007). Las exportaciones crecieron 382% entre 1993 y 2006 (PEF, 2007: 290). Los precios del petróleo, uno de los principales productos de exportación de México, se incrementaron drásticamente, favoreciendo su balanza comercial. Sin embargo, pese a las favorables circunstancias económicas vigentes desde 1995, el crecimiento económico ha sido lento: de sólo 3.7% en 2007. En consecuencia el ingreso per cápita de México no ha logrado despegar, especialmente en comparación con otros países en desarrollo, como muestra la Figura 0.4.d.

La crisis financiera internacional estallada en 2008 afectó duramente a México, debido a la caída de las exportaciones y de la actividad manufacturera, el aumento del desempleo (el desempleo abierto llegó a 5% a inicios de 2009), la caída de los precios internacionales del petróleo, y la devaluación del peso. Se estima que durante 2009 el PIB caerá hasta un 7%.

Figura 0.4.c

Indicadores económicos seleccionados

Indicadores	1990	2005
Producto Nacional Bruto (mmd)	263	768
Crecimiento del PNB (%)	5.1	3.0
Inflación según deflactor del PNB (%)	28.1	5.4
Ingresos Fiscales (como % del PNB en el año 2000)	15.3	14.7
Inversión extranjera directa (mmd)	3	19
Transferencias del exterior (mdd)	3	22

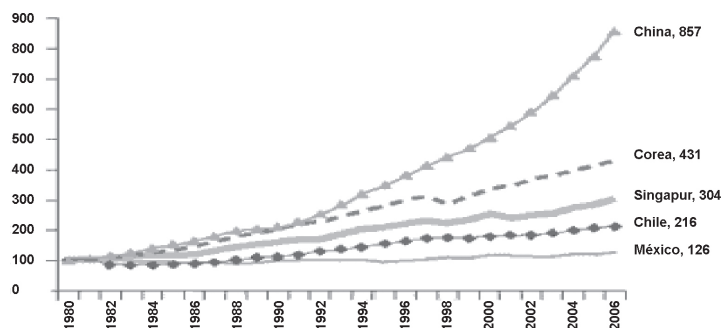
mmd: miles de millones de dólares

Fuente: World Bank (2007).

La pobreza de extendidos sectores de su población es uno de los grandes males del país. Diversos programas de combate a la misma, acompañados de más de una década de estabilidad macroeconómica, dieron lugar a su disminución parcial desde 1994. Pese a este logro, como atinadamente valora el gobierno federal: "la reducción de la pobreza entre 1996 y 2005 sólo ha permitido restablecer los niveles de pobreza prevalecientes hasta antes de la crisis económica de 1995" (PEF, 2007: 144).

FIGURA 0.4.D

Evolución del PIB per cápita, países seleccionados (índice 1980 = 100)

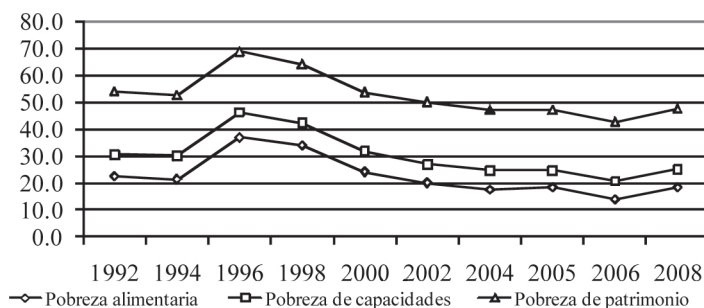


Fuente: PEF (2007: 82)

Para colmo de males, entre 2006 y 2008 la pobreza volvió a aumentar, alcanzando cifras impresionantes: en este último año, vivían en pobreza alimentaria 19.5 millones de mexicanos, en pobreza de capacidades 26.7 millones, y en pobreza de patrimonio 50.6 millones (cada sucesiva cifra engloba a la anterior); o sea, respectivamente, el 18.2%, el 25.1% y el 47.4% de la población (Rea, 2009: 2).

FIGURA 0.4.E

Porcentaje de personas en situación de pobreza, 1992-2008



Fuentes: Para 1992-2005, PEF (2007: 144); para 2006-2008, Rea (2009: 2).

En otro aspecto, la población y la cultura mexicanas son en gran medida homogéneas. Casi todos los habitantes son mestizos, producto de la mezcla de sangres indígena y española. Sin embargo, aun dentro de un contexto predominante de integración étnica, los 10,103,571 indígenas existentes en 2005 (PEF, 2007: 197) sufren de variadas formas de marginalización y discriminación. Muchos de ellos, adicionalmente, no hablan español, la lengua oficial de la nación. La religión predominante es la católica, con 88% de la población; el 7.3% practica religiones protestantes o evangélicas, que van en crecimiento; el 0.4% otras religiones y el 3.5% ninguna religión, con un 0.9% no especificado.

Referencias

CEPAL, 2007: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2006*, documento en línea.

Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), 1999: *El voto ciudadano en el*

- Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
- IFE, 2006: Instituto Federal Electoral, *Elecciones federales 2006. Encuestas y resultados electorales*, IFE, México.
- IFE, 2009: Instituto Federal Electoral, "Resultado de los cómputos de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional Nacional", disponible en: pef2009.ife.org.mx:51443/reportes_computos/nacionales/ComputosRP_Nac.html, al 26 de julio.
- INEGI, 2007: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 2006*, Aguascalientes.
- INEGI, 2008: Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, "Información estadística (Sociodemografía-educación)", disponible en: www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/cgpv2000/100historia/epobla06.asp?s=est&c=991, al 7 de mayo.
- Klesner, J.L., 1997: "The Mexican Midterm Congressional and Gubernatorial Elections of 1997: End of the Hegemonic Party System", en *Electoral Studies*, 16/4, diciembre.
- Moreno, Alejandro, y María Antonia Mancillas, 2009: "Encuesta Reforma: Novena evaluación al Presidente Felipe Calderón", en *Reforma*, 1 de marzo.
- PEF (Poder Ejecutivo Federal), 2007: *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Pew, 2008: Pew Hispanic Center, "Statistical portrait of the Foreign-Born Population in the United States, 2006", disponible en: pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2006/Table-5.pdf, al 12 de mayo.
- PNUD, 2007: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2006-2007*.
- Rea, Daniela, 2009: "Aumenta 4.4% la pobreza extrema", en *Reforma*, 19 de julio.
- Reforma. Un periódico de la ciudad de México.
- Sarabia, Ernesto, 2003: "Aqueja a estados riqueza desigual", en *Reforma*, 4 de febrero. El autor cita datos del Banco Mundial y de Banamex.
- World Bank, 2007: *World Development Indicators 2007*, CD-ROM.

1 Nacionalidad y ciudadanía

1.0 ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

La nacionalidad y la ciudadanía mexicanas son ampliamente incluyentes, y existe amplio consenso de que éstas deben adquirirse sin discriminaciones. Las leyes no permiten ningún tipo de discriminación, fuese por razón de raza, religión, clase, género u otra, en la adquisición de la nacionalidad y la ciudadanía mexicanas. En la práctica, la ciudadanía la obtienen sin ninguna restricción todos aquellos mayores de edad con modo honesto de vivir que tengan nacionalidad mexicana. A su vez, la nacionalidad, sea por nacimiento o por naturalización, es incluyente para todos los que viven dentro del territorio nacional, e inclusive para quienes residen fuera de él.

La discusión que existe es que esta ciudadanía mexicana no la pueden ejercer a satisfacción y con plenas libertad y vigencia de sus derechos, aquéllos ciudadanos que se encuentran en extrema pobreza, por su condición de marginalidad. Esta discusión no niega que posean la ciudadanía o nacionalidad mexicana, sino más bien enfatiza que sufren límites prácticos en su ejercicio.

1.1 ¿En qué medida la nación política y la ciudadanía del Estado incluyen realmente a todos los que viven dentro del territorio?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Formalmente en México hay mucha concordancia en que la nacionalidad y la ciudadanía incluyen a todos los nacidos dentro del territorio, e incluso a sus hijos, así como a los extranjeros que cumplan los requisitos establecidos. No existe

discriminación o exclusión por razones de género, raza, clase o religiosas para ser nacional o ciudadano mexicano.

Son mexicanos por nacimiento los que nazcan en territorio de la República; los que nazcan en el extranjero, hijos de padre o madre mexicanos, y los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas. Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. Esto significa que los mexicanos por nacimiento podrán seguir ejerciendo sus derechos ciudadanos, incluyendo desde 2006 el de votar desde el extranjero, aun cuando hayan adquirido otra nacionalidad.

Son mexicanos por naturalización, los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización, y la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional. La nacionalidad mexicana por naturalización se pierde en los siguientes casos: adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, usar un pasaporte extranjero, aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y residir durante cinco años continuos en el extranjero.

Todos los mexicanos mayores de 18 años y que tengan modo honesto de vivir son ciudadanos. La ciudadanía mexicana se pierde por: aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros; prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero, aceptar o usar condecoraciones extranjeras, o admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previo permiso o licencia del Congreso Federal o de su Comisión Permanente (exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente); ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional.

O sea, en la relación entre nacionalidad y ciudadanía el acuerdo es amplio, la discriminación es nula, y las restricciones son razonables. No obstante, algunos analistas han señalado que en México existen grupos que por sus condiciones de pobreza y marginación no pueden ejercer satisfactoriamente sus derechos ciudadanos y que, por lo tanto, a pesar de contar con la nacionalidad y ciudadanía mexicanas en términos formales, en la realidad constituyen una “ciudadanía excluida”. Este es particularmente el caso de los pueblos indígenas (Castañeda y Saldívar, 2001: 9-16), ya que “...las normas jurídicas que reconocen derechos específicos a los indígenas no siempre se hacen efectivas...” (PEF, 2007: 203).

1.2 ¿En qué medida las diferencias culturales están reconocidas y las minorías están debidamente protegidas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

No obstante la construcción de un marco normativo amplio y la existencia de esfuerzos institucionales que intentan brindar cobertura y protección a las diferencias culturales,¹⁰ las evidencias muestran que de este reconocimiento formal no se ha avanzado mucho más.

Las diferencias culturales de los pueblos indígenas han sido formalmente reconocidas en el art. 2º constitucional, donde se señala el derecho a su libre determinación, que incluye decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; también apunta las obligaciones que corresponden a los niveles de gobierno para garantizar el ejercicio efectivo de estos derechos. Estas prerrogativas han sido reconocidas mediante la ratificación de diversos instrumentos internacionales: el Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ambos en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, entre otras.

En la última década se han creado organismos públicos que se especializan en la promoción y defensa de los derechos de minorías culturales: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), entre otros. Otra acción importante es la ampliación de la cobertura de la educación bilingüe e intercultural.

Elementos que muestran avances en la protección de grupos indígenas son: el incremento en su acceso a los servicios de salud (en 2000, su nivel de derechohabencia era de 19.3%, y para 2005 había crecido a 27.3%); el Seguro Popular superó el millón de derechohabientes indígenas en 2005; entre 2000 y 2005, la disponibilidad de agua entubada entre poblaciones indígenas aumentó de 63.9% a 70.5%, la cobertura de la red eléctrica en zonas indígenas pasó de 83% a 90.1%, y las viviendas indígenas con piso de tierra disminuyeron de 43.7% a 38.0% (CDI, 2007).

En contrapartida, otros indicadores muestran que no existe una protección efectiva de los derechos de las personas indígenas. Por ejemplo, en el año 2000, 2.6% de la población general se encontraba por debajo del umbral de miseria, mientras que ésta era la condición para el 80% de la población indígena. De la población indígena ocupada, 25% no percibe ingreso alguno, 27.6% menos de un salario mínimo, 28.5% entre uno y dos salarios, y el 19.4% restante más de dos salarios mínimos (INEGI, 2008).¹¹ Un factor que explica esta situación es la educación, o más bien la falta de ella: 31.7% de la población indígena mayor de 15 años es analfabeta (INEGI, 2008), mientras 39% de la población indígena entre 5 y 24 años no recibe instrucción formal (OACNUDH, 2003). Muchos hijos de trabajadores indígenas ven obstaculizado su derecho a la educación, ya que son llevados con sus padres a sitios de trabajo lejos de su lugar de origen, viéndose obligados a dejar las aulas (HRW, 2007). Por añadidura, informes sobre la vigencia de los derechos humanos para los indígenas consignan que su acceso a la justicia se ve obstaculizado por su desconocimiento del lenguaje y/o la cultura predominantes (cfr. punto 2.4).

En el nivel municipal existen grandes brechas entre el desarrollo que alcanzan localidades indígenas y las que no lo son. Los 50 municipios con menor desarrollo del país tienen una alta proporción de población indígena (PNUD-CDI, 2006). Dichos municipios, así como en general las regiones con alta población indígena, habitualmente se encuentran en zonas geográficas de difícil acceso, y la falta o mal estado de las vías de comunicación y transporte impone grandes obstáculos para su desarrollo.

Los indicadores negativos mencionados, consecuencia en buena parte de la discriminación y exclusión de las que los indígenas son víctimas sistemáticas, son factores que explican sus bajos niveles de bienestar y desarrollo (OACNUDH, 2003). La situación de los afroamericanos, cuyo número se estima en unos 450,000, no está suficientemente documentada, pero puede afirmarse que constituyen también una minoría discriminada y excluida (Flores Dávila, 2007: 9).

¹⁰ Para el caso mexicano, las diferencias culturales predominantes (sea por su relevancia política o por la cantidad de personas involucradas) son las que existen respecto de los pueblos indígenas. Por lo tanto, éstas se tratarán en el presente apartado con mayor profundidad y extensión.

¹¹ Un salario mínimo diario equivale aproximadamente, en 2009, a 4 dólares de EUA por una jornada de 8 horas.

1.3 ¿Qué grado de consenso existe sobre las fronteras del Estado y las disposiciones constitucionales?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

México no mantiene disputas sobre límites internacionales o internos, ni existen en su seno movimientos separatistas. Sin embargo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha creado “municipios autónomos” en el estado de Chiapas; que si bien no tienen intenciones separatistas, sí representan un conflicto con la legalidad. En efecto, el EZLN ha procurado por este medio controlar territorios y establecer autogobiernos al margen de la estructura institucional del Estado.

Existe un fuerte consenso sobre los aspectos esenciales de la constitución –especialmente los relativos a derechos y garantías individuales y sociales- y la necesidad y conveniencia de mantener el orden constitucional. Cada estado tiene su propia constitución. La constitución federal impone a los estados “la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”. Esto significa que los estados deben tener una forma de gobierno democrática, y que no pueden subdividirse en unidades de gobierno distintas del municipio. De igual modo, hay restricciones explícitas a los gobiernos estatales: no pueden celebrar alianzas o tratados con otros países; emitir moneda propia; crear impuestos para las mercancías que pasan por su territorio; ni tener fuerzas armadas propias o entrar en guerra con algún país. En contraparte, al ser integrantes de una federación, los estados gozan de la protección federal en caso de invasión extranjera o de disturbios internos (Cejudo, 2007: 15-16).

Desde mediados de los 1990s, la constitución federal establece lineamientos democráticos para el Distrito Federal. Un Estatuto de Gobierno –expedido por el Congreso federal- hace las veces de constitución local. Los poderes ejecutivo y legislativo federales conservan importantes facultades sobre el Distrito Federal, cuyos gobierno y Asamblea Legislativa tienen atribuciones más limitadas que sus homólogos en los estados. Aún con estas limitantes, el Distrito Federal tiene en la actualidad una forma de gobierno más democrática que en el pasado, cuando el Presidente de la República nombraba a su “regente” o gobernante, y por la carencia de un legislativo propio del Distrito era el Congreso federal quien legislaba para éste.

El art. 115 constitucional delimita el ámbito de acción de los ayuntamientos (el órgano de gobierno municipal) y enlista sus responsabilidades básicas en términos de reglamentación, prestación de servicios públicos, seguridad pública y cobro de impuestos. Los municipios están protegidos frente a una posible intromisión estatal, aunque se establecen mecanismos para asegurar su gobernabilidad y capacidad de gestión que pueden requerir de la intervención de los gobiernos estatales.

Hacia finales de 1994, el EZLN creó *de facto* 32 “Municipios Autónomos Zapatistas” en el estado de Chiapas. Su conformación está declarativamente anclada en el art. 39 de la constitución federal, según el cual “el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Por ende, los zapatistas decidieron gobernarse a través de municipios autónomos, pero como parte de la República Mexicana (López y Rebolledo, 1999: 115-134). Varias Juntas de Buen Gobierno operan como órgano formal de administración por encima de estos municipios. Según los Acuerdos de San Andrés, firmados entre el EZLN y el gobierno federal el 16 de febrero de 1996, los municipios resultan el espacio privilegiado para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas. En el mismo sentido, en 2001 se aprobó una reforma constitucional que “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”. Aunque esto pareciera avalar a los municipios autónomos, hay por lo menos tres preocupaciones o problemas legales con ellos. La primera, sobre su legalidad misma: la autonomía anunciada por los zapatistas va más allá de los marcos legales establecidos en la Constitución. Una segunda preocupación tiene que ver con el anuncio de que las Juntas crearían y cobrarían impuestos, lo cual se opone al artículo 115 constitucional; para evitar controversias, los zapatistas han buscado disimular estos impuestos como contribuciones voluntarias. Un tercer problema es que las Juntas aparecen por encima de los municipios, constituyendo un cuarto nivel de gobierno, cuando son sólo tres los niveles legales: federal, estatal y municipal. En realidad, tanto las Juntas de Buen Gobierno como los municipios autónomos son autonomías *de facto* y representan por ende un desafío al orden legal y a las fronteras municipales preexistentes.

1.4 ¿En qué medida la constitución y las instituciones políticas permiten que las principales divisiones de la sociedad puedan moderarse y reconciliarse?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
--------------	----------	----------	------	----------

Desde el fin de la revolución de 1910-1920, los arreglos constitucionales e institucionales han sido instrumentales para moderar las principales divisiones sociales. La constitución y las instituciones políticas permiten que las principales divisiones de la sociedad puedan en buena medida moderarse y reconciliarse. Esto explica en parte porqué el país ha sido políticamente estable por décadas. La violencia hizo erupción en el pasado, a veces desde arriba (p. ej., la férrea represión a movimientos estudiantiles en 1968 y 1971) y otras desde abajo (p. ej., el levantamiento zapatista de 1994). Aún en tan críticas circunstancias, el sistema político fue capaz de reconciliar diferencias y de alguna manera integrar a todo grupo disidente de importancia. En el proceso de transición

y consolidación democrática, algunas disposiciones constitucionales y el funcionamiento de las instituciones políticas han mejorado. Aunque dichas instituciones, hasta cierto grado, siguen manteniendo prácticas viciadas del antiguo régimen y su funcionamiento no deja de ser ineficiente, permiten resolver en lo general los principales problemas y las demandas que plantea la sociedad. Sin embargo, desde la elección presidencial de 2006 parte de la población ha adoptado el lema “al diablo con las instituciones” y ha negado legitimidad al gobierno del presidente Calderón; este sector poblacional mantiene una actitud de oposición intransigente, que hasta ahora no se ha logrado reconciliar.

Es posible distinguir dos tipos de arreglos institucionales en donde se dirimen los principales conflictos políticos: la división de poderes y la división federal. Se trata de arreglos claramente especificados en las normas referidas a las relaciones entre poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, y a las relaciones entre la Federación, los estados y los municipios.

La división de poderes

Durante 71 años el sistema político mexicano mantuvo un esquema de gobierno unificado, que algunos denominaron presidencialismo con poderes metaconstitucionales. Una larga etapa de desgaste del modelo presidencialista traería como consecuencia la exigencia de reformas electorales equitativas que garantizaran una real competencia electoral. Hacia 1988 el sistema político empezó a experimentar transformaciones que perfilaron a los partidos políticos no-priístas, antes marginados, hacia la lógica de la competencia electoral, al tiempo que se producía un fenómeno de descentralización del poder en manos del presidente en turno y que avanzaba en todas direcciones: hacia los partidos políticos, hacia los estados de la Federación, hacia las instituciones que iban adquiriendo autonomía de gestión.

En la actualidad, el sistema político es multipartidista, de presidencialismo acotado, con dispersión de poder, y sin mayoría, ni de votos populares ni en el legislativo bicameral. En consecuencia, el ejecutivo presenta signos de hallarse en equilibrio, y hasta en posición de debilidad, frente al legislativo y el judicial. O sea, estos dos últimos poderes, por las facultades que hoy poseen y efectivamente ejercen, han dejado de ser apéndices del poder presidencial para convertirse en instancias con poder propio para gobernar en conjunto con el ejecutivo.

La división federal

No obstante que la constitución establece en su art. 40 que la República Mexicana es una democracia representativa y federal, compuesta por estados libres y soberanos, el anterior régimen de centralización política depositaba de manera formal en el Presidente de la República el control sobre la autoridad nacional, y de manera informal el control sobre los gobiernos estatales. Esta lógica centralista se basaba en

el monopolio partidista que sustentaba el PRI. En la medida en que ésta se fue transformando hacia una lógica plural, el principio federal empezó a cobrar sentido, sobre todo en el ámbito del autogobierno, donde los ciudadanos de cada estado escogen a sus autoridades libremente, y sus representantes aprueban sus propias leyes y pueden tomar decisiones autónomas (Cejudo, 2007: 15).

La constitución prevé la participación conjunta de los estados y la Federación (facultades concurrentes) en ámbitos como sistema penitenciario, política educativa, salud, vivienda, relaciones laborales y algunos otros asuntos socio-económicos. Otro tipo de relaciones de los estados con la Federación son las vinculadas con los ámbitos jurídicos y políticos: por ejemplo, el proceso de reforma constitucional involucra tanto a la Federación como a los estados. Otra forma de impactar en la vida local y en la resolución de conflictos, es la desaparición de poderes en las entidades federativas, que el Senado puede declarar cuando hay problemas graves en alguna de ellas; esta facultad del Senado ha caído en desuso en las últimas décadas.

1.5 ¿En qué medida los procedimientos de reforma de la constitución son imparciales y no excluyentes?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

La constitución se reforma con mucha frecuencia: desde 1917 ha habido más de 500 reformas. El proceso de reforma constitucional es bastante incluyente e imparcial en cuanto a los actores partícipes del mismo, aunque no contempla las figuras del referéndum, el plebiscito o la consulta popular para su ratificación. Con fundamento en el art. 135 de la constitución, toda reforma a la misma debe contar con la aprobación de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión presentes, así como de la mayoría de las legislaturas de los estados de la República.

La administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se caracterizó por dos grandes reformas constitucionales. Una fue la reforma al poder judicial, que facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, racionalizó los procesos judiciales, y profundizó la independencia judicial respecto del ejecutivo, sobre todo en el ámbito de nombramiento y promoción de jueces. Otra fue la que consolidó la autonomía del Instituto Federal Electoral -mediante la “ciudadanización” del mismo- y creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La administración de Vicente Fox no logró apoyo mayoritario ni en la Cámara de Senadores ni en la de Diputados, en circunstancias en que muchas legislaturas locales se encontraban influidas por gobernadores de oposición al PAN. Además, el margen de maniobra de maniobra del Presidente para imponer lealtad y disciplina entre los miembros de su

propio partido se vio limitado, ya que careció de los poderes informales con los que contaron los presidentes priistas en el pasado. Por ende, no todos los actores, incluidos partidos políticos, niveles de gobierno e incluso la sociedad en general, estuvieron dispuestos a cooperar y colaborar con el nuevo régimen. Esta situación redujo la capacidad reformadora del presidente y obligó al presidente Fox a instrumentar estrategias de negociación, no siempre exitosas. Esto dificultó la discusión de reformas constitucionales consideradas estratégicas para el desarrollo del país. Entre las que fueron aprobadas, no sin gran oposición, destaca la de 2001 que consagró los derechos de los pueblos indígenas.¹²

Después del conflicto postelectoral de 2006, los actores políticos cayeron en la cuenta de la necesidad de establecer las bases para una transformación integral del Estado con amplios niveles de profundidad y consenso. A diferencia de su antecesor, el presidente Felipe Calderón planteó reformas que no necesariamente conforman una agenda para una reforma integral del Estado, sino que se vislumbran como propuestas temáticas que más tarde los actores políticos podrían discutir. La iniciativa de reforma estatal integral ha sido trasladada y retomada por los partidos en el Congreso, de tal manera que la dirección de dicha transformación ha quedado en manos de las fuerzas partidistas más importantes del país (PRI, PAN y PRD). Uno de los principales actores ha sido el PRI con su propuesta de Ley para la Reforma del Estado, aprobada el 14 de noviembre de 2006.

Esta ley establece lineamientos básicos y compromisos institucionales para la conformación de mesas de diálogo encargadas de poner en marcha el proceso de discusión y conclusión de la reforma del estado, a fin de evitar los desacuerdos producidos durante el sexenio anterior y tratar de alcanzar acuerdos efectivos. Se establece la posibilidad del estudio, análisis y discusión de propuestas venidas desde los ámbitos legislativos hasta las generadas en las diferentes consultas públicas que se convocaron. La ley prevé que la inclusión de la reforma sea tan extensa como sea posible, al mismo tiempo que intenta delimitarla al estudio de grupos de expertos académicos para la fundamentación, redacción y validación de la misma, para luego pasar a formar parte del proceso legislativo.

1.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	------------------	---------	-------	-----------

Tanto en los diferentes ámbitos de gobierno como en la sociedad civil se están discutiendo numerosas medidas para

¹²Parte de esta oposición se debió a que tales derechos fueron considerados insuficientes por sus propios beneficiarios.

remediar los problemas en esta área. Muchos de ellos se plantean en la Ley para la Reforma del Estado. La ley señala, por un lado, que para garantizar la gobernabilidad democrática, el sistema político mexicano deberá someterse a un proceso de transformación profunda, y por otro, que ese proceso deberá ser producto de la inclusión de actores políticos y sociales a fin de dar mayor legitimidad y sustentabilidad a las propuestas. La convocatoria de los partidos políticos en el Congreso fue bien recibida por los distintos sectores sociales y políticos: se recibió un total de 1,157 ponencias. Las consultas públicas realizadas proyectaron las inquietudes de la sociedad y los partidos políticos para llevar a cabo la transformación del país.

En el tema de *régimen de Estado y de Gobierno*, las propuestas enfatizaron la transformación de la relación entre poderes, el incremento de las facultades del poder legislativo así como del ejecutivo y de los órganos constitucionales autónomos, la responsabilidad de los servidores públicos, y la democracia participativa. En este punto sobresalen: la potencial introducción de la figura de jefe de gabinete con responsabilidad ante el Congreso; el nombramiento y remoción por el Congreso de los miembros del gabinete, secretarios de despacho y titulares de los órganos descentralizados del ejecutivo federal; el derecho a voz del ejecutivo en el Congreso; la iniciativa presidencial preferente; la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por el Congreso; y el establecimiento del servicio civil de carrera en todas las áreas de gobierno (Valadés, 2007: 10-20). Además, se proyecta otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como dotar de plena autonomía y vinculación jurídica a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Seminario, 2007: 45-49). Por lo que toca a las facultades del Congreso los planteamientos giran en torno a la capacidad legislativa de control, agilización de labores, profesionalización de las tareas parlamentarias, y responsabilidad ante los ciudadanos. En cuanto a la democracia directa se contemplan mecanismos como referéndum, plebiscito, iniciativa popular, auditorías sociales, revocación de mandato, presupuesto participativo y gobiernos comunitarios.

El diseño *federal* propuesto por los distintos sectores políticos y sociales integra temas como relaciones intergubernamentales, federalismo hacendario, planeación y desarrollo regional, transparencia y rendición de cuentas, así como reforma municipal (cfr. capítulo 13). Se propone descentralizar hacia los gobiernos estatales y municipales al otorgarles facultades recaudatorias, y ampliar las bases del reparto entre la Federación y los estados. Al mismo tiempo, se plantea avanzar en el desarrollo regional mediante la institución de un Plan Nacional de Desarrollo en el que se integre a los estados y municipios estableciendo una comisión intersectorial, cuya aprobación estaría a cargo del Congreso Federal y de los congresos locales, y autorizar la reelección inmediata de los presidentes municipales. Respecto al Distrito Federal,

los planteamientos giran en torno a su reconocimiento como “Estado 32” y la creación de un cuarto nivel de gobierno metropolitano (Casar, 2007: 5-12).

La agenda de temas propuestos por los partidos así como por los distintos sectores sociales participantes en la convocatoria, ofrece los insumos necesarios para la integración de la agenda legislativa por discutir e integrar. De las propuestas destacan las que requieren amplios consensos, entre las cuales las vinculadas con temas de profundización democrática como es el caso del régimen de Estado y de gobierno; o aquéllas cuyos consensos dependen de la capacidad negociadora del gobierno con los distintos sectores afectados como es el caso de las vinculadas al tema del rediseño federal y las garantías sociales.

Referencias

- Casar, María Amparo, 2007: *Análisis técnico y propuestas (Incidencias, viabilidad legislativa y corporeidad estructural de las propuestas de los partidos políticos y la consulta pública)*, CIDE, México, agosto.
- Castañeda, Alejandra, y Emiko Saldívar, 2001: *Ciudadanías excluidas: indígenas y migrantes en México*, University of California, The Center for Comparative Immigration Studies, San Diego.
- CDI, 2007: Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, “Acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, Informe 2006”, libro electrónico disponible en su página web institucional.
- Cejudo, Guillermo M., 2007: *Para entender los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, China.
- Flores Dávila, Julia Isabel (coord.), 2007: *Afrodendientes en México: reconocimiento y propuestas antidiscriminación*, CONAPRED, México.
- HRW, 2007: Human Rights Watch, “World Report 2007”.
- INEGI, 2008: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Información estadística sobre indigenismo sobre la base del II Censo de Población y Vivienda 2005”, disponible en su página web institucional a enero de 2008.
- López Monjardín, Adriana, y Dulce María Rebolledo Millán, 1999: “Los Municipios Autónomos Zapatistas”, en *Revista Chiapas*, núm. 7, Era-IIEc/UNAM, México.
- PEF, 2007: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- PNUD-CDI, 2006: “Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México.
- OACNUDH, 2003: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México”, México.
- Seminario Universitario de la Cuestión Social, 2007: *Las garantías sociales en la reforma del Estado*, UNAM, México, agosto.
- Valadés, Diego, 2007: *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*, IIG/UNAM, México, agosto.

2 Estado de derecho y acceso a la justicia

2.0 ¿Se encuentran el estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

En México, el Estado de Derecho es débil, el respeto a la ley dudoso, y el acceso a la justicia, desigual. Aunque teóricamente tanto Estado como sociedad están sujetos a la ley, en la práctica existen recursos que permiten evadirla. Muchos ciudadanos tienen la percepción de que una ley que considere injusta puede ser legítimamente desobedecida, siempre que sea posible eludir una sanción.

La estructura constitucional y legal exige que tanto el Estado como la sociedad estén consistentemente sujetos al imperio de la ley. La justicia debe ser pronta, completa, imparcial y gratuita para todas las personas (art. 17 constitucional). El poder judicial, tanto federal como de los estados y del Distrito Federal, es independiente de los otros dos poderes. El ministerio público y las policías (art. 21 constitucional), que tienen la facultad de investigar y perseguir los delitos, dependen del respectivo poder ejecutivo, sea federal (art. 102A constitucional), estatal o del Distrito Federal. Los órganos del poder público deben regirse según el principio de facultades expresas, es decir, sólo pueden hacer aquello que la ley les atribuye. En cambio, los ciudadanos pueden hacer todo aquello que la ley no les prohíbe.

Sin embargo, tanto el acceso a la justicia como el respeto a la ley presentan deficiencias debido a razones económicas, culturales, procesales y organizativas. Con alguna frecuencia se advierte que la disponibilidad de recursos económicos y de relaciones sociales permite a las personas acaudaladas y con poder escapar del alcance de la ley. La percepción de que una ley que se considere injusta puede ser desobedecida y de que es válido sustraerse a su aplicación cuando sea posible, provoca a menudo que las personas, tanto individual como

colectivamente, se opongan a la aplicación estricta de la ley. En un estudio de opinión, a la pregunta “Cuándo usted piensa que tiene la razón, ¿está o no dispuesto a ir en contra de lo establecido por la ley?”, el 45% de los encuestados contestó que sí, mientras el 40% contestó que no. (IJJ, 2004).

La procuración de justicia es poco eficaz, por lo que la gran mayoría de los actos delictivos queda en la impunidad. Las corporaciones policíacas están, en general, poco capacitadas, mal pagadas y presentan instancias frecuentes de corrupción. Se da el caso también de que expolicías o incluso policías en activo participen en grupos criminales, evidenciando que el crimen organizado logra cierto éxito en su esfuerzo por infiltrar o corromper a las fuerzas del orden (cfr. capítulo 8). La impartición de justicia adolece de sobrecarga de trabajo y poco personal en los juzgados que genera el llamado rezago judicial, haciendo que los juicios tarden mucho en ser resueltos. “El principal problema que los jueces detectan en materia procesal es en sí mismo la dilación del proceso; los juicios son sumamente tardados y complicados por la gran cantidad de etapas que deben cumplirse...” (Begné, 2007: 65).

La mayoría de los juicios (administrativos, civiles, mercantiles, penales, laborales y electorales) tienen como primera y segunda instancia la jurisdicción local (otros asuntos, por competencia, los conoce el fuero federal desde un inicio). En una u otra instancias, cuando se presume violación a garantías individuales, se puede solicitar la protección de la justicia federal por medio del juicio de amparo (art. 103 y 107 constitucionales), del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y del juicio de revisión constitucional en materia electoral, respectivamente (art. 99 constitucional). Lo anterior no tiene una carga negativa *per se*; sin embargo, en la vida práctica las partes recurren a los tribunales de alzada y al juicio de garantías de forma sistemática con el afán de entorpecer el asunto, volviendo los procesos judiciales tortuosos y dilatados.

El propio Estado cumple con las leyes cuando éstas le permiten llevar a cabo sus políticas. Cuando no se lo permiten tiende, en unos casos, a desatender sus obligaciones legales, lo que implica responsabilidad por un no-hacer jurídico, y en otros a extralimitarse en sus atribuciones, lo que genera abuso de autoridad. De igual forma, la sociedad tampoco tiene un alto grado de cumplimiento con la normatividad, ya que en muchos de los casos la acata por presión del Estado y no *motu proprio*.

2.1 ¿En qué medida el estado de derecho es efectivo en todo el territorio nacional?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Con las limitaciones señaladas en la sección anterior, el estado de derecho es efectivo en todo el territorio nacional, aunque con algunos vacíos en puntos controlados por el crimen organizado y en lugares aislados del país. Los “municipios autónomos” en Chiapas (cfr. sección 1.3), son territorios donde el marco jurídico mexicano no se cumple plenamente. Por otro lado, la justicia comunitaria o de “usos y costumbres” es relevante en regiones con alta población indígena, particularmente en el estado de Oaxaca.

El crimen organizado ha alcanzado un enorme poderío que las fuerzas de la ley encuentran grandes dificultades para contrarrestar. De ahí que a partir de 2007 el gobierno haya emprendido una lucha frontal contra el narcotráfico, en el que ha empeñado a más de 36,000 militares y miles de policías. Como resultado de ese esfuerzo se ha detenido a 34,593 integrantes de los cuatro cárteles más poderosos del país, pero ello también ha generado una lucha entre esos grupos criminales por el control del mercado de la droga. El gobierno federal ha reconocido que “un total de 5,376 homicidios atribuibles al narcotráfico se cometieron desde el 1 de enero hasta el 2 de diciembre de [2008, un aumento de 117% frente a los] 2,477 que se perpetraron en el mismo lapso de 2007” (Reforma, 9/12/2008: 8). La descomposición social que ha propiciado el desarrollo del narcotráfico se ha manifestado también en una elevada incidencia de secuestros y otras actividades delictivas con altos niveles de violencia (cfr. capítulo 8).

Adicionalmente, el crimen organizado “...afecta la independencia de los jueces, por la presión que los narcotraficantes ejercen sobre ellos en términos de ofrecimientos de grandes cantidades de dinero y, peor aún, muchas veces por amenazas de muerte a ellos o a sus familiares...” (Begné, 2007: 53). Adicionalmente, en ciertos lugares de la República que se encuentran aislados o son de difícil acceso, la efectividad del estado de derecho es menor. La justicia comunitaria permite a los pueblos indígenas aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la constitución;

sin embargo, esta forma de justicia no siempre es plenamente acorde al sistema jurídico mexicano.

Finalmente, la efectividad del estado de derecho se ve mermada también por las deficiencias de las fuerzas del orden, insuficiencia de personal y la escasez de recursos materiales, lo que es notorio en el caso del ministerio público, la policía ministerial y los servicios periciales. Ilustra lo anterior el hecho de que en 2008 se otorgó a la Procuraduría General de la República (PGR), de la que depende el ministerio público federal, sólo el 0.3% del gasto total de la Federación (Cámara de Diputados, 2007).

2.2 ¿En qué medida todos los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo están sujetos al estado de derecho y a normas transparentes?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Los funcionarios públicos, tanto del orden federal como estatales y municipales, se encuentran sometidos al imperio de la ley. Primero a la constitución federal y las correspondientes estatales; segundo a las leyes orgánicas respectivas, que indican todas y cada una de sus atribuciones y, tercero, a las demás leyes que por la naturaleza de su encargo les señalen funciones y responsabilidades. Los art. 108 a 114 constitucionales, junto con la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y sus homólogas estatales, establecen responsabilidades administrativas, civiles, penales y políticas para los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno. No obstante, un buen número de ellos, particularmente los electos, no puede ser procesado por la justicia sin autorización previa de la Cámara de Diputados.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF, dependiente de la Cámara de Diputados), la Secretaría de la Función Pública (SFP, que forma parte del poder ejecutivo) y los órganos de control interno de las entidades públicas, así como sus homólogas estatales, tienen la tarea de supervisar la actuación de los funcionarios públicos. Durante el periodo diciembre de 2006 a agosto de 2007 la SFP impuso 4,895 sanciones administrativas a empleados públicos federales, de las cuales 6.3% fueron destituciones, 17.3% inhabilitaciones, 26.7% suspensiones, y 49.7% amonestaciones (SFP, 2007: 20). Asimismo, existe la obligación por parte de los órganos del estado de informar a quienes lo soliciten sobre sus actividades, salvo ciertas excepciones, a través del derecho de acceso a la información (art. 6 constitucional). La materialización de este derecho es relativamente incipiente en el sistema jurídico mexicano (cfr. sección 7.7).

Legisladores federales y locales, gobernadores, ministros de la Suprema Corte de Justicia y otros altos magistrados, secretarios de despacho, procuradores de justicia, y consejeros del IFE, gozan del llamado “fuero constitucional”: para

que sean juzgados la Cámara de Diputados debe “desaforar” (declarar que hay lugar a proceder) al inculpado. El “fuero” tiene por finalidades: 1) evitar acusaciones temerarias o sin fundamento contra los funcionarios mencionados durante el periodo de su encargo público; 2) evitar que sean procesados por opiniones propias de su encargo; y 3) protegerlos contra orden de detención arbitraria. En los últimos treinta años sólo tres personas han sido desaforadas por el congreso federal. Por ende, la posibilidad de que los altos funcionarios lleguen a ser sancionados administrativa o penalmente es baja. Esto ha generado una percepción de impunidad que se expresa en la frase: “tiene fuero”. Por su parte, el Presidente de la República también cuenta con fuero y sólo puede ser sometido a juicio político (art. 111 constitucional), cosa que nunca ha sucedido en México. De acuerdo a una encuesta: “El fuero constitucional se ha convertido en un tema de conversación recurrente en diversos foros y espacios de discusión, y a nivel nacional la percepción en contra de esta figura alcanza a 3 de cada 4 mexicanos...” (Consulta Mitofsky, 2004: 2).

En suma, aunque existe un marco amplio y transparente de responsabilidades administrativas e instituciones destinadas a hacerlo cumplir, su efectividad es todavía escasa, aunque en incremento.

2.3 ¿En qué medida los tribunales de justicia son independientes del poder ejecutivo y en qué medida están libres de toda clase de interferencias?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Con base en el principio de división de poderes, el poder judicial, tanto federal como de cada una de las entidades federativas, es independiente (art. 17 constitucional). Magistrados y jueces no pueden tener otros empleos. Los jueces sólo están obligados por la ley. Sin embargo, tal independencia tiende a disminuir debido a los procedimientos de designación y promoción de los jueces.

El Poder Judicial de la Federación está integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y los tribunales y juzgados inferiores. Los ministros de la SCJN son designados por el Senado, a propuesta en terna del Presidente de la República, y duran quince años en su encargo. Los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal son designados: tres por la SCJN, dos por el Senado y uno por el Presidente de la República; el presidente de la SCJN funge como presidente del Consejo. El Consejo de la Judicatura, a su vez, nombra y promueve a los restantes magistrados y jueces. Los miembros del TEPJF, elegidos por el Senado a propuesta de la SCJN, duran diez años en su encargo. Procedimientos similares se utilizan en las entidades federativas para integrar sus respectivos poderes judiciales, que son encabezados por Tribunales Superiores de Justicia (TSJ).

Estos procedimientos tienen como finalidad garantizar la independencia de los poderes judiciales. Otra salvaguarda para la independencia de los poderes judiciales es que sus integrantes no pueden ser removidos sin causa justificada. Los ministros de la SCJN y los magistrados de los TSJ sólo pueden ser removidos mediante juicio político. Los demás integrantes de los poderes judiciales pueden ser removidos por sus respectivos consejos de la Judicatura.

Sin embargo, un sistema de nombramiento y promoción como el descrito puede en la práctica coartar la independencia de los jueces. Los magistrados de los TSJ son designados por el periodo que su respectiva constitución estatal determine, habiendo posibilidad de reelección; como esta posibilidad requiere de la buena voluntad del respectivo gobernador, se genera en parte cierta dependencia de los magistrados hacia éste. La designación de jueces depende de que éstos sean propuestos y aprobados por los órganos políticos correspondientes; mientras que su promoción depende de que sus méritos sean evaluados como positivos por los consejos respectivos.

En un estudio reciente “...todos [los juzgadores] dijeron ser independientes y que esta independencia se da mucho más claramente entre los jueces del fuero federal, ya que entre los jueces locales es más difícil que se dé debido a que algunos de los gobernadores de los estados siguen dando línea para resolver los casos. Lo que también influye en la poca independencia de los jueces locales son los bajos salarios que reciben y que en muchos estados no existe la inamovilidad del cargo...” (Begné, 2007: 53). En otro estudio, ante la pregunta “¿Qué tan independientes son los jueces para tomar sus propias decisiones?”, 15% de los entrevistados indicó que los jueces son totalmente independientes y 21.5% respondió bastante independientes; por contrapartida, 39.8% de los encuestados contestó que eran poco independientes y 14% mencionó que los jueces no eran independientes (IIJ, 2004).

2.4 ¿Cuánta igualdad y seguridad existe en el acceso de los ciudadanos a la justicia, al debido procedimiento legal y a la reparación de los perjuicios en caso de mala administración?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

El art. 17 constitucional señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; su servicio será gratuito, quedando prohibidas las costas judiciales. Sin embargo, en la práctica hay limitantes para el acceso igualitario a la justicia.

Aunque la justicia es gratuita, implica costos que no todos pueden sufragar (como los de peritajes y presentación de pruebas, entre otros), lo cual es una limitante para el

acceso igualitario a la justicia. La ubicación de los juzgados, generalmente en capitales y ciudades principales, dificulta que los ciudadanos de localidades apartadas y de escasos recursos puedan acudir a querellar y dar seguimiento a sus asuntos. Otro caso se da cuando personas de bajos ingresos no poseen recursos para garantizar cauciones o fianzas que en ocasiones imponen los jueces. Los indígenas pueden ver limitado su acceso a la justicia por razones culturales, ya que al ser su lengua madre diferente al español se ven mermadas sus posibilidades de una adecuada comunicación; aunque legalmente tienen derecho a un traductor, esta prerrogativa no se cumple a cabalidad en la práctica (Reforma, 17/6/2007: 4).

Los militares, por su parte, suelen sustraerse a la acción de los tribunales ordinarios. El llamado "fuero de guerra" (art. 13 constitucional) permite a los militares ser juzgados por tribunales castrenses que aplican su propio código de justicia. Sólo si la autoridad militar considera que las presuntas faltas cometidas corresponden a los tribunales comunes y que tuvieron lugar no estando en servicio, entrega entonces los presuntos responsables a las autoridades civiles. Tanto el ejército como la marina mexicanos han sido renuentes a eliminar el fuero de guerra aduciendo que corresponde a las circunstancias específicas de la disciplina propia de su oficio, que sus normas son más rigurosas que la legislación ordinaria, que aquellos militares que son condenados en un tribunal militar pueden impugnar la decisión en tribunales ordinarios, y que cuando esto ha ocurrido generalmente las sentencias han sido reducidas.

Resumiendo estos aspectos, "...se puede proclamar la igualdad ante la ley constitucionalmente hablando, pero si la gente de escasos recursos no puede acceder a la justicia para defender sus derechos, estamos frente a una justicia de cristal, a la vista de todos, pero inaccesible" (Begné, 2007: 142). Un estudio reporta que a la pregunta: "¿Siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos?"; los entrevistados coincidieron en que, desde su percepción, los pobres y los indígenas son los grupos sociales que en menor medida logran que se cumplan sus derechos (ONU, 2004: 110).

El debido proceso se encuentra reconocido en los art. 14, 16, 19 y 20 constitucionales, como también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9, 10 y 14) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7 y 8), instrumentos ambos ratificados por México. Empero, numerosas demandas de juicio de amparo alegan vicios de procedimiento, y en particular detenciones arbitrarias; tan sólo en 2002 se presentaron 107,714 solicitudes de amparo, de las cuales se calcula conservadoramente que el 50% fueron por ese motivo (ONU, 2003: 37). Adicionalmente, no es frecuente que las víctimas de errores o rezagos judiciales demanden la reparación del daño. Esto es particularmente importante, por cuanto de los encausados penalmente algo más del 10% son finalmente declarados inocentes (INEGI, 2007: 438 y 447), en algunos casos luego de pasar años en prisión.

En materia de reparación del daño hay diferencias si el causante es un particular o el Estado. En el marco procesal, la víctima del delito es aquella persona que sufre un agravio derivado de un ilícito de carácter penal, por lo que la obligación de reparar o la responsabilidad penal recae en la o las personas físicas que lo cometieron. En caso de que sea una autoridad quien viole los derechos de un gobernado, el sujeto activo en la victimización es el Estado y, en consecuencia, éste será el responsable y estará obligado a reparar el daño por ocasionar una violación de derechos. El estado mexicano está sujeto a lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, reglamentaria del artículo 113 de la Constitución, que tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. Adicionalmente, el Estado mexicano ha reconocido su responsabilidad objetiva, es decir, su obligación de reparar independientemente de que el daño causado pueda atribuirse a un servidor público determinado.

La ley mencionada indica que se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate. En dicha legislación se encuentran contemplados los poderes judicial, legislativo y ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la administración pública federal, la PGR, los tribunales federales administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal. Los preceptos contenidos en la citada ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplir los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas estas últimas por el Estado mexicano, en cuanto se refieran a pago de indemnizaciones. Aunado a lo anterior, y de conformidad con el art. 113 constitucional, México tiene la obligación de reparar el daño ocasionado por ser parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la convención y procurar el restablecimiento del derecho conculcado (Corte IDH, 1989), así como la obligación de reparar los daños producidos por la violación de derechos humanos (art. 63.1, Convención Americana sobre Derechos Humanos).

El acceso a la justicia en México se amplió de manera complementaria y auxiliar en la última década del siglo xx con el desarrollo expansivo de mecanismos de nueva generación, de carácter no jurisdiccional ni vinculatorio pero no por ello carentes de eficacia. Destacan en particular la Comisión

Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las similares comisiones estatales. Estas instituciones, integradas en una federación, reciben y atienden quejas contra violaciones a los derechos de los ciudadanos por parte del Estado. El estatus autónomo de la CNDH está garantizado en la Constitución, su presidente es electo por el Senado y tiene la obligación de rendirle cuentas anualmente.

Este ombudsman de derechos humanos opera de manera gratuita y la solución de sus casos es más expedita por no estar sujeta a las formalidades del procedimiento judicial. En el último lustro, la CNDH ha recibido en promedio más de 5,500 quejas por año, 80% de las cuales han sido resueltas por orientación o amigable composición y 10% mediante recomendación; el resto fueron concluidas por falta de materia o competencia de la CNDH o por desistimiento del quejoso. Los casos graves o paradigmáticos se resuelven normalmente mediante una recomendación, que si bien no tiene carácter vinculante (obligatorio), tiende a cumplirse en la mayoría de los casos (de 114 dependencias que recibieron recomendaciones en 2007, 16 no las aceptaron; de las aceptadas 61 se habían cumplido de manera total o parcial para el fin de ese año, una fue objeto de cumplimiento insatisfactorio y las restantes se encontraban en trámite).

Desde su origen, este mecanismo ha venido cumpliendo, una importante labor de difusión con la cual ha contribuido a crear y ampliar la cultura de los derechos humanos en México. Así, el sistema no jurisdiccional contribuye de manera importante a despertar mayor conciencia sobre los derechos que asisten a los ciudadanos y la posibilidad de exigir justicia ante los actos del Estado, a la vez que reduce la presión sobre los tribunales al desahogar de manera ágil un gran número de casos. La CNDH y las comisiones estatales, en su conjunto, integran uno de los sistemas nacionales de protección no jurisdiccional de los derechos humanos más grande del mundo y se les atribuye haber contribuido a reducir violaciones graves de los derechos como la tortura y la detención arbitraria. Sin embargo, algunas comisiones estatales no han alcanzado plena independencia de los órganos políticos locales, que tienden a influir en la elección de su titular e incluso en su actuación.

2.5 ¿En qué medida se observan las debidas normas de trato imparcial y equitativo en el funcionamiento de la justicia penal y el sistema penitenciario?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

El marco normativo garantiza la plena imparcialidad de los órganos encargados de la procuración, administración e impartición de justicia. Sin embargo, la realidad es diferente. Resoluciones, sentencias o laudos en controversias importantes favoreciendo a una persona o a ciertos grupos de personas dan indicios de que los juzgadores se inclinan

indebidamente hacia alguna de las partes. La arista más cuestionada de la imparcialidad judicial es la corrupción, sobre todo en los niveles inferiores de la estructura judicial. Para los mexicanos es recurrente la noción de que en las oficinas ministeriales e inclusive en los juzgados de primera instancia es posible la manipulación o un arreglo económico que evite o retrase la continuación del proceso para con ello sustraerse a la aplicación de sanciones. No es ocioso advertir, en este contexto, sobre los bajos salarios que perciben los jueces estatales de menor rango, en marcado contraste con los elevados emolumentos de que gozan los magistrados de la SCJN y de los TSJ, reproduciendo en el sistema judicial la aguda desigualdad del ingreso que aqueja al país.

El ministerio público, instancia responsable de la investigación y persecución de los delitos, tanto a nivel federal como de las entidades federativas, con el apoyo de la policía judicial o ministerial, tiene un desempeño cuestionable. Salvo casos de primera importancia, no suele realizar adecuadamente la averiguación previa, por lo que en muchas ocasiones ésta finaliza en el no ejercicio de la acción penal o en consignaciones que tienen inconsistencias jurídicas y deficiencias fácticas que repercuten en la mala administración de justicia. Tales deficiencias se deben a sobrecarga de trabajo, insuficiente preparación profesional, y aun a simple y llana corrupción; una estudiosa menciona “la gran corrupción que existe en las instituciones encargadas de la procuración de justicia” (Begné, 2007: 93). Otro estudio reporta que solamente una de cada cinco víctimas de delito presenta denuncia ante el ministerio público (ICESI, 2006: 44). A inicios de 2009, la PGR anunció que despediría a 7,500 de sus 21,000 empleados, incluyendo a 47% de los agentes del ministerio público federal (Castillo García, 2009). En este marco se entiende que, teniendo en 2006 el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno un promedio general de 10.1 puntos, el ministerio público alcance un índice de 23.6, y los juzgados uno de 15.0 (Transparencia Mexicana, 2006: 18; a mayor valor del índice, mayor corrupción percibida).

El Instituto Federal de Defensoría Pública es un órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, con independencia técnica y operativa, creado para la prestación de los servicios de defensoría pública en asuntos del fuero federal, a fin de garantizar el derecho a la defensa en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría jurídica y representación jurídica en otras materias, bajo los principios de gratuidad, probidad, honradez y profesionalismo. La defensoría pública gratuita está sobrecargada de trabajo y recibe baja paga; su desempeño tiende a ser deficiente y no goza de confianza entre la población, por lo que muchos inculpados o querellantes prefieren contratar a su propio abogado.

A septiembre de 2007 había un total 218,185 reclusos. De éstos, 207,019 eran hombres y 11,166 mujeres, correspondiendo del total de reclusos 168,124 a la justicia local y

50,061 a la federal. Del total de reclusos, 93,187 (74,887 en el ámbito federal y 18,300 en el local) estaban siendo todavía siendo procesados (SSP, 2007). Esto significa que cuatro de cada diez reclusos no habían sido todavía condenados y sin embargo estaban purgando penas corporales. Por otro lado, llama la atención la proporción importante de discapacitados entre los reclusos, y más aún que entre ellos haya varios miles etiquetados como “enfermos mentales e inimputables” (cfr. Figura 2.5.a).

FIGURA 2.5.A

Composición de reclusos por grupos específicos

Discapacitados	Indígenas	Adultos mayores	Enfermos mentales e inimputables	Extranjeros
12,952	8,364	3,852	3,682	1,875

Fuente: SSP, 2007.

2.6 ¿Cuánto confía la gente en que el orden jurídico proporciona una administración de justicia eficaz y neutral?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Es escasa la confianza ciudadana en las instituciones de procuración y administración de justicia. Datos de encuesta sugieren que entre los ciudadanos la SCJN cuenta con un nivel medio de confianza, y la justicia de los estados un nivel algo inferior. La policía federal cuenta con mayor confianza que las policías locales. Por su lado, el ministerio público concita escasa confianza ciudadana, aunque en el Distrito Federal esto no es así.

La Figura 7.2.b muestra que la SCJN aparece en noveno lugar en términos de confianza ciudadana en las instituciones, con una calificación promedio de 6.8 (en una escala de 0 -nula confianza- a 10 -total confianza-). En otra encuesta con la misma escala de 0 a 10, la SCJN obtuvo una calificación de 5.60 y los poderes judiciales locales una de 5.25 en promedio (ICESI, 2006: 61). Se puede inferir que el poder judicial obtiene una confianza relativamente baja entre los ciudadanos. Un estudio basado en entrevistas a juzgadores corrobora esta percepción: “Los jueces saben que en términos generales tienen un mal prestigio entre la población...” (Begné, 2007: 93)

La policía es una de las instituciones que menos confianza ciudadana recibe, con una calificación de 5.8 (cfr. Figura 7.2.b). Otro estudio reporta que solamente los policías federales reciben calificación aprobatoria, mientras que los policías locales reprueban (ICESI, 2006: 65).

También el ministerio público sale mal parado en la percepción ciudadana, con una calificación de 5.04 (ICESI, 2006: 61). “De los denunciadores de actos de corrupción,

79% quedaron insatisfechos con la actuación del Ministerio Público. Los principales motivos de insatisfacción fueron que las autoridades del Ministerio Público no se interesaron o no hicieron lo suficiente.” (ICESI, 2004: 50). Por contrapartida, en el Distrito Federal hay satisfacción con el ministerio público: 72% de las personas que acudieron al ministerio público reportaron estar satisfechas, y otorgaron una calificación de 7.3 a los agentes ministeriales (Reforma, 16/10/2007, ciudad: 1).

2.7 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

La reforma judicial es una prioridad en la agenda de la reforma del Estado. En 2007/2008 se aprobaron reformas a la constitución federal. “Los principales aspectos de la reforma constitucional al sistema de justicia penal es [sic] en el sentido de implantar un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; la primera, para asegurar una trilogía procesal en la que el ministerio público sea la parte acusadora, el inculpaado esté en posibilidades de defenderse y que, al final, sea un juez quien determine lo conducente; la segunda, que abonará a fomentar la transparencia, garantizando al mismo tiempo una relación directa entre el juez y las partes, propiciando que los procedimientos penales sean más ágiles y sencillos” (Cámara de Diputados, 2008: 2). En breve, los aspectos medulares de la reforma son los siguientes:

- Establecer un estándar de pruebas para librar una orden de aprehensión.
- Establecer un concepto constitucional de flagrancia.
- Reducir requisitos para declarar el arraigo.
- Definir un concepto constitucional de delincuencia organizada y las excepciones en su tratamiento procesal.
- Precisar requisitos y alcances de las órdenes de cauteo.
- Establecer requisitos para grabar comunicaciones entre particulares.
- Crear la figura y establecer las facultades de los jueces de control.
- Señalar mecanismos alternativos de solución de controversias y sentar bases para crear una defensoría pública más eficaz y eficiente

- i. Cambiar la denominación de la pena corporal, de reo por sentenciado, de readaptación por reinserción, del auto de vinculación por proceso.
- j. Autorizar constitucionalmente los centros especiales de reclusión preventiva y ejecución de sentencias.
- k. Precisar los requisitos para el auto de vinculación a proceso.
- l. Establecer las bases jurídicas para el sistema procesal acusatorio y oral, fortaleciéndose los principios de presunción de inocencia, derechos de la víctima, cargas procesales, acción privativa.
- m. Fijar un régimen transitorio en lo que se legisla respecto del nuevo sistema procesal penal acusatorio en la Federación y las entidades federativas.

Con las nuevas normas, la prisión preventiva solamente podrá "...aplicarse cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, o cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso". También se incorporan "...mecanismos alternativos de solución de controversias, que por mandato constitucional expreso, procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente..." (Cámara de Diputados, 2008: 2).

Posiblemente lo más destacable de las reformas es la introducción de los juicios orales en materia penal. Los juicios orales fueron una demanda planteada por autoridades y especialistas que consideran enredado y largo al procedimiento escrito. La iniciativa de los juicios orales tuvo como fundamento la necesidad de abatir el rezago procesal y hacer obligatorio que los jueces conocieran tanto a las partes enfrentadas en el litigio como los aspectos sustanciales por parte del demandante y no solamente la última fase que está relacionada con el fallo, además de construir una responsabilidad directa por la sentencia que emite cada juez en el proceso respectivo. De acuerdo a una encuesta, 55.7% de los entrevistados contestó que eran mejores los juicios orales, 28.5% sostuvo que eran inconvenientes, y 15.8% no contestó (Consulta Mitofsky, 2007: 5).

Referencias

- Begné Guerra, Cristina, 2007: *Jueces y democracia en México*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Cámara de Diputados, 2007: "Presupuesto de Egresos de la Federación", México.
- Cámara de Diputados, 2008: "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia con proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México.
- Castillo García, Gustavo, 2009: "Cesará la PGR a 7,500 trabajadores", en *La jornada*, 23 de enero, p. 13.
- Consulta Mitofsky, 2004: "El fuero constitucional", disponible en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/mxc_NA040419_Fuero.pdf, al 1 de octubre de 2007.
- Consulta Mitofsky, 2007: "La reforma judicial", disponible en: www.consulta.com.mx, al 1 de octubre.
- Corte IDH, 1989: Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso Godínez Cruz Vs. Honduras", sentencia de 20 de enero, serie C núm. 5.
- ICESI, 2004: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y Organización de las Naciones Unidas, "Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización", disponible en: www.icesi.org.mx, al 1 de octubre de 2007.
- ICESI, 2006: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, "Cuarta encuesta sobre inseguridad en zonas urbanas", disponible en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/15_otros_pdf/oe_20061025_ICESI.pdf, al 1 de octubre de 2007.
- IIJ, 2004: Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-TEPFF-Comisión Federal de Mejora Regulatoria.
- INEGI, 2007: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos 2006*, INEGI, Aguascalientes, versión PDF.
- La jornada. Un periódico de la ciudad de México.
- ONU, 2003: Organización de las Naciones Unidas, "Diagnóstico sobre los derechos humanos en México".
- ONU, 2004: Organización de las Naciones Unidas, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York, versión PDF.
- Reforma. Un periódico de ciudad de México.
- SFP, 2007: Secretaría de la Función Pública, "Primer informe de labores", disponible en www.funcionpublica.gob.mx, al 5 de febrero de 2008.
- SSP, 2007: Secretaría de Seguridad Pública, "Información estadística penitenciaria", disponible en: www.ssp.gob.mx, al 1 de noviembre.
- Transparencia Mexicana, 2006: "Resumen ejecutivo del índice nacional de corrupción y buen gobierno", disponible en: www.transparenciamexicana.org.mx, al 1 de octubre de 2007.



3 Derechos civiles y políticos

3.0 ¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Si bien la constitución consagra los derechos civiles y políticos usuales y México ha suscrito la mayoría de los tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos, en la práctica su ejercicio está insuficientemente garantizado. Aunque no generalizados, todavía persisten casos de violencia represiva mortal, desaparición forzada y tortura.

Los derechos civiles se enunciaron por primera vez en la constitución de 1824, se definieron y ampliaron en la de 1857, y en la de 1917 se delinearón y profundizaron en su forma actual. En efecto, el Título I, capítulo primero de la constitución establece garantías de igualdad, de libertad, de seguridad jurídica y de libertades políticas. Entre los tratados y convenciones internacionales relacionados con los derechos civiles, México ha signado la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), que se ha traducido en la firma de instrumentos jurídicos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1948). Sin embargo, México mantiene “reservas” y “declaraciones interpretativas” que impiden su aplicación plena en el país, y se resiste a incorporar dentro de la constitución la primacía de los tratados internacionales (ONU, 2003a: 2-11). La Figura 3.0.a resume los derechos civiles y políticos en México y los compara con los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos expedida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1948.

No obstante, existe una brecha entre el reconocimiento constitucional de los derechos civiles y políticos y su efectiva vigencia en el país. En efecto, a lo largo de los siglos XIX y XX no siempre se efectivizaron las garantías individuales, y el poder judicial y las instituciones en general fueron débiles y renuentes para hacerlas cumplir; además, hasta hace poco tiempo, muchos ciudadanos desconocían sus derechos o tenían desconfianza por las instituciones que deberían hacerlos valer.

Para subsanar en parte esta situación, en 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), con la misión de atender quejas por violación a las garantías individuales por parte de autoridades; el presidente de esta Comisión es nombrado por el Senado, previa auscultación entre instituciones de educación superior y organismos civiles. Paulatinamente se conformaron instancias similares en cada una de las entidades federativas. Aunque han contribuido a reducir prácticas de tortura y detención ilegal, estas comisiones no gozan de total autonomía, lo que restringe en alguna medida sus posibilidades de investigar a fondo las denuncias; por añadidura, no pueden imponer sanciones, sino sólo emitir recomendaciones de cumplimiento voluntario por las instancias a que van dirigidas.

Dentro de este panorama, organizaciones civiles nacionales e internacionales han planteado peligros de restricción y vulnerabilidad en el ejercicio de los derechos civiles –individuales y colectivos–, así como también falta de garantías para que los defensores de derechos humanos puedan realizar su labor (AI, 2003 y 2006). Asimismo es preocupante la creciente presencia de mandos militares al frente de la policía, que desnaturaliza el carácter civil de esta última (ONU, 2003a: 3).

FIGURA 3.0.A
Derechos civiles y políticos en México y el mundo

<i>Derechos y garantías</i>	<i>Constitución mexicana</i>	<i>Declaración Universal de los Derechos Humanos</i>
Derecho a la igualdad jurídica	Art. 1º Los mexicanos son iguales ante la ley	Art. 1º Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad
Derecho a la no discriminación	Art. 1º Queda prohibida toda discriminación	Art. 2º Toda persona tiene todos los derechos sin distinción alguna
Derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer	Art. 4º El varón y la mujer son iguales ante la ley	Art. 2º El ejercicio de derechos se hará sin distinción de sexo
Libertad de expresión y opinión	Art. 6º Garantiza la libre manifestación de ideas	Art. 19 Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y expresión
Derecho a la información	Art. 6º Este derecho será garantizado por el Estado	Art. 19 Incluye el derecho de buscar, difundir y recibir información
Libertad de imprenta	Art. 7º Protege el derecho de expresión por medios impresos	Art. 19 Derechos a difundir las ideas por cualquier medio
Derecho de petición	Art. 8º Derecho de hacer peticiones a autoridades	Art. 21 Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país
Libertad religiosa y de conciencia	Art. 24 Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade	Art. 18 Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y de religión, incluso de cambiarla
Derecho de reunión y de asociación	Art. 9º Protege la libertad de reunirse y de organizarse y asociarse con objetivos legales	Art. 20 Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión
Derechos políticos y de participación política	Art. 35 Los ciudadanos tienen derecho de votar y ser votados	Art. 21 Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país
Libertad de tránsito	Art. 11 Derecho de circular y de cambiar de residencia	Art. 13 Toda persona tiene derecho a circular libremente y salir del país
Derecho a la vida y seguridad jurídica	Art. 14 Nadie puede ser privado de su libertad, propiedades y posesiones, sino mediante juicio Art. 22 Queda prohibida la pena de muerte	Art. 3º Todo individuo tiene derecho a la vida y a la seguridad de su persona
Derecho a la legalidad jurídica	Art. 16 Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio o posesiones sin una orden de la autoridad	Art. 13 Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso, ni desterrado
Prohibición de tortura	Art. 22 Quedan prohibidas las penas de mutilación, azotes, torturas y la pena de muerte	Art. 5º Nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, degradantes o inhumanos
Derecho a la ciudadanía y nacionalidad	Art. 37 Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad	Art. 15 Toda persona tiene derecho a una nacionalidad

Fuente: Elaboración propia.

3.1 ¿En qué medida está todo el mundo a salvo de agresiones físicas a la persona y del miedo a que puedan producirse?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

La población mexicana está por lo general a salvo de sufrir agresiones físicas por parte de los aparatos y agentes del Estado. No obstante, debido a la creciente incidencia delictiva,

el Estado ha visto disminuir su capacidad para garantizar la seguridad física de los ciudadanos. Adicionalmente, la procuración de justicia es débil, y la mayoría de los crímenes permanecen impunes (cfr. capítulo 2). Para colmo, la violencia contra las mujeres es especialmente alarmante. Como afirma el Plan Nacional de Desarrollo:

“Todo esto se refleja en el incremento de los niveles de impunidad y de inseguridad, así como en la disminución de los niveles de

confianza del ciudadano, que ante la comisión de un delito que afecte a su integridad asume que el responsable no será sancionado por la autoridad. (PEF, 2007: 44).

Violencia oficial

Organizaciones internacionales han señalado que aun existen casos de uso excesivo de la fuerza policial, desapariciones forzadas, y tortura.

En 2002 la CNDH recibió 177 quejas (de un total de 3,918) por motivos de trato cruel y/o degradante y 19 (o sea, 0.16%) por tortura. Sobre esto, la oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, alertaba que “la cifra puede resultar engañosa sobre la verdadera realidad del país en la materia, puesto que toma como punto de partida exclusivamente el número de quejas recibidas y calificadas por el ombudsman, y la escala es mucho mayor a la estimada” (ONU, 2003a: 37). En ese mismo año, Amnistía Internacional, señaló que seguía siendo generalizada la práctica de la detención arbitraria, la tortura y los malos tratos por parte de agentes de la policía, el Ejército y el ministerio público en los ámbitos estatal y federal (AI, 2002).

Entre los casos recientes de uso excesivo de la fuerza policial destacan la represión a obreros siderúrgicos en Lázaro Cárdenas, a pobladores de San Salvador Atenco, y a manifestantes en la ciudad de Oaxaca, sucedidos en el año 2006; en todos estos casos, hubo enfrentamientos entre la policía y manifestantes, que causaron varias muertes. Por añadidura, en 2007 un defensor del medio ambiente fue asesinado en el estado de Guerrero, y en 2008 lo fueron dos periodistas de una radio comunitaria en el estado de Oaxaca, sin que se sepa quienes fueron los responsables de estos crímenes.

Más en el pasado, se produjeron masacres en Aguas Blancas, Gro. (1995), Acteal, Chis. (1997) y El Charco, Gro. (1998). En todos estos casos, fuerzas policiales, militares y/o paramilitares asesinaron a decenas de campesinos que se estaban organizando para defender sus derechos (ONU, 2003a: 33).

En el tema de desapariciones forzadas, continúa sin conocerse la suerte de unas 1,230 personas desaparecidas (ONU, 2003a: 27 y 41) en los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 o en la guerra sucia de 1968-1982. En 2007, nueve personas de Cadereyta, N.L., vinculadas al sindicato petrolero, fueron desaparecidas (Granados Chapa, 2008: 9). En 2007, el Ejército Popular Revolucionario (EPR) reclamó la desaparición de dos de sus miembros en el estado de Oaxaca.

En 2001 fue creada una Fiscalía Especial para investigar los hechos constitutivos de delitos por parte de funcionarios del Estado contra personas involucradas en movimientos sociales y políticos del pasado (FEMOSPP). Sin embargo antes de que concluyera la administración del presidente Fox, fue desmantelada por el propio gobierno, con magros resultados (Red TDT, 2006: 13-21).

En 2007 varias organizaciones civiles mexicanas enviaron un informe a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en donde señalaban que de 1990 a 2004 se recibió un total de 2,166 quejas de tortura en la CNDH; en más del 80% de los casos documentados, esta práctica fue utilizada para forzar la confesión de la víctima. También reportaron que en 2004, en el marco de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, realizada en Guadalajara, y en los acontecimientos de 2006 en San Salvador Atenco y Oaxaca, se detuvo indiscriminadamente a decenas de personas que luego afirmaron haber sufrido malos tratos, tortura y violaciones múltiples a sus garantías individuales (CENCOS, 2007: 48-50; Red TDT, 2006:14-16).

Violencia entre civiles

En 2001 alrededor de 3.3 millones de hogares en el país, es decir uno de cada siete o 14%, reportaron que al menos uno de sus miembros fue víctima de algún delito. De ese total, casi 700 mil hogares sufrieron más de un delito en ese año. (ICESI, 2005). La impunidad de los delincuentes ha erosionado la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones de procuración e impartición de justicia. A ello se suma la “cultura de la no denuncia”: de cada 100 delitos se denuncian 25 (CNDH, 2006: 5).

Entre 1998 y 2002 ocurrieron en México casi 75 mil homicidios y suicidios, es decir, un promedio de 41 muertes por día por esas causas. Alrededor de 14 de cada 100 homicidios y suicidios corresponden a muertes de mujeres. Tres de cada cuatro homicidios y suicidios ocurrieron en el ámbito urbano. En 2005, las muertes violentas fueron 20,048 (SINAIS, 2006: 183). En particular, se ha incrementado a últimas fechas la violencia criminal ligada al narcotráfico (cfr. sección 2.1).

Además, periódicamente surge la violencia entre civiles en comunidades rurales, especialmente en estados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Problemas de límites y de uso de tierras, aguas y bosques, así como diferencias religiosas, suelen producir enfrentamientos que con alguna frecuencia tienen saldo mortal. Podría argüirse que en estos estados, los de menor desarrollo social y económico de la República, subsisten todavía algunos sectores con proclividad a la violencia como modo de resolver problemas de convivencia y propiedad.

Violencia en el hogar

En el diagnóstico de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2005, la violencia contra las mujeres presentaba indicadores alarmantes: 38% había sido víctima de violencia emocional, 9.3% de violencia física y 7.8% de violencia sexual (INEGI, 2008). Durante 2004, 1205 niñas y mujeres fueron asesinadas en el país; en el 90% de muertes violentas de mujeres, las víctimas habían acudido previamente a instancias judiciales a pedir apoyo, mismas

que no lograron auxiliarlas (CENCOS, 2007:18-24). Ciudad Juárez, Chihuahua, ha llamado la atención porque de 1993 a 2005 fueron asesinadas más de 400 mujeres y niñas.

3.2 ¿En qué medida la protección de las libertades de movimiento, expresión, reunión, y asociación es eficaz e igualitaria?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Las libertades públicas clásicas (movimiento, expresión, reunión, asociación) se encuentran señaladas y previstas en la constitución. Empero, estos derechos presentan signos de no ser ejercidos por todos los ciudadanos.

La libertad de movimiento y de tránsito (art. 11 constitucional) está garantizada con amplitud para todas las personas: los mexicanos pueden viajar por el territorio y mudar de residencia sin ningún requisito, así como salir y entrar de la República sin restricciones. Para los extranjeros, esta libertad está razonablemente restringida por razones de control migratorio. No obstante, en algunos sitios se han establecido “retenes” policiales y militares con motivos de seguridad pública, que restringen parcialmente la libertad de movimiento (“Los retenes, sin sustento constitucional, advierte el *ombudsman* a Gobernación”; La jornada, 11/10/07: 11).

La libertad de expresión (art. 6º constitucional) es una garantía extendida para el conjunto de ciudadanos. Sin embargo, en los últimos años ha aumentado el número de agresiones y presiones contra comunicadores y medios de comunicación (cfr. capítulo 10).

La libertad de reunión con objeto lícito (art. 9º constitucional) es amplia y extensiva a todas las personas. En 2007, tan sólo en el Distrito Federal, manifestaron más de 12 millones de personas en 2,932 movilizaciones, sin que ninguna de éstas haya arrojado saldo de violencia (La jornada, 11/2/08: 34). En otros lugares del país, no siempre este tipo de movilizaciones se realiza o finaliza pacíficamente.

La libertad de asociación (art. 9º constitucional) es una garantía sin mayores restricciones. Sin embargo, la baja participación política que caracteriza a México hace que sean pocos los ciudadanos que ejercen efectivamente este derecho (cfr. capítulo 11).

3.3 ¿En qué medida la libertad de practicar la propia religión, lengua o cultura está asegurada para todos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Libertad de culto

En México la libertad de culto está garantizada (art. 24 constitucional). Las reformas de 1992 a los artículos 24 y 130 constitucionales sentaron condiciones para el reconocimiento en pie de igualdad de las llamadas asociaciones religiosas,

o sea las iglesias, y dieron a éstas derechos específicos. La única limitación es que los actos de culto se deben de realizar ordinariamente en los templos, y no en espacios públicos. Los ministros de culto tienen derecho a votar pero no a ser votados, y no pueden interferir en la vida política.

Sin embargo, diversas corrientes religiosas señalan que el ejercicio de la libertad religiosa es ambiguo, debido a que persisten casos de intolerancia y discriminación religiosa, e insuficiencia del Estado para garantizar la libertad de culto. Por una parte, representantes de la iglesia católica reconocen que hay libertad religiosa en muchos espacios y ambientes, pero han señalado la ambigüedad de la legislación mexicana, incluidas las reformas de 1992; indican que la norma ubica la libertad religiosa en las asociaciones religiosas y no en los ciudadanos, lo que contradice la constitución. Agregan que el art. 24, que declara la libertad de creencia individual, es insuficiente ya que los ministros de culto tienen restringido hablar de temas políticos. Y además solicitan que se extienda la libertad religiosa a la educación y los medios de comunicación (CEM, 2005:1-4). Por otra parte, representantes de la Confraternidad Nacional de Iglesias Cristianas Evangélicas (Confraternice), señalan también una ambigüedad en el ejercicio de la libertad religiosa pero en términos de parcialidad y discriminación del Estado en favor de la iglesia católica, aunado a una cerrazón e intolerancia hacia grupos sociales que profesan otros credos, lo que pone en riesgo la diversidad y pluralidad religiosa (La Jornada, 10/10/2007, y El Occidental, 19/10/2004).

Libertad para practicar la lengua o cultura

En México no existe impedimento formal para practicar diversas lenguas o culturas, ya que se reconoce como un país pluricultural sustentado originalmente por sus pueblos indígenas (art. 2º constitucional). La libertad para usar su propio lenguaje y para practicar su cultura está garantizada para los pueblos indígenas, pero su presencia en el tejido social está disminuyendo. La emigración, la educación y la discriminación han causado la disminución del uso de lenguas indígenas y se corre el riesgo de que algunas desaparezcan.

La reforma de 2001 al art. 2º constitucional otorgó a los pueblos indígenas la posibilidad de un mayor ejercicio de sus derechos. Empero, no dio garantía plena ni reconocimiento como sujetos de derechos a los pueblos indígenas. En otras palabras: “Se reconoce formalmente el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, pero lo encierran con candados que hacen difícil su aplicación en la práctica” (ONU, 2003b: 3-11).

Pese a todo, existe discriminación que se evidencia, por ejemplo, en la renuencia a inscribir niños con nombres indígenas. La Cámara de Diputados federal aprobó en 2007 un punto de acuerdo en que “solicita al poder ejecutivo y todas sus instituciones, la actualización urgente de los sistemas de registro para incluir los caracteres necesarios de transcrip-

ción de las lenguas indígenas”, ya que en los registros civiles del país, sobre todo en regiones indígenas, se forzaba a las personas a cambiar los nombres indígenas por nombres españoles, en contravención de la “Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas” y no obstante de que México ha ratificado los tratados internacionales relativos, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de 1989.

3.4 ¿En qué medida las personas y grupos comprometidos en la promoción de los derechos humanos se encuentran libres de acoso e intimidación?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Los defensores de derechos humanos, así como los defensores del medio ambiente, son con frecuencia hostigados e intimidados, y en algunas ocasiones, incluso asesinados; generalmente, estos actos de represión son atribuidos a oscuros intereses privados, y no directamente al Estado.¹³

Ante este panorama, desde 1998 organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), vienen recomendando al gobierno de México que adopte “las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos, y miembros de organizaciones sociales” (CIDH, 2005: Párrafo 671). Al respecto, organizaciones como Amnistía Internacional (AI, 2006) han señalado que “la situación en México exige una movilización, tanto de los órganos autónomos, del poder político como de las autoridades judiciales y policiales, y de los medios de comunicación nacional”.

Por su lado, las organizaciones civiles mexicanas han planteado que “existen graves riesgos” para el amplio espectro de defensores civiles y luchadores sociales: activistas campesinos, ambientalistas y periodistas que son hostigados, perseguidos e inclusive ven vulnerados sus derechos fundamentales. En 2006 el hostigamiento y agresión contra defensores se dio en varias entidades federativas particularmente en Oaxaca,

¹³ En 2006, la periodista Lydia Cacho fue detenida arbitrariamente por autoridades del estado de Puebla tras publicar un libro develador de una red de pederastia, involucrando en ella a políticos y empresarios. En ese mismo estado, en 2003 fue asesinada Griselda Tirado, defensora de derechos humanos (Cencos, 2007:25). En 2007, en el estado de Morelos fue asesinado un hijo del ambientalista Idelfonso Zamora, tal como lo habían sido en 2005 dos hijos del ambientalista Felipe Arreaga, en Petatlán, Gro. (Red TDT, 2006: 46-47). En 2001, Digna Ochoa, abogada defensora de derechos humanos, fue encontrada muerta en el Distrito Federal; de manera poco convincente, las autoridades determinaron que su muerte fue por suicidio.

Chiapas, Guerrero, Chihuahua, Puebla, y Distrito Federal (CENCOS, 2007: 25-26).

A pesar de que el gobierno mexicano ratificó la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos (ONU, 1998), ha dado pocos pasos en lo que se refiere a las recomendaciones hechas en los diferentes reportes nacionales e internacionales, lo cual se traduce en un elemento más de impunidad (Red TDT, 2006: 45-50).

Finalmente, durante 2006 y 2007 creció entre el conjunto de organizaciones civiles la preocupación sobre la tendencia a “criminalizar” los movimientos sociales, entendida como la persecución, detención y enjuiciamiento de luchadores sociales, como se observó de manera generalizada en Atenco y Oaxaca, entre otros muchos casos (CENCOS, 2007: 27; Red TDT, 2006: 45)

3.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	----------------	-------	-----------

En 2008, el gobierno federal aprobó el Programa Nacional de Derechos Humanos, con miras a su mejor protección y a erradicar vicios como los señalados más arriba. No obstante, sigue siendo necesario que el ejercicio de los derechos civiles y políticos genere un piso básico en la conformación de un Estado democrático de derecho, que hasta ahora no se ha podido lograr. Las “libertades clásicas” han sido insuficientes para contribuir en el proceso de ciudadanía de la sociedad. Las acciones y medidas que se realicen para mejorar las garantías de seguridad jurídica, libertades e igualdad, no deben poner en riesgo los avances alcanzados, ni inducir iniciativas que constituyan retrocesos que amenacen los derechos civiles.

Con base en este tipo de ideas, en 2007 distintas organizaciones civiles de México presentaron el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”. En lo que se refiere a los derechos civiles, además de solicitar una intervención y coadyuvancia más decidida de organismos internacionales como la CIDH y la OACNUDH, han propuesto diversas recomendaciones para el ejercicio pleno de las garantías fundamentales (CENCOS, 2007; Red TDT, 2006). Entre éstas destacan:

- 1) Libertad de expresión: Armonizar la legislación interna con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, particularmente el derecho a la libertad de expresión y pensamiento; ello supone eliminar los criterios discriminatorios en la reparti-

- ción de frecuencias de radio y televisión, y en su lugar establecer una normatividad que permita la pluralidad y acceso equitativo a los medios de comunicación.
- 2) Tortura: Federalizar el delito de tortura tomando en consideración los estándares internacionales en la materia u homologación general del tipo penal en normas locales.
 - 3) Creación y reorientación de políticas públicas con una perspectiva de género que combatan la impunidad de la violencia social contra las mujeres, y reconstrucción del tejido social que favorezca a mujeres, niñas y niños, jóvenes, indígenas y migrantes pobres.
 - 4) Libertad para practicar la lengua y la cultura: El cumplimiento de las obligaciones internacionales, creando los instrumentos para garantizar la práctica igualitaria de la lengua, la educación y la cultura indígenas.
 - 5) Dotar de mayores facultades y plena autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), para proteger efectivamente el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos frente a los actos del poder público.
 - 6) Justicia penal y derecho al debido proceso: Eliminar las “reservas” e interpretaciones particulares para la aplicación de los tratados internacionales; instrumentación de un sistema penal acusatorio; ejercicio eficaz y eficiente del juicio justo y debido proceso; aplicación de todos aquellos instrumentos y criterios jurisprudenciales internacionales que representen mayor protección a las víctimas y sus familiares, que contribuyan en conjunto a eliminar la impunidad en la administración de justicia.
 - 7) Defensores de derechos humanos: Cese de la “criminalización de la protesta social”; intervención decidida de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que coadyuve con el Estado a impulsar mecanismos de atención y reconocimiento de los defensores civiles y luchadores sociales.

Referencias

- AI, 2002: Amnistía Internacional, “México: La desaparición, un delito permanente”, disponible en: www.amnesty.org/AMR41/020/2002, al 17 de mayo de 2008.
- AI, 2003: Amnistía Internacional, *Informe 2003*, disponible en: web.amnesty.org/library/Index/ESLAMR410022007, al 17 de mayo de 2008.
- AI, 2006: Amnistía Internacional, “Boletín de prensa”, diciembre.
- CENCOS, 2007: “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, disponible en: cencos.org.mx, al 17 de mayo de 2008.
- CEM, 2005: Centro Episcopal Mexicano, disponible en: www.diocestoluca.org.mx/noticias/index.php?option=com_content&task=view&id=178&Itemid=2, al 17 de mayo de 2007.
- CIDH, 2005: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe Anual 2005”, disponible en: www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.1.htm, al 17 de mayo de 2008.
- CNDH, 2006: Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe especial sobre seguridad pública, 2006”, disponible en: www.cndh.org, al 17 de mayo de 2008.
- El Occidental, 2004: “Debe promoverse el conocimiento y análisis de todas las religiones”, 19 de octubre, disponible en: www.dialogo-nacional.org.mx/pon20html, al 17 de mayo de 2008.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, 2008: “Los desaparecidos de Cade-reyta” en *Reforma*, 16 de mayo.
- ICESI, 2005: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, “La violencia social en México, Encuesta”, disponible en: www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticas/incidencia_delictiva_2000_2005_estimado.pdf, al 17 de mayo de 2008.
- INEGI, 2008: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: información disponible en: www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mrel01&s=est&c=2581, al 17 de mayo de 2008.
- La jornada. Un periódico de la ciudad de México.
- La jornada, 2007: “Agrupación critica actitud de la Iglesia católica”, 10 de octubre, disponible en: www.jornada.unam.mx, al 17 de mayo de 2008.
- ONU, 2003a: Organización de las Naciones Unidas, “Diagnóstico sobre los derechos humanos en México”, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, disponible en: www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/dh_2003, al 17 de mayo de 2008.
- ONU, 2003b: Organización de las Naciones Unidas, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2003”. Documento E/CN.4/2004/80/Add.2, 23.
- Red TDH, 2006: Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, “Informe 2006”, disponible en: www.derechoshumanos.org.mx, al 17 de mayo de 2008.
- Reforma. Un periódico de ciudad de México.
- SINAIS, 2006: Sistema Nacional de Investigación en Salud, disponible en: sinais.salud.gob.mx/mortalidad, al 17 de mayo de 2008.

4 Derechos económicos y sociales

4.0 ¿Se encuentran los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

La carta magna mexicana de 1917 fue pionera en reconocer derechos económicos y sociales; por ello, es considerada la primer “constitución social del mundo”. México también fue uno de los primeros países en tener un código laboral favorable a los trabajadores (la Ley Federal del Trabajo, LFT, de 1931) y en crear instituciones avanzadas de seguridad social (como el Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, en 1943). Durante décadas, la puesta en práctica de tales derechos y la actuación de las instituciones destinadas a resguardarlos quedó por debajo de las expectativas, debido en parte a la poca representatividad de las organizaciones de los trabajadores y en parte al desinterés de las élites gobernantes. Un ejemplo típico de la distancia entre lo establecido y la práctica son los salarios mínimos. Según el art. 123 constitucional, “los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”. En 2009, los salarios mínimos generales fluctúan, según la zona del país, entre 51.95 y 54.80 pesos (unos 4 dólares) por día, cantidad que ante el nivel de precios prevaleciente hace irrisorio el dictum constitucional.

Los derechos económicos y sociales son mucho más accesibles para quienes laboran en el sector formal de la economía (principalmente administración pública y empresas privadas grandes) y sus familias. Éstos disfrutaban de cierta seguridad en el empleo, suelen estar afiliados a sindicatos, y son derechohabientes de instituciones de seguridad social que les proveen seguro médico, sistemas de pensiones, y acceso a créditos para vivienda. Los derechohabientes de las distintas instituciones

de seguridad social sumaban 57,909,000 personas en 2005 (INEGI, 2007: 147).

En cambio, aquéllos que trabajan en la agricultura y en el sector informal de la economía por lo general no cuentan con tales beneficios, aunque últimamente han tenido la oportunidad de afiliarse con una cuota módica al llamado Seguro Popular. Según una estimación, en 2005 el Seguro Popular habría alcanzado 11,405,000 de derechohabientes (INEGI, 2007: 147), y en 2006 incluía a 5.1 millones de familias (Seguro Popular, 2009).

Los pobladores de áreas rurales y urbanas empobrecidas, los indígenas y los migrantes internos tienen escaso acceso al ejercicio de derechos económicos y sociales. Puede estimarse que estos suman unos 30 millones de mexicanos, que carecen totalmente de estabilidad laboral y de seguridad social. De ingreso bajo y sin capacidad económica para afiliarse al Seguro Popular o para acceder a una vivienda digna, tienen además dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido y recreación. Para su subsistencia, muchos de ellos dependen en buena medida de los subsidios y apoyos que otorgan los programas gubernamentales de combate a la pobreza.

Estas distinciones se hacen claras en la Figura 4.0.a, donde se advierte que una proporción importante de la población ocupada percibe un ingreso inferior al salario mínimo, y que incluso existe un buen número de trabajadores no remunerados o que no percibe ingreso monetario. Buena parte de estos últimos son “propineros”: personas que realizan alguna labor –a menudo no solicitada– con la esperanza de recibir una gratificación; otros reciben su ingreso solamente en especie (p. ej., vivienda o alimentos), otros más son familiares de propietarios de pequeñas unidades económicas, de los cuales dependen para su subsistencia. En 2006, la población económicamente activa era de 43,575,500 personas, de las cuales estaban ocupadas 42,197,800; de estas últimas, 2,057,300 eran empleadores y el resto trabajadores de diversa índole (INEGI, 2007: 211 y 220).

FIGURA 4.0.A

Población ocupada en 2006, por posición y nivel de ingreso

Posición	Número	Nivel de ingreso mensual	Número
Empleadores	2,057,300	Sin ingreso monetario	3,663,200
Trabajadores por cuenta propia	9,606,100	Hasta 1 SM	5,648,600
Trabajadores subordinados y remunerados	27,592,000	>1 a 2 SM	8,890,000
Trabajadores no remunerados	2,942,400	>2 a 3 SM	9,344,600
		>3 a 5 SM	4,861,300
		>5 SM	4,861,300
		No especificado	2,293,500
Totales	42,197,800		42,197,800

Nota: SM significa salario mínimo (en 2009 equivale aproximadamente a \$ 1,550, unos 120 dólares, al mes).

Fuente: Construcción propia, a partir de INEGI (2007: 220-221).

4.1 Acceso al trabajo y a la seguridad social: ¿En qué medida el acceso al trabajo o a la seguridad social están disponibles para todos sin discriminación?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”, establece el art. 123 constitucional, aunque este derecho depende en realidad del mercado de trabajo. El mismo artículo establece dos grandes categorías de trabajadores: los del sector privado que tengan contrato de trabajo, y los del sector público federal y de los Estados de la república. Aunque la Ley Federal del Trabajo (LFT) rige para todos los trabajadores del sector privado, tengan o no contrato escrito, los que no lo tienen ven disminuida su capacidad de hacer valer sus derechos al no contar con sindicatos o recursos legales y materiales para su defensa.

La LFT establece las condiciones mínimas de trabajo para todo el sector privado. Señala que solo excepcionalmente se puede contratar a un trabajador en forma diferente a la del tiempo indeterminado, aunque acepta contrataciones por obra y tiempo determinados, que en la práctica son muy frecuentes. Prohíbe el trabajo infantil (que sin embargo se practica), así como el trabajo esclavo, y limita las jornadas máximas de trabajo. Garantiza salarios mínimos, aguinaldo anual, cuota para vivienda, reparto de utilidades, vacaciones y derecho a la seguridad social. Establece el principio de no discriminación, entre otros por género, así como la disposición de “a igual trabajo igual salario”. Sin embargo, la LFT no contempla disposiciones acerca de la intensidad del trabajo ni sobre la participación de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas.

Por su lado, los trabajadores del sector público se rigen por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado,

que en lo general otorga mayor seguridad en el empleo y mayores prestaciones que la LFT.

Los trabajadores despedidos sin causa justificada pueden demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje su reinstalación o bien una indemnización; esto hace que usualmente el despido sea difícil y oneroso para las empresas. Los trabajadores despedidos por causa justificada (principalmente insubordinación y falta de disciplina del trabajador) no tienen derecho a una indemnización.

Todos los asalariados tienen derecho a la seguridad social. Ésta abarca principalmente el cuidado de la salud y los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, cesantía y muerte; además, se debe de proveer de guarderías infantiles a las madres trabajadoras. La seguridad social de los trabajadores del sector privado está a cargo del IMSS, y la de los del sector público federal a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); ambos son entes tripartitos, supuestamente conducidos por sindicatos, empresarios y Estado, pero en realidad gestionados casi exclusivamente por este último. Existen además otras instituciones de seguridad social para trabajadores de los Estados, militares y petroleros, entre otros. En 1992 se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), destinado al pago de pensiones mediante cuentas individuales a los trabajadores del sector privado; en 2007 se reformó la Ley del ISSSTE, para introducir también en este sistema las cuentas individuales para pago de pensiones.

No existe en México, salvo desde 2007 en el Distrito Federal, un seguro de desempleo. Diversos programas de capacitación laboral, a menudo acompañados de una beca, funcionan a la vez como una forma disfrazada de seguro de desempleo que busca ser un mecanismo de reinserción laboral.

El salario mínimo es establecido anualmente por una comisión nacional tripartita entre gobierno, empresariado

y sindicatos. En las empresas en que existen sindicatos, lo normal es que tengan contratos colectivos de trabajo, que usualmente determinan salarios superiores al mínimo, así como condiciones de trabajo más favorables.

Sin embargo, el anterior panorama legal, que da la impresión de amplias protecciones laborales y extensión de la seguridad social, contrasta con la práctica:

- 1) La seguridad en el puesto de trabajo se reduce, primero, por la escasa cobertura de la sindicalización, en particular en el sector privado (solo 10% de los asalariados están sindicalizados); segundo, por la débil protección que la mayoría de los sindicatos proporcionan a sus afiliados; tercero, por la forma en que funcionan las Juntas de Conciliación y Arbitraje, órganos tripartitos entre gobierno, empresarios y sindicatos, pero normalmente controladas por el gobierno en acuerdo con los representantes sindicales a favor de las empresas; cuarto, por lo prolongado de los juicios laborales, que implican gastos de abogados para el trabajador; quinto, por la frecuente inexistencia de contratos escritos.
- 2) La caída acumulada de los salarios reales. La comisión que anualmente fija los salarios mínimos está en realidad controlada por el gobierno, que hace prevalecer intereses macroeconómicos de control de la inflación sobre los montos necesarios para la sobrevivencia de los trabajadores. Por esta razón, en términos reales los salarios mínimos generales disminuyeron consistentemente desde 1976 hasta 2000. Entre 2000 y 2006 crecieron en 4.3% real, pero esto no logró remontar la caída acumulada: entre 1993 y 2006 la disminución real es del 33.3%. De igual forma; los salarios contractuales, que se establecen en cada contrato colectivo de trabajo en negociaciones particulares entre empresas y sindicatos, crecieron en promedio 4.1% real entre el 2000 y el 2006, pero siguen deteriorados en 20.9% con relación a 1993. Mejor suerte corrieron las remuneraciones medias en la manufactura, que incluyen salarios y prestaciones: entre el 2000 y el 2006 crecieron en forma real en 6%, pero siguen inferiores a 1993 en 4.2%.
- 3) Sólo 46.7% de los trabajadores cuenta con contrato escrito (Reforma, 5/4/09: 2). El porcentaje de asalariados sin prestaciones de ningún tipo aumentó entre el 2000 y el 2006 de 39.3% a 41.1%. Adicionalmente, 59.8% de la PEA no cuenta con derecho a pensión. Los trabajadores asalariados con jornadas superiores a la máxima de 48 horas semanales sumaban en 2007 el 26.8% del total (INEGI, 2007b). Habría que añadir que el 22.8% del total de la población ocupada que son trabajadores por cuenta propia no tiene suficientes garantías de tipo legal.

4) Los programas gubernamentales de apoyo a los solicitantes de empleo (bolsa de trabajo, sistema de información de plazas, observatorio laboral para detectar las profesiones y especialidades más demandadas en el mercado de trabajo, ferias del empleo y recientemente incentivos fiscales a las empresas que ofrezcan un primer empleo) tienen recursos y efectividad limitados, persistiendo como problema principal los empleos precarios.

5) Investigaciones académicas rigurosas prueban que la discriminación (diferencias negativas para las mujeres en igualdad de empleos) y la segregación (empleos exclusivos para mujeres) por género son una práctica común. Algunas de estas investigaciones calculan una diferencia salarial del 20% entre hombres y mujeres para la misma ocupación (Salas, 2006: 55).

En síntesis, las leyes del trabajo y de la seguridad social ven limitada su eficiencia por la corrupción y la coincidencia de intereses de las autoridades encargadas de la supervisión de las normas con las empresas, tanto en el ámbito de la justicia laboral, como en el de la seguridad social, de tal forma que la evasión de la normatividad es una de las causas más importantes de la falta de protecciones.

4.2 ¿En qué medida las necesidades vitales básicas, incluidas una alimentación adecuada, vivienda y agua potable están efectivamente cubiertas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Aunque ha aumentado en la última década, la cobertura de alimentación, vivienda y agua potable no llega todavía al 100%.

Como fue señalado en el punto 0.4, 19.5 millones de mexicanos viven en condiciones de pobreza alimentaria en 2009. En 2002-2004 un 5% de la población padecía desnutrición, porcentaje igual al registrado en 1990-92 (World Bank, 2007). En 1999 un 16.1% de los niños de 5 a 11 años presentaba una talla por debajo de la correspondiente a su edad, y la prevalencia de anemia para los niños en este mismo rango de edad era del 19.5% (INSP, 2001: 10). En particular, “la situación nutricional de los indígenas es grave; no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, y en las regiones con mayor presencia indígena, las formas moderada y severa de desnutrición crónica incluso han mostrado incrementos (PEF, 2007: 199).”

La falta de ingresos es uno de los factores más relevantes en el acceso a una dieta adecuada. Estudios sobre la alimentación en México señalan que el origen de la energía alimentaria guarda una relación con el ingreso (Martínez Jasso y Villezca Becerra, 2003: 26-36). En la estructura del gasto de los hogares, el porcentaje en alimentos y bebidas es de 29.9%, con

grandes fluctuaciones: el 10% de hogares más pobres destina 55% de su gasto corriente monetario a alimentación, mientras que el 10% de hogares más ricos destina tan sólo el 17% a este rubro. Por otra parte, el gasto en alimentación del 10% más pobre representa tan sólo el 1% del gasto nacional en alimentos (INEGI, 2000: 475 y 478-479).

La constitución (art. 4) establece que “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”, lo cual no se cumple cabalmente: existe un déficit de 2.1 millones de viviendas (PEF, 2007: 135). En 2005 existían 24,006,357 viviendas, de las cuales 86.7% contaban con drenaje, 87.8% con agua potable, y 96.6% con energía eléctrica (INEGI, 2007: 66). Aunque la cobertura de agua potable aumentó de 84.4% a 89.2% de la población entre 1995 y 2005, en este último año sólo 65.3% disponía de ella dentro de su vivienda (PEF, 2007: 133). En sentido contrario, la disponibilidad de agua disminuyó de 4,841m³/año por habitante en 2000, a 4,573 en 2005 (PEF, 2007: 236). Muchas de las viviendas tienen carencias de otros tipos, como falta de pisos firmes o muros y techos sólidos.

Como forma de paliar esta situación, los programas gubernamentales de combate a la pobreza han venido otorgando apoyos económicos destinados para alimentación, educación y salud de las familias más vulnerables. En el bimestre enero – febrero de 2008, un total de 4,947,875 familias fueron beneficiadas con dichos apoyos.

Este panorama sugiere que se han hecho y se están haciendo esfuerzos en materia de alimentación, vivienda y agua potable. Pero se está lejos todavía de dar cabal cumplimiento al art. 4 constitucional, que señala que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.”

4.3 ¿En qué medida se encuentra protegida la salud de la población en todos los aspectos y etapas de la vida?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud”, establece el art. 4º constitucional, que se reglamenta a través de la Ley General de Salud y otra legislación federal y local en la materia. Los servicios de salud son accesibles para la gran mayoría de la población, aunque con profundas diferencias en su calidad.

Las personas que poseen recursos para acceder a la atención médica privada generalmente reciben el mejor y más pronto cuidado. Los empleados en el sector formal y sus familias disponen de seguro médico y pueden esperar una atención de calidad razonable.¹⁴ También disponen de seguro médico, en este caso de calidad algo menor, las

personas voluntariamente inscritas en el llamado Seguro Popular, así como los niños nacidos desde el 1 de diciembre de 2006, que hasta los cinco años de edad cuentan con el Seguro para una Nueva Generación. Finalmente, quienes no cuentan con aseguramiento pueden acceder gratuitamente a la red pública de servicios de salud, la cual generalmente se encuentra saturada y experimenta desbaste de equipos y medicinas.

Dentro de este marco, se han dado avances importantes: entre 1995 y 2005 la mortalidad materna se redujo de 83.2 a 63.3 por cada cien mil nacimientos, la mortalidad infantil de 27.6 a 18.8 por cada mil nacimientos, mientras que la esperanza de vida al nacer creció de 72.5 a 75.4 años y la cobertura de vacunación en niños menores a un año aumentó del 87.9 al 95.4% (PEF, 2007: 158). Entre 2000 y 2005 el número de unidades médicas del sector público creció 5.8%, mientras que la capacidad instalada en camas presentó incrementos de 4 y 7% en las instituciones del sector público y privado, respectivamente. El número de consultorios en el sector público creció un 8% en ese mismo periodo (SINAIS, 2008). Por otro lado, los planes de vacunación y de medicina preventiva han sido bastante efectivos: en 2005 se realizaron 82,984,000 inmunizaciones (INEGI, 2007: 161).

Sin embargo, si se considera a Japón como líder en calidad y cobertura sanitaria se puede observar en la Figura 4.3.a que México presenta rezagos importantes, y sólo tiene un indicador similar a Japón: el número de médicos por cada mil habitantes.

Entre las regiones se puede notar una desigualdad marcada en el acceso a servicios de salud: el D.F. cuenta con 2.83 médicos por cada 1,000 habitantes, y el Estado de México sólo 0.65. En el caso de camas censables, el D.F. tiene 1.82 por cada 1,000 habitantes mientras que Michoacán dispone de 0.51, Chiapas de 0.37 y el Estado de México de 0.40 (SSA, 2005). Respecto de morbilidad y mortalidad también es observable la disparidad entre las entidades federativas: Oaxaca presenta 25.1 defunciones por cáncer cérvico-uterino (por cada 100 mil habitantes), y Nuevo León sólo 9.9, cuando la media nacional es de 16.2 (SSA, 2005).

FIGURA 4.3.A
**Indicadores comparados de salud,
México y Japón**

Indicadores	Japón	México
Médicos (por cada mil hab.)*	2	2
Enfermeras (por cada mil hab.)*	7.8	0.9
Farmacéuticos (por cada mil hab.)*	1.21	0.03
Camas de hospital (por cada mil hab.)*	23	1
Gasto total en salud (% PIB)	7.8	6.5
Gasto per cápita en salud (usd anuales)	2,292	304

* Para el año 2000, el resto de los datos es de 2004.
Fuente: Elaboración propia, a partir de WHO (2007).

¹⁴ A través del IMSS, ISSSTE y otros institutos similares.

También existe disparidad en términos de grupos sociales. Las personas con discapacidad y los enfermos mentales no tienen una atención especializada de calidad. Las personas que habitan en municipios marginados tienen una posibilidad de enfermar mayor que el resto: 1.7 veces los hombres y 1.5 veces las mujeres (PEF, 2007: 160). Los indígenas tienen condiciones de salud inferiores a las de la población general, como muestra la Figura 4.3.b.

FIGURA 4.3.B

México, indicadores comparados de salud, indígenas y población general

Indicadores	General	Indígenas
Índice de salud (del IDH)	0.8491	0.7380
Esperanza de vida (años)	76	73
Derechohabiencia a sistemas de seguridad social (%)	41	13.2

Fuente: Elaboración propia, a partir de PNUD-CDI (2006) y CONAPO (2002).

4.4 ¿En qué medida está generalizado el derecho a la educación y cuánta cobertura por niveles ofrece, incluyendo la educación sobre derechos y responsabilidades de los ciudadanos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

El art. 3º constitucional establece que “todo individuo tiene derecho a recibir educación”. La educación preescolar, primaria y secundaria es obligatoria, y gratuita en el caso de las escuelas públicas; se permite además la educación privada. Aunque el número de niños y jóvenes que asisten a la escuela se ha incrementado sustantivamente desde mediados de la década de 1990, tal obligatoriedad no es totalmente efectiva: en el ciclo escolar 2007-2008, la cobertura de la educación preescolar asciende a 66.9%, la de primaria a 94.1%, y la de secundaria a 87.0%. La educación media-superior y superior no son obligatorias; su cobertura alcanza a 58.6% y 25.2%

respectivamente. Entre los mayores de 15 años, subsiste un 6.3% de analfabetismo (INEE, 2006: 35-36), y el promedio de escolaridad es de 8.5 años (Presidencia, 2007), equivalente a tercero de secundaria.

Medido como porcentaje del PIB, entre 1995 y 2007 el gasto educativo público creció moderadamente, de 4.7% a 5.3%, mientras que el privado lo hizo exponencialmente, pasando de 0.2% a 1.6% (Presidencia, 2007: 275). El gasto educativo total en 2007, de 6.9% del PIB, fue mayor que el 5.8% promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). No obstante, tanto el gasto por estudiante como la proporción del gasto en infraestructura son mucho menores que el promedio de los países de la OCDE (cfr. Figura 4.4.a)

Apoyos públicos como el Programa de Educación, Salud y Educación (PROGRESA, del presidente Zedillo, 1994-2000) y Oportunidades (del presidente Fox, 2000-2006) han facilitado el acceso a la educación. Dentro de estos programas, en el ciclo escolar 1997-98 se otorgaron 101,100 becas para educación básica, cifra que en 2007-2008 se incrementó a 6,136,200 (Presidencia, 2007). Adicionalmente, en 2007-2008 se otorgaron 337,900 becas para estudiantes del nivel superior.

El énfasis gubernamental ha consistido en ampliar el acceso a la educación más que en mejorar su calidad. No obstante, “el rezago en educación básica se estima en más de 30 millones de personas de más de 15 años que no concluyeron, o que nunca cursaron, la primaria o secundaria” (PEF, 2007: 175). Adicionalmente, “el sistema de educación indígena presenta severas deficiencias en la calidad de los servicios” (PEF, 2007: 178). Evaluaciones internas difundidas por la SEP, así como estudios realizados por instituciones como la OCDE, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la UNESCO han puesto el acento en la necesidad de elevar la calidad educativa.

Estos resultados exigen, por un lado, efectuar una evaluación sobre el financiamiento que se está ejerciendo a fin de hacer más eficientes los servicios educativos y, por otro lado, efectuar una reforma educativa de fondo.

FIGURA 4.4.A

Comparación del gasto educativo, México y OCDE, 2002

	Gasto por estudiante (en dólares)				Proporción del gasto destinado a infraestructura educativa	
	Primaria	Secundaria	Nivel medio	Superior	Primaria y secundaria	Medio Superior
México	1,694	1,602	2,564	5,778	3.1%	3.1%
OCDE	5,832	6,909	7,884	11,100	9.0%	10.7%

Fuente: Construcción propia, a partir de OECD (2007: 186 y 281).

4.5 Libertad sindical: ¿Cuánta libertad tienen los sindicatos y otras asociaciones de trabajadores para organizarse y representar los intereses de sus miembros?

MUCHA	BASTANTE	ALGUNA	POCA	MUY POCA
-------	----------	--------	-------------	----------

El derecho de asociación en sindicatos está regulado por el art. 123 constitucional, por la LFT (para empresas privadas y paraestatales), por la Ley Federal del Trabajadores al Servicio del Estado (para los de los poderes públicos) y por diversos regímenes especiales. Los trabajadores de confianza (managers) no pueden formar sindicatos.

Para formar un sindicato se requiere contar con un mínimo de 20 trabajadores afiliados de edad superior a los 14 años. La contratación colectiva está reservada solamente a los sindicatos que se rigen por la LFT. Esos sindicatos tienen el derecho de exigir de las empresas la firma de un contrato colectivo de trabajo. Los asuntos que conciernen a los sindicatos son supervisados en el nivel federal por las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y por la Secretaría del Trabajo, en el nivel estatal por la Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y las secretarías de trabajo de las entidades federativas.

Todo sindicato, así como sus comités ejecutivos, debe registrarse ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). En cuanto al gobierno interno de los sindicatos, la ley es muy flexible con respecto de los estatutos que los rigen: no requiere el voto universal y directo de los afiliados para elegir dirigentes, ni para la firma de contratos o el estallamiento de huelgas. La autoridad vigila en todo caso que se cumpla con los estatutos que establece el propio sindicato.

En el sector público y privado es frecuente la práctica de que la empresa o institución sólo puede contratar trabajadores propuestos por el sindicato. Además, se permite la vigencia de la “cláusula de exclusión” (*close shop*): según ésta, es necesario ser miembro del sindicato para ser trabajador de la empresa o dependencia.

La ley garantiza el derecho de huelga, en cuyo caso no hay arbitraje obligatorio pero sí un proceso obligado de conciliación que presupone un procedimiento detallado para llegar al estallamiento. Las causales legales de huelga más importantes son: la firma de nuevo contrato colectivo de trabajo, violaciones al contrato existente, y “desequilibrio entre los factores de la producción”. Las Juntas de Conciliación, organismos tripartitos, dan seguimiento a las huelgas desde su emplazamiento, evaluando si se cumple con la ley; en caso contrario las Juntas pueden declararlas como ilegales o inexistentes.

Los trabajadores al servicio del Estado regulan sus relaciones laborales por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado y por las llamadas Condiciones Generales de Trabajo, emitidas por el titular de la dependencia y tras “escuchar” la opinión del sindicato. Para estos trabajadores hay tribunales especiales de conciliación y arbitraje. Puede haber

más de un sindicato por empresa o dependencia del Estado, pero sólo el mayoritario negocia las relaciones laborales.

Entre 2000 y 2006 el porcentaje asalariado de la población ocupada casi no cambió, de 63.5% a 65.3%. Sin embargo la tasa de sindicalización de los asalariados mayores de 14 años ha venido disminuyendo desde inicios de la década de 1990, cayendo de un 13.6% en dicho año al 10% en 2002. Esta caída ha sido particularmente dramática en el sector industrial, al pasar de 22.1% en 1992 a 11.6% en 2002. Las cifras anteriores se reflejan en el porcentaje de trabajadores asalariados que revisan colectivamente sus contratos de trabajo, que en 2006 fue de solamente 9.8%.

El Congreso del Trabajo, central sindical tradicionalmente aliada del Estado, ejerce un cuasi monopolio de la representación de los trabajadores: en 2006 controlaba el 80% de los contratos colectivos de trabajo. Históricamente se llamó “pacto histórico entre sindicatos corporativos y gobierno” al establecido después de la revolución mexicana, que implicó intercambios de paz social y laboral por parte de los sindicatos a cambio de protección estatal al monopolio de la representación. A pesar del cambio de partido gobernante en el año 2000, los términos de este pacto parecieran reproducirse hasta la actualidad, impactando en el bajo número de huelgas de jurisdicción federal, que en 2008 fue de sólo 21 (Rivero, 2009: 5). En otras palabras, la libertad de huelga, garantizada por las leyes, se ve frenada por la relación corporativa entre sindicatos y Estado. En cambio, los conflictos obrero-patronales individuales, que pueden no pasar por los sindicatos, se han mantenido muy elevados: en 2007 fueron 41,209 sólo en el ámbito federal.

Otro problema endémico en el sindicalismo mexicano ha sido históricamente el de la falta de democracia interna y el control de estas organizaciones por el Estado. Desde el punto de vista legal este control se concretiza desde el registro de un sindicato o de su dirigencia ante la Secretaría del Trabajo; aunque tal registro supone un simple trámite administrativo, la autoridad puede favorecer a unos y obstaculizar a otros, dado que la ley no especifica la forma de elección de los dirigentes sindicales. Los procedimientos de contratación colectiva y de huelga tienen las mismas restricciones: se realizan formalmente ante las Juntas de Conciliación tripartitas, en las cuales la representación obrera esta monopolizada por el Congreso del Trabajo. Esto se refleja en el extendido fenómeno de los sindicatos y contratos de protección, que sirven como preventivos ante eventuales intenciones de los trabajadores de formar un sindicato independiente; estos sindicatos de membrete creados por líderes sindicales, gerencias patronales y autoridades del trabajo, son el 92% de los sindicatos en el país (Bouzas, 2007).

Es decir, democracia interna en los sindicatos, representatividad de los mismos de los intereses de sus agremiados y ejercicio sindical de protección de los obreros, han funcionado históricamente en forma muy defectuosa. Las tendencias

no han mejorado con el cambio de partido en el gobierno, y la presencia de sindicatos independientes del Estado sigue siendo minoritaria y débil.

4.6 ¿En qué medida la normativa sobre dirección de empresas es rigurosa y transparente y en qué medida la normativa sobre las grandes empresas se ha establecido en función del interés general?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

No hay muchas normas en materia de gobierno corporativo, o sea el de las grandes empresas. Las que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores están obligadas a publicar sus balances, anunciar sus planes, llamar a asambleas de accionistas, y elegir sus directivas conforme a sus estatutos publicados. No hay otros requerimientos legales para que las empresas revelen información al público. La Ley de Competencia Económica fomenta la libre competencia y procura evitar la concentración de los mercados en manos de pocas empresas.

Todas las unidades económicas, sin importar su tamaño o sector de actividad, están obligadas a proveer información –exclusivamente para fines estadísticos– al Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Deben sujetarse a las leyes que protegen a los consumidores y al medio ambiente, así como las relativas a seguridad y salud en el trabajo. Las empresas privadas deben presentar anualmente una declaración de riesgos de trabajo al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), así como repartir 8% de sus ganancias netas entre sus trabajadores.

4.7 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

Los programas de combate a la pobreza, junto con las remesas de los migrantes a los Estados Unidos y varios años de estabilidad económica, permitieron reducir la pobreza desde fines del siglo xx, aunque ésta volvió a incrementarse entre 2006 y 2008. En 2008 el gobierno federal lanzó una estrategia de combate a la pobreza denominada “Vivir mejor”, que integra 17 programas manejados por cuatro secretarías de Estado. La estrategia comprende tres ejes: desarrollo de capacidades (mediante mejoras en salud, educación y alimentación); mayor acceso al empleo formal; y creación de una red de protección social para evitar la vulnerabilidad de los más pobres ante contingencias económicas o ambientales. Se propone como retos para 2012: reducir 30% la pobreza alimentaria y 25% la desnutrición infantil; atender a medio millón de niños menores de cuatro años en estancias infanti-

les; dotar de piso firme a 1.5 millones de familias, y llevar agua y drenaje a 90% de los hogares en zonas urbanas marginadas (Reforma, 29/4/08: 6). En la actualidad, estos programas generalmente consideran a la madre como jefa de familia y por ende es ella quien recibe los subsidios gubernamentales, con la condición de que sus hijos asistan a la escuela y visiten regularmente un centro de salud.

Toda posible reforma a la LFT, que data de 1931, ha sido bloqueada desde dos flancos. Uno es el de los líderes sindicales, que temen que una reforma podría contribuir a democratizar los sindicatos y por lo tanto suprimir o reducir el poder de las burocracias sindicales. Otro es el de los trabajadores organizados en sindicatos independientes, que temen que una reforma podría conculcar sus derechos en aras de la productividad y la flexibilidad laborales.

Las reformas al sistema de pensiones han suscitado importante oposición. En la década de 1990, las pensiones del sector privado transitaron desde el antiguo esquema de reparto o de solidaridad, a uno basado en cuentas individuales de ahorro para el retiro. En 2007, se adoptó un esquema similar para las pensiones del sector público federal: para proteger sus derechos adquiridos según el esquema anterior, cientos de miles de empleados públicos recurrieron a la justicia, y otros miles se manifestaron en la vía pública.

Durante el gobierno del presidente Fox, el Congreso estableció que el 8% del PIB debe destinarse a la educación, meta hacia la cual se ha avanzado pero no alcanzado. En el ámbito de la educación básica, hay varias innovaciones. Desde hace varios años se vienen aplicando pruebas de rendimiento escolar, orientadas a mejorar el desempeño de los docentes y la calidad de las escuelas. En mayo de 2008, el ejecutivo federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) firmaron la Alianza para la Calidad Educativa, que contempla cinco ejes: modernización de los centros escolares, calidad y mejor desempeño del personal docente, evitar la deserción escolar por motivos económicos, desarrollo de capacidades, y consolidar a la evaluación como un mecanismo de perfeccionamiento de las políticas educativas. A partir del ciclo 2008-2009, volvió a fortalecerse la educación sobre valores democráticos, para lo cual se imprimieron 16 millones de libros de texto de Formación cívica y ética. En el ámbito de la educación superior, destaca la creación de universidades interculturales, orientadas a jóvenes indígenas; se han creado ya cuatro de ellas, y hay trabajos para crear o reconvertir otras cinco.

La Ley para la Reforma del Estado contempla el tema de las *garantías sociales*. Para que éstas se hagan efectivas, es necesario un mayor cumplimiento y vigilancia por parte del Estado, así como la participación social en el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas sociales, en temas como educación, salud, vivienda, alimentación, medio ambiente, derechos laborales, derechos indígenas, derechos de las mujeres y de los grupos vulnerables. En el ramo laboral y sindical, la propuesta de reforma sugiere fortalecer la

democracia y la libertad sindicales pero también la flexibilidad laboral y la institucionalización de formas inestables de empleo. Lamentablemente, en 2008 expiró sin resultados el plazo que el propio Congreso se había fijado para legislar en esta materia.

Referencias

- Bouzas, José Alfonso (ccord.), 2007: *Contratación colectiva de protección en México*, ORIT, México.
- CONAPO, 2005: Consejo Nacional de Población, "Envejecimiento de la población mundial", disponible en www.conapo.gob.mx/publicaciones/enveje2005/enveje01.pdf, a noviembre de 2006.
- INEE, 2006: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, "Informe anual", 2006, México.
- INEGI, 2001: *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*, Aguascalientes.
- INEGI, 2007: *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. Edición 2006*, INEGI, Aguascalientes.
- INSP, 2001: Instituto Nacional de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Nutrición 1999. Estado nutricional de niños y mujeres en México. Año: 1999*, México.
- Martínez Jasso, Irma, y Pedro A. Villezca Becerra, 2003: "La alimentación en México: un estudio a partir de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares", en *Notas. Revista de Información y Análisis*, núm. 21.
- OECD, 2007: Organization for Cooperation and Economic Development, *Education at a glance: OECD indicators*, París.
- PNUD-CDI, 2006: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, "Informe sobre Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas de México", noviembre, México.
- Presidencia de la República, 2007: *Primer Informe de Gobierno 2007, Anexo Estadístico*.
- Reforma. Un periódico de la ciudad de México.
- Rivero, Arturo, 2009: "Caen huelgas a nivel histórico", en *Reforma*, 26 de enero.
- Salas, C., 2007: *La situación del trabajo en México*, Plaza y Valdés-UAM, México.
- Seguro Popular, 2009: información disponible en: www.seguropopular.salud.gob.mx/contenidos/seguropopular/seguropopular.html, al 15 de enero.
- SSA, 2005: Secretaría de Salud y Asistencia, "Quinto informe de Labores", disponible en: www.salud.gob.mx/unidades/evaluacion/informe_labores/2005/inf_labores2005.htm, al 15 de enero de 2008.
- SEDESOL, 2008: "Indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del Programa de Oportunidades (por entidad federativa)", disponible en: www.oportunidades.gob.mx/indicadores_gestion/Ind_mar-abr08_ene-feb08.xls, al 15 de diciembre.
- SINAIS, 2008: Sistema Nacional de Información en Salud, "Datos de infraestructura", disponible en: sinais.salud.gob.mx/infraestructura, al 15 de enero de 2008.
- WHO, 2007: World Health Organization, "Core Health Indicators", disponible en: www.who.int/whosis/database/core/core_select.cfm, al 15 de septiembre de 2007.
- World Bank, 2007: "World Development Indicators", CD-ROM.

5 Elecciones libres y honestas

5.0 ¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?¹⁵

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”, ordena la constitución (art. 41). Aunque desde 1917 se han celebrado elecciones periódicas sin interrupción alguna, fue apenas a finales del siglo xx que las mismas se tornaron realmente libres y auténticas, al establecerse condiciones equitativas de competencia por el voto ciudadano.

La transformación del sistema electoral, junto con el creciente acceso a fuentes plurales de información, otorgó a los ciudadanos la posibilidad de elegir libremente a sus autoridades ejecutivas, legisladores y ayuntamientos. Tal libertad de elegir quedó evidenciada principalmente en las elecciones presidenciales de 2000. En esa ocasión, apenas cerrados los comicios, tanto el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) como el propio Presidente de la República anunciaron el triunfo del opositor Vicente Fox Quesada. Se produjo así, sin disturbios ni impugnaciones, el primer y único cambio de partido en el gobierno federal desde 1929 a la fecha.

La imparcialidad y credibilidad de las instituciones electorales fueron severamente cuestionadas tras las elecciones presidenciales de 2006, ganadas por escaso margen por el Partido Acción Nacional (PAN). El proceso electoral fue denunciado como fraudulento y amañado por el segundo candidato más votado y los tres partidos políticos que lo apoyaron. Tal cuestionamiento encontró credibilidad entre

sectores importantes de la ciudadanía: La opinión pública positiva sobre el IFE, que había alcanzado 70% en marzo de 2006, antes de las elecciones, cayó a 52% en noviembre de 2007, y se recuperó parcialmente a 55% en febrero de 2008 (Reforma, 2008), luego de aprobarse una reforma electoral que procura más equidad entre los partidos y proscribire la intervención de agentes gubernamentales y extra-partidistas en los procesos electorales.

En otro aspecto, la tendencia decreciente de la participación electoral sugiere la existencia de un distanciamiento entre la élite política y la ciudadanía a la que ésta debiera representar. Los avances en material electoral no han sido acompañados por mecanismos eficaces de control ciudadano sobre los gobiernos o sobre las políticas públicas, que –pese a logros significativos en estos campos– permanecen en esencia en manos de una élite política restringida en número y en buena medida desprestigiada ante la opinión pública. Al respecto, el gobierno federal sostiene que:

“Es fundamental que la realidad tangible del sufragio efectivo en la vida de los mexicanos pase a constituir una democracia efectiva, de modo que se reduzca la brecha que separa a los ciudadanos y a sus representantes” (PEF, 2007: 35-36).

En efecto, predomina en México la percepción de que, aun si los ciudadanos son libres de elegir, luego del acto comicial su capacidad de controlar a los electos y de ejercer influencia sobre las políticas públicas es muy limitada. La integración plural de los legislativos federal y estatales y de los ayuntamientos; la creación por parte de los legislativos de sus propios entes de fiscalización de las finanzas públicas; la probabilidad real de que un partido en el gobierno, sea federal, estatal o municipal, lo pierda en una elección venidera; junto con la prensa libre y la movilización popular, son sin duda formas de control. Sin embargo, no existen en el nivel

¹⁵ Nota: gran parte de los elementos considerados en este capítulo no son aplicables a 419 municipios (de un total de 570) del Estado de Oaxaca que eligen sus autoridades municipales por medio de “usos y costumbres”.

federal (aunque sí en algunas entidades federativas) mecanismos más directos de control, como la iniciativa ciudadana, el referéndum o la revocatoria de mandato. Por añadidura, el principio de no-reelección, si bien por un lado tiene sus virtudes, por otro dificulta el control ciudadano: al no poder reelegirse, tanto ejecutivos como legisladores tienen escasos incentivos para atender de forma preferente las necesidades de sus respectivos electorados.

En suma, México parece un buen ejemplo de “democracia delegativa”: los ciudadanos son libres de elegir a sus gobernantes y representantes, sí, pero poco pueden hacer para controlar lo que éstos hacen y deciden, por lo menos hasta que se produzca una próxima elección (O’Donnell, 1994).

5.1 ¿En qué medida el acceso a los puestos del gobierno y al parlamento está determinado por elecciones competitivas y con qué frecuencia producen las elecciones cambios del partido o el personal en el gobierno?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Tanto las elecciones competitivas como los cambios de partido en el gobierno son fenómenos recientes en México, como resultado de la evolución a la democracia reseñada en la sección 0.1. En la presente sección, se abordarán las reformas a la legislación y las instituciones electorales habidas en las últimas décadas, que han favorecido la competitividad y la alternancia.

Entre las reformas más significativas, destaca la introducción gradual y parcial de la representación proporcional en los Legislativos, que favoreció una integración más plural de los mismos y dio mayor visibilidad a partidos y figuras políticas no-priístas. En 1964 se creó la figura de “diputados de partido” en la Cámara de Diputados, que permitió que partidos políticos con votación escasa ocupasen más escaños. Desde 1979 una fracción (25% en 1979, 40% desde 1988) de dicha Cámara es elegida por representación proporcional. Desde 1983 la Constitución federal dispone que una parte de los ayuntamientos –en los municipios de mayor población– sea elegida por representación proporcional. La representación proporcional, si por un lado facilitó la participación de partidos con votación escasa, por otro dificultó la formación de mayorías en los legislativos, lo cual es particularmente problemático en un país donde las alianzas legislativas no suelen ser estables.¹⁶

Aunque no debe desconocerse la importancia de estos antecedentes, el cambio decisivo de la legislación y las instituciones electorales se produjo después de las controver-

tidas elecciones presidenciales de 1988. Como resultado de negociaciones entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la oposición, en 1989 fue aprobado el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), y el año siguiente fue creado el IFE. En 1996, se otorgó al IFE plena autonomía, se concedió generoso financiamiento público a los partidos registrados, y se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como órgano supremo para resolver disputas en materia electoral.

Por otro lado, la Cámara de Senadores fue transformada con miras a favorecer su pluralidad. En 1994 aumentó a tres (eran dos anteriormente) el número de senadores por cada entidad federativa; dos para el partido ganador de la elección respectiva, y uno para el segundo partido más votado. En 1997 se adicionaron otros 32 senadores, que son elegidos por representación proporcional de entre las listas nacionales presentadas por los partidos o coaliciones.

Los estados acompañaron estos cambios con transformaciones similares en sus respectivas legislaciones e instituciones electorales, que dieron mayor credibilidad a los comicios locales. Paralelamente, se democratizó la elección de autoridades del Distrito Federal. En 1988 se eligió su primera Asamblea de Representantes. En 1994 se emitió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. En 1997 fue creada la Asamblea Legislativa (con mayores poderes que la anterior de Representantes); desde ese mismo 1997 los ciudadanos del Distrito Federal eligen a su Jefe de Gobierno, y desde 2000 a sus “delegados”.

Tales cambios, lejos de ser simplemente cosméticos, tuvieron consecuencias políticas profundas. En 1988, el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados federal, necesaria para aprobar reformas constitucionales, lo que le obligó a negociar éstas con la oposición. En 1989, por primera vez un partido de oposición, el PAN, ganó una gubernatura, la de Baja California, tendencia que continuaría en los años subsiguientes con triunfos opositores en otras gubernaturas, incluyendo la del Distrito Federal. En 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y en 2000 en la Cámara de Senadores; ningún otro partido ha logrado desde entonces obtener mayoría absoluta en ninguna de ambas cámaras. Además, son numerosos los estados en que el partido del gobernador no tiene mayoría en su respectiva legislatura. En 2000 se produjo el primer y único cambio de partido ocurrido desde 1929 en la presidencia de la República.

Finalmente, a partir de 2006, se otorgó a los mexicanos residentes en el exterior el derecho de votar por correo en elecciones presidenciales, previa inscripción en un padrón especial. Muy pocos ejercieron este derecho: de los aproximadamente 11.5 millones de mexicanos que viven fuera del país, sólo 54,780 se inscribieron, y apenas 40,876 emitieron su voto, de los cuales 32,632 fueron válidos (IFE, 2006a: 12).

¹⁶ Salvo por el momento la alianza opositora denominada Frente Amplio Progresista (FAP, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia).

5.2 ¿En qué medida los procedimientos de inscripción en el registro electoral y las votaciones son incluyentes y accesibles para todos los ciudadanos; en qué medida son independientes del control del gobierno y partidos políticos; y en qué medida se encuentran libres de intimidación y abusos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

La inscripción de ciudadanos en el padrón electoral y las votaciones son ampliamente incluyentes, gratuitos y accesibles. A inicios de la década de 1990, el Registro Federal de Electores, integrado a la estructura del IFE, fue encargado de la confección de un nuevo padrón electoral a través de una amplia campaña de empadronamiento. En sus primeros años, el padrón fue objeto de severa vigilancia por parte de los partidos políticos, que temían que el mismo estuviese ya sea “inflado” (incluyendo electores inexistentes) o “rasurado” (suprimiendo electores no-priístas) en favor del PRI. Aunque esas polémicas han sido ya superadas, existe hoy consenso en que el padrón está desactualizado, con numerosos ciudadanos que no han comunicado –pese a continuas campañas para que lo hagan– sus cambios de domicilio y con casi dos millones que han fallecido sin que se los borre todavía del padrón. Para las elecciones de 2006, el padrón electoral incluyó a 71,758,545 ciudadanos, o sea el 95.41% de la población en edad de votar (IFE, 2006b: 19); de los empadronados, 71,374,373 o 99.5 % figuraron en la lista nominal de electores para 2006, es decir contaron con una credencial de elector que los habilitó para votar, y que adicionalmente les sirve como documento de identificación personal en general. Para las elecciones de 2009 el padrón había crecido a 77,806,694 ciudadanos, y la lista nominal a 77,249,755 ó 99.3% de los empadronados (IFE, 2009).

El gobierno federal y los gobiernos estatales no ejercen control alguno sobre los organismos electorales, que en su gran mayoría son institutos autónomos (aunque subsiste en algunos estados la figura de consejos o comisión electorales, igualmente autónomos). Tampoco ejercen control sobre los tribunales electorales, que son independientes. Sin embargo, dado que las legislaturas federal y estatales son quienes eligen a los integrantes de los organismos y tribunales electorales, cada partido procura hacer elegir a personas que considera cercanas; por otro lado, los partidos tienen voz, aunque no voto, en los organismos electorales. En 2008 la Cámara de Diputados –previa reforma constitucional– reemplazó al Consejero Presidente y a cinco consejeros generales del IFE (cuyos encargos originalmente duraban hasta 2010), y además nombró a un nuevo Contralor General del IFE (anteriormente, el contralor era nombrado por el Consejo General del IFE). Esto puede ser considerado como una suerte de sanción a quienes dirigieron el IFE durante el litigioso proceso electoral de 2006, a la vez que una forma de

robustecer el control del legislativo (o sea, de los partidos que lo integran) sobre el organismo electoral. En 2008, consejeros de varios institutos electorales estatales y del Distrito Federal renunciaron o fueron removidos por sus legislaturas. Como sea, la ventaja es que se ha entrado a un modelo de renovación escalonada de miembros del Consejo General del IFE y de algunos institutos electorales locales, que se presume dará mayor continuidad a sus labores.

La intimidación y abusos directos sobre los ciudadanos –salvo incidentes aislados pero a veces graves¹⁷– son ya prácticas del pasado. En 1994 el Código Penal fue reformado para incluir y castigar delitos electorales como violaciones al secreto del sufragio, intimidación y presión a los ciudadanos, y compra o inducción del voto. El mismo año fue creada una Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), que depende de la PGR. La FEPADE resultó incapaz de perseguir en forma eficaz los delitos electorales de importancia (Díaz-Santana, 2002): entre 1995 y 2007, sólo 1,157 personas –o sea, 89 por año– habían sido procesadas por tales delitos; la mayoría de los procesados son simples ciudadanos que obtuvieron o utilizaron credenciales de elector en forma indebida (FEPADE, 2008).

Por otro lado, sí se registran fenómenos de clientelismo y de manipulación del voto. “El porcentaje de votantes en las elecciones federales de 2000 expuestos a cualquiera de las variedades de las prácticas manipuladoras va desde el 4.7%... [a] un 26.1%” según la encuesta que se considere, afirma un estudio (Cornelius, 2002). Otro estudio menciona que unos 7.8 millones de votantes, o sea uno de cada siete, habrían sido alcanzados en 2000 por acciones de manipulación del voto, aunque sólo el 21% de ellas podrían ser consideradas delictivas; destacan el otorgamiento de regalos (7.2% de los ciudadanos) y el condicionamiento de servicios (2%) a cambio de votos, la inducción al voto durante servicios religiosos (3.1%), y presiones en la casilla de votación (2.1%); la novedad consistió en que en esa ocasión fue el PAN el partido que más recurrió a ese tipo de acciones, con 37% del total, superando al PRI (33%), que tradicionalmente había sido el partido que más utilizaba estas prácticas (Aparicio, 2002). Un estudio en preparación sobre el clientelismo en la Delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal, encontró que en las elecciones de 2009 hasta un 20% de los ciudadanos de esa demarcación habrían recibido ofertas de favores para inducir su voto (Cobilt Cruz, mimeo).

¹⁷ Entre los cuales cabe destacar tres casos fatales: en julio de 2004, en Huautla, Oaxaca, militantes priístas mataron a golpes a un dirigente opositor local; en noviembre de 2007, en Jalpan, Puebla, un militante panista resultó muerto a tiros en un enfrentamiento entre panistas y priístas; en el último día de diciembre de 2007, en el municipio de Pluma Hidalgo, Oaxaca, un militante priísta fue asesinado por –entre otros– un ex candidato a la presidencia municipal; en octubre de 2008, un militante priísta fue muerto a tiros –por perredistas, al parecer– en el municipio de La Unión, Guerrero.

5.3 ¿En qué medida el procedimiento de inscripción de partidos y candidatos es limpio y en qué medida tienen éstos acceso adecuado a los medios de comunicación y otras formas de comunicación con los votantes?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Desde la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPEE) en 1978, el registro de partidos ha sido limpio y abierto para aquéllos que cumplan con los requisitos legales, que no son excesivos. Tanto que de hecho ha fomentado en el pasado la creación de partidos “artificiales”, cuya principal meta fue lucrar con los generosos fondos públicos destinados a todos los partidos políticos. Sólo los partidos políticos pueden registrar candidatos a cargos públicos, lo que se practica en forma igualmente limpia y no problemática, salvo en un aspecto: esto anula la posibilidad de candidaturas independientes (excepto en los estados de Sonora y Yucatán, donde sí se permiten).

El acceso de los tres principales partidos políticos a los medios de comunicación ha llegado a ser adecuado y equitativo, pero no es ése el caso con los partidos menores o de nueva creación. Desde 1994, los organismos electorales realizan y publican monitoreos del tiempo dedicado a cada partido o coalición por los noticieros de radio y televisión (TV), lo que induce a éstos a ser equilibrados en su cobertura de las campañas electorales, por lo menos las de los tres partidos principales. Por otro lado, los partidos tienen acceso permanente a tiempos gratuitos en radio y televisión, con base en una fórmula que reparte 30% del tiempo total en forma igualitaria entre todos los partidos con registro, y el 70% restante con base en resultados electorales anteriores. En cuanto al acceso a propaganda pagada en radio y TV, hasta 2007 dependió de la cuantía del financiamiento que cada partido hubiese obtenido, de la forma en qué cada uno de

ellos decidiese gastar tal financiamiento, y de los descuentos o facilidades que las cadenas de radio y TV les ofreciesen. La Figura 5.3.a confirma lo anterior: en las elecciones presidenciales de 2006 las tres principales fuerzas políticas tuvieron un acceso amplio y bastante equilibrado a la propaganda en radio y TV, pero a la vez indica que no fue ese el caso para dos partidos políticos nuevos (PANAL y Alternativa) que contaron con recursos muchos menores para contratar propaganda. Adicionalmente, se desprende del cuadro que no hay una relación clara entre gasto propagandístico en radio y TV y resultados electorales: la fuerza que más gastó (APM) quedó en tercer lugar en la elección presidencial, y a su vez la tercera en gasto (PAN) obtuvo el primer lugar en votos.

Por otro lado, no hay límites cuantitativos a la propaganda partidista en medios impresos, en vía pública, por correo, internet y teléfono, o por circulación de volantes y publicaciones propias de los partidos. Tampoco hay limitaciones a la realización de actos públicos, aunque en ocasiones se producen enfrentamientos entre simpatizantes de fuerzas políticas.

En este contexto de acceso adecuado de los partidos a los medios y los votantes, cabe destacar que también otros agentes han hecho propaganda política indirecta, particularmente contra fuerzas políticas de izquierda. Para evitarlo, a partir de 2008 la contratación de propaganda electoral en radio y TV ha quedado prohibida, tanto para los partidos políticos como para cualquier otro agente. (Además, los gobiernos federal, estatales y municipales no podrán publicitar sus obras o acciones cuando haya campañas electorales.) Por lo tanto, las campañas electorales en radio y TV se realizarán en el futuro exclusivamente a través de tiempos gratuitos asignados por el IFE a los partidos políticos, de acuerdo con la fórmula reseñada (30% igualitario y 70% con base en resultados anteriores). Aunque razonable, esta fórmula limitará el tiempo accesible a partidos pequeños o de creación reciente.

FIGURA 5.3.A

Gasto en medios masivos y propaganda en campañas presidenciales, enero 19 a junio 28 de 2006*

Partido o coalición	Gasto total	Gasto en TV	Anuncios en TV	Anuncios en radio
	(Pesos)		(Número)	
PAN	257,837,990	127,276,523	11,904	106,960
CBT **	383,612,118	267,987,504	16,316	60,410
APM	444,844,809	294,958,728	10,425	59,414
PANAL	26,416,538	19,455,238	1,454	3,368
ALTERNATIVA	6,633,510	4,881,474	206	3,199
Sumas	1,119,344,965	714,559,467	40,305	233,351

* Datos oficiales basados en monitoreos practicados por una empresa contratada por el IFE. Posteriormente, el propio IFE señaló que una gran cantidad de anuncios en radio y TV no habían sido registrados en sus monitoreos.

** Adicionalmente, López Obrador emitió 178 programas de TV de 30 minutos cada uno que lo tuvieron como principal animador, cuyos costos no están incluidos en las cifras del cuadro.

Fuente: IFE, “Reporte final de los monitoreos de promocionales”, citado en *Reforma* (08/17/2006: 4).

5.4 ¿En qué medida el sistema electoral y de partidos políticos ofrece a los votantes una variedad real de opciones; tiene el mismo valor el voto de todos los electores; la composición del parlamento y la selección del poder ejecutivo reflejan fielmente la voluntad del electorado?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

En las elecciones de 2006 y 2009 participaron ocho partidos políticos nacionales, que representan un amplio espectro político-ideológico, dando opciones reales a los votantes (cfr. Figuras 5.4.a y 5.4.b). El sufragio es directo y tiene valor igualitario tanto en términos jurídicos como prácticos.

Visto el número de formaciones políticas, el sistema de partidos podría caracterizarse a primera vista como multipartidista. Sin embargo, en una segunda mirada se revela como básicamente tripartidista, debido a que los partidos se ubican en niveles de desigual relevancia. En el primer nivel se cuentan los tres partidos principales, que son los únicos que captan porciones significativas del voto ciudadano.

Uno de ellos es el PRI. Fundado en 1929 con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR), transformado en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), asumió en 1946 su nombre actual. Desde 1929 fue considerado como el partido “oficial”, que ganó virtualmente todas las posiciones electivas hasta finales del siglo xx. Inspirado originalmente en los principios agraristas y obreristas de la revolución mexicana de 1910-1917, su ideología es en la actualidad difusa, pero puede considerarse genéricamente como de centro nacionalista. Otro es el PAN, fundado en 1939 sobre principios de humanismo cristiano; hacia fines del siglo xx, surgió dentro de ese partido un ala liberal; en general, es considerado como de centro-derecha liberal. En 2000 y nuevamente en 2006, ganó la Presidencia de la República. El tercero es el Partido de la Revolución Democrática (PRD), fundado en 1989 con una posición de izquierda contestataria. Su origen se relaciona con las elecciones presidenciales de 1988, en que el candidato del Frente Democrático Nacional, Cuauhtémoc Cárdenas, fue derrotado por el candidato priísta en comicios señalados por sospechas de fraude.

FIGURA 5.4.A

Partidos políticos nacionales con registro en 2008, algunas características

Partido	Fundación	Orientación ideológica	Membresía	Presencia de gobierno*
Partido Acción Nacional	1939. Compitió por vez primera en las elecciones de 1940	Centro derecha. Coexisten liberales y conservadores católicos. Se valora como un partido de ciudadanos, nacionalista y partidario de la economía de mercado	1 millón 200 mil integrantes entre miembros activos y adherentes. Posee un sitio web para consulta del mismo.	Controla la presidencia desde el año 2000. Posee 7 gubernaturas y es primera fuerza relativa sin mayoría en las dos cámaras del Congreso. Tiene amplia presencia nacional en municipios y congresos locales
Partido Revolucionario Institucional	1946 (aunque su origen data de 1929)	Centro de amplio espectro. En su interior coexisten liberales y socialdemócratas. Se valora como un partido nacionalista de organizaciones populares, partidario de la economía mixta con un fuerte componente estatal y social	No hay cálculos fidedignos acerca de su membresía. Conforme a los resultados de sus comicios internos, se estima entre 2 y 3 millones de afiliados.	Controla 19 gubernaturas en el país. Se mantiene como tercera fuerza en la Cámara Baja y es segunda en el Senado. Tiene presencia amplia en municipios y congresos locales.
Partido de la Revolución Democrática	1989. Su primera participación electoral fue en 1991. Su registro básicamente proviene del que tenía el Partido Mexicano Socialista, aunque parte importante de sus militantes vinieron del llamado Frente Democrático Nacional creado en 1988.	Izquierda moderada. En su interior coexisten socialdemócratas, ex comunistas, liberales. Se valora como un partido nacionalista de organizaciones populares, defensor de la acción reguladora del Estado y los programas de bienestar social.	No se tienen registros confiables de su membresía. Se calcula conforme a sus votaciones nacionales internas que movilizan entre 1.5 y 2.5 millones.	Controla 6 gubernaturas en el país. Es la segunda fuerza en la Cámara Baja y la tercera en el Senado. Posee presencia regionalizada en municipios y congresos locales.
Partido Verde Ecologista de México	1990. Compitió por primera vez en 1991. Creado inicialmente como Partido Ecologista de México	Centro-derecha. Su propuesta se define como “anti-política” y ambientalista, aunque sus alianzas se han realizado con partidos como el PRI y PAN. Su composición es de clases medias.	No hay registros confiables de su membresía, dado que no realiza comicios internos. Se estima que tenga entre 200 mil y 300 mil integrantes.	Posee presencia en las dos cámaras legislativas. Posee presencia marginal en municipios y congresos locales en el país.

Partido	Fundación	Orientación ideológica	Membresía	Presencia de gobierno*
Partido del Trabajo	1991. Registrado en 1990, compitió por primera vez en 1991.	Izquierda marxista-maoísta. Su composición es de organizaciones populares. Se sitúa en el extremo izquierdo del espectro político.	No hay cálculos sobre su membresía actual. Se estima podría tener entre 200 mil y 300 mil militantes.	Posee presencia marginal en todos los niveles de representación legislativa y gubernamental en el país.
Convergencia	1999. Compitió por primera vez en 2000.	Centro izquierda. Su formación es con integrantes socialdemócratas y nacionalistas. Se percibe como defensor de la intervención económica del Estado y de los programas sociales.	Se estima que puede tener entre 200 mil y 300 mil integrantes.	Presencia marginal en todos los niveles de representación nacional.
Nueva Alianza	2005. Compitió por primera vez en 2006.	Centro-derecha. Su formación se centra en valores liberales y tiene un particular interés en el tema educativo debido al origen de sus bases organizativas.	No se tienen registros confiables sobre su membresía. Sin embargo, debido a la participación del sindicato magisterial como su principal componente, se estima que podría tener entre 300 mil y 500 mil integrantes.	Posee presencia marginal en ambas cámaras y en los restantes niveles de representación nacional.
Partido Social Demócrata (antes Alternativa Socialdemócrata)	2005. Compitió por primera vez en 2006.	Centro-izquierda. Se percibe como una organización socialdemócrata centrada en el desarrollo de agendas a favor de minorías específicas.	No se tienen registros efectivos de membresía. Se estima puede tener entre 200 mil y 300 mil militantes	Tiene presencia marginal en la Cámara de Diputados, y mínima en otros espacios de representación nacional.

* Antes de las elecciones de 2009.

El segundo nivel se compone de partidos con menor votación, que habitualmente forman coaliciones con alguno de los anteriores, en parte para sortear la cláusula legal que exige que un partido obtenga al menos 2% de los votos para conservar su registro. Uno de ellos es el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), coaligado en la elección presidencial de 2006 con el PRI, y en la de 2000 con el PAN. Otros dos son el centro-izquierdista Convergencia, y el izquierdista Partido del Trabajo (PT), coaligados con el PRD tanto en 2000 como en 2006; luego de las elecciones presidenciales de 2006, estos tres partidos constituyeron una alianza informal pero hasta ahora efectiva, denominada Frente Amplio Progresista (FAP).

FIGURA 5.4.B

Ubicación de los partidos mexicanos en el espectro ideológico

PT	PRD	PSD	C	PRI	PVEM	NA	PAN
Izquierda		Centro			Derecha		

El tercer nivel abarca partidos de creación reciente, a los cuales la ley no permite integrarse en coaliciones en su primera participación en elecciones. En los comicios de 2006, estos fueron el neo-izquierdista Alternativa Social-Demócrata y Campesina (que luego cambió su nombre a Partido Social Demócrata o PSD) y el centrista-liberal Partido Nueva Alianza (PANAL), cercano al Sindicato Nacional de Trabajadores

de la Educación (SNTE). Tras las elecciones de 2009, el PSD perdió su registro debido a su baja votación.

Finalmente, integran el cuarto nivel algunos partidos estatales que por ley sólo pueden competir en elecciones estatales (de gobernador, diputados y municipales). Éstos suelen obtener votaciones magras, pocos escaños, y excepcionalmente alguna presidencia municipal. En resumen, la diversidad de partidos ofrece a los ciudadanos una variedad real de opciones a la hora de emitir su voto.

El sufragio es directo e igualitario tanto en términos legales como prácticos. Los distritos electorales federales deben rediseñarse luego de cada censo general de población para que todos tengan aproximadamente el mismo número de habitantes, y sus límites deben alinearse con los de los municipios a fin de evitar geografías caprichosas; en algunos casos, un distrito electoral incluye varios municipios, y en otros un municipio muy poblado contiene más de un distrito. La mayoría de los estados ha adoptado normativas similares, lo que evita fenómenos como el *gerrymandering* (traza caprichosa de los distritos) y el *malapportionment* (distritos muy desiguales en población), que en México pertenecen ya al pasado.¹⁸

¹⁸ En algún estado, como Sinaloa, cada municipio -de muy desigual población- constituye un distrito electoral local; sin embargo, no se ha podido observar que esto distorsione significativamente la proporción entre los porcentajes de votos recibidos y de escaños obtenidos por cada partido.

La integración de los legislativos corresponde en lo sustancial a los porcentajes de votación obtenidos por los partidos políticos o coaliciones. En 2006, todos y cada uno de los ocho partidos nacionales obtuvieron escaños en el Congreso federal, y en 2009 lo lograron siete de ellos (el PSD, por su baja votación, no alcanzó representación). Dado que una fracción de los legisladores se elige por representación proporcional y otra por mayoría relativa en distritos electorales uninominales, se aplican fórmulas para compensar y limitar la sobre-representación que algún partido pudiese lograr en la elección por mayoría relativa, con excepción del Distrito Federal, donde todavía sobrevive una denominada “cláusula de gobernabilidad”, reliquia del pasado que facilita que el partido que haya ganado más distritos uninominales obtenga mayoría absoluta de escaños en la Asamblea Legislativa.

También los ayuntamientos de municipios con población superior a 300 mil habitantes se eligen mediante una combinación de representación proporcional y de mayoría relativa. En este caso, a diferencia de la elección de legislativos, los porcentajes de escaños no se corresponden adecuadamente con los porcentajes de votación, debido a dos razones principales: una, que en gran parte de los estados la legislación otorga al partido ganador tanto la presidencia municipal como la mayoría absoluta de los asientos en el Cabildo; la otra, que el reducido tamaño de los cabildos (hasta unos 20 ó 22 integrantes en los municipios más poblados) disminuye los efectos correctivos de la desproporcionalidad que la elección por representación proporcional de una parte de sus integrantes podría tener.

Cabe añadir que el sistema de representación proporcional mexicano es extremadamente complejo en su formulación, difícil en su intelección, y litigioso en su aplicación, lo que lleva a algunos ciudadanos a creer erróneamente que los escaños de representación proporcional son ocupados directamente por los partidos sin votación popular previa, y a otros a pedir su desaparición lisa y llana. Si se adoptase esta petición, que también han formulado algunos líderes políticos y de opinión, entonces la integración de las cámaras ya no sería tan ajustada como en el presente a los porcentajes de votación obtenidos por los partidos o coaliciones.

En cuanto a la elección del poder ejecutivo, los dos últimos presidentes de la República fueron elegidos con menos de la

mitad del voto ciudadano: 43% en 2000, y menos de 37% en 2006. O sea, una mayoría de quienes sufragaron, no votaron por ellos. Si se considerase además el importante abstencionismo prevalente en México, los porcentajes de voto positivo por quienes han ocupado la Presidencia de la República en los últimos años, se reducirían aún más.

5.5 ¿En qué medida el parlamento refleja la composición social del electorado?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

La composición social del pueblo mexicano no se encuentra reflejada a cabalidad en el Congreso federal. Mujeres e indígenas, en particular, pese a reformas recientes en su favor, se encuentran sub-representados. Los legisladores provienen en buena medida de estratos económicamente pudientes, en contraste con una población cuya tasa de pobreza patrimonial araña el 50%. Además, los legisladores tienen en promedio mayor escolaridad que la población general, lo cual puede parecer razonable debido a la preparación necesaria para el ejercicio de sus funciones, pero por otro lado los aleja de sus representados.

La presencia femenina en el legislativo federal ha avanzado –pero no lo suficiente– desde que en 1954 fue elegida la primera mujer diputada y en 1964 las dos primeras senadoras. Aunque constituyen más de la mitad de la población, los escaños ocupados por mujeres en la Cámara de Diputados federal no llegan a un cuarto de la misma, y en el Senado ni siquiera a un quinto, como muestra la Figura 5.5.a.

Esta magra representación femenina es, pese a todo, mayor que antes de la introducción de cuotas de género. En el nivel federal, a partir de 2003 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIFE) mandató que los partidos políticos no podrían registrar más de 70 % de candidaturas de un mismo género, y además que en las listas de representación proporcional cada segmento de tres candidaturas no podría contener más de dos de un mismo género; la reforma electoral de 2007 modificó el porcentaje referido a 60%, con lo cual pueden esperarse más candidaturas femeninas en años subsiguientes. Sin embargo, algunos partidos han adoptado prácticas que les permiten eludir en

FIGURA 5.5.A

Número y porcentaje de mujeres en el Congreso de la Unión

Legislatura	Diputadas		Senadoras	
	Número	%	Número	%
LIX (2003-2006)	124	24.8	24	18.8
LX (2006-2009)	116	23.2	23	8.0
LXI (2009-2012)	139	27.8		

Fuentes: Cámara de Diputados (2007) y Rosiles Salas (2009: 4).

lo sustancial esta legislación. Una es registrar candidaturas femeninas preferentemente en distritos uninominales en que el partido respectivo tiene escasas posibilidades. Otra, visto que en México cada candidato titular a legislador es elegido junto con un suplente, es registrar candidaturas femeninas a titular y masculinas a suplente para luego, en caso de obtener el triunfo, forzar que las electas soliciten licencia para ser reemplazadas por sus suplentes masculinos.

En cuanto a representación de los indígenas, en febrero de 2005 el IFE aprobó una re-distribución que creó 28 distritos con 40% o más de población indígena. De tal modo, se supuso, se favorecería que estos distritos eligiesen diputados de mayoría relativa con procedencia indígena. Aunque el porcentaje de diputados indígenas aumentó, está todavía muy lejos de alcanzar el 10% que los indígenas constituyen de la población total de México, como muestra la Figura 5.5.b. La situación de marginación social y por ende política en que sobreviven la mayoría de los indígenas mexicanos, junto con el hecho de que muchos de ellos no hablan español y la inexistencia de boletas o instructivos electorales en sus propios idiomas, conspira contra la elección de más indígenas en los legislativos federal y de las entidades federativas. Los afro-mexicanos, por su lado, que suman casi medio millón, tienden a no ser reconocidos como una minoría desfavorecida.

FIGURA 5.5.B
Número y porcentaje de indígenas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Diputados	
	Número	%
LIX (2003-2006)	7	1.4
LX (2006-2009)	13	2.6

Fuente: Cámara de Diputados (2007).

Discapacitados y personas de edad avanzada pueden auxiliarse de una persona de su confianza al momento de emitir su voto. Una medida importante a favor de los no-videntes fue la impresión, en 2006 (antecedida años atrás en el Distrito Federal) de boletas en braille. Más allá de esto, no existe legislación ni medidas prácticas que fomenten la participación y representación de discapacitados y personas de la tercera edad; tampoco existen datos fidedignos que den cuenta de su presencia en el legislativo u otros órganos de gobierno.

Los mexicanos residentes en el exterior, como ya se mencionó, tienen desde 2006 derecho a votar en elecciones presidenciales, derecho que muy pocos ejercieron. En la legislatura 2006-2009, sólo dos diputados fueron residentes en Estados Unidos y pertenecieron a asociaciones de migrantes mexicanos en ese país. En otro orden, dado que México es un Estado laico, no existe legislación que promueva la participación y representación de minorías religiosas, ni datos

fidedignos al respecto. Finalmente, la diversidad sexual, si bien está protegida por las leyes, no ha permeado todavía el tejido social mexicano, por lo que no existen datos sobre participación o representación de personas con orientaciones sexuales no-predominantes.

En otro aspecto, la presencia de militares como legisladores ha venido disminuyendo consistentemente desde la década de 1940. En la Cámara de Diputados 2006-2009 hubo tres militares, o sea 0.6% de la misma, siendo que las fuerzas armadas mexicanas, con unos 250,000 efectivos, constituyen 0.2% de la población. Para evitar una potencial e indebida movilización de efectivos a favor de algún candidato militar, la Constitución señala que no podrán ser candidatos a diputados o senadores quienes sean miembros activos de las fuerzas armadas por lo menos 90 días previos a la elección.

5.6 ¿Qué proporción del electorado participa en las votaciones y en qué medida los resultados de éstas son aceptados por todas las fuerzas políticas del país así como en el exterior?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

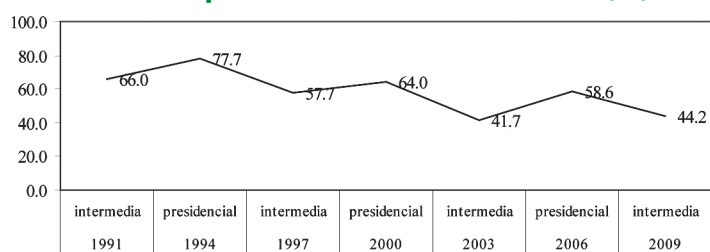
En la práctica, el sufragio no es obligatorio en México. A pesar de intensas campañas de concientización llevadas a cabo por las autoridades electorales, la participación electoral ronda el 60% en elecciones presidenciales, y llega incluso a ser menor en elecciones estatales y municipales.

El art. 36 de la Constitución señala que los ciudadanos tienen obligación de votar en las elecciones populares, y el art. 37 castiga el incumplimiento de esta obligación con la suspensión de la ciudadanía por un año y demás sanciones que establezcan las leyes secundarias. Pero la obligación de votar es letra muerta: la legislación secundaria no establece sanción alguna por no votar, ni se conocen casos de que a algún ciudadano se le haya suspendido la ciudadanía por esta razón. Llama la atención que nunca se haya intentado aplicar el art. 36 para que el voto sea auténticamente obligatorio. Podría suponerse que en épocas pasadas la clase política no estaba mayormente interesada en que los ciudadanos acudiesen masivamente a las urnas, lo que ha creado una inercia abstencionista difícil de romper en el momento actual.

Desde la creación del IFE, que aseguró la provisión de cifras creíbles, la participación electoral en elecciones federales ha tendido a la baja, siguiendo una forma de serrucho: es mayor cada seis años cuando se elige simultáneamente presidente, senadores y diputados, y menor en las elecciones intermedias en que sólo se eligen diputados (cfr. Figura 5.6.a). La participación en elecciones estatales –con excepciones esporádicas- suele ser más baja, aunque también sigue la forma de serrucho, siendo mayor cuando se eligen gobernadores, que cuando sólo se eligen diputados estatales o autoridades municipales.

FIGURA 5.6.A

Participación en elecciones federales (%)



Fuente: IFE (varios años).

La baja participación electoral sugiere que parte significativa de la población siente desafecho por el sistema político y no cree importante tomar parte en la designación de autoridades. Además, la dinámica de serrucho indica que la población considera que los cargos ejecutivos son, en México, más importantes que los cargos legislativos o municipales. Sin embargo, como signo positivo, nótese que la participación en las elecciones intermedias de 2009 fue mayor que en las de 2003.

En cuanto a la aceptación de los resultados electorales, los candidatos y partidos derrotados son con excesiva frecuencia renuentes –con razón o sin ella- a reconocer la victoria de sus rivales. En la década de 1980 y principios de la de 1990 hubo numerosas protestas públicas post-electorales contra lo que algunas fuerzas no-priístas consideraron fraudes, tanto en el nivel federal como en los estatales y municipales. Manifestaciones callejeras, bloqueos de carreteras, ocupación de palacios municipales, marchas a la capital del país, huelgas de hambre, fueron algunas de las formas que adquirieron tales protestas. Dicho tipo de conflictos disminuyó –sin llegar a desaparecer del todo- a fines de la década de 1990 y principios del siglo xx. En esos tiempos, el descontento post-electoral se encauzó preferentemente ante el TEPJF, cuyos fallos gozaron –en esos años- de aceptación generalizada. En 2006, las protestas callejeras reaparecieron de manera fuerte, con las movilizaciones impulsadas por Andrés Manuel López Obrador. Continúan existiendo, además, conflictos localizados, generalmente a nivel municipal. Por ejemplo, las elecciones municipales realizadas en 2007 en 17 municipios de Oaxaca fueron anuladas, y el primer día de 2008 grupos descontentos con los resultados de otras elecciones municipales impidieron que tomaran posesión las nuevas autoridades de otros 34 municipios de ese estado; un militante priísta fue asesinado durante estos incidentes (Vélez Ascencio, 2008: 27).

En cambio, la aceptación internacional de los resultados electorales se ha visto favorecida por la llegada de observadores internacionales, bajo la figura de “visitante extranjero invitado” aceptada y regulada por las leyes mexicanas desde 1994. Todas las elecciones federales realizadas desde 1994, y en particular las realizadas desde 1997, fueron consideradas limpias por la gran mayoría de tales observadores. El mayoritario juicio positivo de los observadores internacionales se

extendió incluso a las presidenciales de 2006, tan controvertidas dentro de México. El triunfo de Calderón fue internacionalmente aceptado sin reservas, y su gobierno mantiene relaciones internacionales perfectamente normales.

5.7 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

En los últimos meses de 2007 y primeros de 2008 el congreso aprobó una amplia reforma electoral, que incluyó modificaciones a la Constitución y al COFIPE que tuvieron como principales aspectos:

- acortar las campañas, regular por primera vez las pre-campañas, y eliminar de unas y otras la propaganda negativa;
- reducir el financiamiento público a los partidos políticos, poniendo topes al mismo y prohibiendo que los partidos –y otros agentes- contraten propaganda electoral en radio y tv, ya que en adelante ésta se vehiculará en tiempos oficiales administrados por el IFE;
- fortalecer las facultades de fiscalización del IFE en materia de financiamiento a los partidos;
- unificar los calendarios electorales federal y estatales;
- ordenar el recuento de votos cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar no exceda de un punto porcentual;
- transparentar los votos recibidos por los partidos que actúen en coalición, al disponer que cada uno de éstos aparezca en las boletas electorales (en el sistema anterior, era la coalición la que aparecía en la boleta y sus votos se atribuían luego a cada uno de los partidos coaligados a partir de un convenio previo a los comicios);
- proscribir la intromisión de agentes no-partidistas en las campañas electorales;
- prohibir que los gobiernos federal, de las entidades y municipales hagan propaganda que utilice o promueva la imagen de los gobernantes, y proscribir completamente –salvo casos de necesidad imperiosa- la propaganda gubernamental durante periodos de campaña electoral;
- y cambiar la integración del Consejo General del IFE con miras a las elecciones intermedias de 2009.

La reforma fue saludada como un paso positivo para reducir costos y superar problemas y conflictos post-electorales como

los experimentados en 2006. Al mismo tiempo, fue criticada por robustecer implícitamente el control de los partidos legislativos sobre el IFE, limitar la libertad de expresión y dificultar las coaliciones electorales, entre otros aspectos. En efecto, la renovación anticipada de cinco consejeros generales y el Consejero Presidente del IFE y la elección por los diputados del Contralor General de dicho Instituto, aunque orientada a recobrar la confianza en el IFE por los partidos del FAP, por otro lado robustece el control del Legislativo sobre el IFE y es amenazante para los nuevos directivos de este último, ya que sugiere que éstos también podrían ser removidos en el futuro si su actuación no satisficiera a los partidos legislativos. La nueva disposición que prohíbe “denigrar” a las instituciones o a los partidos o calumniar a las personas durante campañas electorales puede interpretarse como una limitación a la libertad de expresión, lo que fue destacado por las dos principales cadenas de TV del país (Televisa y TV Azteca, que en años anteriores habían realizado pingües negocios vendiendo tiempos de propaganda a los partidos políticos); en la misma línea se pronunciaron el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y –por separado– un grupo de intelectuales, que criticaron la prohibición de contratar tiempo para asuntos electorales en radio y televisión.

PVEM y Convergencia votaron contra las reformas constitucionales, por estimar que las mismas perjudican financieramente a los partidos pequeños. En el caso de las reformas al COFIPE, votaron en contra legisladores de Convergencia, Alternativa y PANAL, así como parte minoritaria de los diputados del PRD, por considerar que las mismas dificultan las coaliciones electorales. La mayoría priísta en el Congreso de Coahuila –a instancias del gobernador de ese estado– votó contra las reformas constitucionales, argumentando que son anti-federalistas, al dar al IFE la posibilidad –mediante convenio previo con la entidad interesada– de organizar elecciones estatales (muchos organismos electorales estatales adhirieron a esta crítica). Diversos actores presentaron varios recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que están pendientes de resolución.

Aunque la reforma electoral de 2007-2008 fue positiva en su conjunto, al mismo tiempo negó una demanda ciudadana: permitir candidaturas no-partidistas a cargos de elección popular. También hubo lo que puede considerarse como omisiones, aunque éstas no necesariamente tengan apoyo ciudadano importante: la posible introducción de la segunda vuelta para elegir cargos ejecutivos, como forma de garantizar que quien ocupe su titularidad goce con el respaldo, al menos, de la mitad más uno de los votantes; simplificar y clarificar la asignación de escaños por representación proporcional; posibilitar la reelección de legisladores para favorecer su responsabilidad ante el electorado; favorecer aún más la elección de legisladores indígenas, y dar representación legislativa a los mexicanos residentes en el exterior, entre otros.

Siguiendo las prácticas políticas mexicanas, la mayoría de los Estados y el Distrito Federal han realizado ya, o realizarán en el futuro próximo, sus propias reformas siguiendo los lineamientos de la federal. Es posible también que luego de la experiencia de las elecciones de 2009, se produzca una nueva reforma electoral, sobre todo en materia de acceso de los partidos políticos a radio y TV, que promueva que éstos difundan mensajes sustantivos y no sólo anuncios de breve duración y corto contenido.

Referencias

- Aparicio, Ricardo, 2002: “La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2002”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 20, junio.
- Cámara de Diputados, 2007: cfr. www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios y www.monitorlegislativo.org/legisladores.php
- Cobilt Cruz, Elizabeth, mimeo: “El clientelismo en México: un análisis de procesos de formación de relaciones clientelares ante un contexto de mayor competencia electoral. El caso del Distrito Federal (1997-2009)”, tesis de doctorado en Estudios Sociales (en elaboración), Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
- Cornelius, Wayne A., 2002: “La eficacia de la compra y coacción del voto en las elecciones mexicanas del 2000”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 20, junio.
- Díaz-Santana, Héctor, 2002: “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”, en *Perfiles latinoamericanos*, núm. 20, junio.
- FEPADE, 2008: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, “Estadística”, disponible en: www.pgr.gob.mx/fepead, al 13 de mayo.
- IFE, 2006a: Instituto Federal Electoral, *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México.
- IFE, 2006b: Instituto Federal Electoral, *Verificación nacional muestral. Informe de resultados*, México.
- IFE, 2009: Instituto Federal Electoral, “Estadísticas del padrón electoral y la lista nominal”, disponible en: sist-internet.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=0#, al 27 de julio.
- Nohlen et alii, 1997. “Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos”, México, mimeo. El informe fue preparado por Dieter Nolhen, Felipe González Roura y Daniel Zovatto, como parte de un proyecto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de México.
- O'Donnell, Guillermo, 1994: “Delegative democracy”, en *Journal of democracy*, 5/1, enero.
- PEF, 2007: Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Reforma, 2008. “Encuesta Reforma: opinión del IFE”. Difundida por email el 11 de febrero.
- Rosiles Salas, Javier, 2009: “Mujeres en el Congreso: lejos de la meta”, en *Enfoque*, suplemento dominical de *Reforma*, 26 de julio.
- Vélez Ascensio, Octavio, 2008: “Conflictos postelectorales impiden a 41 cabildos en Oaxaca asumir funciones”, en *La jornada*, 2 de enero, p. 27.

6 El papel democrático de los partidos políticos

6.0 ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Todos los partidos políticos con registro oficial apoyan la democracia. Así se los exige la ley y así se han venido comportando en la práctica. Más aún, el sistema de partidos ha contribuido a la transición a la democracia electoral en México, vía la promoción de una serie de reformas que han hecho realmente competitivas a las elecciones. No obstante, los partidos tienen concepciones diversas de qué es la democracia y de las prácticas políticas que esta conlleva. Esto suele dar lugar a enconadas pugnas inter e intrapartidistas, que terminan por provocar el descrédito de los partidos ante la ciudadanía, que los ve más preocupados por hacer avanzar sus posiciones, votaciones e ideología, que por construir una gobernabilidad democrática eficiente.

Desde 1978, el sistema de partidos ha experimentado una lenta pero importante transformación: dejó de ser un mero espacio de ratificación -en los terrenos electoral y legislativo- de los gobiernos surgidos del antiguo partido hegemónico, para ser ahora una manifestación cada vez más real de una competencia y una distribución de preferencias democráticas de los electores en todos los niveles de contienda política. En efecto, el esquema que se concentraba alrededor de un partido hegemónico con características de representación corporativa y monopólica que competía sólo formalmente contra partidos testimoniales y marginales de oposición, se ha convertido en un sistema que cuenta con mayor presencia numérica de fuerzas, con más diversidad ideológica identificable para los ciudadanos, y con niveles de competencia y libertad razonables -aunque no suficientes ni homogéneos- para desarrollar campañas electorales.

El sistema de partidos se aprecia como deficitario en sus capacidades efectivas de traducir con éxito los compromisos

de comunicación y representación adquiridos con sus votantes, tanto en los espacios de gobierno, legislación y democracia, como al interior de las propias organizaciones partidistas. Los partidos son las instituciones en que los ciudadanos tienen menor confianza (cfr. Figura 7.2.b). La construcción de confianza hacia los partidos es un tema central de la democracia mexicana, en que no se ha logrado avanzar pese a la continua realización de reformas legales en la materia desde 1977. La percepción ciudadana los identifica como muy cerrados y poco accesibles en términos de participación y representación, si bien han podido mantener su presencia como actores centrales gracias al generoso financiamiento público y a disposiciones legales que los colocan como única vía para acceder a cargos de elección popular. Por añadidura, las llamadas agrupaciones políticas, nacionales y locales, son una suerte de proto-partidos o instancias adicionales de participación electoral ciudadana, aunque las mismas deben coaligarse con un partido político si desean presentar candidatos a puestos de elección popular. En este marco, los partidos políticos tienen como principal demanda incrementar sus capacidades organizativas y su desempeño a efecto de mejorar la confianza en la democracia y las instituciones asociadas con ésta.

El sistema de partidos no termina de consolidarse debido al relativo poco tiempo en que se vienen realizando elecciones limpias y competitivas, lo que hasta ahora ha dificultado a los partidos constituirse en elementos de referencia claros para el electorado. Además, los propios partidos políticos han cedido a la tentación de ejercer -por medio de sus legisladores- controles o al menos una influencia directa en el diseño, integración y manejo de los organismos y tribunales electorales. Se asiste desde hace años a un proceso de construcción que no termina de definir los equilibrios y contrapesos entre las diversas fuerzas partidarias, ni ha proporcionado todavía mecanismos de cooperación e incentivos mutuos que alienten

una mejor gobernabilidad. Además, el sistema de partidos sufre injerencia y presiones provenientes de diversas fuentes, que van desde el empresariado, pasando por sindicatos y medios de comunicación, y llegando hasta el crimen organizado, en asuntos como financiamiento de campañas, orientación programática y designación de candidatos o funcionarios.

6.1 ¿Cuánta libertad tienen los partidos políticos para reclutar afiliados y formarlos, comprometerse con la ciudadanía y hacer campañas electorales?

MUCHA	BASTANTE	ALGUNA	POCA	MUY POCA
-------	----------	--------	------	----------

Los requisitos para constituir nuevos partidos son razonables, e incluyen contar con un número mínimo de afiliados distribuidos en la mayor parte del país. Tanto los partidos ya existentes como los nuevos reciben financiamiento público –mucho menor en el caso de estos últimos- para realizar sus actividades, entre las cuales sus campañas electorales. La formación política de sus afiliados es una obligación para los partidos, para lo cual reciben un financiamiento especial. El registro como partido político se pierde por varias razones, la principal de las cuales es no obtener el 2% de la votación.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1978 tuvo el objetivo explícito –entre otros- de facilitar la formación de nuevos partidos políticos. Las leyes posteriores a ella conservaron, aunque en menor medida, dicha facilidad. Desde 1978 se han creado alrededor de 15 partidos nacionales, muchos de los cuales perdieron su registro por no haber alcanzado los mínimos exigidos de votación. En consecuencia, el número habitual de partidos nacionales, que hasta 1977 era de cuatro, se elevó a ocho en 2006 y 2009 (uno de los partidos participantes en 2009, el Social Demócrata o PSD, perdió su registro).

La constitución considera a los partidos como asociaciones de interés público. Para obtener el registro como partido político nacional se requiere tener como afiliados por lo menos al 0.26 % de los empadronados, y tener un mínimo de 3,000 afiliados en cada uno de por lo menos veinte estados, o un mínimo de 300 militantes en por lo menos 200 distritos uninominales, así como presentar una declaración de principios, estatutos y un programa de acción, que necesariamente deben adherir a los principios democráticos. La ley establece que no podrán darse afiliaciones corporativas (o sea, grupales o colectivas) ni tampoco aceptarse apoyos internacionales de ningún tipo, así como que los partidos deben promover la equidad entre hombres y mujeres. Está prohibido coaccionar u presionar al votante para favorecer a candidato alguno dentro de los procesos internos de los propios partidos, o durante la verificación de los comicios. Tampoco puede promoverse la formación de partidos que asuman estrategias de violencia, discriminación, prácticas fundamentalistas o religiosas como mecanismo de identidad política.

Los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en comicios federales, estatales y municipales. Por otra parte, la mayoría de las entidades federativas permite la formación de partidos locales, con requisitos de registro –y pérdida del mismo- bastante similares a los ya mencionados. La legislación no permite la formación de partidos regionales o municipales.

Los partidos políticos nacionales están obligados por las leyes a destinar un mínimo de 3% de sus gastos ordinarios para órganos impresos de difusión y desarrollar cursos e investigaciones que contribuyan a elevar el nivel de capacitación de sus militantes. Los partidos políticos tienen obligación de formar a sus militantes bajo el respeto irrestricto al marco legal existente y de cuidar que los mismos se conduzcan bajo normas de conducta democráticas a lo largo de los procesos electorales y en su actividad diaria. Tales actividades están sujetas a comprobación financiera en la parte relativa a la justificación de los gastos ordinarios que los partidos reportan ante el Instituto Federal Electoral (IFE).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIDE) y sus homólogos estatales y del Distrito Federal regulan las campañas electorales. En general, existe amplia libertad para realizarlas. A nivel federal, desde 2007 quedó prohibida la propaganda negativa, o sea, denigratoria o calumniosa, y se redujo la duración de las campañas, así como el financiamiento público y los topes de gastos de las mismas; además, se concedió derecho formal de réplica a quien desee aclarar información confusa o dolosa. Se ha buscado también realizar un proceso de homologación para que las fechas de las elecciones federales sean concurrentes con las elecciones estatales y municipales. Además, la nueva legislación regula las campañas internas de los partidos políticos para elegir dirigentes, así como sus pre-campañas para nominar candidatos a puestos de elección.

Corresponde al IFE –y a sus homólogos en las entidades federativas- vigilar que los partidos cumplan con las disposiciones legales que los regulan; en caso de incumplimiento, puede sancionarlos económicamente o incluso con la pérdida de su registro, extremo este último pocas veces utilizado. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tiene facultades –un tanto limitadas desde 2007- para atender violaciones a los derechos de los militantes de los partidos.

6.2 ¿En qué medida es efectivo el sistema de partidos para formar gobiernos y proporcionarles estabilidad?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Durante la mayor parte del siglo xx y lo que va del XXI México se distinguió por su estabilidad política. En el momento actual, su estabilidad se debe en parte al sistema presidencial, en que la formación del gobierno se decide en las urnas, y al amplio consenso sobre la constitución.

Desde que en 1917 se estableció el orden constitucional hoy vigente, el régimen de gobierno no se ha alterado en lo sustancial. Se han realizado periódicamente elecciones populares y directas, aunque éstas asumieron un rol decisivo en la elección de gobernantes y representantes sólo a final del siglo xx (cfr. capítulo 5). Los poderes legislativo y judicial han funcionado sin interrupciones. El ejecutivo, después de episodios de inestabilidad en 1920 y entre 1928 y 1934, desde esta última fecha se ha caracterizado por haber completado todos los presidentes su mandato constitucional.

Estados y ayuntamientos han también exhibido gran estabilidad, apenas algo menor que la lograda a nivel federal. La inmensa mayoría de los gobernadores, de las legislaturas estatales y de los ayuntamientos fueron elegidos y terminaron sus periodos de acuerdo con las normas constitucionales aplicables. El Senado y las legislaturas estatales han usado en ocasiones sus facultades constitucionales para -en casos de crisis- declarar la “desaparición de poderes” en los estados y la “suspensión” de ayuntamientos, respectivamente; la primera hace décadas que ya no se utiliza, y la segunda lo es cada vez menos. Por otro lado, en el pasado no era infrecuente que gobernadores y presidentes municipales abandonasen¹⁹ sus cargos, a menudo para aspirar a otros de mayor importancia, y excepcionalmente como resultado de presiones políticas; ambas prácticas también se han venido reduciendo. Hoy, la legitimidad democrática alcanzada por los ayuntamientos y los gobiernos estatales dificulta que niveles superiores de gobierno intervengan desembozadamente en sus asuntos, y renunciar a un cargo para aspirar a otro de elección popular, en condiciones de sana incertidumbre democrática, no siempre es una apuesta ganadora.

La estabilidad política no significa ausencia de problemas o inmovilismo, sino más bien capacidad de absorción de los retos aparejados a las transformaciones sociales. En sus largas décadas de estabilidad, el sistema político mexicano supo manejar: un enorme crecimiento demográfico; la transformación de una sociedad agraria en una moderna sociedad urbana, industrial y de servicios; numerosas expresiones de descontento social como huelgas, movimientos sociales y brotes guerrilleros; profundas crisis económicas; desastres naturales y causados por el hombre; pluralidad política y alternancia de partidos en los gobiernos federal, estatal y municipales. Todo ello, manteniendo en esencia incólumes las instituciones creadas en 1917.

¿A qué se debe tal estabilidad? En primer lugar, a la historia (cfr. sección 0.1). Interminables guerras civiles durante el siglo xix, una sangrienta revolución a inicios del siglo xx, y varios levantamientos militares a poco de terminada ésta, hicieron anhelar a la sociedad y a la clase política mexicana alguna forma de estabilidad política. El largo régimen de

Porfirio Díaz (1876-1911) había proporcionado estabilidad al país, pero ésta se basó en la represión y en la exclusión social. No era ese el tipo de estabilidad que pretendían los revolucionarios triunfantes. Lo cual lleva a un segundo factor de estabilidad: la amplia aceptación popular de la constitución de 1917, de sus instituciones y del programa social implícito en ella (cfr. capítulo 1). Democrática e incluyente, la constitución contempla derechos económicos y sociales importantes, y ofrece a la población posibilidades de libertad y de progreso personal y comunitario; posibilidades que, aún con los defectos y carencias señaladas en otras partes de este informe, en algún grado se concretaron. Todavía hoy, como expresión de ese acuerdo a la vez que de descontento con su incumplimiento parcial, se sigue diciendo: “México sería otro, si simplemente se cumpliera la constitución”. Otra clave de la estabilidad fue la no-reelección, principio fundante del sistema político que facilitó la rotación permanente de la clase política, y dio a los descontentos la oportunidad de esperar, en vez de incitarlos a rebelarse. Vinculado con esto se encuentra el carácter incluyente, por no decir cooptativo, del sistema político, que siempre estuvo dispuesto a abrir sus puertas o por lo menos a tolerar a todo líder, organización o movimiento que, independientemente de sus ideologías o demandas, no se rebelase abiertamente contra el poder constituido o contra el Presidente de la República. Finalmente, debe mencionarse el rol jugado por el partido hegemónico en la construcción de la estabilidad. El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929, fue más que nada una coalición de numerosos partidos regionales y estatales, subsumiendo su pluralidad en una organización centralizada con orden y dirección. Sus sucesores, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y especialmente el Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946), se convirtieron en organizaciones verticales que todo lo controlaban bajo la dirección del Presidente de la República, y que de tal manera contribuyeron a la estabilidad política, aunque con sesgos notoriamente autoritarios.

Hoy en día, es el sistema presidencial el que facilita la estabilidad. En este sistema, los ciudadanos eligen por voto popular y directo al Presidente de la República, que es el titular del poder ejecutivo. De este modo, el presidente tiene legitimidad propia, y no depende ni del legislativo ni de los partidos para mantenerse en el cargo hasta el fin de su mandato no renovable de seis años. A su vez, el presidente tiene amplia libertad para integrar su gobierno, nombrando y removiendo libremente a los secretarios de despacho (o ministros). Lo mismo vale para los gobernadores de las entidades federativas y sus respectivos gobiernos.

En este marco de estabilidad, desde la década de los 1990's ha habido un cambio importante en el estilo de gobierno, que en la actualidad tiende a ser consensuado. En el pasado, el sistema de partidos proveía estabilidad mediante un esquema de estilo Westminster, donde el partido en el ejecutivo con-

¹⁹ En México, los cargos de elección popular son “irrenunciables”, por lo que habitualmente una renuncia se encubre como una solicitud de licencia.

trola también el legislativo e impone allí sus decisiones. Hoy en día, como ningún partido político cuenta con mayoría, ni en el Congreso ni en el voto popular, el estilo de gobierno se ha tornado en consociativo o consensual, ya que se requiere el consentimiento de al menos dos partidos para aprobar legislación ordinaria, y de más de dos partidos para aprobar reformas constitucionales y nombrar a algunos altos funcionarios (las reformas constitucionales requieren, además, ser aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales).

6.3 ¿Cuánta libertad tienen los partidos de la oposición que no participan en el gobierno para organizarse dentro de la legislatura y con qué efectividad contribuyen a que el gobierno rinda cuentas de su gestión?

MUCHA	BASTANTE	MEDIANA	POCA	MUY POCA
-------	----------	----------------	------	----------

Cada partido político con al menos cinco escaños en cualquiera de las cámaras del Congreso federal tiene derecho a formar un grupo parlamentario, y, por tanto, a recibir financiación pública para desarrollar sus actividades legislativas. No se permiten grupos mixtos (de más de un partido) o formados por legisladores separados de sus grupos de origen, aunque estos últimos tienen igualmente acceso a ciertas prerrogativas básicas.

Los grupos minoritarios dependen de manera significativa del interés de los más grandes en intentar conformar mayorías para cierto tipo de asuntos. En la actualidad, la fuerza numérica de los primeros es marginal, y testimonial desde el punto de vista ideológico. Sus iniciativas pueden tener cierto nivel de éxito en la medida que formen parte de acuerdos o plataformas comunes que se hayan construido como consecuencia de alianzas electorales, o cuando el tema pueda poseer cierta capacidad de aceptación entre los partidos mayoritarios.

La presidencia de la mesa directiva de las cámaras dura un año, y habitualmente se rota entre los tres grupos parlamentarios más grandes. En las Juntas de Coordinación Política (órganos que deciden la agenda legislativa) de cada cámara todos los grupos tienen representación, pero con voto ponderado. Las comisiones del Congreso se presiden e integran en manera más o menos proporcional al número de escaños de cada grupo parlamentario. Por lo regular, las comisiones legislativas son el espacio favorito de negociación. Si una iniciativa no es aprobada en comisiones, es difícil que pase al pleno de las cámaras. Por ello, la mayoría de las votaciones en el pleno tienen niveles de aprobación cercanos al 90%.

Los grupos de oposición pueden intentar hacer rendir cuentas al gobierno mediante diversos mecanismos propios del legislativo, entre los cuales: criticar el “Informe de Gobierno” que anualmente envía el ejecutivo al Congreso; hacer comparecer a los secretarios de Estado (ministros) para explicar estos informes u otras cuestiones de importancia; examinar a posteriori el uso del presupuesto público; formar

comisiones de investigación; revisar las cuentas públicas y los procedimientos administrativos a través de una Auditoría Superior de la Federación que es parte integrante del Congreso, y acusar a altos funcionarios ejecutivos de cometer delitos. Sin embargo, estos mecanismos son poco efectivos por dos razones: en gran parte de los casos, dependen de un voto mayoritario que no siempre los grupos de oposición son capaces de reunir, y por otro lado el ejecutivo suele retener información delicada alegando razones de seguridad nacional o de intimidad personal.

Sin embargo, estas facultades son poco efectivas. Por lo tanto, los grupos parlamentarios de oposición (tanto ahora que gobierna el Partido Acción Nacional –PAN–, como antes cuando gobernaba el PRI) suelen recurrir a medidas como el ostentar pancartas, la silbatina o incluso la toma de las tribunas de las cámaras, para hacer escuchar su voz, lo que provoca que con frecuencia las sesiones legislativas sean tumultuosas. Los grupos de oposición suelen además recurrir a resortes extra-parlamentarios como la interposición de denuncias directas ante la Procuraduría General de la República o la Secretaría de la Función Pública o la promoción de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todo lo anterior aplica, con pocas variantes, a las legislaturas estatales y del Distrito Federal.

6.4 ¿En qué medida las normas que regulan la disciplina de partido en el parlamento son neutrales y efectivas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

La disciplina legislativa es bastante estricta, pero no monolítica. Como no hay un precepto general, sus modalidades varían dependiendo de las normas internas de cada grupo parlamentario. En el nivel federal, no se han dado cambios de legisladores de un partido a otro que hayan alterado la inclinación partidista del Congreso, ni tampoco casos significativos de indisciplina partidista en las votaciones parlamentarias. De hecho, existe una tendencia al “voto de bancada”, que algunos observadores consideran negativa, ya que los legisladores estarían votando por los intereses de su respectivo partido más que por los intereses de sus representados.

Cada grupo parlamentario está obligado a aprobar y publicar un reglamento interno, con base en la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, además de los acuerdos específicos que sean adoptados por los grupos parlamentarios a través de las Juntas de Coordinación Política y las mesas directivas en ambas cámaras. Las sanciones e incentivos al interior de cada grupo parlamentario son suficientes para mantener su cohesión en las votaciones. Aunque al interior de los grupos parlamentarios existen condiciones de discusión, por lo general los legisladores adoptan el compromiso de votar en

FIGURA 6.4.A

Análisis de 107 votaciones divididas en la Cámara de Diputados federal, 2003-2007

	58 LEGISLATURA (2000-2003)			59 LEGISLATURA (2003-2006)			60 LEGISLATURA (2006-2007)*		
	GRUPO PARLAMENTARIO			GRUPO PARLAMENTARIO			GRUPO PARLAMENTARIO		
Casos	21			62			24		
	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD
Índice de cohesión	0.59	0.79	0.59	0.88	0.81	0.79	0.86	0.96	0.64

* Tres primeros períodos de sesiones de esta Legislatura (septiembre de 2006 a diciembre de 2007).
Fuente: Elaboración propia con base en Flores Ortiz (2004).

el sentido que su grupo o la dirección de su partido decida. En caso de disidencias sustantivas, el parlamentario puede separarse de su grupo para quedar como independiente, o incorporarse a otro grupo parlamentario. Pero esto puede afectar su carrera política futura; además, los legisladores independientes reciben en los hechos menos recursos y prerrogativas que los integrados a grupos. Por lo tanto, son poco frecuentes los cambios de bancada así como los legisladores independientes.

Un análisis de las votaciones por parte de los parlamentarios de PRI, PAN y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 107 votaciones divididas -seleccionadas por su importancia- registradas entre 2000 y 2007 en la Cámara de Diputados federal arroja un escenario con grupos tendencialmente cada vez más cohesionados y disciplinados, pero no monolíticos. El índice de cohesión (cuanto más alto el mismo, más unificadamente votan en igual sentido los legisladores de un partido dado) es muy alto y consistentemente creciente para el PAN, alto y con tendencia creciente para el PRI, y bastante alto y con tendencia oscilante para el PRD (cfr. Figura 6.4.a).

Todo lo anterior aplica, con pocas variantes, a las legislaturas estatales y del Distrito Federal. Sin embargo, en algunas entidades los gobernadores inducen cambios de bancada o declaraciones de independencia de los legisladores locales, para así lograr una mayoría favorable a las políticas del ejecutivo local. Por ejemplo, en el Estado de México, en 1999 un número importante de legisladores panistas se declaró independiente, dejando así en mayoría a la fracción del partido del gobernador (el PRI). Otro ejemplo: en septiembre de 2009, cuatro diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se unieron a la fracción del PRD, dando a ésta mayoría absoluta.

6.5 ¿En qué medida los partidos constituyen organizaciones con militancia efectiva y cuánta influencia tienen los militantes en la definición de la política de su partido y la selección de candidatos para las elecciones?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Algunos partidos políticos tienen una estructura efectiva de afiliados, y otros no. El PAN es el único que cuenta con

un mecanismo de consulta en línea de sus padrones de miembros. El PRI, aunque presume de ser el que tiene más afiliados, nunca ha logrado integrar un padrón confiable de los mismos. El PRD, por su lado, se estructura más sobre la base de corrientes internas que sobre afiliados individuales. Respecto de los demás partidos, es difícil conocer cuántos afiliados tienen. La carencia de información fidedigna sobre afiliación a los partidos se debe a que tras su proceso de registro, que sí requiere comprobar un número mínimo de afiliados, no existen maneras efectivas de verificar su membresía. Por esta razón, sus procesos internos constantemente se ven cuestionados por falta de transparencia, al carecer de confiabilidad sus padrones de afiliados (con la excepción ya mencionada del PAN). De acuerdo con la reforma electoral de 2007, todos los partidos deberán hacer públicos sus padrones de afiliados.

La Figura 6.5.a reseña los mecanismos internos de elección de los ocho partidos políticos nacionales; se observa que los partidos contemplan varios mecanismos de elección para cada caso, a modo de poder optar por el que más les convenga según las circunstancias políticas del momento. En la práctica, prevalecen los métodos indirectos como las convenciones de delegados. En varios partidos sigue existiendo una fuerte centralización por parte de sus dirigencias para designar a los candidatos. De manera general, los partidos políticos más abiertos al desarrollo de contiendas internas son los partidos mayoritarios, que han pasado de los métodos de designación directa o convenciones de delegados, hacia la implementación de votaciones directas de tipo abierto (PRI), semiabierto (PRD) o cerrado (PAN).

Los partidos principales han procurado dar mayor participación a sus afiliados en la nominación de dirigentes y candidatos. El PRI fue el primero de ellos. En los 1990s sometió a votación abierta a todo ciudadano que deseara participar, la nominación de candidatos a gobernador en varios estados. En 1999 y 2005 sometió al mismo tipo de votación la nominación de sus candidatos a la Presidencia de la República para los respectivos años subsiguientes, y ya en el siglo XXI eligió también por votación abierta a sendos presidentes y secretario general del partido. Aunque la votación abierta ha sido su tendencia reciente, ésta no es obligatoria según los estatutos del PRI, por lo que no siempre

FIGURA 6.5.A

Mecanismos internos de elección de los partidos políticos

Partido	Mecanismo conforme a estatutos y/o reglamentos vigentes			
Nivel de Liderazgo	Candidatura a Presidente de la República	Candidatos a legisladores	Dirigente nacional	Coordinador parlamentario
PAN	Consulta directa a militantes a 2 rondas en su caso. Aplica también para gobernadores.	Consulta directa o Convención Estatal para senadores y diputados de MR. Convención Estatal y CEN para diputados y senadores de RP	Elección por el Consejo Nacional Duración 3 años con derecho a una reelección. El presidente puede elegir a su secretario general	Designación por el Presidente del CEN previa consulta con legisladores
PRI	Consulta directa a la base o Convención de Delegados	Consulta directa a la base o Convención de delegados para gobernadores, diputados y senadores de MR Consejo Político Nacional y Comité Ejecutivo Nacional para diputados y senadores de RP	Consulta directa a la base, Asamblea del Consejo Político Nacional, o Asamblea Nacional. Debe darse fórmula de Presidente y Secretario General. Duración 4 años sin reelección	Votación interna entre legisladores
PRD	Consulta directa a la base o Convención Nacional	Consulta Directa a la base o Convención Estatal. Consejo Nacional puede proponer hasta 20% de candidaturas externas para competir por senadores y diputados de MR o RP Consejo Estatal propone en forma directa la mitad de candidatos y en Convención Estatal se elige la otra mitad para diputados y senadores de RP	Consulta directa a la base. Duración 3 años sin reelección inmediata. Debe presentarse fórmula de Presidente y Secretario General. Si no hay diferencia mayor del doble de los votos, la Secretaría General se adjudica al candidato a presidente con la segunda votación más numerosa	Votación interna entre legisladores
PVEM	Asamblea del Consejo Político Nacional	Consulta directa o Asamblea Distrital para diputados de MR y Asamblea Estatal para senadores de MR o por el CPN en su caso. El Consejo Político Nacional elige los diputados y senadores de RP	Asamblea Nacional Ordinaria de Delegados Duración 3 años con una reelección. El presidente puede designar al resto de sus funcionarios	Designación por el Presidente Nacional
PT	Comisión Ejecutiva Nacional organiza Convención Nacional Electoral. Se elige con el 50% más uno de los votos	Comisiones Ejecutivas Nacional, Estatal o Distrital promueven las candidaturas de senadores y diputados de MR y RP, además de organizar las convenciones electorales estatales o distritales de ratificación. La Comisión Ejecutiva Nacional puede suplir en última instancia.	Congreso Nacional elige cada 3 años a Comisión Ejecutiva Nacional mediante voto secreto o aclamación superior a 50%. No hay número concreto de integrantes ni límite de periodos	Designación por la Comisión Ejecutiva Nacional
Convergencia	Convención Nacional de Delegados	Convención Nacional elige candidatos a diputados y senadores de RP y en caso de coalición también a los de MR. Con autorización del CEN, Convención Estatal inicialmente elige candidatos a senadores de MR y Convención Distrital candidatos a diputados de MR. Todos deben ser electos por mayoría absoluta. El CEN puede promover haya un 50% de candidaturas externas	Asamblea Nacional o Consejo Nacional en su caso. Duración de 3 años con derecho a una reelección. Se elige en fórmula al Presidente Nacional y al Secretario General	Designación por el Presidente del CEN
PANAL	Convención Nacional donde el Consejo Nacional conoce de la propuesta que le entregue la Junta Ejecutiva Nacional	Consejo Nacional elige en convención a propuesta de la Junta Ejecutiva Nacional sobre diputados y senadores de RP. Para diputados y senadores de MR lo hace a partir de la propuesta de los Consejos Estatales	Consejo Nacional lo debe elegir de entre sus miembros. Fórmulas o por votación económica. Duración 3 años con opción a una reelección	Designación por el Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional
PSD (antes Alternativa)	El Consejo Político Federado determinará si el método será Asamblea, consulta a la base, elección abierta o candidatura de unidad	Consejo Político Federado aprueba las candidaturas por ambos principios. Podrá decidir el mecanismo de selección que juzgue conveniente	Asamblea Federada elige por 2/3 partes al Presidente y Vicepresidente del Comité Ejecutivo Federado. Duración 3 años sin reelección	Designación por el Presidente del Comité Ejecutivo Federado

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de los estatutos partidarios vigentes a julio de 2006 y actualizado en Alarcón Olguín, 2009.

se practica en las entidades federativas. El PAN, que desde antiguo elige sus autoridades y candidatos a través de una Convención Nacional de Delegados, en 1999²⁰ y 2005 optó por realizar elecciones internas para nominar sus respectivos candidatos a Presidente de la República. En cuanto al PRD, por varios años prefirió un modelo intermedio: en sus elecciones internas pueden votar todos los afiliados, aun cuando éstos se afiliasen al momento mismo de presentarse a votar. En 2008, para la elección de presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, el PRD optó por una elección interna cerrada a sus afiliados ya existentes, que desembocó en un mar de acusaciones mutuas de fraude entre los dos principales candidatos y la intervención de la justicia electoral para decidir el ganador.

Corresponde al IFE verificar que los procesos internos de los partidos se realicen conforme a sus respectivos estatutos. Los afiliados que consideran violados sus derechos en los procesos internos de los partidos pueden recurrir al TEPJF por vía de un juicio de protección de sus derechos político-electorales. La reforma electoral de 2007 dispuso que los afiliados deben agotar las instancias partidistas de revisión antes de poder recurrir al TEPJF, y además que ellos deben llevar el peso de la prueba para acreditar la violación a la normatividad interna de su respectivo partido. O sea, que se hace más difícil para los afiliados el recurrir a la justicia electoral, lo que confirma la noción generalizada de que los miembros regulares de los partidos políticos tienen poco peso en la conducción de los mismos.

6.6 ¿En qué medida el sistema de financiación de los partidos impide la subordinación de éstos a determinados intereses?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Los partidos políticos reciben amplio financiamiento público, según una fórmula que distribuye el 30% del financiamiento público total disponible en forma igualitaria entre todos los partidos, y el 70% restante en función de sus respectivas votaciones obtenidas en la elección inmediata anterior. El financiamiento privado está limitado al 10% del financiamiento total que un partido pueda obtener. Existen además topes a los gastos de campaña que cada partido y/o candidato puede efectuar. El IFE y sus homólogos estatales supervisan las finanzas de los partidos y regularmente les imponen multas de importancia por violación de las reglas en la materia. Sin embargo, el financiamiento partidista sigue siendo un área relativamente opaca, y por ende la ciudadanía tiende a percibir a los partidos como coludidos con intereses económicos. A últimas fechas, es preocupante el potencial

involucramiento del narcotráfico en los procesos electorales; el IFE ha presentado un plan de “blindaje” para impedir que dinero del narcotráfico sea canalizado a las campañas electorales.

México es el país latinoamericano con gasto electoral más elevado. En el proceso electoral de 2000, el límite autorizado fue de 51.7 millones de dólares por partido en campañas electorales; lo que superó diez veces lo invertido por Chile o Colombia y cinco veces las erogaciones permitidas en Argentina o Puerto Rico (Navarro, 2003: 93). Entre 1996 y 2006, los partidos políticos recibieron del erario público un monto global de 25,680 millones de pesos ó 2,351 millones de dólares (Urrutía, 2006). En 2007 se aprobaron reducciones importantes tanto al financiamiento como a los topes de gastos.

El marco jurídico que regula a los partidos políticos en materia de financiamiento y fiscalización, se encuentra en el art. 41 fracción II de la constitución, en el COFIPE, reglamentos emitidos por el IFE, y jurisprudencia y tesis relevantes del TEPJF. Sin embargo, los partidos no dejan de ser vulnerables frente a cierto tipo de poderes establecidos, como por ejemplo, corporaciones empresariales, el crimen organizado, grupos de interés o incluso gobiernos u organizaciones extranjeras.

Los partidos políticos reciben recursos para realizar campañas electorales y deben poseer lineamientos generales en torno a la forma en que pueden gastar dichos recursos con base al tipo de elección o puesto de que se trate. Igualmente, tienen la obligación de presentar comprobantes y ajustarse a los límites establecidos, teniendo el riesgo de ser sancionados incluso con la pérdida de la elección y la proscripción a participar en los siguientes comicios. Adicionalmente cuentan con diversas prerrogativas entre las que se encuentran las relativas al acceso a los medios masivos de comunicación, específicamente la radio y televisión, un régimen fiscal especial y el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas necesarias para sus funciones.

Los partidos están obligados por ley a presentar anualmente informes financieros ordinarios, así como de sus campañas y precampañas. El IFE y sus homólogos estatales y del Distrito Federal son los encargados de observar, inspeccionar e investigar el uso adecuado del financiamiento partidista. A últimas fechas se han descubierto muchas irregularidades. Destacan el desvío de 500 millones de pesos de la empresa paraestatal PEMEX a través de su sindicato al PRI, y el descubrimiento de una red de financiamiento ilícito desde el extranjero hacia el PAN y el PVEM, ambos hechos ocurridos en el año 2000. En éstos y otros casos el IFE impuso severas multas. Sin embargo, dado que las sanciones aplicables por lo general no afectan el resultado de la elección, los partidos, o algunos de sus candidatos, no escapan a la tentación de recurrir a financiamiento ilícito o de rebasar los topes de gastos de campaña.

²⁰ En este caso con un candidato único.

6.7 ¿En qué medida la base electoral de los partidos cruza a través de las diferencias de religión, identidad étnica y lingüística?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Todos los partidos mexicanos se comportan como partidos “atrapa-todo”, es decir, buscan atraer votantes de todos los sectores sociales y en todas las regiones del país. Una estrategia política sensata, si se tiene en cuenta la relativa homogeneidad de la población en términos de religión e identidad étnica y lingüística. (cfr. sección 0.4). Por lo tanto, no existen partidos confesionales, que apelen solamente a un grupo étnico, o que representen preferentemente los intereses de alguna región. Por supuesto, sí existen diferencias en la composición social del electorado de cada partido, pero éstas son las normales al interior de un sistema de partidos democrático.

La constitución y los ordenamientos electorales proscriben de manera expresa la utilización de principios, imágenes y eventos religiosos con fines electorales. Tampoco se permite la discriminación por motivos de etnia o lengua. Sin embargo, elementos de este tipo no están totalmente ausentes de las campañas políticas o las estrategias de reclutamiento o selección de candidatos por parte de los partidos. Esta es una práctica soslayada, que en los hechos se ha tolerado en zonas del país en donde existen precisamente estructuras sociales divididas. En este aspecto, los partidos deben asumir una responsabilidad más directa en lo relativo a evitar el reclutamiento o agendas políticas sustentados en dichos criterios.

6.8 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

La reforma electoral de 2007-2008 produjo algunos cambios positivos, y otros que no lo son tanto. La reducción del excesivo financiamiento público a los partidos y sus campañas, y las mayores facultades de fiscalización otorgadas al IFE, se cuentan entre los primeros. En ese sentido, se modificó a la baja la fórmula para determinar el financiamiento público a los partidos, se redujo la duración de la campañas electorales, se reglamentaron las pre-campañas y campañas internas de los partidos, y se otorgó autonomía al órgano técnico –al interior del IFE- encargado de fiscalizar las finanzas partidistas, que además ahora tendrá facultades para levantar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, cuando se trate de fiscalizar tales finanzas. Entre lo negativo destaca la reducción de la

posibilidad de acceso a la justicia electoral por parte de los miembros de los partidos que consideren vulnerados sus derechos como tales.

Opiniones mixtas ha recibido el nuevo modelo de propaganda partidista y electoral. Quedó prohibido a los partidos políticos y particulares contratar o adquirir tiempos en dichos medios, aunque sí podrán hacerlo en la prensa escrita, la televisión por cable y el internet. En radio y televisión, los partidos sólo podrán emitir sus mensajes en los tiempos que el Estado les otorgará, por medio del IFE, según una fórmula similar a la del financiamiento: 30% del tiempo total será distribuido en forma igualitaria entre los partidos, y el 70% restante con base en sus votaciones inmediatas anteriores. Corresponde al IFE supervisar y monitorear la presencia de los partidos en radio y tv, lo que desde ya se presenta como difícil y costoso. Tendrá que esperarse una implementación rigurosa del monitoreo para que esto tenga consecuencias positivas, en tanto los dueños de los medios de comunicación y algunos sectores de la opinión pública vislumbran en estas disposiciones una restricción a la libertad de expresión. También ha recibido opiniones mixtas la prohibición de que organizaciones no-partidistas y terceras personas contraten o hagan propaganda electoral.

Por otro lado, el Senado ha aprobado, pero la Cámara de Diputados todavía no, nuevas reformas que permitirían el registro de candidaturas independientes locales y federales, una demanda sentida por la ciudadanía pero resentida por los partidos. Otro asunto a considerar es que, así como los partidos políticos mexicanos tienen prohibido utilizar denominaciones religiosas en sus nombres, programas, etc., también deberían tener prohibido afiliarse a organizaciones que las usen, como es el caso de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA, con sede en México), de la cual el PAN es miembro. Lamentablemente, salvo la participación de algunos sectores académicos y sociales aislados, la ciudadanía en general se evidencia como el gran actor ausente en estos procesos de reforma, dejando así todo el peso de las decisiones a los propios partidos y al gobierno.

Referencias

- Alarcón Olguín, Víctor, 2009: “Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia”, por aparecer en Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (coords.): *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*, TEDEF, México.
- Navarro Fierro, Carlos, 2005: *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral. Estudio comparado de 19 países de América Latina*, México, IFE.
- Urrutía, Alonso, 2006: “En 10 años, los partidos han recibido recursos por más de \$25 mil millones”, en *La jornada*, 27 de diciembre, disponible en: www.jornada.unam.mx/2006/12/27/index.php?section=politica&article=007n1pol, al 15 de julio de 2008.

7 Eficacia y rendición de cuentas del gobierno

7.0 ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

En México, hay más eficacia que rendición de cuentas. Tanto el gobierno federal como la mayoría de los gobiernos estatales suelen ser eficaces en el cumplimiento de sus responsabilidades esenciales, aunque con excepciones importantes. La efectividad de los gobiernos municipales varía grandemente, dependiendo en parte del tamaño y recursos del municipio respectivo.

La rendición de cuentas que de manera natural debiera darse ante el pueblo en una democracia prácticamente no existe en México. Los gobiernos federal y estatales solamente deben rendir cuentas ante sus respectivos legislativos. El gobierno del Distrito Federal lo hace ante su Asamblea Legislativa y supletoriamente ante el Congreso federal. Los gobiernos municipales deben rendir cuentas ante sus cabildos y ante las legislaturas de sus respectivos estados. Aunque una amplia legislación obliga a los diferentes gobiernos (federal, estatales y municipales) a observar una serie de normas y procedimientos, en los hechos existe un margen que permite a los gobernantes cierta discrecionalidad en el uso y destino de los recursos públicos, con lo cual resultan beneficiados algunos grupos económicos o clientelas políticas. En este marco, los legislativos no siempre ejercen o pueden ejercer en plenitud sus facultades de escrutinio y fiscalización.

En todos los casos, el sufragio y la posibilidad de alternancia de partidos en el gobierno son casi los únicos mecanismos de que el pueblo dispone para exigir rendición de cuentas. Sin embargo, como las autoridades ejecutivas no pueden ser reelegidas, un voto negativo del pueblo en la subsiguiente elección no las afecta de manera personal.

Muchos elementos que sustentan la calidad democrática, como las instituciones de acceso a la información guber-

namental, el servicio civil en la administración pública, los mayores frenos y contrapesos al poder ejecutivo y una real división de poderes, son de reciente creación o tienen apenas unos años de haberse puesto en práctica. Los cambios se han propiciado con la alternancia de partidos en el gobierno, pero también por la existencia de gobiernos divididos, o sea, gobiernos sin mayoría en su respectivo legislativo. Lo cierto es que no basta con la formalidad de las normas, sino que se requiere de tiempo y, sobre todo, del desarrollo de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

7.1 ¿En qué medida es capaz el gobierno elegido por el pueblo de influir o controlar los asuntos que realmente importan en la vida de la gente y en qué medida está informado, organizado y dotado de recursos para ello?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

El gobierno federal puede ser bastante eficaz en casi cualquier área en que decida serlo. El gobierno cuenta con instrumentos suficientes para estar bien informado respecto a los asuntos que preocupan a la población, lo cual le permite influir en ellos (pero no necesariamente tenerlos bajo control). Dispone de información y personal entrenado, recursos financieros y materiales, capacidad técnica, y organización y planeación en casi todos los ámbitos de política pública. Además, aunque existen muchos, importantes y sólidos grupos de presión que buscan beneficiarse de las políticas públicas, el gobierno tiene una amplia capacidad para controlar la agenda y poner en práctica sus políticas y los programas que son aprobados por el poder legislativo. Sin embargo, la improvisación, la corrupción y frecuentes cambios de política afectan negativamente el desempeño gubernamental. La seguridad pública es el área más significativa donde la eficacia gubernamental se encuentra por debajo del promedio.

Desde 2001, se ha observado un esfuerzo del gobierno federal para mejorar su eficiencia, introduciendo encuestas de satisfacción de usuarios, simplificando trámites, creando portales de internet y utilizando herramientas de e-gobierno. Los gobiernos del Distrito Federal y de la mayoría de los estados, así como los de los municipios más importantes, están haciendo esfuerzos en el mismo sentido.

En 2002 se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera. Según ésta, todos los cargos públicos federales desde el nivel de jefe de departamento hasta el de director general deberán cubrirse por concurso público de oposición, gozando quienes así sean designados de estabilidad en su empleo y posibilidades de desarrollar su carrera en el sector público. Es de esperar que el servicio profesional (que ya existía en otras áreas, como el servicio exterior) dará mayor efectividad y estabilidad a las acciones del gobierno federal. Algunos estados y municipios han aprobado ya disposiciones similares.

En 2004, el gobierno federal contaba con 1,990,091 plazas, los estatales y del Distrito Federal en conjunto con 2,414,601, y los municipales con un total de 284,371. O sea, un total de 4,689,023 plazas para servidores públicos, equivalentes a 14.6% de la población remunerada (INEGI, 2006). En 2009, el gobierno federal cuenta con ingresos presupuestados de 3,045,978,000,000 (tres billones cuarenta y cinco mil millones de pesos), equivalentes a 260,297,265,000 (doscientos sesenta mil doscientos noventa y siete millones) de dólares.²¹ Este volumen de recursos humanos y financieros debería ser capaz, con mejor organización, menor dispendio y mayor dirección, de satisfacer más ampliamente las necesidades de la población mexicana.

En cuanto a la satisfacción de necesidades, cabe destacar tres áreas donde sucesivos gobiernos federales (así como estatales y municipales) han mostrado ser ineficaces por décadas. Son las de seguridad pública, combate a la pobreza y crecimiento económico (cfr. capítulos 0, 2, 4 y 8).

7.2 ¿Cuánta confianza tiene la gente en la capacidad del gobierno y de su presidente?

MUCHA	BASTANTE	MEDIA	POCA	MUY POCA
-------	----------	--------------	------	----------

Falta construir confianza –con hechos, no palabras- de la gente común en su gobierno. La Figura 7.2.a muestra que gran mayoría de los mexicanos considera que el país es gobernado “por los intereses de unos cuantos”. La confianza pública en la Presidencia de la República –entendida como institución, independientemente de quien la ocupe- alcanza sólo un nivel medio. En cuanto al nivel de acuerdo de los ciudadanos con la actuación de sus gobernantes, en 2008 los gobernadores (en promedio) fueron los que lograron mayor acuerdo, seguidos por los presidentes municipales (en promedio), y luego por el presidente Calderón.

A su vez, la Figura 7.2.b indica los niveles de confianza de los ciudadanos en las instituciones, políticas y de otro tipo. Las mejor calificadas son instituciones no políticas: universidades, iglesia, fuerzas armadas y medios de comunicación. En un lote intermedio figuran instituciones como el IFE, la Presidencia de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Otras instituciones gubernamentales, como los senadores, los diputados y los partidos políticos obtienen calificaciones bajas, junto con la policía y los sindicatos.

Es difícil interpretar estos datos. Por un lado, la gente tiene escasa confianza en que el gobierno actúe en beneficio de todos, y escasa confianza en las instituciones políticas en general. Por otro lado, su confianza en las personas que ocupan las posiciones ejecutivas es mayor. Dentro de este marco, es posible que el menor porcentaje de acuerdo con el presidente Calderón, en comparación con los que logran en promedio los presidentes municipales y los gobernadores, se derive de las conflictivas circunstancias de su elección en 2006 y de la fractura política que ésta implicó entre la ciudadanía.

FIGURA 7.2.A

Confianza del público en la capacidad del gobierno y de sus titulares

Rubro	Tema o pregunta	Fecha	Respuestas
A	¿Diría que su país es gobernado por los intereses de unos cuantos en su propio beneficio, o que es gobernado para el beneficio de toda la gente?	Ene-marzo 2008	16%, “para beneficio de toda la gente”; 83%, “por los intereses de unos cuantos”
B	Confianza en la Presidencia de la República (promedio, en escala de 0 a 10)	Febrero 2008	6.8
C	Calificación al presidente Calderón (promedio, en escala de 0 a 10)	Mayo 2008	6.8
D	Acuerdo con el presidente Calderón (porcentaje)	Mayo 2008	61.3%
E	Acuerdo con los gobernadores (porcentaje promedio)	Mayo 2008	74.6%
F	Acuerdo con los presidentes municipales (porcentaje promedio)	Mayo 2008	64.6%

Fuentes: a) PIPA, 2008; b) Consulta Mitofsky, 2008a; c) a f), Consulta Mitofsky, 2008b.

²¹ Según la Ley de Ingresos para 2009, aprobada en octubre de 2008 por el Congreso; su equivalencia en dólares, al tipo de cambio de \$ 11.70 por dólar previsto en la misma Ley.

FIGURA 7.2.B

Confianza de los ciudadanos en las instituciones

Si tuviera que calificar a las instituciones de 0 a 10 como en la escuela, donde 10 es mucha confianza y 0 es nada de confianza, ¿qué calificación le daría usted a...		
Institución	Calificación promedio	Nivel de confianza
Las universidades	7.9	Alto
La Iglesia	7.9	
El Ejército	7.8	
Los medios de comunicación	7.5	
Los bancos	6.9	Medio
El Instituto Federal Electoral	6.9	
Los empresarios	6.8	
La Presidencia de la República	6.8	
La Suprema Corte de Justicia	6.8	
Los diputados	5.9	Bajo
Los senadores	5.9	
Los sindicatos	5.9	
La policía	5.8	
Los partidos políticos	5.5	

Nota: En la mayoría de las escuelas mexicanas el mínimo para aprobación es una calificación de 6.

Fuente: Consulta Mitofsky, 2008a.

El resultado general de todo lo anterior puede resumirse en que los mexicanos tienen un nivel medio-bajo de confianza en su gobierno, considerando a éste como institución e independientemente de quién lo ocupe en el momento actual.

7.3 ¿En qué medida los gobernantes elegidos y sus ministros ejercen un control efectivo y susceptible de escrutinio sobre los funcionarios de sus propios departamentos y otros organismos de la administración pública?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Los líderes políticos ejercen efectivo control sobre las dependencias a su cargo. Este control se basa más en lealtades personales que en reglas institucionalizadas (aunque éstas sí existen, y en abundancia). El control es más intenso sobre los funcionarios de menor jerarquía.

Aunque el servicio civil de carrera existe desde hace tiempo en áreas como el servicio diplomático y el sector hacendario, la creación de un servicio profesional generalizado en la administración pública mexicana es reciente. No existen todavía una cultura y una práctica que lo sustenten, lo cual se expresa en lealtades personales más que institucionales, en centralización de las decisiones y en discrecionalidad y so-

berbia de algunos funcionarios. Lo anterior está relacionado con el hecho de que los concursos públicos, la evaluación del desempeño y la capacitación de habilidades y competencias se encuentran apenas en una etapa inicial.

En parte, el control político sobre la administración pública se basa en que a menudo las condiciones de trabajo en el sector público son mejores que en el sector privado. El primero provee de estabilidad en el empleo, y además, en sus niveles medio-altos, de un promedio de ingreso superior al del sector privado. El mayor acceso a la información en estos rubros ha permitido saber que prácticamente todos los altos puestos en los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, tanto federales como de las entidades federativas, así como en los municipios, disfrutan de salarios y prerrogativas elevadísimos, sobre todo en comparación con el magro salario mínimo o el ingreso general de la población. De hecho, proporción importante de quienes se dedican a una carrera política o administrativa en México no lo hacen tanto por una vocación de servicio, sino para acceder a los beneficios derivados de laborar para el Estado. De esta manera, parte significativa de los recursos nacionales se destina a cubrir salarios y prerrogativas de los altos funcionarios –electos o no-, lo que ha sido calificado como ofensivo por varios partidos políticos de izquierda y organizaciones civiles.

7.4 ¿En qué medida los poderes del parlamento para proponer, revisar y reformar la legislación son amplios y efectivos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

El Congreso federal tiene amplios poderes para aprobar y enmendar leyes de alcance nacional. Pueden iniciar leyes los legisladores, el poder ejecutivo y -con restricciones- las legislaturas de los estados. Una vez aprobada una ley por ambas cámaras del Congreso,²² el Presidente de la República tiene la facultad de publicarla y por ende hacerla entrar en vigor, o de devolverla con observaciones parciales o totales al Congreso. Si éste insiste en aprobar la ley con una mayoría calificada de dos tercios en ambas cámaras, la ley se publica y entra en vigor pese a las observaciones del ejecutivo. En caso de desacuerdo entre ejecutivo y legislativo, sus decisiones pueden ser objeto de revisión constitucional y legal por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Un esquema similar se aplica para aprobar leyes locales en los estados y el Distrito Federal, con papel preponderante de sus legislativos y facultades de publicación y observación por parte de sus ejecutivos. Las leyes estatales, y en menor medida las del Distrito Federal, suelen ser una adaptación local de las leyes federales.

Hasta 1997, era el ejecutivo quien presentaba la mayor parte de las iniciativas de ley que resultaban aprobadas. Desde ese año, ningún partido ha logrado mayoría en el Congreso federal, llevando a un cambio sustancial en la presentación de iniciativas. En la actualidad, las iniciativas apoyadas por algún grupo parlamentario con suficiente peso numérico son las que tienen mayor probabilidad de ser aprobadas. Esto no significa que el ejecutivo se abstenga de presentar iniciativas de gran significación, como las modificaciones de 2007 a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o la iniciativa de reforma petrolera de 2008. Para que una iniciativa se apruebe en forma rápida y expedita, provenga del ejecutivo o del propio legislativo, se requiere de acuerdos políticos entre varios grupos parlamentarios. La conformación de la agenda entre las fuerzas políticas requiere de enormes tramos de tiempo para poder aprobar reformas constitucionales, así como para lograr acuerdos sobre otras decisiones controvertidas (cfr. sección 6.2).

A pesar de controversias y dilaciones, lo cierto es que el Congreso federal ha venido cumpliendo en lo sustancial su función legislativa: siempre ha aprobado a tiempo el presupuesto, ha reformado progresivamente la legislación electoral, y ha actuado positivamente en muchos temas señalados en otros capítulos de este informe.

²² Con la excepción de la Ley de Egresos de la Federación, que sólo es aprobada por la Cámara de Diputados.

7.5 ¿En qué medida los poderes del parlamento para investigar las actuaciones del poder ejecutivo y hacerle rendir cuentas son amplios y efectivos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Desde 1997, ningún partido político ha logrado controlar por sí sólo el legislativo federal. Sin que el partido en el ejecutivo tenga mayoría propia en las cámaras federales, y con pluralidad política en ambas de ellas, el rol de escrutinio del legislativo se ha incrementado, aunque todavía encuentra limitaciones. Lo mismo ha sucedido y sucede en varias entidades federativas.

La constitución prohíbe que un partido pueda ocupar más del 60% de los escaños en la Cámara de Diputados, y limita a ocho puntos porcentuales la sobre-representación (diferencia entre el porcentaje de escaños y porcentaje de votos) que un partido pudiese obtener en ella. En el caso del Senado, no existen estos límites. Sin embargo, en una y otra cámara, el voto ciudadano genera la presencia de tres partidos principales, cuyas cantidades de escaños hacen que no puedan prescindir unos de otros. Esquemas similares se presentan en las entidades federativas, aunque en éstas no necesariamente sean tres las fuerzas políticas con presencia importante en el legislativo.

El Congreso tiene facultades bastante amplias en lo relativo a rendición de cuentas. Entre ellas destacan: la glosa (o crítica) al informe de gobierno que anualmente debe presentar el ejecutivo; llamar a comparecer ante una cámara a los secretarios de Estado y otros funcionarios públicos, para que den explicaciones de sus actos; revisar y aprobar la cuenta pública, o informe de gastos presentado por el ejecutivo; escrutar las cuentas públicas en general mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF); crear comisiones especiales de investigación sobre virtualmente todo asunto público; y someter a juicio político a altos funcionarios públicos, incluido el Presidente de la República.

Sin embargo, estas facultades son poco efectivas. En la glosa y en las comparecencias se pueden verter fuertes críticas al ejecutivo, pero éstas no tienen consecuencia, ya que el Congreso no puede hacer mociones de censura ni revocar el mandato de funcionarios designados por el ejecutivo. La revisión de las cuentas públicas sucede mucho después de realizados los actos y gastos revisados, aunque esta revisión sí suele ir acompañada por sanciones severas. Las comisiones de investigación sufren con frecuencia retaceo de información por parte del ejecutivo, alegando éste razones de seguridad nacional o de privacidad personal. El juicio político ha caído en desuso.

7.6 ¿En qué medida el procedimiento de aprobación y supervisión de la fiscalidad y el gasto público es riguroso?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Ambas cámaras del Congreso participan en la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación, esto es, la ley de impuestos que determina el ingreso del gobierno federal para el año venidero; la iniciativa de esta ley corresponde solamente al ejecutivo. Igualmente, sólo el ejecutivo tiene capacidad de iniciativa con respecto a la Ley de Egresos de la Federación (o presupuesto federal), pero en este caso su aprobación corresponde en forma exclusiva a la Cámara de Diputados.

En ambos casos, como la mayoría de los legisladores no pertenecen al partido del presidente, es habitual que realicen modificaciones a los impuestos o al presupuesto, o que impongan determinadas políticas al ejecutivo en el ejercicio del gasto. Aunque cada año los legisladores de oposición, junto con los grupos afectados por los nuevos impuestos o por el presupuesto, hacen mucha alharaca y ejercen presiones en estos rubros, lo cierto es que los congresistas carecen de capacidad técnica o de apoyo institucional para objetar con base firme o para modificar en sustancia las propuestas del ejecutivo.

Existe, por cierto, una negociación entre ejecutivo y oposición, con lo que el gobierno conserva un margen de discrecionalidad en el presupuesto. Por un lado, el gobierno negocia el presupuesto mediante algunos destinos específicos que benefician a las clientelas de los opositores. Por otro, buena parte de los ingresos públicos (40%) dependen de la exportación de petróleo, cuyo precio es habitualmente tasado por debajo de su precio real, por lo que el gobierno obtiene usualmente excedentes que destina de acuerdo con su propio criterio.

La ASF es una instancia autónoma y especializada de la Cámara de Diputados destinada a revisar los ingresos y egresos del poder ejecutivo, así como para aplicar sanciones si se encuentran irregularidades. No obstante, a pesar de poder acceder a la información estadística, tener autonomía la comisión responsable en el Congreso, y haber interés de los medios de comunicación por cubrir sus actividades, la ASF no ha logrado alcanzar suficiente poder de investigación, por lo cual nunca han sido sancionados funcionarios relevantes o de alto nivel. Por lo general, cuando se llega a la conclusión de que no hubo alguna aplicación correcta de las normas o procedimientos, se sanciona a funcionarios menores y se los aparta de la administración pública.

Por otro lado, el gobierno federal dispone de fideicomisos que utiliza con poca transparencia para pagar obras, apoyos, subsidios y pensiones. Según un informe de la Secretaría de Hacienda, en septiembre de 2008 existían 354 fideicomisos que manejaban recursos por 417,166 millones de pesos, equivalentes a 13.7% de los ingresos federales previstos para

2009. Al respecto, el presidente de la comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados opinó que la figura de los fideicomisos “se pervirtió y se convirtió en un instrumento que facilitó tremendamente la corrupción, en un instrumento que construyó espacios de opacidad, de discrecionalidad y de grandes desvíos y robos al patrimonio público” (Reforma, 12/1/2009: 1).

Con pocas variantes, todo lo anterior puede aplicarse a los estados y el Distrito Federal.

7.7 ¿En qué medida la legislación que da a los ciudadanos acceso a la información gubernamental es amplia y efectiva?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

En 1977 el art. 6º constitucional estableció que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Empero, la ciudadanía no contó con mecanismos efectivos para hacer valer dicho derecho. La situación mejoró con la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante, Ley Federal de Transparencia) en 2002 y su entrada en vigor en 2003. Esta ley constituye un avance en la materia, ya que:

- creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), organismo autónomo encargado de regular y supervisar el cumplimiento de la ley, promover el ejercicio del derecho a la información y resolver las controversias que se susciten entre particulares y la administración pública;
- determinó que la información en posesión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como de otros organismos del Estado, es pública;
- dispuso que la entrega de información no debe condicionarse a que se explique o justifique su uso;
- estableció la protección de datos personales;
- creó sanciones a quienes incurran en faltas o incumplan los requerimientos de información;
- y permitió excepciones y restricciones para el acceso a la información, sólo en el caso de documentos catalogados como reservados o confidenciales.

Sin embargo, varios ámbitos de la administración pública no fueron cubiertos por la Ley, y quedaron fuera del alcance del público, como por ejemplo las etapas y acciones en la aplicación del presupuesto federal (Hofbauer, 2006: 17). Además, obstáculos burocráticos han entorpecido el acceso a la información gubernamental: desaparición y destrucción de documentos, intrincadas trabas legales y terminológicas, elevados costos de expedición de copias, discrecionalidad de las dependencias gubernamentales para declarar documentos como “reservados” y “confidenciales” (Hofbauer, 2007: 24).

“En 2003 hubo 551 respuestas de inexistencia de información por parte de las dependencias federales. En 2006 este número ya se había elevado a 2,686” (Hofbauer, 2007: 27).

La implementación del acceso a la información en las entidades federativas ha sido asimétrica y desigual. Aunque todas las entidades federativas tienen ya sus propias leyes de transparencia, en diecisiete estados la legislación local garantiza menos apertura que la ley federal; los que menos apertura ofrecen son: Nuevo León, Guerrero, Puebla, Tamaulipas, Guanajuato, Oaxaca, San Luis Potosí, Baja California e Hidalgo (Gómez Gallardo, 2007: 1-30)

Ante este avance parcial, en 2007 se reformó el artículo 6º constitucional, que ahora establece: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal, municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público”. En 2007, un conjunto de organizaciones civiles de México presentó el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México” (CENCOS, 2007: 69-80). En él, propusieron diversas recomendaciones para el ejercicio pleno de las garantías fundamentales, entre las que destacan, en materia de derecho a la información:

- Profundizar el derecho a la transparencia y acceso a la información.
- Reformar las leyes estatales en esta materia para que se apeguen a los principios de máxima publicidad de la información y de acceso a ella.
- Reducir y eliminar la discrecionalidad de los sujetos obligados para que no destruyan, escondan o reserven documentos que deben ser de acceso público.
- Mejorar los mecanismos y acciones para la rendición de cuentas de las autoridades federales, estatales y municipales.

7.8 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	----------------	-------	-----------

Las medidas en esta área son parte de un proceso político que cada día otorga facultades más efectivas al legislativo. Otras medidas pueden derivarse de la reforma del Estado, uno de cuyos objetivos es mejorar la relación entre ejecutivo y legislativo. Una medida bajo discusión es la posible

introducción del referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria popular de mandatos, que ya existen en algunas entidades federativas.

Los medios de comunicación independientes y las organizaciones de la sociedad civil son los más interesados en que mejore cada día la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Las instituciones de transparencia se han venido fortaleciendo lentamente, siempre sujetas a fuertes presiones de los diferentes gobiernos. Los integrantes de esas instituciones son gente honorable y con reconocimiento público, pero no son del todo autónomos e independientes, ya que son propuestos a los legisladores por los mismos gobernantes.

Tanto el Servicio Profesional de Carrera como la lentamente creciente fortaleza del Congreso para auditar al gobierno son políticas institucionales que se encaminan hacia una mayor transparencia y la disminución de la discrecionalidad de los funcionarios públicos, pero tienen todavía muchas barreras que vencer, sobre todo culturales. Para evitar excesos en los ingresos de algunos altos funcionarios, en julio de 2009 fue aprobada una reforma constitucional conocida como “ley de salarios máximos”: en lo futuro, ningún funcionario público podrá ganar más que el Presidente de la República.

Referencias

CENCOS, 2007: “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, disponible en: www.cencos.org.mx, al 10 de noviembre.

Consulta Mitofsky, 2008a: “Confianza en instituciones. Tracking poll”, disponible en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/20080220_NA_ConfianzaInstituciones.pdf, al 4 de junio.

Consulta Mitofsky, 2008b: “Evaluación de gobierno. Tracking poll”, disponible en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/13_eva_pdf/00_nal/20080528_NA_EvaGob.pdf, al 4 de junio.

Gómez Gallardo, Perla, 2007: “Estudio comparativo de los avances de transparencia en los estados”, LIMAC, México, disponible en: www.limac.org.mx, al 1º de noviembre de 2008.

Hofbauer, Elena, et alii, 2006: *Avances y retrocesos. Una evaluación ciudadana del sexenio 2000-2006. Transparencia en el presupuesto público*, Fundar, Centro de Análisis e Información A.C., México.

Hofbauer, Elena, et alii, 2007: *Derecho a saber, balance y perspectivas cívicas*, coeditado por el Woodrow Wilson Center y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México.

INEGI, 2006: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, Aguascalientes, 2006.

PIPA, 2008: Programa de Actitudes Internacionales de Política Pública, “Encuesta sobre Opinión Pública Mundial”, citado en Reforma, 20 de mayo, internacionales, p. 5.

Reforma. Un periódico de la ciudad de México.

8 Control civil

sobre el ejército y la policía

8.0 ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Tanto las fuerzas armadas como las policiales están bajo efectivo control civil, con las modalidades peculiares que se detallan a continuación.

Hasta 1946, México fue uno de los países más militarizados del mundo. En ese año, el último presidente militar emanado del proceso revolucionario de 1910-1917 entregó el poder a una nueva élite civil encabezada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Piñeyro, 1985). A partir de entonces, las fuerzas armadas quedaron subordinadas al Presidente de la República. Sin embargo, al ser las propias fuerzas armadas quienes diseñaron las modalidades de la transición al civilismo, resguardaron para sí grandes dosis de fueros (o inmunidad) y de autonomía funcional.

Las fuerzas armadas fueron los pilares fundacionales del Estado mexicano en los distintos momentos de su historia: 1821, al darse la independencia; 1824, al redactarse la primera constitución; 1848, al finalizar la guerra con Estados Unidos, derrotadas; 1867, al restaurarse la República después de la intervención francesa, y 1917, después de culminar la etapa armada de la revolución y aprobarse la Constitución de ese año (varios autores, 1979). Después de la revolución mexicana, inició un proceso de profesionalización militar: se reabrieron las academias castrenses, y las fuerzas armadas se fueron subordinando poco a poco a la autoridad del Presidente. A partir de 1946, el papel político de los militares se redujo grandemente (Camp, 1992).

En la actualidad, las fuerzas armadas se dividen en dos: por un lado el ejército y fuerza aérea, controlados por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y por el otro la Secretaría de Marina – Armada de México (SEMAR). En 2008, ambas sumaban algo más de 250,000 efectivos (cfr.

Figura 8.0.a). La fuerza aérea no tiene autonomía, debido a la doctrina militar mexicana, donde sólo se contempla el despliegue en el interior del país. En 2007, el presupuesto de defensa fue de 0.45 por ciento del PIB, y 2.42 por ciento del presupuesto del Estado, lo que significa un muy bajo gasto de defensa, comparado con la gran mayoría de los países de América Latina.

FIGURA 8.0.A
Efectivos militares, 2008

SEDENA	Total	%	SEMAR	Total	%
Generales	537	0.3	Almirantes	221	0.4
Oficiales Superiores	5,364	2.7	Oficiales Superiores	1,713	3.1
Oficiales	30,110	15.1	Oficiales	12,586	22.5
Tropa	162,686	81.5	Tropa	40,378	72.2
Otros	848	0.4	Otros	1,063	1.9
Total	199,545	100	Total	55,961	100

Fuente: SEDENA y SEMAR, *Presupuesto de Egresos de la Federación, Análisis de plazas 2008*, tomado de Aguayo (2008: 185).

Los cuerpos policiales están subordinados a las autoridades políticas, sean federales, estatales o municipales, pero el control civil sobre ellos es no democrático e incompleto, con muy poca supervisión legislativa, ciudadana o de control presupuestal. Además, la legislación mexicana permite a cada entidad y municipio tener su propia policía, lo que produce dispersión y descentralización. A esto se suma que cada nivel de gobierno suele tener dos y hasta tres policías: preventiva, de investigación, y a veces de tránsito. Así, en 2006 había 1,661 cuerpos policíacos en México. En 2008, éstos reunían cerca de 400 mil efectivos: 20,353 federales, 203,474 estatales y 152,057 municipales, lo que arroja la elevada cifra de 484 policías por cada 100,000 habitantes (Zermeño Muñoz, 2008: 9). Las corporaciones policíacas varían desde los 40 mil efectivos en el Distrito Federal, a gran cantidad de municipios con unos pocos policías integrantes, y casi mil municipios más, en zonas rurales y muy pobres, que no tienen policía. La

dispersión y proliferación de cuerpos policíacos desfavorece su profesionalización, ayuda a que florezca la corrupción, y en última instancia reduce su efectividad en la lucha contra el crimen (Azaola, 2008: 53). Según el gobierno federal, “la coordinación insuficiente entre los cuerpos de policía federales, estatales y municipales es aprovechada por los delincuentes para escapar de la acción de la justicia...” (PEF, 2007: 75). La crisis de las policías llevan a una inusitada ocupación de los cuerpos de seguridad pública por mandos militares, lo que lleva a hablar de una “militarización” que podría debilitar a la democracia si no se da a la par del establecimiento de controles políticos, presupuestales y de derechos humanos (Alvarado, 2009: 63).

La Figura 7.2.b muestra que el ejército cuenta con alta confianza entre la ciudadanía, después de la iglesia y las universidades (Consulta Mitofski, 2008). En efecto, la población tiene un elevado respeto por las fuerzas armadas, debido a sus acciones de apoyo a damnificados por desastres naturales, al origen popular de las mismas, y recientemente porque se la considera la principal fuerza de combate al narcotráfico. En cambio, la policía cuenta con bajo nivel de confianza, lo que explica la tendencia de la población a construir incluso mecanismos de autodefensa.

8.1 ¿En qué medida es efectivo el control civil sobre las fuerzas armadas y en qué medida se encuentra libre de injerencia militar la vida política?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

En la actualidad, los militares están sujetos única y directamente a la autoridad del Presidente de la República, sin interferencia de otros poderes del Estado. Recíprocamente, el Presidente protege la autonomía y prerrogativas de los militares, debido a la doctrina de la lealtad al jefe del Estado. Las fuerzas armadas, aunque preservan un grado importante de autonomía, no se involucran en la vida política, salvo cuando se trata de asuntos que les atañen directamente. Desde 1946, ningún presidente ha sido militar. El gabinete de gobierno sienta tres militares en su seno: los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y el Jefe del Estado Mayor Presidencial. Durante los primeros cuatro años del gobierno de Vicente Fox, de diciembre de 2000 a 2004, también el Procurador General de la República fue un militar en activo. A diferencia de la mayoría de los gobiernos democráticos, México no cuenta con una secretaría de Estado civil que realice el rol de conducción política y control presupuestal de las fuerzas armadas (RESDAL, 2008: 218). En el periodo de transición a la democracia, iniciado desde los años noventa del siglo xx, y en proceso de consolidación desde el cambio en el partido gobernante en 2000, los militares han respondido con gran lealtad y subordinación al presidente, lo que los lleva a ser un factor de gobernabilidad muy importante (Camp, 2005).

La doctrina militar tiene dos ejes: el nacionalismo y la lealtad, y estos ejes se expresan de forma subordinada al Presidente de la República. La subordinación militar al Presidente se da en la práctica mediante un pacto no escrito cívico-militar. Los militares se subordinan sólo a la autoridad presidencial, en una cadena de mando. El Presidente, para ser recíproco con esta lealtad, protege los fueros y autonomía de las fuerzas armadas ante cualquier cuestionamiento legislativo o proveniente de la sociedad civil (o incluso del extranjero). Es un tipo no-democrático de subordinación, propio de un ejercicio autoritario del poder político, que en México ya debería pertenecer al pasado. Los otros poderes e instituciones del Estado no intervienen de forma real en la supervisión de las fuerzas armadas, ni hay instancias reales de retroalimentación con el poder legislativo o la sociedad civil. En la historia de México el Congreso nunca ha cuestionado la legislación militar, ni los fueros o el presupuesto asignado a las fuerzas armadas. Las fuerzas armadas no son vigiladas en el ejercicio de su presupuesto, aunque en teoría se les aplican disposiciones similares al resto de la administración pública federal.

La justicia militar es autónoma respecto de la justicia civil. En la práctica, las instituciones militares protegen a todos y cada uno de sus miembros. Es difícil que un militar pueda ser juzgado por la justicia civil, debido a el *fuero de guerra* (cfr. sección 2.4). El *fuero de guerra* se ampara en el art. 13 constitucional, y se legisla a través del Código de Justicia Militar. Se encuentran en él muchas inconsistencias y ambivalencias, con gran falta de correspondencia con la legislación civil (Espinoza, 1998: 22). Las penas de la justicia militar están muy desligadas de castigos similares en la justicia civil, aunque han avanzado tanto el derecho de los militares a solicitar el amparo de la justicia civil federal, como las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuando los militares cometen abusos contra civiles. Hay penalidades muy inferiores a las civiles, y en otros casos, los militares son juzgados con penas superiores a las civiles, con castigos que incluso pueden violentar sus derechos humanos (p. ej., por faltas a la disciplina militar). Respecto de la vigencia de los derechos humanos, ha ido en aumento el incremento de violaciones a éstos por las fuerzas armadas, sin que la mayoría de los responsables sean castigados, a medida que se incrementa la labor de las fuerzas armadas, básicamente del ejército, en la lucha contra el narcotráfico (Human Rights Watch, 2009).

Aunque ha habido avances en democratización y apertura informativa (por ejemplo, construir páginas web), las fuerzas armadas fueron las últimas instituciones del Estado en aceptar las modalidades de la Ley de Acceso a la Información Pública de 2002, aprovechando que ésta contiene un apartado de excepciones de seguridad nacional. Sin embargo, desde los años 1990's, poco a poco las fuerzas armadas se están abriendo y adaptándose a influencias del mundo externo civil, tanto político, como a la academia y organismos

no gubernamentales. De igual forma han sido receptivas en los últimos años a influencias externas para implementar su proceso de modernización. Este proceso se dio por impulso presidencial, básicamente por una especie de reconocimiento de que los recursos militares no pueden, por sí mismos, enfrentar con posibilidades de éxito una guerra como la que se da contra las organizaciones criminales del narcotráfico. Esto se implementa, en la actualidad, a través de la Iniciativa Mérida (Rico, 2009).

Los militares, en el ejercicio de su autonomía, gozan de un poder político silencioso pero muy efectivo. Han logrado impedir que se dé una reforma del Estado en el sector defensa, como sí se ha dado en gran parte de América Latina. Este poder político silencioso les da poder de veto. O sea, tienen capacidad para vetar decisiones políticas que, por influencia de procesos de democratización, regionalización o globalización, puedan afectarles. Esto ha llevado a que se mantengan las estructuras militares propias de un país autoritario, en un país que tiene ya otras estructuras democratizadas. Por ejemplo, debido a este poder de veto, han evitado que algún Presidente de la República nombre como secretario de Defensa a un civil. Otro ejemplo de poder de veto ha sido su oposición al establecimiento de “comisiones de la verdad” que pudieran indagar en archivos; no hay acceso de los civiles (ni siquiera de funcionarios civiles del gobierno) a archivos, centros de documentación o bibliotecas militares. Las fuerzas armadas no colaboraron con la Fiscalía Especial que se creó para investigar la desaparición de activistas políticos en los años sesenta, setenta y ochenta del siglo xx. Un ejemplo más es la negativa de sectores de las fuerzas armadas a participar en actividades de colaboración con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) u otros países, aunque sectores civiles del gobierno estén a favor de estas propuestas. Por ejemplo, ha sido clara la negativa de los militares a estrechar la colaboración con Estados Unidos, aunque el presidente y otras agencias civiles se han expresado a favor. También se han opuesto con éxito a enviar tropas a operaciones de paz de la ONU. Esto fue notorio en 2004, cuando la ONU formó una misión de paz en Haití (Minustah); hubo intensos debates en México que favorecían enviar a las fuerzas armadas, pero ganaron la batalla burocrática los militares opuestos a la salida de tropas del país.

Las fuerzas armadas, por tradición histórica, se oponen a cualquier tipo de rendición de cuentas ante las estructuras civiles del gobierno, el Congreso o la sociedad. En términos legales sólo deben rendir cuentas al Presidente de la República; pero en la oficina de la Presidencia no existe un equipo de especialistas que pueda dar seguimiento a las fuerzas armadas e informar de forma independiente al Presidente sobre el desempeño de los dos secretarios de Estado militares. Ninguna biblioteca pública tiene los Informes Anuales de Labores de la SEMAR o la SEDENA anteriores a 2001 ó 2007 respectivamente, que se conservan como “secreto de seguridad

nacional”. Sin embargo, por presiones de la élite política civil, a partir de 2001 la SEMAR colocó sus Informes en su página web, y la SEDENA lo hace desde 2007. Tampoco se conoce el caso de militares que sean efectivamente investigados en sus bienes, excepto en casos muy abiertos de corrupción y vínculo con el narcotráfico.

La vida política cotidiana del país está libre de injerencia militar, excepto cuando alguna decisión involucra directamente a las fuerzas armadas. Esto se dio, por ejemplo, en enero de 1994, cuando las fuerzas armadas opinaban en contra del cese de fuego para controlar la ofensiva militar del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pero finalmente acataron la orden de no continuar sus actividades militares emitida por el Presidente. También frecuentemente emiten su opinión cuando eventos políticos y sociales rebasan la capacidad de las policías para contenerlos. En esos casos, los militares realizan una especie de “deliberación”, debido a que se debe recurrir a ellos para sofocar problemas graves de orden público. En las movilizaciones y violencia desatadas en Oaxaca en 2006, fue evidente una fisura en el gobierno: el ejército se negó a actuar de forma directa, mientras sectores civiles importantes del gabinete federal mostraban simpatía por emplear las fuerzas armadas. El mayor activismo político de las fuerzas armadas, en particular de la SEDENA, se da en oponerse a la creación de una secretaría civil de la Defensa, negarse a crear un comando conjunto de las fuerzas armadas, y bloquear cualquier intento de que el gobierno entrene y eduque un cuerpo de civiles especializados en defensa. En los dos principales centros de educación militar, el Colegio de Defensa Nacional (dependiente de SEDENA) y el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV, dependiente de SEMAR), se interactúa con civiles funcionarios de gobierno, a quienes aceptan en sus aulas, además de que de forma creciente el cuerpo de profesores y conferencistas provienen del mundo civil. Sin embargo, este esfuerzo es muy limitado para considerarse una capacitación que logre edificar un cuerpo de civiles que pudieran conducir, como en la mayoría de los países democráticos, las instituciones de defensa.

Otro factor donde los militares tienen gran influencia en el mundo civil es en su interacción con los servicios de inteligencia. Por ejemplo, existe una participación importante de militares en el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN) desde su creación en 1989. Muchos de sus funcionarios de “segundo” nivel provienen de las fuerzas armadas, tanto de la Armada como del Ejército, y realizan actividades de análisis, recopilación e intercambio de información de forma conjunta. Las fuerzas armadas señalan que algunas disposiciones de apertura informativa sobre los servicios de inteligencia perjudican la confidencialidad necesaria para el desempeño de las actividades de inteligencia. Como lo señala una nota de prensa: “De acuerdo con el Manual de Organización de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), su sistema de inteligencia también fue perjudicado por la Secre-

taría de Gobernación al dar a conocer por internet domicilios y bienes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), con el que mantiene una estrecha coordinación para procurar la Seguridad del Estado mexicano.” (Milenio, 2009). Cuando se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), y en su seno el área de inteligencia, la presencia de militares fue –y sigue siendo– muy importante. Incluso la primera acción de la PFP en 1999 fue “recuperar” el campus de la Universidad Nacional Autónoma de México, ocupado y paralizado por estudiantes durante nueve meses. Esta acción se llevó a cabo íntegramente por elementos de la Policía Militar adscritos a la PFP. En la actualidad, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) tiene en su seno, además de un subsecretario militar, más de 15 mil integrantes de la Policía Militar desplegados de manera “temporal”.

8.2 ¿En qué medida la policía y los servicios de seguridad rinden públicamente cuentas de sus actividades?

MUCHA	BASTANTE	A MEDIAS	POCA	MUY POCA
-------	----------	----------	-------------	----------

La rendición de cuentas no es una práctica del todo efectiva en las estructuras del Estado mexicano (cfr. capítulo 7). En particular, las policías, organizadas según los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), son muy poco proclives a informar a sus superiores, a la sociedad o a la prensa, de sus actos y del manejo de presupuesto. Las oficinas de control interno, donde existen, no son autónomas respecto de los jefes superiores. De hecho, en el seno de los cuerpos policiales existen “hermandades” que los controlan en la práctica y favorecen su autonomía, debido al desconocimiento de las autoridades políticas sobre sus modos de funcionamiento. Las reformas a los sistemas policíacos no avanzan a la misma velocidad que la reforma del Estado, por lo que son más importantes las herencias del pasado, que los impulsos a su profesionalización y modernización institucional (Moloeznik, 2002).

Uno de los avances con la transición a la democracia, aun muy limitado, es que en muchos estados de la República se han creado consejos ciudadanos que en teoría vigilan a las policías y emiten opiniones, y comienza a operar un sistema ciudadano de rendición de cuentas. Sin embargo, esto sólo se da de forma embrionaria en las secretarías de Seguridad Pública federal y de los estados de Jalisco, Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal, que son receptivos a interactuar de forma real con dichos consejos, pues en muchos casos –no en todos– se configuran a sugerencia de las autoridades políticas e incluso policíacas. Estas embrionarias estructuras dependen mucho de las decisiones personales de los políticos, ya que no son instituciones reguladas por ley en todo el país. Otros servicios de seguridad tampoco tienen sistemas de rendición de cuentas, como por ejemplo las policías privadas. En el caso de Guadalajara, existe un Consejo Ciudadano de

Seguridad Pública, pero éste participa de forma limitada en la toma de decisiones municipales en materia policial (Suárez de Garay, 2007).

Los servicios de inteligencia del Estado son totalmente desconocidos por la población, y no están sujetos a transparencia y rendición de cuentas. Su reto es transformarse desde cuerpos de inteligencia politizados que servían para darle estabilidad al viejo régimen, hacia sistemas profesionales que enfrenten los principales desafíos de seguridad del Estado. El principal servicio de inteligencia, el CISEN, perteneciente a la secretaria de Gobernación, ha sido objeto de numerosos esfuerzos de modernización y profesionalización. Ninguno de sus integrantes ha sido juzgado por corrupción, y actualmente está transformando sus actividades de inteligencia para enfrentar nuevos desafíos, como es el crimen organizado (CISEN, 2009). En términos de apertura informativa, la secretaria de Gobernación hizo pública en mayo de 2009 la información con las direcciones de todos sus inmuebles. Esto llevó a gran inconformidad entre sus integrantes, alegando que la apertura informativa pone en riesgo su seguridad (Milenio, 2009). En el caso de la SSP, en su página web se mantiene “blindada” su información confidencial como los nombres de los funcionarios que están en puestos clave, particularmente los que participan en el combate al narcotráfico, encriptando mucha información (Milenio, 2009).

En general, las policías y los servicios de inteligencia están viviendo grandes desafíos. Sin lugar a dudas, la lucha contra el crimen común y organizado es el principal reto que enfrentan las estructuras militares y los cuerpos policíacos y de inteligencia. Este desafío lleva a tensiones importantes entre la necesidad de transparencia informativa –requisito de cualquier régimen democrático–, y la capacidad de resguardar información para garantizar la seguridad de los integrantes de los cuerpos de seguridad, incluidos el Ejército y la Armada. En el caso de las policías, un número importante de ellos han sido asesinados por los carteles del narcotráfico en los últimos años. En 2007 las bandas delictivas asesinaron a 52 militares, 105 policías federales, 102 policías preventivos, 163 policías municipales, 151 policías ministeriales, y otros 75 servidores públicos, para un total de 648 (Granados Chapa, 2008). Ante esta situación, el gobierno federal reconoce que:

“...la eficacia de la policía se ha visto minada por la corrupción, la insuficiente preparación de sus integrantes, la infiltración y la amenaza de la delincuencia organizada, así como por la dispersión de esfuerzos y los recursos limitados de que disponen las corporaciones...” (PEF, 2007: 75)

De hecho, hay una crisis de las instituciones policíacas. El principal problema es su falta de profesionalización, revelada en sus muy bajos salarios, niveles educativos y entrenamiento, y en sus muy altas discrecionalidad y corrupción, acompañado esto de una subordinación de tipo autoritaria sólo a la autoridad política superior. Es *vox populi*, y abundan testimonios de

prensa e investigaciones que lo muestran, que muchos agentes policiales, sobre todo municipales y de las policías estatales de investigación, están colaborando con el crimen organizado. Ello se da principalmente en el norte del país, por asociaciones con el narcotráfico. Es el caso de cuerpos policíacos de ciudades como Tijuana, Mexicali, Reynosa, Nuevo Laredo, Juárez, Matamoros, Morelia, etcétera. Con frecuencia, las fuerzas armadas han sustituido de forma temporal a los cuerpos policíacos de muchas ciudades: por ejemplo, en la Delegación Iztapalapa del Distrito Federal en 1996; en Matamoros, Tamaulipas, en 2005; y en Tijuana, Baja California, en 2007. El experimento más contundente y reciente es el de Ciudad Juárez, Chihuahua, a inicios de 2009.

En las estructuras policíacas se han intentado múltiples reformas, la gran mayoría de ellas sin éxito. En 1994 el gobierno federal creó un Sistema Nacional de Seguridad Pública para tratar de unificar estrategias policíacas, doctrina, entrenamiento, etc., pero estos esfuerzos no han logrado su objetivo de avanzar en la profesionalización y erradicar la corrupción. La seguridad pública es hoy la principal demanda ciudadana. Las dos policías federales, la PFP y la Agencia Federal de Investigación (AFI), en términos de doctrina, profesionalidad y modernización, han avanzado, pero aun s temprano para conocer sus efectos, pues son instituciones muy recientes (Cárdenas, 2009).

8.3 ¿En qué medida la composición de las fuerzas armadas, la policía y los servicios de seguridad reflejan la composición del conjunto de la sociedad?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Las fuerzas armadas y los cuerpos policíacos están integrados por ciudadanos de origen humilde. Debido a su origen popular-miliciano, producto de la revolución mexicana, la mayoría de los integrantes de las fuerzas armadas proviene del pueblo. Sin embargo, hay escuelas de oficiales en que no todos sus alumnos provienen de sectores populares, debido a la necesidad de que posean conocimientos especializados de ingeniería, idiomas, etc.; esto es más notorio en las escuelas de oficiales de la fuerza aérea y de la armada. En el transcurso de su carrera, los militares mejoran su condición social a medida que ascienden en el sistema de escalafones.

El reflejo-espejo con una sociedad desigual como la mexicana se da también en el sistema de sueldos y salarios. La diferencia puede ser de 20 a uno si se comparan los sueldos de la más alta oficialidad (secretarios y subsecretarios de Defensa y de Marina, generales y almirantes), que a inicios de 2008 fueron de 126,677 (secretario de Defensa) y 115,590 pesos (secretario de Marina), con las de los soldados (6,101 pesos) y marineros (4,221). Estas abismales diferencias salariales son similares a las del resto de la administración pública. En este sentido, la disparidad social al interior de las

instituciones militares es similar a la del aparato gubernamental y la sociedad en su conjunto (Aguayo, 2008: 187).

En el caso de las policías, debido a sus inferiores niveles de profesionalización y educación tanto como a la dispersión de sus estructuras, se observa un fenómeno similar al de los militares, pero más agudizado y estamentado dada la descentralización de las mismas. Así, la estructura social de los cuerpos policiales está adaptada a la estructura social del municipio o estado al que pertenecen. En los municipios rurales pobres, los salarios –tanto de los policías como de las autoridades políticas– son inferiores a los de las ciudades. Los agentes policiales complementan su ingreso a través de esquemas paralelos producto de la corrupción y los vínculos con la criminalidad, lo cual también se adapta a la situación local. La falta de profesionalización hace que el trabajo de policía no tenga temporalidad larga –a diferencia de las fuerzas armadas–, lo que es un factor favorable a la corrupción.

8.4 ¿En qué medida se encuentra el país libre de actuaciones de unidades paramilitares, ejércitos privados, señores de la guerra y mafias criminales?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

México no está libre de grupos que utilizan la violencia extra-legal. Durante el siglo xx, los gobiernos priístas permitieron la existencia de grupos paramilitares y señores de la guerra, principalmente en el ámbito rural. Como los propietarios de tierras eran a su vez los principales dirigentes políticos locales, el ejercicio privado de la seguridad resultaba funcional para el sistema político. La ciencia política mexicana llamó “caciques” a estos propietarios-dirigentes. Un cacique es un líder “natural”, que tiene propiedades y construye alianzas primero a nivel local, luego a nivel estatal y -si logra ascender en la estructura piramidal del sistema político- finalmente a nivel nacional. Durante todo el siglo xx, sirvieron al PRI a través de sus sectores: campesino, obrero y popular. Por ejemplo, en el campo organizaban en forma privada la vigilancia de las propiedades, debido a que en muchos municipios no existen cuerpos policíacos. También había grupos sindicales “de choque”, para evitar disidencias que rompiesen “la unidad” de los sindicatos vinculados al PRI. Por ejemplo, el alzamiento del EZLN en 1994, fue en parte una respuesta a la creciente acción de ejércitos privados de los propietarios de tierras en Chiapas. Conocidos como “guardias blancas”, éstos ejercían violencia contra campesinos e indígenas que demandaban tierras. Las estructuras paramilitares de los propietarios en muchas ocasiones actuaban en armonía con las policías locales, e incluso en algunos casos con las fuerzas armadas. La expresión más grave de esta paramilitarización fue la masacre de Acteal, en 1997 (cfr. sección 3.1). En Chiapas, durante un periodo limitado de tiempo (1994-1998), el gobierno desarrolló una estrategia paralela de para-militarización de

la contrainsurgencia que llevó a una profunda crisis política, pues se hostigaba violentamente a las comunidades simpaticizantes del zapatismo con extrema violencia. Esta estrategia posteriormente fue dejada de lado por los riesgos que conllevaba para la gobernabilidad, no sólo de Chiapas, sino del país (Arnson, Benítez y Selee, 2003). Estas estructuras locales de poder privado-político se han ido desvaneciendo producto de la modernidad y la democratización del país. Por presiones nacionales e internacionales, el gobierno federal, e incluso el gobierno del estado de Chiapas, tuvieron que irse desvinculando de estas actividades paramilitares e imponer poco a poco la ley. Sin embargo, la tendencia al ejercicio de la violencia privada continúa siendo grande, como en el estado de Guerrero, donde desde muy antiguo se conoce el gran poder que tienen los señores de la guerra.

Otros ejércitos privados fueron las guerrillas de izquierda que aparecieron en México en los 1960's y 1970's. Se crearon numerosos grupúsculos, de ideología de izquierda, que realizaron actividades militares con fines políticos: alcanzar el socialismo. Estos grupos nunca tuvieron gran apoyo popular y la gran mayoría de ellos fue desmantelado por las fuerzas de seguridad y los servicios de inteligencia del Estado (Castellanos, 2007). Luego de que el EZLN abandonase en la práctica la vía armada, el único grupo que prevalece realizando estas actividades es el llamado Ejército Popular Revolucionario (EPR), nacido en 1996. Este grupo realiza acciones esporádicas de sabotaje a propiedades del gobierno. En 2007 se dedicó a poner explosivos en líneas de conducción de gas y petróleo, para reclamar la presentación de dos de sus militantes desaparecidos.

A inicios del siglo XXI, la debilidad de muchas estructuras del Estado en lo que respecta a seguridad pública, justicia e inteligencia, ha llevado a un aumento de los índices de criminalidad, y principalmente del crimen organizado. Esto lleva a la expansión de agencias privadas de seguridad, a que las empresas aumenten el gasto en sistemas privados de seguridad, y a la proliferación de "pequeños ejércitos" privados con muy poca regulación estatal. En 2007, los cuerpos de seguridad privada contaban con 140,966 efectivos (Zermeño Núñez, 2008: 9).

El más grave peligro en el momento actual es la actuación de mafias criminales, como los cárteles de narcotraficantes.²³ Dichos cárteles, sobre todo el del Golfo y el del Pacífico,

²³ A fines de 2008, la PGR y la SSP registraban seis grandes cárteles que se disputan los mercados, rutas y territorios del país: 1) Sinaloa, como la estructura más poderosa, encabezada por el Chapo Guzmán; 2) del Pacífico, encabezado por la familia Beltrán, con sede también en Sinaloa; 3) del Golfo, la organización más violenta, donde están integrados la mayoría de los Zetas, con despliegue en Tamaulipas, y el resto de la franja del Golfo de México, y con influencia en Michoacán y Guerrero; 4) Tijuana, encabezado por los hermanos Arellano Félix; 5) Juárez, fundado por Amado Carrillo Fuentes; 6) la Familia, con sede en Michoacán, considerado también uno de los más violentos, que ha atentado contra población civil inocente (Aguayo, 2008: 207).

aliados a otros cárteles medianos existentes en casi todos los estados de la República (como por ejemplo el cártel de Tepito, en el Distrito Federal), han construido estructuras paramilitares con gran poder de fuego. Emplean ex-militares, algunos entrenados para operaciones especiales, como los llamados Zetas, e incluso ex-militares guatemaltecos (kai-biles) con entrenamiento en la escuela para guerra irregular de su país. No se sabe el tamaño de los brazos armados del narcotráfico, pero sí se conoce que hay un gran mercado negro de armas, que provienen principalmente del suroeste de Estados Unidos (Texas, Arizona y Nuevo México). El propio presidente Calderón, desde el inicio de su gobierno, declaró una "guerra" al narcotráfico, ordenando a las fuerzas armadas asumir un papel más activo en ella. El Presidente de la República, en esa ocasión afirmó: "El crimen organizado busca el control territorial...; será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros" (Calderón, 2009).

La lucha entre narcotraficantes por el control de territorios y mercados ha producido gran cantidad de muertes (cfr. Figura 8.4.a), y ha llevado a algunos estados del país a tener índices de violencia muy superiores a la media nacional. Por ejemplo, Sinaloa registra una tasa de homicidios (más de 50 por 100 mil habitantes al año) de más del doble del promedio nacional, al igual que ciudades como Juárez y Tijuana.

FIGURA 8.4.A

Asesinatos atribuidos al narcotráfico 2004-2008

Año	Víctimas
2004	1,200
2005	1,600
2006	2,120
2007	2,794
2008	4,281
Total	11,995

Fuente: Aguayo (2008: 208).

La respuesta gubernamental a esta ola de violencia ha despertado preocupaciones respecto de la protección de los derechos humanos. Para librar esta guerra con éxito y sin violar los derechos humanos, el gobierno debe coordinar esfuerzos entre las fuerzas armadas, las policías, los servicios de inteligencia y también con el extranjero, razón por la cual se está implementando entre México y Estados Unidos la Iniciativa Mérida, que entró en vigor en junio de 2008, para combatir al crimen organizado.

8.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	--------------	-----------

En el área de seguridad existe poca comunicación real entre la sociedad civil y el gobierno. La cultura autoritaria –heredada de los militares que fundaron el Estado revolucionario- de los gobernantes mexicanos aun permanece presente. A pesar de que la ciudadanía tiene mayores canales de expresión, a través de organizaciones no gubernamentales, la academia, la prensa, grupos barriales que se preocupan por la seguridad, etc., no hay retroalimentación ni se toma en cuenta a la sociedad para la planificación de políticas públicas o para el proceso de toma de decisiones en temas de seguridad. En el caso de la modernización de los cuerpos de policía, tampoco el gobierno federal, los estatales o municipales, consultan a la población, ni abren la información sobre el delito, los sistemas de justicia, etc. Tampoco se conocen las formas de ejercer el presupuesto en seguridad. Por ejemplo, nunca se sometieron a consultas con la población las reformas implementadas desde 1994 a los sistemas de seguridad pública. Los dos proyectos más importantes, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, y la Policía Federal Preventiva, no se pusieron a consulta, ni siquiera con especialistas. Mucho menos lo fue la sorpresiva transformación de la AFI, en mayo de 2009, en Policía Federal Ministerial.

Por ello, en temas de seguridad, la población no confía en el Estado, y en consecuencia se auto-organiza y se auto-defiende. La autodefensa incluye la paga de guardias de seguridad en empresas, casas, comercios, etc., el cerramiento de colonias y barrios, y en ocasiones la resistencia al ingreso de la policía a ellos. Adicionalmente, hay intereses privados ilícitos que pugnan por ganar espacios territoriales y quitárselos al Estado, como lo hacen los terratenientes y principalmente el narcotráfico en algunos estados como Baja California, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán y Guerrero.

Tampoco en el área militar se ha considerado tener en cuenta la opinión de la sociedad civil. Las fuerzas armadas rechazan la idea de redactar “libros blancos” de defensa –como sí se hace en casi todos los países de América Latina- para poner a consulta con la sociedad civil y la comunidad internacional su doctrina militar, formas de organización, tipos de armamento, etc. Los libros blancos sirven para construir confianza (con la sociedad) y generan distensión (con países vecinos y la comunidad internacional). Esto no forma parte de la cultura militar mexicana. Tampoco ha habido leyes que obliguen a ello. La reforma del sector defensa no está en la agenda de ningún partido político o sector influyente de la sociedad civil.

Atendiendo en parte a estas necesidades de reforma, el gobierno federal se ha propuesto “fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento...” y “en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fortalecer la concurrencia de las Fuerzas Armadas y de los gobiernos estatales y municipales en... los planes de auxilio correspondientes” (PEF, 2007: 67). También ha planteado el gobierno federal objetivos y estrategias para mejorar la actuación de los cuerpos policiales del país, que en síntesis incluyen:

- “Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.” (PEF, 2007: 75)
- Establecer un mando único policial que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país.
- Modernizar y homologar los sistemas de administración y supervisión del personal de los cuerpos policíacos.
- Desarrollar sistemas efectivos de formación y entrenamiento del personal de la policía.
- Promover la revalorización social del trabajo de los cuerpos de seguridad pública.
- Dotar a los cuerpos policíacos con mejor equipo y una plataforma tecnológica actualizada” (PEF, 2007: 75-76).

En balance, el grado de control civil sobre los cuerpos de seguridad y defensa en México es alto (suficiente), pero también es relativo, pues se efectúa de forma no democrática.. Ello se debe a que en el caso de las instituciones federales hay un déficit de control civil de otras estructuras externas al Presidente de la República, como la SEDENA, la SEMAR, la SSP y la Procuraduría General de la República. La participación del Congreso es muy débil, no sólo en términos de control civil, sino en el diseño de las políticas de seguridad y militares. La sociedad civil con dificultades logra tener espacios de participación, principalmente la academia, la prensa y las organizaciones no gubernamentales. La justicia civil no ayuda como mecanismo para evitar abusos de derechos humanos cometidos por miembros de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad, por lo que continúa la impunidad, aunque ciertamente mucho menor que en el pasado. Otro factor de debilidad es la corrupción, que fractura el control del Presidente de la República.

Un elemento nuevo, que poco a poco aparece con el proceso de globalización, con el ingreso de México a la región llamada América del Norte, a través de los compromisos asumidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y con el proceso de democratización, es un mayor acercamiento a Estados Unidos y en menor medida a

Canadá. Con el ascenso a la presidencia de Felipe Calderón en diciembre de 2006, se rompió un paradigma que parecía inviolable en México: el de la soberanía absoluta. El presidente reconoció que con los recursos propios del país no se podía ganar la guerra al narcotráfico, y se acercó a Estados Unidos para diseñar, de forma bilateral, un paquete de ayuda para los sectores de defensa y seguridad. Este paquete de asistencia se conoce como Iniciativa Mérida, y consiste en una dotación de 1,400 millones de dólares (aproximadamente 16 mil millones de pesos, tipo de cambio de enero de 2009) en asistencia para la profesionalización y dotación de equipo para los cuerpos de seguridad, y para la modernización y actualización tecnológica de las fuerzas armadas. Con lo anterior se reformulan las relaciones con Estados Unidos (Rodríguez, 2008), de una relación bilateral de distancia y autonomía, a una de acercamiento y construcción conjunta de algunas de las políticas de seguridad y defensa. Aunque aun es muy temprano para saber si la Iniciativa Mérida va a implicar un cambio en la relación civil-militar y en el control civil sobre los institutos castrenses y de seguridad, se puede dar la probabilidad de que el sector seguridad y defensa se abra a otros segmentos del Estado y la sociedad. Con lo anterior, se introduce la variable externa –aún en escala simbólica- al proceso de toma de decisiones y a la conducción única del Presidente sobre asuntos militares y de defensa.

Referencias

- Alvarado, Arturo, 2009: "La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coerción: México frente a América Latina", en *El Cotidiano* 153, UAM, México.
- Aguayo Quezada, Sergio, 2001: *La Charola: Una historia de los servicios de inteligencia de México*, Grijalbo, México.
- Aguayo Quezada, Sergio 2008: *México. Todo en Cifras*, Aguilar, México.
- Arnson, Cynthia, Raúl Benítez Manaut y Andrew Selee (editores), 2003: *Chiapas. Interpretaciones sobre la negociación y la paz*, CISAN-UNAM, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, México.
- Azaola, Elena, 2008: *Crimen, Castigo y violencias en México*, Flacso, Quito.
- Benítez Manaut, Raúl, 2005: "Doctrina, historia y relaciones cívico-militares en México a inicios del siglo XXI," en José Antonio Olmeda (ed.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant Lo Blanch, Valencia, España.
- Calderón, Felipe, 2009: "Entrevista de Jorge Zepeda Patterson a Felipe Calderón", en *El Universal*, México, 27 febrero.
- Camp, Roderic Ai, 1992: *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, Nueva York - Oxford, 1992.
- Camp, Roderic Ai, 2005: *México's Military on the Democratic Stage*, csis, Praeger Security Internacional, Westport.
- Cárdenas, Ernesto, 2009: "Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública", en *El Cotidiano* 153, UAM, México.
- Castellanos, Laura, 2007: *México Armado, 1943-1981*, Era, México.
- CISEN, 2009: *CISEN. 20 años de historia. Testimonios*, CISEN, México.
- Consulta Mitofsky, 2008: "Confianza en instituciones. Tracking poll", disponible en: www.consulta.com.mx/interiores/99_pdfs/12_mexicanos_pdf/20080220_NA_ConfianzaInstituciones.pdf, al 4 de junio.
- Díez, Jordi, 2008: "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 24 (Winter), No. 1.
- EMP, 2006: *El Estado Mayor Presidencial. Cumplir con institucionalidad*, Presidencia de la República, México.
- Espinoza, Alejandro Carlos, 1998: *Derecho militar mexicano*, Porrúa, México.
- García Luna, Genaro, 2006: *Contra el crimen: ¿Por qué 1,661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, edición del autor, México.
- Granados Chapa, Miguel Ángel, 2008: "Militares en la narcoguerra", en *Reforma*, 23 de diciembre. El autor cita un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Human Rights Watch, 2009: *Uniform Impunity. Mexico's Misuse of Military Justice to Prosecute Abuses in Counternarcotics and Public Security Operations*, Washington.
- Milenio, 2009: "Investiga función pública balconeo del CISEN", en *Milenio*, 12/05/2009. Periódico de la ciudad de México.
- Moloeznik, Marcos Pablo, 2002: "La seguridad pública en transición (Jalisco antes y después del proceso de alternancia política)", en Jorge Regalado Santillán y Juan Manuel Ramírez Sáinz (editores), *Jalisco antes y después de 1995*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara.
- PEF, 2007: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Piñeyro, José Luis, 1985: *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, UAM-UAP, México.
- Reforma*. Diario de la ciudad de México.
- RESDAL, 2007: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina* (Buenos Aires: RESDAL), disponible en: www.resdal.org, al 7 de julio de 2008.
- RESDAL, 2008: *Atlas comparativo de la defensa en América Latina* (Buenos Aires: RESDAL), disponible en: www.resdal.org, al 7 de mayo de 2009.
- Rico, Carlos, 2009: "La agenda no está narcotizada (entrevista de Jéssica Zermeño)", en *Enfoque*, suplemento dominical de *Reforma*, 26 abril.
- Rodríguez, Abelardo, 2008: *La urgente seguridad democrática. La relación de México con Estados Unidos*, Taurus, México.
- SEDENA, 2005: *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, SEDENA-FCE, México.
- SEMAR, 2004: *Libro de políticas de la Armada de México*, Armada de México, México.
- SEMAR, 2005: *Armada de México: Compromiso y seguridad*, Secretaría de Marina-FCE, México.
- Suárez de Garay, María Eugenia, 2007: "Notas para un diagnóstico policial: el caso de las policías preventivas de la Zona Metropolitana de Guadalajara", en *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, mayo-agosto.
- Varios autores, 1979: *El ejército mexicano. Historia desde sus orígenes hasta nuestros días*, Secretaría de la Defensa Nacional, México.
- Zermeño Núñez, Jéssica, 2008: "Crece el gasto, no la seguridad", en *Enfoque*, suplemento dominical de *Reforma*, 24 de agosto.

9 Minimizar la corrupción

9.0 ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

Pese a leyes y esfuerzos destinados a minimizarla, la corrupción sigue siendo endémica en México. Los ciudadanos parten de la premisa de que la corrupción existe; aun cuando no la haya, es difícil hacerles reconocer lo contrario. Es posible que esta opinión generalizada se sustente en el mayor y constante flujo de información sobre actos de corrupción, derivado de las nuevas condiciones de democracia y transparencia que priman en el país. Es común enterarse en los medios de comunicación sobre acciones de corrupción de funcionarios públicos, provenientes de varios partidos políticos, en los niveles federal, estatal y municipal. El propio ejecutivo federal señala:

Los órganos de inspección, verificación y control no han consolidado los objetivos anti-corrupción que se les han asignado, ya que no han desarrollado de manera suficiente su capacidad para prevenir conductas irregulares y orientar a los servidores públicos para reducir las faltas por ignorancia (PEF, 2007: 61).

En 2007, utilizando un índice de percepción de la corrupción (IPC) en que los primeros lugares son los más limpios y los últimos los más corruptos, Transparency International ubicó a México en el lugar 72, entre 179 países. El IPC para México en ese año fue de 3.5, en una escala de 0 (muy corrupto) a 10 (muy limpio). De esa manera, México quedó clasificado –al mismo nivel que Perú y Brasil– como un país donde la corrupción es mayor que en El Salvador, Cuba, Costa Rica y Chile. De hecho, México retrocedió con respecto a 2001, año en que su IPC había sido ligeramente más positivo, de 3.7, y se había colocado en el lugar 51, entre 91 países (Transparency International, 2001 y 2007a).

Ante esta situación, en los últimos años se han adoptado diversas medidas para fomentar la honestidad y el buen gobierno, particularmente en el nivel federal, mientras muchos estados y el Distrito Federal tratan de seguir estos pasos. Entre las medidas federales destacan:

- la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982, última reforma en 2003);
- la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002, última reforma en 2006);
- la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002);
- la creación de Órganos Internos de Control (OICs) en la mayoría de las dependencias federales;
- la creación de la Comisión Inter-Secretarial de Lucha contra la Corrupción;
- la existencia de la Secretaría de la Función Pública, destinada a asegurar la profesionalización del servicio público, donde un aspecto relevante se asocia al control de los funcionarios públicos y las sanciones que se pueden imponer por malas prácticas administrativas.
- la creación de la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal;
- la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF);
- y otras que serán detalladas en las páginas siguientes.

Las leyes de responsabilidades arriba mencionadas imponen límites a los funcionarios federales en su acción y comportamiento cotidianos, detallan sus obligaciones, y establecen mayor control sobre ellos, a la vez que restringen sus capacidades de gestión en detrimento de su eficiencia y eficacia en el trabajo público.

En el caso federal la sistematización del trabajo de los *orc's*, junto con la instrumentación del Modelo Integral de Desempeño de Órganos de Vigilancia y Control, han sido acciones relevantes en la profesionalización de los espacios de vigilancia administrativa. Sin embargo, han sujetado a los *orc's* a cuidar los indicadores que deben reportar, más que a atender el servicio público o inhibir actos de corrupción.

La ASF, órgano de fiscalización dependiente del Congreso de la Unión, y cuyo presidente es electo por la Cámara de Diputados, ha reforzado las acciones de vigilancia sobre el gasto público del gobierno federal. A pesar de que sus revisiones frecuentemente son motivo de algunas acciones penales contra funcionarios, su acción aún es limitada. Por ejemplo, durante 2007 y principios de 2008 este órgano denunció obstáculos y argumentos “legaloides” esgrimidos por los poderes ejecutivo y judicial de la Federación para dificultar o inhibir la fiscalización de la Cuenta Pública de 2006 y del informe de avance de la gestión financiera de 2007.

Otro aspecto relevante es la reforma regulatoria, en buena medida como resultado de las recomendaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2004: 10). La reducción de trámites administrativos y el control por parte de la Comisión Federal para la Mejora Regulatoria han contribuido a reducir la discrecionalidad de los funcionarios en la mayor parte de los trámites que les permitían incurrir en conductas ilícitas. Además, el portal “compranet” abrió la posibilidad de realizar transacciones de compra-venta con las dependencias federales en un contexto de mayor apertura, aunque no ha reducido las posibilidades reales de actos de corrupción con participación de empresas interesadas en vender al gobierno y de los funcionarios alrededor del proceso.

Estudios del sector privado (CEESP, 2006; PriceWaterhouse, 2007) consideran que el impacto de los actos de corrupción en trámites puede reducirse aún más, y que se requieren acciones para inhibir la corrupción y reducir las pérdidas tanto privadas como públicas que ésta implica, así como minimizar los riesgos que derivan de la misma. Desde la perspectiva ciudadana, la imagen que se percibe de las distintas dependencias de gobierno, determina la proclividad o no de los ciudadanos para entrar en relaciones de corrupción con los funcionarios públicos (Del Castillo y Guerrero, 2004).

Aunque en algunos estados existen leyes similares, sus alcances son diversos y en la mayor parte de los casos limitados. En el caso de los gobiernos municipales esta situación se agrava más. En este ámbito, faltan profesionalización, mecanismos de rendición de cuentas y de acceso a la información, y leyes de responsabilidades para funcionarios municipales. Por añadidura, los órganos de auditoría estatales intervienen de manera limitada en la vigilancia de los recursos municipales, y usualmente lo hacen por motivos políticos.

9.1 ¿En qué medida es efectiva la separación entre cargos públicos –tanto elegidos como de nombramiento– y la relación ventajosa con los partidos, los negocios personales y los intereses familiares de quienes los ocupan?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

La separación entre cargos públicos, avance partidista, intereses personales y negocios familiares no es efectiva y se va haciendo más problemática en la medida en que se baja de orden de gobierno (de lo federal a lo local). A pesar de la normatividad que castiga la colusión de funcionarios públicos –tanto electos como designados– con partidos políticos, negocios privados u otros intereses personales o familiares, prevalecen el soborno, el favoritismo en el otorgamiento de contratos públicos y las malas prácticas administrativas, con costos muy superiores en México que en otros países comparables. Con frecuencia aparece en la prensa información sobre acciones de nepotismo, tráfico de influencias o en favor de negocios familiares.

A pesar de que no existen indicadores construidos para medir la separación efectiva entre cargos públicos y relaciones ventajosas, predomina la percepción de que los funcionarios obtienen provecho de su influencia en espacios públicos. Un análisis de 2004 documentó conflicto de intereses por parte de funcionarios, dirigentes partidarios y empresas privadas en la ciudad de México (López Presa, 2004). Si bien dicho estudio ubica un espacio en particular, ejercicios similares podrían hacerse para todas las localidades o entidades en México.

En la administración pública federal, las leyes de responsabilidades ordenan que los funcionarios públicos no pueden asumir otros intereses que no sean los del servicio público con valores como honestidad, honradez, legalidad, etc. Sin embargo, es difícil para los *orc's* y otros órganos de responsabilidad administrativa, conocer hasta qué punto los funcionarios federales mantienen sus intereses personales fuera de sus espacios de acción, y más aún si sus decisiones y acciones se ligan con dichos intereses. A nivel federal y en algunas entidades de la República, los funcionarios públicos deben rendir una declaración inicial y una final sobre su patrimonio, con el objeto de prevenir su enriquecimiento ilícito. En algunos lugares la pena por no presentar dichas declaraciones es la destitución del cargo y/o inhabilitación para ocupar un cargo en el futuro.

Por su lado, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública presenta lagunas que impiden lograr certeza de que quienes realizan negocios con el gobierno no sean familiares de funcionarios involucrados o empresas de los funcionarios mismos. Si bien la información está disponible, se debe hacer un proceso de rastreo sobre los recursos y los funcionarios para ver si en efecto actúan de manera imparcial. La cantidad de recursos de impugnación sobre licitaciones por parte de empresas participantes, hace suponer que los índices de certeza sobre dichos procesos son bajos.

El grado de impunidad de funcionarios públicos que hacen uso de su cargo para generar beneficios a familiares, partidos y grupos, puede medirse a partir de la baja efectividad para castigar los delitos de corrupción: la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal procesó 19 delitos en 2005, 27 delitos en 2006, y sólo nueve en 2007 (PGR, 2008).

Los códigos penales estatales no necesariamente contemplan como delitos diversas prácticas consideradas como ilegales en el espacio federal. Una revisión de las leyes locales de responsabilidades administrativas, muestra diferencias en los objetos que se consideran delitos y, más aún, una gran divergencia entre las sanciones. Por ende, en las administraciones estatales y municipales existe mayor incidencia de actos de colusión. Gobernadores o presidentes municipales, en condiciones de impunidad, nombran a familiares en áreas de influencia política o económica, generan procesos de licitación donde ganan empresas que ellos mismos patrocinan, distribuyen recursos a partidos políticos u organizaciones o apoyan intereses privados con recursos públicos.

9.2 ¿En qué medida son efectivos los mecanismos de protección de los cargos públicos y de los mismos ciudadanos frente a la posibilidad del soborno?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

En los últimos años se han incrementado los mecanismos de prevención frente a las posibilidades de soborno. Éstos son poco efectivos para evitar transferencias de dinero u otros bienes a cambio de favores en el espacio público. Los sistemas que se han creado para evitar y/o castigar el soborno han resultado insuficientes ante la diversidad de mecanismos que tanto funcionarios como ciudadanos tienen para desarrollar prácticas de soborno. De hecho, la “mordida” y la dádiva son parte de la cultura mexicana. Se utilizan para evadir una multa de tráfico, para acelerar un trámite, o a veces simplemente para gratificar a un funcionario que hizo bien su labor.

En muchas entidades federativas se registra un descenso en el índice de corrupción en la mayor parte de los trámites. No obstante, el costo de la corrupción se mantiene elevado puesto que algunos trámites se han hecho más “costosos” en términos de soborno. En 2007 el costo de la corrupción fue de 27 mil millones de pesos, contra 19 mil millones en 2005 (Transparencia Mexicana, 2008).

Se ha avanzado de manera relevante en aspectos de apertura de información y en la profesionalización de los servidores públicos en el ámbito federal y en la mayor parte de las entidades federativas. Sin embargo, dichas acciones son aún limitadas en lo que se refiere a mecanismos de sanción a los servidores públicos que incurran en actos de corrupción, pues los niveles de impunidad por tales delitos son aún altos. Las denuncias tanto de ciudadanos como de las propias dependencias públicas contra funcionarios corruptos

son escasas, a pesar de que el cálculo sobre actos fuera de la ley sobrepasa en varias veces el número de casos penales o administrativos abiertos.

La aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública en 2002, que dio paso a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información en 2003, permitió avanzar sustancialmente en la apertura de archivos y la publicación de información que el gobierno federal desarrolla cotidianamente. Sin embargo, existen aún límites en términos de la disponibilidad de la información, la oportunidad y pertinencia de la misma, así como en las posibilidades de incidencia una vez que la información ha sido desplegada.

Una encuesta de Price Waterhouse Coopers (2008) muestra a México con un nivel de reportes de “mordida y soborno”, así como del riesgo de fraude asociado a las mismas, muy superior al del resto del mundo y de América Latina. Al mismo tiempo, la percepción sobre corrupción de los directivos de empresas en México se ubica en una posición más alta que los casos realmente reportados. La misma Price Waterhouse Coopers (2001 y 2007) estima que la mordida representa un costo adicional de inversión de un 15 por ciento para las empresas. Al mismo tiempo Enterprise Surveys (2008), estima que el 48 por ciento de las empresas en México evalúan que la corrupción es el principal obstáculo para la productividad económica.

El IPC de Transparency International (2007b), así como un estudio del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (2006) sobre el tema, ubican a México como un país donde a pesar de los avances en términos de instrumentos jurídicos y administrativos para inhibir las prácticas de corrupción, ha sido difícil reducir la incidencia de actos corruptos.

Esto coloca a México en una condición donde a pesar de la instrumentación de mecanismos que han acotado la capacidad de los administradores públicos para hacer un uso discrecional y fraudulento del dinero y las decisiones, los actos de corrupción se han reelaborado y hecho más complejos. Un aspecto similar de esta situación se da en el espacio corporativo, donde casi el 60 por ciento de los casos de delitos económicos se descubrió por accidente y no por los mecanismos de control establecidos (Price Waterhouse Coopers, 2007). Estos datos no incluyen actos de corrupción en el poder judicial (cfr. punto 2.5) o la corrupción que se da en contextos locales.

9.3 ¿En qué medida las normas y procedimientos sobre financiación de las elecciones, los candidatos y los representantes elegidos impiden la subordinación de éstos a intereses de grupo?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Las reglas y procedimientos para financiar partidos políticos y campañas electorales no previenen efectivamente su subordinación a intereses sectoriales. Aunque el financiamiento

privado está restringido y existen topes a los gastos de campaña, igualmente intereses privados pueden financiar ilegalmente a un candidato de su preferencia con la expectativa de no ser descubiertos. Y en caso de que lo sean, el partido político o candidato que recibió tal financiamiento deberá sólo pagar una multa, generalmente sin perder las posiciones electivas que haya obtenido.

Hasta las elecciones federales de 2006 inclusive, los mecanismos de control contenidos en las normas electorales no prevenían efectivamente, ni la intervención de grandes intereses, ni el condicionamiento de los candidatos y partidos a dichos intereses. Mucho menos garantizaban la intervención de los órganos electorales para inhibir dichos comportamientos ni la autorregulación de los diversos actores económicos o de poder político en el proceso electoral. Como en México no existen reglas que regulen el lobbying o cabildeo en los espacios legislativos, es difícil disociar y hacer públicos los compromisos de campaña y las decisiones que toman los representantes populares.

Los mecanismos que regulan el financiamiento de campañas de candidatos y partidos no son eficientes en términos de un seguimiento cuidadoso del origen real del dinero, su utilización y la forma en que se reporta a la autoridad electoral. Si bien con frecuencia los organismos y tribunales electorales imponen multas a los partidos por la mala utilización de recursos o no haberlos reportado, esto no genera un cambio en la conducta de los mismos. Su cálculo es que a pesar de la multa, el beneficio obtenido por dicho comportamiento ilícito es mayor al monto que se tendrá que pagar por el castigo impuesto. En la reforma electoral de 2007-2008, se incluyó un capítulo sobre transparencia en el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), que obliga a los partidos a informar de manera más detallada sobre sus ingresos y egresos, situaciones patrimoniales, bienes inmuebles, a contar con un auditor externo, y a presentar informes financieros cada tres meses. Además, la información financiera de los partidos se abre no únicamente al control del Instituto Federal Electoral (IFE) sino también a los ciudadanos. Sin embargo no se incrementaron los mecanismos que podrían permitir regular de mejor manera la intervención de donantes privados en campañas electorales o en las actividades cotidianas de los partidos. De hecho, decisiones del IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) han limitado el escrutinio de la vida interna de los partidos y han tendido a mantener restricciones que impiden profundizar en aspectos como el financiamiento mismo.

Aparte de estas disposiciones, que tienen que ver más con la regulación del dinero y su uso en los partidos y las campañas, no existen otros mecanismos que prevengan la subordinación de los legisladores a intereses de grupos u organizaciones que hayan contribuido a las campañas o a los partidos una vez que están en funciones. De hecho, la ley

y las disposiciones del IFE sobre el tema tampoco permiten asegurar control de la acción de los representantes o funcionarios públicos que se hayan visto beneficiados con recursos de grupos privados o sociales en algún momento.

9.4 ¿En qué medida la influencia de las grandes empresas y del mundo de los negocios sobre las políticas públicas está bajo control y en qué medida se encuentran libres de corrupción - dentro o fuera del país?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Las grandes empresas tienen amplia capacidad de influencia tanto en la definición, aprobación e implementación de políticas públicas, como en su bloqueo cuando éstas afectan los intereses de los involucrados. Las normas existentes no contienen mecanismos para evitar la influencia de grandes empresas o intereses privados en la formación y aplicación de políticas públicas.

Las normas federales no contemplan sanciones ni otro tipo de elementos de control que eviten influencia por parte de empresas u otros actores no políticos o no sociales en la definición de políticas. Al respecto, en la encuesta de directivos empresariales de 2007 elaborada por PriceWaterhouse (2008), los directores de las empresas más significativas del mundo consideraron que las empresas deben influir en la elaboración de política pública y regulación que esté relacionada con la industria en que ellos se desarrollan. A pesar de que en la encuesta para México no se preguntó lo mismo a los empresarios mexicanos, es probable que piensen lo mismo que sus contrapartes extranjeras. Existen casos significativos donde el gobierno federal ha cedido ante presiones de la industria farmacéutica para no avanzar en la modificación de las condiciones de protección que tiene desde hace varias décadas, o ha defendido intereses particulares de empresas mexicanas fuera del país. Abundan, además, noticias en las entidades federativas y municipios sobre la influencia de empresas en decisiones ambientales, agrícolas, económicas, etc. Son frecuentes los casos de altos funcionarios públicos que saltan de manera inmediata a la dirección de empresas privadas, a las que antes como funcionarios favorecieron, en lo que se ha llamado "puertas giratorias" (*revolving doors*).

La capacidad económica de las empresas, que puede condicionar el comportamiento de los legisladores y jueces, más que de los funcionarios del poder ejecutivo, se basa en un mecanismo de competencia política donde no todos los actores tienen la posibilidad real de influir en las decisiones, pues los recursos que manejan no tienen el mismo monto que los de las grandes empresas. Dicha influencia se puede caracterizar por un sistema de competencia política desigual que influye en la forma en que los actores políticos se manifiestan e influyen, y por una situación donde son actos de corrupción los que rodean y determinan dicha influencia. Un caso relevante de esta condición se dio en la LIX Legislatura

(2003-2006), cuando varios representantes populares de distintos partidos aceptaron regalos y viajes de compañías tabacaleras para evitar la aprobación de regulación que haría más compleja la penetración y venta de sus productos. En los estados del país también se observan casos de este tipo, donde diversos intereses buscan influir no únicamente en los legisladores, sino en los funcionarios públicos también a partir de regalos, concesiones, u otros mecanismos, sin que se puedan controlar o conocer. Lo anterior permite ver que también las empresas incurrir en actos de corrupción.

9.5 ¿Cuánto confía la gente en que los funcionarios y servicios públicos se hallan libres de corrupción?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Como consecuencia de lo hasta aquí comentado, los mexicanos en general no confían en que los funcionarios y los servidores públicos estén libres de corrupción. Diversos estudios demuestran una escasa confianza hacia diversas organizaciones públicas en términos de la ausencia de límites a las prácticas corruptas, así como una percepción de corrupción generalizada en diversas áreas del servicio público. Como señala el ejecutivo federal:

“El costo de la corrupción existente en el país es muy alto, tanto en términos económicos como en el daño que causa a los valores y principios éticos de las personas y las instituciones. Es correcta la apreciación ciudadana respecto de la corrupción que subsiste en una proporción significativa de la actividad pública y privada” (PEF, 2007: 61).

Por ejemplo, una encuesta revela que el índice de corrupción en el gobierno creció de 7.9 en 2001 a 8.2 en 2007, mientras que el índice de corrupción social creció de 6.0 a 6.5 entre los mismos años (Reforma, 12/10/2007: 6). Con respecto a los partidos políticos, las personas no encuentran diferencias sustanciales sobre qué partido es más corrupto que otro: en 2004 el 81 por ciento dijo que todos los políticos eran igual de corruptos (Juárez, 2004).

En la mente de las personas no siempre hay una conexión entre lo que se ha avanzado y la idea de que los funcionarios públicos estén libres de corrupción. Como ejemplo: aunque las reglas de operación de los programas sociales tienden a reducir actos corruptos, más del 40% de los beneficiarios de dichos programas creen que hay falta de transparencia en ellos; pero sólo 13% declara haber dado alguna vez alguna mordida para un trámite en un programa social (UNDP, 2007). Pero en otras ocasiones la opinión pública puede hilar más fino: en el Sistema de Administración Tributaria (SAT) el índice de corrupción percibida se redujo de 54.7 en octubre de 2003 a 24.4 en septiembre de 2004, en una escala de 0 (nula) a 100 (máxima); contrariamente, en las aduanas, donde la corrupción percibida venía reduciéndose desde 2003, ésta se incrementó en los últimos meses de 2007 (SAT, 2007).

Los altos índices de impunidad prevalentes en México, y de manera particular entre los funcionarios públicos, generan una visión desfavorable de la opinión pública sobre las campañas de prevención de la corrupción. A pesar de los avances legales y administrativos, los hechos que se denuncian no se castigan o las penas son exiguas con respecto a lo que la sociedad espera. El uso de amparos y otros recursos legales que retrasan los juicios o los llevan a espacios técnicos, también limitan el impacto de las acciones anticorrupción sobre la percepción ciudadana.

9.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

Durante el sexenio de Vicente Fox se implementó un programa de contención de la corrupción que tuvo amplia difusión, independientemente de los pendientes que el mismo programa dejó en diversos espacios de la acción pública. Bajo el gobierno de Felipe Calderón, las acciones de combate a la corrupción han sido más calladas, por lo menos en términos mediáticos, y han pasado a formar parte de las acciones cotidianas de la administración.

A pesar de la existencia de una Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción coordinada por la Secretaría de la Función Pública, durante el gobierno de Calderón no ha habido mención a acciones específicas para incrementar la lucha contra la corrupción, más allá de programas previamente establecidos en cada una de las dependencias. En este marco, para poner más énfasis en la lucha contra la corrupción, en junio de 2008 el presidente Calderón reunió a cerca de mil miembros de alto nivel del gobierno federal, a los que exhortó “a terminar con influyentismos, amiguismos y compras ‘amañadas’” (El Universal, 7/6/2008: 1). El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 pone como uno de sus objetivos el “combatir a la corrupción de forma frontal”, para lo cual plantea seis estrategias:

- promover una cultura anti-corrupción;
- difundir las sanciones que se aplican a los servidores públicos que incurrir en comportamientos ilícitos, para activar los mecanismos de sanción social;
- reducir los trámites burocráticos con la finalidad de abatir la discrecionalidad;
- consolidar el esquema de trabajo de los órganos internos de control para disminuir los riesgos de corrupción y opacidad en el sector público;
- fortalecer los sistemas de prevención, supervisión y control de la corrupción;
- crear y mejorar mecanismos que faciliten la denuncia pública de los funcionarios que incurrir en prácticas

ilícitas (PEF, 2007: 60-62). Para avanzar en estas estrategias:

El Gobierno Federal implementará todos los programas, estrategias y acciones necesarias, coordinándose con las instancias internacionales y nacionales, públicas, privadas y sociales que quieran apoyar la campaña en favor de la honestidad en el servicio público. Es imperativo que la transparencia se vuelva parte integrante de la cultura cívica, es decir, que forme parte esencial de las actitudes y comportamientos de empresarios, sociedad civil, partidos políticos, organizaciones sindicales, servidores públicos y ciudadanos en general (PEF, 2007: 60).

Existen organizaciones sociales, privadas y académicas que realizan estudios sobre el impacto de prácticas corruptas en la economía o la sociedad como tal, pero con excepción de algunas iniciativas los poderes de la Unión han sido poco receptivos a reforzar las acciones para minimizar aún más la corrupción. Dentro de los poderes legislativo y judicial, aún faltan acciones para regular el comportamiento de sus funcionarios, al mismo tiempo que reducir los niveles de impunidad respecto de las acciones denunciadas, pues a pesar de escándalos sobre manejo de recursos públicos, poco se ha sabido sobre acciones concretas para evitarlos.

En el espacio de las entidades federativas, las acciones parecen ser menos estructuradas y homogéneas, pues dependen de las condiciones políticas de cada entidad en términos de competencia electoral, profesionalismo de los gobiernos estatales y municipales, presión política, etc. La variedad en las leyes locales de responsabilidades de los servidores públicos hace que los criterios para tipificar delitos y conceptualizar aspectos de corrupción sean muy variados. Dichas leyes tienden a ser inefectivas, restringidas a las condiciones políticas imperantes y limitadas en términos de las sanciones existentes. De la misma forma, se hace uso político de las disposiciones anticorrupción pues en varias ocasiones los gobernantes entrantes tratan de tomar venganza de los salientes, fincando responsabilidades debido a actos de corrupción. La misma historia puede ser escuchada de manera cotidiana en municipios o en otros espacios de responsabilidad pública estatal.

Las organizaciones sociales en los estados también han tenido un rol limitado en el combate a la corrupción. Si bien existe denuncia pública a través de las propias organizaciones o los medios de información, no existen mecanismos que permitan a esas organizaciones o a los ciudadanos de manera individual, generar acciones más efectivas para impulsar medidas alternativas para la vigilancia ciudadana sobre el servicio público. En algunos casos, las propias autoridades inhiben o reprimen dichas iniciativas ante la posibilidad de ser observadas de manera más sistemática.

En términos generales, los ciudadanos tienen conciencia del problema de la corrupción, pero su capacidad de intervención es limitada. Las iniciativas ciudadanas que se han presentado son relevantes, pero con algunas excepciones han

carecido de la capacidad de impulsarlas de manera más efectiva y, más aún, de obtener resultados concretos que impidan a los funcionarios públicos realizar prácticas ilegales.

Referencias

- CEESP, 2006: *Calidad del marco regulatorio*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, México.
- Del Castillo, Arturo, y Manuel Alejandro Guerrero, 2004: *Percepciones de la corrupción en la Ciudad de México*, Cuaderno de trabajo de la División de Administración Pública, SDTAPI34, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- El Universal. Un periódico de la ciudad de México.
- Enterprise Surveys, 2008: "Explore Economies, Mexico Featured Snapshot 2006", disponible en: www.enterprisesurveys.org/ExploreEconomies/?economyid=127&year=2006, al 13 de marzo.
- Juárez González, Leticia, 2005: "En asuntos de corrupción e impunidad ¿tenemos remedio?", en BCG Asociados Estudios, disponible en: www.bgc.com.mx/articulos/Corrupcion.pdf, al 3 de marzo de 2008.
- OCDE, 2004: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Revisiones de la OCDE sobre la reforma regulatoria: avances de la implementación en México*, OCDE, París.
- PEF, 2007: Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- PGR, 2008: Procuraduría General de la República, "Delitos cometidos por servidores públicos/incidencia delictiva/fiscalía especial para el combate a la corrupción en el servicio público", disponible en: www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delitos%20Cometidos%20por%20Servidores%20Publicos/Delitos%20Cometidos%20por%20Servidor%20Publicos.asp, al 2 de marzo.
- PNUD, 2007: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Encuesta Nacional sobre Protección de los Programas Sociales*, UNPD, México.
- Price Waterhouse Coopers, 2001: *The Opacity Index*, Price Waterhouse Coopers, Londres.
- Price Waterhouse Coopers, 2007: *Delitos Económicos 2007, Gente, cultura y controles*, Price Waterhouse Coopers, México.
- Price Waterhouse Coopers, 2008: *Compete and Collaborate, What is Success in a Connected World? 11th Annual CEO Survey*, Price Waterhouse Coopers, Londres.
- Reforma. Un periódico de la ciudad de México.
- SAT, 2007: Sistema de Administración Tributaria, "Índice general de percepción de la corrupción en el SAT", disponible en: www.sat.gob.mx/nuevo.html, al 1 de marzo de 2008.
- Transparencia Mexicana, 2006: *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana para 2005*, Transparencia Mexicana, México.
- Transparencia Mexicana, 2008: *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana para 2007*, Transparencia Mexicana, México.
- Transparency International, 2001: "Corruption Perceptions Index 2001", disponible en: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2001, al 6 de junio de 2008.
- Transparency International, 2007a: "Corruption Perceptions Index 2007", disponible en: www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007, al 6 de junio de 2008.
- Transparency International, 2007b: *Global Corruption Report, 2007*, Transparency International, Londres-Berlín.

10 Los medios de comunicación en la sociedad democrática

10.0 ¿Funcionan los medios de comunicación de manera tal que contribuyen al sostenimiento de los valores democráticos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

El año 1994 fue un parteaguas en el papel democrático de los medios de comunicación. Como consecuencia de monitoreos practicados por el Instituto Federal Electoral y de acuerdos políticos en ese sentido, por primera vez los medios se abrieron ampliamente a los partidos no-priístas: la televisión (tv) transmitió los primeros debates entre los candidatos a la presidencia, así como sus mítines de cierre de campaña, y la cobertura noticiosa fue en general más equilibrada que antes.

Desde esas fechas, se ha avanzado hacia una mayor libertad de información y opinión en los medios de comunicación. El Estado ya no posee la propiedad y dominio que sobre ellos ejerció durante casi todo el siglo xx, y ha perdido capacidad de influencia y manejo sobre el ejercicio periodístico y la información pública. Existe un mayor escrutinio sobre asuntos públicos; los medios recogen inquietudes de la opinión pública; y se han abierto espacios de expresión a partidos, candidatos y analistas de diversas corrientes de pensamiento que con su juicio informan y orientan a la ciudadanía (Trejo, 2001: pássim).

Pese a los avances, buena parte de los medios no ha contribuido suficientemente a la formación y sostenimiento de valores democráticos, pues no han generado debate y reflexión sobre los asuntos públicos. Al contrario, han hecho crecer la desconfianza que aleja al ciudadano de la política, ya que gran parte del discurso presentado en los medios se centra en lo negativo de la actuación de los políticos e institutos políticos. Se han privilegiado la imagen sobre las ideas y los personajes sobre las instituciones, reforzando el aspecto

afectivo (pasional y emotivo) sobre el cognoscitivo (razón e información), y se ha disfrazado como información objetiva lo que en realidad es opinión de las empresas e incluso de los propios comunicadores.

En atención al importante papel que los medios electrónicos juegan en la sociedad mexicana, la Ley Federal de Radio y Televisión señala que éstos deben cumplir con una función social, caracterizada por:

- El fortalecimiento de la integración nacional y el mejoramiento de las formas de convivencia humana;
- el respeto a los principios de la moral social, la dignidad humana y los vínculos familiares;
- evitar influencias nocivas o perturbadoras al desarrollo armónico de la niñez y la juventud;
- contribución a elevar el nivel cultural del pueblo y a conservar las características nacionales, las costumbres del país y sus tradiciones, la propiedad del idioma y a exaltar los valores de la nacionalidad mexicana;
- fortalecimiento de las convicciones democráticas, la unidad nacional y la amistad y cooperación internacionales.

No obstante, los medios electrónicos han tendido a favorecer la personalización y una imagen superficial de la política. Más que difundir propuestas u ofertas programáticas, han convertido en celebridades mediáticas a personajes políticos que mantienen su presencia en radio y tv a través del discurso estridente, la declaración agresiva, la mera presentación de sus sentimientos o valores, y sobre todo la descalificación del adversario. Si bien es cierto que los medios no crean la división y confrontación social, sí difunden, propagan y celebran la polarización (Trejo, 2004: 95-124). De ahí la prevalencia en los medios de datos exiguos, declaraciones inconexas o repetitivas y explicaciones pobres o inexistentes. Al respecto,

el secretario de Gobernación declaró: “la programación de los medios electrónicos debe tener mayor calidad y valores éticos que permitan un mayor desarrollo de la sociedad mexicana” (García y Guerrero, 2007: 9). Además, la concentración en pocas manos de la propiedad de la radio y la tv, así como de gran parte de la prensa escrita, hace que la línea editorial de los medios sea usualmente poco plural.

Por otra parte, es necesario señalar que México es uno de los países en el mundo con mayores agresiones contra periodistas. Provenientes tanto de fuentes privadas como oficiales, los ataques contra periodistas tienden a acallar las voces críticas y la difusión de información lesiva a los intereses de sectores y personajes poderosos, a menudo vinculados con actividades delictivas o corruptelas.

10.1 ¿En qué medida son independientes del gobierno los medios de comunicación, en qué medida está diversificada su propiedad y en qué medida se encuentran libres de subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Jurídicamente, los medios son independientes del gobierno. Las estaciones de radio y tv deben contar con una concesión o permiso otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del gobierno federal. Las leyes prohíben que los medios de comunicación pertenezcan a empresas o personas extranjeras.

La concentración de los medios electrónicos en escasas empresas poco ayuda al avance democrático. De las 1,597 frecuencias de radio y 637 canales de tv, 82% son concesiones otorgadas para uso privado y comercial y 18 % para transmisión de programación cultural, educativa y de orientación social (Corral, 2005: pássim). Son públicos 26% de los canales de tv y 14% de radio (Figura 10.1.a); de éstos, 80%

están asignados a los gobiernos estatales o federal, 18% a universidades (que salvo una, son todas públicas), y sólo 1.36% a radios indígenas. Televisa, con sus filiales y repetidoras en todo el país acapara 66% de las 468 concesiones privadas de tv, mientras tv Azteca dispone de 31% (Figura 10.1. b). Trece grupos radiofónicos operan el 80% de las concesiones de radio.

En México, los canales de Televisa alcanzan 71% de la audiencia y los de tv Azteca 28%. (Trejo, 2006: pássim). En comparación, en Argentina las cuatro cadenas nacionales de tv alcanzan en conjunto 43% de la audiencia, y el resto se reparte en otros canales de tv. En Brasil hay cinco cadenas nacionales; la más importante tiene 49% del rating. En Chile cinco cadenas nacionales ocupan, entre todas, 42% de la audiencia. En Venezuela hay cinco cadenas nacionales, la principal tiene solamente 34% del rating promedio.

La influencia de la radio y la tv es notoria e indiscutible. Televisa produce y transmite programas de tv en cuatro canales abiertos: el canal 2 supera los 19.9 millones de telehogares diariamente; el canal 4 alcanza los 4.6 millones; el canal 5 tiene una cobertura de 18.3 millones y el canal 9 alcanza los 14.9 millones. A la par tiene catorce estaciones locales, es propietaria del 51% de Cablevisión (el sistema de tv de paga más grande de México), y participa con 60% de propiedad de la tv vía satélite (Sky). En la producción y transmisión de programas radiofónicos, Televisa-radio transmite en 88 emisoras en las ciudades más importantes del país. A esto hay que agregarle su intervención con Editorial Televisa en la edición y difusión de revistas, su participación en internet con Esmas.com, y con Televisa Cine en la producción y distribución de películas nacionales e internacionales (Apreza, 2006: 63). Por su parte, tv Azteca posee dos canales de ámbito nacional, participa en telefonía celular, en servicios financieros y en tiendas especializadas en electrónica, línea blanca y muebles.

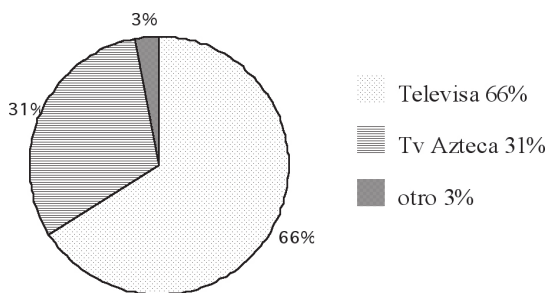
FIGURA 10.1.A

Medios de comunicación en México, 2000

Medio de comunicación	Número	Tipo
Estaciones de TV	637	Canales nacionales, repetidoras, televisoras locales y televisoras de los gobiernos estatales; 468 son canales comerciales.
Emisoras de radio	1,597	875 estaciones en AM y 479 en FM (frecuencias comerciales)
Periódicos de circulación local	400	
Revistas	192	La mayoría de circulación nacional y de periodicidad variable
Agencias de información de noticias	59	14 nacionales y 45 internacionales; con 64 corresponsales extranjeros, 57 de periódicos y 7 de revistas

Fuentes: Esteinou (1998), Corral (2005) y Trejo (2006).

FIGURA 10.1.B
Concesiones de TV



Fuente: SCT (2004).

Por añadidura, estas dos empresas son las principales beneficiarias de una exención impositiva que les permite pagar sus impuestos no en numerario, sino cediendo gratuitamente tiempo aire al Estado (desde 1969 y hasta 2002 el 12.5% de su tiempo diario de transmisión).²⁴ Además, estas empresas se benefician con la publicidad gubernamental: durante el sexenio de Vicente Fox, Televisa recibió el 15.56% (más de 1,800 millones de pesos), y tv Azteca 7.91% (casi 917 millones) de la misma.

Por otra parte, la presencia de la prensa escrita es exigua: los cuatro principales diarios (El Universal, La jornada, Reforma, Milenio) en conjunto vendieron durante 2007 un promedio de 1,026,487 ejemplares diarios a nivel nacional; en el Distrito Federal circulan al día 450,000 ejemplares de todos los diarios. En los estados, no es infrecuente que la prensa escrita local sea básicamente proclive al gobernador en turno. El valor de la prensa escrita no depende tanto de su número de lectores, sino de su capacidad de presión e influencia sobre las élites políticas (Trejo, 1997: 217)

En una democracia plena, la pluralidad de fuentes informativas contrapuestas y la apertura a las diversas corrientes de opinión e ideas garantizan a los ciudadanos la posibilidad de ponderar variadas opiniones ideológicas. Lamentablemente, México está lejos de alcanzar ese pluralismo informativo, ya que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación afecta la libertad de recibir y comunicar información veraz y plural (Apreza, 2006: 63).

²⁴ En octubre de 2002 por medio de un decreto que autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones de radio y televisión el pago del impuesto, se modificó el tiempo y la forma con los cuales el Ejecutivo Federal disponía del 12.5% de los tiempos de transmisión de las estaciones de radio y televisión. Se determinó que los concesionarios pagarán la contribución que se menciona con dieciocho minutos diarios de transmisión en el caso de estaciones de televisión, y con treinta y cinco minutos diarios en las de radio, para la difusión de materiales grabados del poder ejecutivo federal con una duración de veinte a treinta segundos.

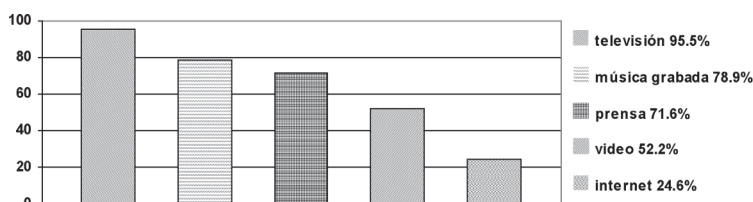
10.2 ¿En qué medida los medios son representativos de los diferentes sectores de opinión y resultan accesibles para los diversos sectores de la sociedad?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

En términos generales, los medios sólo representan sectores sociales, grupos, asociaciones y partidos que pueden pagar tiempo o espacio o que comparten intereses con las empresas mediáticas. La información que las empresas mediáticas transmiten es accesible para los diversos sectores de la sociedad, pues de acuerdo a los resultados de diversos ejercicios estadísticos los mexicanos se allegan información sobre los asuntos políticos nacionales e internacionales por esas vías. Por otro lado, la pluralidad de opiniones vertidas en esos medios es creciente; pero, cuando se trata de asuntos críticos, la cobertura noticiosa en tv tiende a hacerse sesgada.

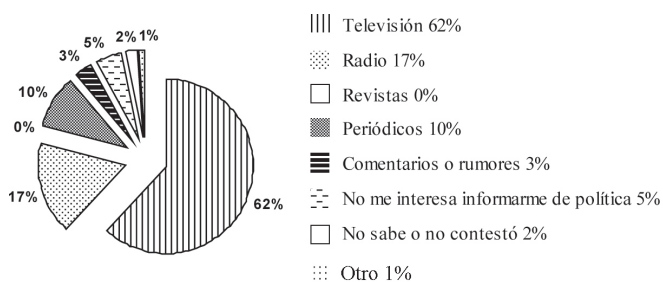
El porcentaje de la población que declara utilizar los distintos medios de comunicación para informarse y entretenerse muestra que la tv es el medio de mayor penetración, seguido de la radio, la prensa y el internet (Figura 10.2.a). Cuando se indaga específicamente sobre cómo la población se informa sobre política, otra vez la tv es el principal medio, seguido por la radio, pero la prensa cae drásticamente en su importancia cuantitativa (Figura 10.2.b).

FIGURA 10.2.A
Acceso a los medios en el hogar, 2004



Fuente: CNCA (2004).

FIGURA 10.2.B
Medios con los que los mexicanos se informan de política, 2005



Fuente: SeGob (2005).

La tv es fuente importante de representaciones sociales, de valoraciones, de información y significación. Por su función de entretenimiento y de información, contribuye a la construcción social de la realidad, en forma de procesos de

aprendizaje incidental y educación informal, en interacción con otros procesos socializadores y educativos. Si bien los receptores no son seres indefensos o pasivos, a quien los mensajes de la tv enajenen y dominen, tampoco se trata de sujetos -individuales o colectivos- totalmente conscientes y libres de influencias ideológicas, políticas o comerciales. Por ello, una tv más plural y analítica, con mayores contenidos formativos, podría hacer una contribución positiva a la democracia en México.

10.3 ¿En qué medida son efectivos los medios y otras organizaciones independientes para investigar al gobierno y las grandes empresas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Se advierte una connivencia entre la mayor parte de los medios electrónicos y el poder político, no sólo por las ventajas económicas y la influencia pública que pueden estar involucradas, sino también por convicciones ideológico-políticas compartidas. El periodismo de investigación, que va más allá del boletín y la inserción pagada y contribuye a forjar conciencia ciudadana, es apenas incipiente y desarrollado principalmente en la prensa escrita por periodistas jóvenes con formación universitaria (Trejo, 1997: 250).

Lo que prevalece es un ejercicio periodístico acostumbrado a la declaración del funcionario y al rumor, y no a la investigación y la verificación. Para investigar al gobierno la práctica es buscar declaraciones, boletines, avisos o filtraciones, más que realizar investigación periodística. Otra práctica bastante socorrida entre los periodistas mexicanos es la solicitud de información a las oficinas gubernamentales, y ante la negativa al acceso a dicha información, al Instituto Federal de Acceso a la Información. Sin embargo, en materia de transparencia y acceso a la información, la declaratoria de inexistencia de documentación como argumento de la administración imposibilita mayor investigación. Inclusive, la información disponible en las páginas electrónicas de las oficinas de gobierno no está diseñada para dar un mensaje sustantivo a los usuarios, sino sólo proporciona cifras que por sí solas no dicen mucho. Por otro parte, información veraz sobre las grandes empresas es de difícil acceso, excepto parcialmente para aquéllas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores.

Un periodismo de investigación profunda se dificulta debido a los bajos sueldos de los periodistas, el desinterés de los propietarios de la mayoría de los medios, y el riesgo físico involucrado en la develación de casos de corrupción o la indagación de los intereses de líderes públicos y privados. Sobre todo si se tiene en cuenta que para que exista una prensa libre que pueda investigar y denunciar casos de corrupción y mantener a la sociedad informada, es necesario que el derecho a la libertad de información y expresión no se

vea de ningún modo afectado por presiones, amenazas de los grupos de poder o normas legales que atenten contra él.

Existen posibilidades de desarrollo en el campo del periodismo de investigación para jóvenes egresados de escuelas especializadas (hay más de 60 escuelas de información, 15 mil docentes especializados en esta área, 30 mil alumnos y más de 100 mil profesionales formados en toda la República). Es de esperar que este veneno de sangre nueva dé lugar a un trabajo más profesional y responsable en el ámbito de la comunicación de masas.

10.4 ¿En qué medida los periodistas se encuentran a salvo de leyes restrictivas, acoso e intimidación?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

Aunque las leyes dan amplia libertad para el ejercicio del periodismo, los periodistas están con frecuencia sujetos a hostigamiento, intimidación e incluso asesinato. México es considerado el país más peligroso de América Latina para ejercer el periodismo (López, 2007: 12). Según la organización *Reporteros sin Fronteras*, México se ubica en el lugar 136 entre 169 países evaluados, por su bajo nivel de garantías a la labor profesional de los periodistas y comunicadores.²⁵ Entre 1988 y 2000 se registraron 865 agresiones físicas contra periodistas, de las cuales 70 fueron asesinatos (González, 2001: pássim), en promedio seis por año. Entre 2000 y 2007, 35 periodistas fueron asesinados y seis desaparecieron, también unos seis por año. En este contexto, el número de agresiones físicas a periodistas en el ejercicio de su profesión aumentó desde 76 en 2003 a 131 en 2006. Según un informe, en 2008 hubo 120 agresiones contra periodistas, entre las cuales cinco asesinatos y cuatro intentos de asesinato (Ballinas, 2009 :15).

Los agravios más recurrentes contra los periodistas son homicidio, lesiones físicas y desapariciones forzadas, amenaza vía telefónica o por medio de la internet, intimidaciones personales, atentados a sus oficinas, espionaje telefónico y robo de materiales (sobre todo cuando se denuncian actos de corrupción o abuso de poder, o se efectúa investigación sobre crimen organizado y narcotráfico) (Ballinas, 2007: 14). A estos agravios se suman mecanismos indirectos de acoso, entre ellos hostigamiento mediante demandas judiciales, descrédito profesional, persecución laboral, investigaciones fiscales y asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial. Los periodistas y medios escritos reciben más agresiones o presiones, seguidos por los televisivos y los de radio.

²⁵ Con mejor evaluación se ubican Colombia (lugar 126), Perú (117), Guatemala (104), Estados Unidos (48) y Canadá (18). Con menos garantías para periodistas, se encuentra casos como China (ubicado en el lugar 163), Myanmar (164), Cuba (165) y Eritrea (169).

Los actores que agravan a los comunicadores son en su mayoría agentes del Estado: 78.5% de las quejas presentadas por comunicadores ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) implican a integrantes del poder público como responsables, entre los que destacan los funcionarios de las procuradurías de justicia estatales y federal, elementos de seguridad pública, militares, funcionarios estatales, municipales y -a nivel federal- de la Secretaría de Gobernación, entre otros (Ballinas, 2007: 14). Miembros de poderes fácticos, particularmente del crimen organizado, contribuyen a la persistencia de un clima generalizado de temor entre los periodistas, lo que muchas veces provoca autocensura y acentúa la caracterización del periodismo como una profesión de alto riesgo.

Pese a la creación de una Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Cometidos contra Periodistas, no ha habido respuesta adecuada por parte de las autoridades federales y estatales en la investigación de los tales delitos, lo que resulta grave por el efecto amedrentador sobre los demás periodistas y se traduce en graves consecuencias para el libre ejercicio de la expresión y opinión, baluartes de la vida democrática. Las autoridades no tienen voluntad suficiente para investigar las violaciones a las garantías de los informadores y de sancionar a los responsables materiales e intelectuales, por lo que persiste la impunidad.

10.5 ¿En qué medida el ciudadano privado está libre de intrusiones y acoso por parte de los medios de comunicación?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

El ciudadano privado está virtualmente indefenso ante intrusiones por parte de los medios, y los procedimientos para la réplica informativa y/o la reparación del daño son poco efectivos. Desde 2002 el Reglamento de Radio y Televisión reconoce el derecho de réplica: toda persona física o moral podrá ejercerlo cuando un material que sea difundido en cualquier programa de una estación de radio o de tv no cite la fuente de la cual extrajo la información, y considere que los hechos que la aludan son falsos e injuriosos.

Sin embargo, este derecho es difícilmente aplicable; y en caso de no cumplirse, no existen sanciones que lo hagan realmente obligatorio (Esteinou, 2004: 167-177). En efecto, para hacer valer este derecho se debe presentar la solicitud de aclaración pertinente, por escrito y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la transmisión, ante la estación de radio o tv correspondiente, la cual evaluará su procedencia, a efecto de hacer valer la aclaración. El reglamento tampoco otorga la bondad de la imparcialidad jurídica, pues no permite designar una autoridad o árbitro neutral, como un ombudsman, que pudiera decidir sobre el caso; sino que deja la decisión en la misma emisora responsable, que es la que

evaluará si procede o no el derecho del ciudadano. Además, la reglamentación sólo reconoce el ejercicio de este derecho cuando no se cite la fuente.

Por añadidura, en 2002 se despenalizaron los delitos de difamación, injuria y calumnia. Aunque esto permite un marco más favorable para el ejercicio periodístico, no necesariamente es positivo para el ciudadano que sufre intromisiones en su vida privada por parte de los medios. En este marco, es importante notar que no existe un código de ética periodística de aplicación generalizada. Lo único que existe es la Ley de Imprenta de 1917 que regula los ataques a la vida privada, a la moral y al orden o a la paz pública.

10.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	----------------	-------	-----------

En 2007 se aprobó una Ley Federal de Radio y Televisión, bautizada como “Ley Televisa”. Por considerar que la Ley beneficiaba la concentración de medios en pocas manos, 47 senadores de diferentes partidos presentaron una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). La SCJN consideró anticonstitucionales varios artículos de la misma, lo que llevó a una amplia discusión en pro de una nueva ley tanto en el Congreso como entre la opinión pública.

Tal discusión parte de la idea de que es imperativo elevar a rango constitucional el acceso a la información y a la comunicación como un bien y un derecho público al cual han de acceder y ejercer todos los mexicanos. El debate incluye temas como: la función rectora del Estado en el campo de la comunicación frente a la dinámica que han alcanzado las fuerzas del mercado en este terreno; la construcción de un nuevo proyecto de comunicación nacional basado en la participación de las comunidades; las facultades discrecionales del ejecutivo en el campo de la comunicación colectiva, para crear un marco normativo más democrático y justo en los procesos de comunicación social; el respeto al libre ejercicio profesional de los informadores y facilitar su acceso a las fuentes de información públicas y privadas; el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como una garantía constitucional; los criterios de renovación y supervisión de las concesiones de radio y tv, para que éstas no dependan exclusivamente de la discrecionalidad gubernamental.

Por su lado, en 2008 el secretario de Gobernación reconoció que “una de las mayores amenazas que enfrentan los medios de información es la intimidación y la violencia”. Acorde con ese diagnóstico, anunció que el ejecutivo enviará al Congreso una iniciativa para federalizar los delitos contra periodistas, y anunció que el gobierno “irá a fondo en todas

las investigaciones que permanecen abiertas en delitos contra periodistas” (Martínez, 2008: 8). En octubre de 2008 el Congreso aprobó una reforma al Código Penal federal que aumenta las penas por agresiones cometidas contra periodistas oficialmente reconocidos como tales.

Referencias

- Apreza Salgado, 2006: “Concentración de medios de comunicación versus pluralismo informativo externo”, disponible en: www.bibliojuridica.org/libros/5/2494/7.pdf, al 23 de noviembre de 2007.
- Ballinas, Víctor, 2007: “Periodistas en México viven situación delicada: ombudsman a la CIDH”, en *La jornada*, 20 de julio.
- Ballinas, Víctor, 2009: “Presentan informe sobre agresiones a periodistas”, en *La jornada*, 23 de enero. El autor cita un informe del Centro de Periodismo y Ética Pública.
- CNCA, 2004: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, *Encuesta nacional de prácticas y consumos culturales*, México, mimeo.
- Corral, Javier, 2005: “Democracia y medios públicos”, en *El Universal*, 4 de octubre, disponible en: www.eluniversal.com.mx/editoriales/31351.html, al 15 de junio de 2008.
- Esteinou Madrid, Javier, 1998: *Información Relevante Sobre Medios de Comunicación en México*, documento estadístico de apoyo preparado para la Conferencia Internacional sobre “El Derecho a la Información en el Marco de la Reforma del Estado en México”, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, mayo.
- Esteinou Madrid, Javier, 2004: “Derecho de réplica y medios electrónicos en México”, en *Anuario de Investigación 2003*, UAM-X, México.
- García, Ariadna, y Claudia Guerrero, 2007: “Pide Segob a medios mejorar contenidos”, en *Reforma*, 10 de octubre.
- González, Román, 2001: “En México, 865 agresiones contra periodistas en los últimos dos sexenios priístas”, en *Comunicación e información de la mujer*, 6 de junio, disponible en: www.cimac.org.mx/noticias/01jun/01060609.html, al 15 de junio de 2008.
- López, Felipe, 2007: “Persiste alto riesgo para el periodismo en México: SIP”, en *El Universal*, 15 de octubre.
- Martínez, Fabiola, 2008: “SG: la defensa a periodistas será federal”, en *La jornada*, 28 de junio.
- SCT, 2004: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, información disponible en: www.cofetel.gob.mx/wb/Cofetel_2004/Cofe_infraestructura, al 15 de junio de 2008.
- SeGob, 2005: Secretaría de Gobernación, “Tercera Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas”, disponible en: www.gobernacion.gob.mx/encup/terceraENCUP/Encarte_2005.pdf, al 15 de junio de 2008.
- Trejo Delarbre, Raúl, 1997: *Volver a los medios*, 29ª ed., Cal y Arena, México.
- Trejo Delarbre, Raúl, 2001: *Mediocracia sin mediaciones: prensa, televisión y elecciones*, Cal y Arena, México.
- Trejo Delarbre, Raúl, 2004: “Democracia cerrada: política y políticos en el espectáculo mediático”, en Luis Maira, Leonardo Curzio et alii, *Democracia y medios de comunicación*, IEDF, México.
- Trejo Delarbre, Raúl, 2006: “Televisa y el pensamiento único”, en *Etcétera*, México, marzo.

11 Participación política

11.0 ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

Aunque ha aumentado en los últimos quince años, falta mucho para lograr una amplia y activa participación ciudadana en la vida pública. Si bien existen mecanismos legales y organizaciones que posibilitan la participación en casi todos los ámbitos sociales, políticos, económicos y culturales del país, los ciudadanos no los utilizan en demasía. Además, en algunos ámbitos, sobre todo los políticos, aún no es del todo aceptada la colaboración ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Estas carencias participativas se ligan con la no plena vigencia de los derechos civiles y políticos, por un lado, con el predominio social de una cultura política prescindente, por otro, y finalmente con prácticas del pasado que restringían la participación. Levantadas las restricciones con las nuevas condiciones democráticas, en la actualidad la participación a veces desborda los canales institucionales y se hace tumultuosa. En este contexto, los ciudadanos a través de su participación promueven la defensa de derechos para poblaciones y grupos sociales específicos, se organizan en movimientos sociales contra medidas gubernamentales que no les agradan, y atienden necesidades que el gobierno no incluye completamente en su agenda y políticas: atención de enfermos terminales, asesoría legal, capacitación, alimentación, albergue, promoción de proyectos productivos, por mencionar algunas.

Según la constitución, todos los ciudadanos tienen derecho igual a votar y ser votados, así como a peticionar ante las autoridades. Sin embargo, el derecho a ser votado está restringido por la legislación secundaria, que en la mayoría de los casos exige que los candidatos a cargos de elección popular sean registrados por los partidos políticos (cfr. secciones 5.3 y 6.8).

Quince entidades tienen leyes de participación ciudadana;²⁶ el resto se encuentra en proceso de negociación o en iniciativas de ley. Este tipo de leyes generalmente atiende a dos cuestiones: la representación vecinal apartidista, y la introducción de algunos mecanismos de democracia semidirecta, que hasta ahora han tenido poco uso y todavía menor relevancia política. Por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que data de 1998, tiene por objeto:

“...fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno de la Ciudad de México, conforme a las disposiciones del Estatuto de Gobierno, de esta Ley y las demás disposiciones que resulten aplicables.”

Los medios apuntados en esta ley que puede ocupar la ciudadanía para externar su opinión y manifestar sus propuestas y demandas son: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública; y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial (comúnmente conocida como “delegación”).

Otra forma de participación ciudadana incluye a ciudadanos agrupados en organizaciones civiles, las cuales tienen por objeto contribuir al desarrollo social, asistencia y atención de problemas públicos.²⁷ Algunas de las actividades realizadas por los ciudadanos en organizaciones son de beneficio mutuo y se relacionan con sus actividades cotidianas como son el hogar, trabajo, escuela, clubes sociales o deportivos. Sólo un pequeño porcentaje de la población realiza una actividad de carácter voluntario o que beneficie a la vida pública (CEDIOC, 2007).

²⁶ Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas.

²⁷ Otro tipo de OC's trabajan directamente con partidos políticos, empresas y/o gobierno; el presente análisis no incluye a este tipo de organismos.

O sea que, a pesar de que existen mecanismos y formas de participación popular en la vida pública, los ciudadanos no los utilizan de manera regular. Los ciudadanos se ven limitados para participar plenamente en la vida social, política y económica del país, pues existen diferencias generadas por la preparación profesional, experiencia y recursos. Las diversas formas de organización social son muestra de ello: partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, organizaciones civiles, sindicatos, institutos, colegios, iglesias, academias, consejos, escuelas y empresas. Una queja persistente de los ciudadanos, principalmente los organizados, es la falta de equidad en la toma de decisiones políticas y su inclusión en la formulación de programas y políticas públicas (León Pérez, 2006). Es por ello que a pesar de que existen medios que permiten la participación ciudadana, los mismos actores no aprovechan estos recursos y a veces carecen de medios efectivos e institucionalizados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. Por ello, no es de extrañar que a menudo eclosionen movimientos sociales caracterizados por su radical oposición a determinadas iniciativas o políticas gubernamentales.

11.1 ¿En qué medida el sector de las asociaciones voluntarias, agrupaciones ciudadanas, movimientos sociales, etc. es amplio y variado y en qué medida son independientes del gobierno?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Las asociaciones voluntarias y agrupaciones ciudadanas, u organizaciones civiles (OC's) en general son escasas en número, variadas en intereses y causas, y generalmente autónomas, aunque en muchos casos dependen del gobierno y de fundaciones internacionales para su financiamiento. Existen programas federales y estatales con participación de OC's que cumplan con ciertos requisitos, entre los cuales su inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Otras OC's realizan sus actividades sin el apoyo del gobierno.

La Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC) fue aprobada en 2004 tras un largo proceso de gestiones por parte de las OC's e instituciones gubernamentales. Estableció bases y mecanismos legales para reconocer por parte del Estado a grupos organizados de la sociedad civil, garantizar el respeto a la autonomía de las OC's, y dar a éstas acceso a recursos económicos y estímulos otorgados por la administración pública federal, previa inscripción en el Registro mencionado. En el mismo año fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social, que tiene por objeto orientar desde la Secretaría de Desarrollo Social los programas y/o políticas sociales. Esta ley determina que el presupuesto de los programas de desarrollo no puede ser menor al año anterior. Esta disposición favoreció al Programa de Coinversión Social, creado en 1999

con el objetivo de apoyar las actividades de las OC's, y del cual dependen financieramente muchas de ellas. Operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), este Programa abre convocatorias temáticas anuales (sobre género, derechos humanos, capacitación, políticas públicas, desarrollo sustentable, atención de grupos vulnerables, e investigación) para otorgar recursos a las OC's. Además, secretarías como las de Hacienda, Educación Pública, Energía, Gobernación, Función Pública, Reforma Agraria, Relaciones Exteriores, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Trabajo y Previsión Social, y el Instituto Nacional de las Mujeres otorgan recursos, en su mayoría monetarios, a OC's civiles en sus áreas de competencia; en todos los casos, se exige rendición de cuentas a las OC's así beneficiadas. Al cierre de 2007, el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil incluía a 5,732 OC's; de éstas, 1,564 realizan actividades cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público (Registro, 2008).

Sin embargo, no todas las OC's están registradas ante el gobierno. Una estimación señala que en México existen más de 10,000 de ellas con diferentes tipos de figura legal (Figura 11.1.a), que brindan atención particularmente a los sectores vulnerables o pobres de la sociedad y satisfacen demandas que el gobierno regularmente no atiende (CEDIOC, 2007). Comparativamente, este número se encuentra muy por debajo del promedio de otros países.²⁸

FIGURA 11.1.A
OC's por figura legal

Asociación civil	Institución de asistencia privada	Otras ²⁸	Total
7,500	1480	1,636	10,616

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos de CEDIOC (2007).

²⁸ Francia, Alemania e Italia superan las 200,000 OC's, y Estados Unidos de América y Canadá cuentan con un millón de OC's cada uno (Johns Hopkins University, 1999).

²⁸ El CEDIOC en su base de datos reconoce como parte del universo de las OC's las siguientes figuras jurídicas: Asociación Agrícola (A.A), Asociación Rural de Interés Colectivo (A.R.I.C), Sociedad Civil (S.C), Sociedad Civil Particular (S.C.P), Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada (Ordinaria o de participación Estatal) (S.C de R.L), Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Suplementada (Ordinaria o de participación Estatal) (S.C de R.S), Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Limitada (S.P.R de R.I), Sociedad de Producción Rural de Responsabilidad Suplementada (S.P.R. de R.S), Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público (S de R. L. de I. P), Sociedad de Solidaridad Social (S. de S.S), Unidad Agrícola para la Mujer, Unión de Comunidades, Unión de Ejidos, Unión de Sociedades de Producción Rural de Responsabilidad Ilimitada (Unión de Sociedades de Producción Rural de R.I), Unión de Sociedades de Producción Rural de Responsabilidad Limitada (Unión de Sociedades de Producción Rural de R.L), Unión de Sociedades de Producción Rural de Responsabilidad Suplementada (Unión de Sociedades de Producción Rural de R.S), Institución de Beneficencia Privada (I.B.P), Asociación de Beneficencia Privada (A.B.P), Asociación Religiosa (AR).

En 2008, sólo el Distrito Federal y cuatro estados tenían leyes referentes a OC's, aunque en otros estados se están impulsando leyes similares. Por ejemplo, el Distrito Federal aprobó en 2001 su Ley de Fomento para las Organizaciones de la Sociedad Civil. Actualmente tiene un esquema similar al del gobierno federal, con consejos de promoción ciudadana y convocatorias que ofrecen recursos económicos; sólo pueden participar organizaciones que cuenten con registro otorgado por el gobierno local y que realicen sus actividades en el Distrito Federal. Para motivar la participación ciudadana el gobierno promueve con las organizaciones civiles actividades en ferias, foros, seminarios. Además, la Secretaría de Desarrollo Social local ha tenido la ventaja de promover Programas de Coinversión Social con la fundación holandesa Nobiv.

Las OC's han demostrado su autonomía al mantener sus actividades y objetivos alejados de intereses de instituciones políticas, pues operan sus propios programas y asisten a sectores diversos de la población, distinguiéndose y apartándose de las acciones gubernamentales. Se caracterizan por su gran diversidad de temas, objetivos, figura legal, actividades y sectores o grupos sociales que atienden. Entre las actividades que desarrollan se encuentran: asistencia social, alimentación popular, promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, asistencia jurídica, promoción de la equidad de género, atención a personas con capacidades diferentes, cooperación para el desarrollo comunitario, defensa y promoción de los derechos humanos, promoción del deporte, servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario; promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico; fomento de acciones para mejorar la economía popular, y acciones de protección civil, entre muchas otras.

Por otro lado, con frecuencia surgen –y algunos tienden a permanecer– movimientos sociales variados e independientes del gobierno, por lo general contestatarios. Tales movimientos por lo general representan un mecanismo de defensa de derechos laborales, indígenas, humanos, económicos y sociales, manifestando opiniones, denuncias e inconformidades sobre diversas políticas o iniciativas de ley. Destacan el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, aparecido en 1994), la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO, formada en 2006), el Frente de Pueblos Unidos en Defensa de la Tierra de San Salvador Atenco (FPDT, creado en 2001), el Movimiento de los 400 Pueblos surgido en 1974, el Ejército Popular Revolucionario (EPR, aparecido en 1996).²⁹ Además, con frecuencia se dan manifestaciones

en vía pública para defender o combatir ciertas causas: como se apuntó en la sección 3.2, en 2007, tan sólo en el Distrito Federal hubo 2,932 movilizaciones en que tomó parte un total de más de 12 millones de personas.

11.2 ¿En qué medida está extendida entre los ciudadanos la participación en asociaciones voluntarias, organizaciones que se autogobiernen y otras actividades voluntarias de alcance público?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Es escasa la participación de ciudadanos en organizaciones de carácter voluntario. Es más frecuente su participación en actividades de autoayuda, a menudo inorgánicas, que se hacen particularmente intensas cuando se presentan emergencias de protección civil, como huracanes, inundaciones, o terremotos. La LFFAOSC, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada, el Reglamento Interior y de Inspección de la Junta de Asistencia Privada, y las leyes orgánicas de los Patronatos de Promotores Voluntarios de algunos estados (Jalisco, Oaxaca, Coahuila y Zacatecas), han incentivado la participación voluntaria en OC's.

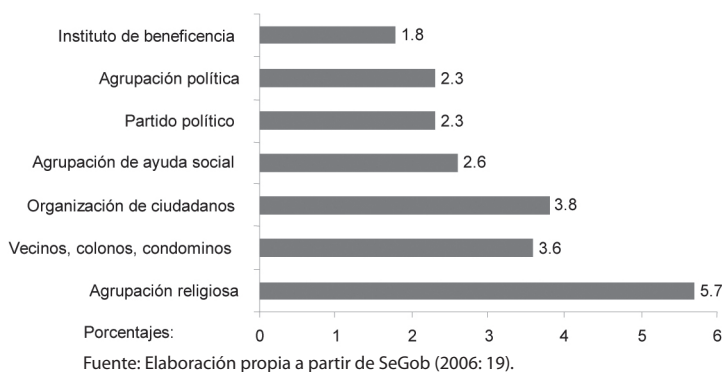
El voluntariado se originó en principios de tipo religioso, como una forma de asistencia social. Otro tipo de voluntariado, también conocido como participación comunitaria, es peculiar de áreas rurales en las que los ciudadanos se organizan y cooperan para llevar a cabo actividades de obra pública. Otras actividades voluntarias se ubican en las organizaciones civiles, grupos religiosos, organizaciones vecinales, campesinas, indígenas, culturales, fundaciones, grupos de autoayuda, partidos políticos, asociaciones deportivas, etc. En este tipo de organizaciones los ciudadanos dedican de forma voluntaria sus recursos para contribuir a la educación, atender a pacientes de hospitales, clínicas y centros de salud, ayudar en actividades eclesiales, asistir a población con problemas de adicciones, brindar asesorías y gestionar recursos públicos para sus comunidades, y desarrollar actividades recreativas. Sin embargo, los ciudadanos mantienen un bajo nivel de participación en actividades voluntarias, como sugieren tres estudios separados. Uno de ellos señala que en 2007 sólo 4.6% de los encuestados pertenecía a una organización ciudadana, predominando entre éstas las de tipo religioso (CESOP, 2008: 13). Los datos pertinentes de los otros dos estudios se consignan en las figuras 11.2.a y 11.2.b, que muestran también bajos niveles de participación e igualmente el predominio de las agrupaciones religiosas.

para la construcción de un nuevo aeropuerto internacional; el cuarto es un movimiento campesino que exige mejores condiciones sociales para el campo y tiene influencia en los estados de Veracruz y Oaxaca; el último es un grupo guerrillero que exige un cambio radical en la forma de gobierno del país.

²⁹ El primero surge por el respeto a los pueblos indígenas en los aspectos social, político, económico y cultural; el segundo es un grupo que se manifiesta en contra del gobernador del estado de Oaxaca; el tercero nace por la defensa de las tierras ejidales a raíz del proyecto de expropiación

FIGURA II.2.A

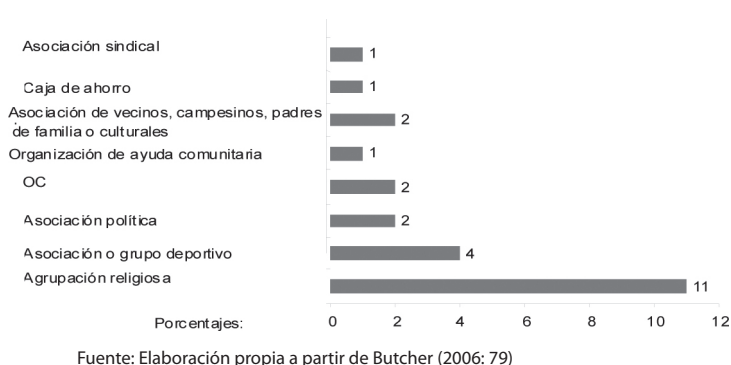
Porcentajes de participación ciudadana en organizaciones voluntarias, según ENCUP



Las organizaciones civiles realizan acciones para fomentar el voluntariado, ejemplo de ello son los Voluntarios Internacionales México (VIMEX) y la Asociación Mexicana de Voluntarios (AMEVAC); ambas presentan opciones para que los ciudadanos brinden trabajo voluntario en territorio nacional o internacional.³⁰ Otras organizaciones que requieren la participación de voluntarios para llevar a cabo sus programas, publican convocatorias con el propósito de incorporar ciudadanos que deseen colaborar, adhiriéndose a los principios de la organización. Ejemplos son el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), que cuenta con áreas para atención a voluntarios y solicita voluntarios para trabajar con niños enfermos de sida, y la Cruz Roja.

FIGURA II.2.B

Porcentajes de participación ciudadana en organizaciones voluntarias, según ENSAV



En el sector salud, existe un Comité del Voluntariado Nacional, cuyo fin es fortalecer la gestión y desarrollo de las instituciones y organizaciones que realizan actividades de forma voluntaria en apoyo a las acciones de los Institutos Nacionales de Salud, los Hospitales Federales de Referencia y los Hospitales Regionales de Alta Especialidad (Secretaría de

³⁰ Diecinueve voluntarios mexicanos colaboran en el Programa de Voluntariado fuera del país; compárese con 276 voluntarios de la India y 323 de Bolivia (ONU, 2006).

Salud, 2008: 1) El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) forma parte del Sistema Nacional de Asistencia Social y se compone por un organismo central, 32 organismos estatales y aproximadamente 1,500 sistemas municipales. El SNDIF impulsa el voluntariado por medio del fomento y apoyo a las OC's cuyo objetivo sea la prestación de servicios de asistencia social sin perjuicio de las atribuciones que al efecto correspondan a otras dependencias.

11.3 ¿En qué medida participan las mujeres en la actividad política y los cargos públicos de todos los niveles?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

A pesar de haber aumentado, la presencia de las mujeres en los puestos de elección popular y en los mandos medios y superiores del sector público es aún escasa y limitada.

La lucha de las mujeres por ser reconocidas como ciudadanas y poder participar en política se remonta a finales del siglo XIX, pero no fue sino hasta 1947 que se reconoció su derecho a votar y ser votadas para ocupar cargos en los gobiernos municipales. En 1953, tras haberse recogido 500 mil firmas de mujeres que así lo solicitaron, por decreto presidencial se otorgó a la mujer "plena igualdad con el hombre para ser elegida o designada para ejercer cargos públicos"; es decir, se les otorgó el sufragio activo y pasivo para todos los cargos de elección popular. Veinte años después (1974), a raíz del Año Internacional de la Mujer, se reformó el art. 4º constitucional para reconocer la integración plena de la mujer a todas las actividades económicas, políticas y sociales de la vida nacional.

Además del ejercicio del derecho al voto, una de las formas de participación política más fomentada, atendida y -quizá por ello- más ejercida, es la colaboración en los procesos electorales. En las elecciones federales de 2006; 57.4% de los 913,389 funcionarios de casilla fueron mujeres; no obstante la presidencia de casilla la ejercieron hombres en el 55% de los casos.

Desde 1976, año en que fue designada la primera secretaria de Estado, sólo 14 mujeres han ocupado ese cargo en el gabinete federal. La participación femenina dentro de la función pública en mandos medios y altos apenas alcanza 27.4% (INMUJERES, 2006) y además sigue concentrándose en los niveles de más baja jerarquía (subdirectorías, jefas de departamento, enlaces y asesoras). El predominio masculino en las jerarquías superiores es contundente.

Contrario *sensu*, un ámbito de participación femenina importante es el Poder Judicial federal. En 1961 fue nombrada la primera mujer ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); posteriormente lo fueron otras ocho. Entre 1983 y 1988, las mujeres llegaron a representar el 20% del total de ministros. Las primeras magistradas y juezas del Poder Judicial de la Federación fueron nombradas en 1971,

aunque sólo de manera interina; en 1974 fue designada la primera mujer como titular. Actualmente, el 75% de los trabajadores del Poder Judicial federal son mujeres. Entre el personal de la SCJN la participación femenina es de 37.7% (INMUJERES 2007). Datos del Consejo de la Judicatura Federal establecen que el 50% de los actuarios, el 46% de los secretarios de acuerdo, el 30% de los jueces y el 27% de los magistrados son mujeres. En el poder judicial de los Estados, muchas mujeres ocupan cargos de juezas y magistradas y algunas han llegado a presidir distintos Tribunales Superiores de Justicia.

Para promover la participación equitativa de hombres y mujeres en el legislativo, la legislación electoral contempla un sistema de cuotas. En 2002 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) estableció que las candidaturas a diputados y senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones, deberían integrarse con al menos el 30 % de candidatos propietarios de distinto género, procurando llegar a la paridad; en la reforma electoral de 2007, esa cuota se elevó a 40%. Sin embargo, la representación femenina en el legislativo federal sigue siendo escasa y por debajo de la cuota de 30% recomendada por organismos internacionales (cfr. sección 5.5). Por añadidura, en 2008 sólo seis entidades tenían alguna disposición específica sobre cuotas de género.

En 1979 fue elegida la primera gobernadora de México; desde esa fecha, sólo han gobernado sus entidades (incluido el Distrito Federal) cinco mujeres más. La participación de las mujeres en los gobiernos municipales es igualmente muy incipiente. En el primer estudio sobre el tema (IFE, 2001) se da cuenta que de 1995 a 2001 el promedio de presidentas municipales fue de 3.6%. Entre los mismos años, la participación de mujeres como regidoras, síndicas, tesoreras y secretarías de ayuntamientos fue en promedio de 21.4%, lo que significa que la presencia de la mujer en los cargos municipales es cinco veces mayor cuando no se trata del cargo ejecutivo de presidente municipal. En cuanto a las síndicas, por los tres principales partidos políticos, en el 2001 sólo representaron 4.9%. En ese año, el 40% de los ayuntamientos del país se integraba sólo por varones. En 2008, de 2439 municipios, sólo 96 (3.9%) tenían una mujer al frente, y de los 50,000 cargos de síndicos y regidores sólo mil (2%) eran ocupados por mujeres (Garduño, 2008: 6).

En el aspecto internacional, México ha firmado todos los tratados y convenciones internacionales relativos a cuestiones de género, entre ellos la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Gracias a ello y a la legislación nacional, se ha avanzado en la equidad e igualdad de derechos entre hombres y mujeres. El Comité de la CEDAW ha recomendado que México fortalezca las medidas para aumentar el número de mujeres en puestos directivos a todos los niveles y en todos los ámbitos, así como acelerar las gestiones para facilitar el

acceso de las mujeres a puestos de liderazgo, en particular en el servicio público.

En este panorama de escasa presencia femenina en puestos directivos del sector público, se puede señalar como un avance la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. De conformidad con el artículo 4º de su Ley, éste tiene por objetivo promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, así como el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de: transversalidad en las políticas públicas, a partir de la ejecución coordinada y conjunta de programas y acciones desde la perspectiva de género; federalismo para el fortalecimiento de las dependencias responsables de la equidad de género en los diferentes órdenes de gobierno, y fortalecimiento de los vínculos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. El Instituto diseñó el “Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres” (2001-2006), conocido como PROEQUIDAD.

En 2006 se aprobó la Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres, cuyo objetivo central es fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, lo que significa también: “fomentar la participación y representación política equilibrada entre mujeres y hombres” (art. 17). Esta ley estipula que las autoridades deberán promover participación y representación equilibradas entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos, y fomentar la participación equitativa de mujeres y hombres en los altos cargos públicos.

11.4 ¿En qué medida todos los grupos sociales tienen acceso por igual a los cargos públicos y están equitativamente representados en ellos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

En México jurídicamente todos los ciudadanos tienen acceso por igual a los cargos públicos. Sin embargo, su baja escolaridad y/o su condición de marginación, dificulta el acceso efectivo a indígenas, afromexicanos, analfabetas, discapacitados y en general a los pobres. También las mujeres ven dificultado su acceso a cargos públicos, como se señaló en el punto anterior.

La constitución señala en su art. 35 que son prerrogativas del ciudadano “votar en elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión...”, y en su art. 36 que son obligaciones del ciudadano “votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones

electorales y las de jurado”. Sin embargo, el COFIPE establece que “corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Sólo en los estados de Sonora y Yucatán se prevé la figura de candidatos independientes a presidencias municipales, diputaciones locales de mayoría relativa y gubernatura.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación³¹ considera como conducta discriminatoria “negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho de sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, así como la participación en el desarrollo y ejecución de políticas y programas de gobierno...” (art. 9). Pese a esta ley, en la administración pública federal los adultos mayores representan sólo el 2.75% del personal, y las personas con discapacidad que ocupan cargos públicos en las secretarías de estado representan menos del 2% del total.

Existen pueblos indígenas que aún mantienen sus sistemas normativos tradicionales para la elección de autoridades municipales, conocidos comúnmente como “usos y costumbres”. En el estado de Oaxaca el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales contempla la renovación de ayuntamientos mediante normas de derecho consuetudinario; 419 municipios se rigen por este sistema. Las críticas en contra de estos sistemas normativos indígenas son principalmente la intolerancia religiosa, la discriminación en contra de las mujeres y el problema de los derechos humanos individuales.

Se concluye que a pesar del avance jurídico que hay en México para que todos los grupos sociales tengan acceso por igual a los cargos públicos, existe una marcada desigualdad social que se traduce en la imposibilidad del ciudadano común para acceder a los mismos. Además, no es posible participar en procesos políticos al margen de los partidos, pues las candidaturas independientes a cargos de elección popular aún son un mecanismo poco extendido en el país. Por añadidura, no existe igualdad efectiva en el acceso a cargos públicos, de elección o no, para indígenas, mujeres, analfabetas, discapacitados.

11.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

El gobierno federal ha propuesto una Ley de Participación Ciudadana a la Cámara de Diputados, que actualmente se encuentra en proceso de negociación, y que podría dar lugar a fomentar la participación. Otra propuesta importante es la iniciativa de la Ley Federal del Servicio Voluntario, impulsada por la Asociación Mexicana de Voluntarios y presentada en 2005 a la Cámara de Diputados. Esta iniciativa tiene por objeto integrar un marco legal adecuado para el crecimiento y consolidación del servicio voluntario, así como la modernización del papel de los voluntarios en el desarrollo social y en la política pública.

En el ámbito federal, las secretarías de Desarrollo Social y Hacienda procuran que la administración pública se apegue estrictamente a la LFFAOSC, ya que se ha observado que algunas dependencias apoyan a organizaciones civiles que no cuentan con Clave Única de Inscripción (CLUNI), no transparentan los recursos otorgados a estas organizaciones, o desconocen o simplemente no obedecen la Ley. Por su lado, el INDESOL ha convocado a miembros de organizaciones civiles para instruirlos por medio de talleres de capacitación, y subsanar así la ausencia de personal especializado que elabore proyectos e informes. Otra medida que se está llevando a cabo es la revisión de las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social 2008. Dado que existía confusión en el objetivo y la población atendida, fue necesario reformular estos aspectos. Lo anterior representa un avance pues ahora se reconoce específicamente a las organizaciones civiles como el actor beneficiario del programa.

Existen otros aspectos en los cuales la participación ciudadana ha sido desdeñada. No hay mecanismos jurídicos que obliguen a las instituciones gubernamentales federales y locales a incluir y tomar en cuenta la opinión de ciudadanos organizados. Ejemplo *contrario sensu* de esto es la presión de ciudadanos por medio de OC's y movimientos sociales en la formulación de políticas públicas, propuestas de participación ciudadana en procesos electorales, monitoreo de los recursos públicos o gubernamentales, protección de los derechos humanos, y difusión de información sobre financiamiento a los partidos políticos.

Ante esta situación, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala como uno de sus objetivos “desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas”, y propone para ello tres estrategias:

“Promover la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la

³¹ En esta Ley se entiende por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad condición social o económica, condiciones de salud, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

Promover la creación de comités ciudadanos independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.

Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la administración pública federal” (PEF, 2007: 280-281).

El mismo Plan Nacional de Desarrollo establece que para lograr la igualdad entre mujeres y hombres una de las estrategias será la de promover la participación política de la mujer, y añade:

“Si bien las mujeres han elevado su participación política, sobre todo en la gestoría de obras y servicios para sus localidades, muchos espacios de decisión siguen acaparados por los hombres. Para la realización de esta estrategia se propondrán mecanismos de operación en las instituciones públicas que permitan a las mujeres participar en condiciones de igualdad con los hombres en la toma de decisiones políticas y socioeconómicas” (PEF, 2007: 211).

Referencias

- Butcher, Jacqueline, 2006: “Encuesta Nacional de Solidaridad y Acción Voluntaria (ENSAV)”, en: Butcher, Jacqueline, *México solidario. Participación ciudadana y voluntariado*, CEMEFI/LIMUSA, México.
- CEDIOC, 2007: Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles, “Base de datos”, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, México.
- CESOP, 2008: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Cámara de Diputados, México.
- Garduño, Roberto, 2008: “Sólo 96 presidentas municipales”, en *La jornada*, 28 de junio.
- IFE, 2001: *El poder deshabitado. Mujeres en los ayuntamientos de México, 1994- 2001*. México.
- INMUJERES, 2006: *Las mujeres en la toma de decisiones. Participación femenina en los poderes del Estado*, México.
- INMUJERES, 2007: *Pasos hacia la igualdad de géneros 2007*, México.
- Johns Hopkins University, 1999: *Sociedad civil global; dimensiones del sector no-lucrativo*, The Johns Hopkins University, Center for Civil Society Studies, Maryland.
- León Pérez, Alfonso, 2006: “La participación de las organizaciones civiles en México en la democratización de México”, tesis de doctorado en Estudios Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, México.
- ONU, 2006: “Estadísticas del Programa VNU a nivel mundial 2006”, Organización de las Naciones Unidas.
- PEF, 2007: Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Registro, 2008: “Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, disponible en: www.osc.gob.mx/portal/buscador.asp, al 18 de junio.
- Secretaría de Salud, 2008: “Reglas de Operación del Comité Coordinador del Voluntariado Nacional de los Institutos y Hospitales Sectorizados a la Secretaría de Salud”, Gobierno Federal, México.
- SeGob, 2006: Secretaria de Gobernación, *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas 2006*, México.



12 Capacidad de respuesta del gobierno

12.0 ¿Responde el gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

En sentido estricto, en el nivel federal México no cuenta con mecanismos legales de consulta y/o participación mediante los cuales la ciudadanía pueda transmitir de manera sistemática sus preocupaciones al gobierno. En algunas entidades federativas se cuenta ya con instrumentos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, pero son poco utilizados debido a: a) su excesiva reglamentación, b) la escasa experiencia ciudadana en la materia, y c) la falta de interés de los gobernantes para ponerlos en práctica.

Sin embargo, los diversos niveles del gobierno mexicano procuran responder a las preocupaciones de los ciudadanos. Como en todo sistema democrático, la capacidad gubernamental de respuesta es una herramienta para ganar votos en las elecciones venideras. Por ello, los gobernantes procuran atender a las preocupaciones de los ciudadanos. Estos, a su vez, aunque dentro de un clima de escepticismo, responden con un nivel ascendente de confianza en el gobierno.

Pese a estos elementos positivos derivados de la democratización y de la posibilidad de alternancia de partidos en el gobierno, prima la percepción de que, más que las preocupaciones de los ciudadanos, el gobierno tiende a atender prioritariamente las de la propia clase política, las grandes empresas y los organismos internacionales de corte económico (como el Banco Mundial y la OCDE). Esta atención preferencial hacia intereses de élite se liga con tres factores: a) las elecciones no dan al pueblo control efectivo sobre las políticas públicas (cfr. capítulo 5); b) la baja participación ciudadana en los asuntos públicos (cfr. capítulo 11), y c) la inexistencia a nivel federal de mecanismos de democracia semidirecta.

12.1 ¿En qué medida los procedimientos de consulta pública sobre las políticas del gobierno y la actividad legislativa son abiertos y sistemáticos y qué grado de igualdad de acceso al gobierno existe para los intereses afectados?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

En el nivel del gobierno federal no existen procedimientos legales vinculatorios de consulta a la ciudadanía sobre las políticas gubernamentales. El art. 26 constitucional prevé mecanismos de participación y consulta popular para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, tal consulta no es vinculante, y por añadidura la legislación secundaria no determina cómo deberá realizarse. En la práctica, se limita a la realización de foros entre funcionarios, especialistas y académicos, sin mayor resonancia pública, y cuyas conclusiones pueden o no incorporarse al plan de desarrollo.

Sin embargo, recientemente se han realizado consultas y debates no vinculantes sobre algunos asuntos de primordial importancia. Entre 2006 y 2007 se discutió en público la reforma a la Ley de Radio y Televisión, a raíz de su impugnación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 2007 se realizaron varios foros de discusión sobre la reforma electoral. En 2008, el Senado organizó un foro de debate sobre las iniciativas de reforma al sector petrolero propuestas por el presidente de la república. También en 2008 se discutió ampliamente la reforma en materia de justicia y seguridad pública. Aunque no son vinculantes, estos foros por lo menos han permitido que algunos asuntos se expongan ante la opinión pública.

En algunos estados se ha avanzado en la aprobación de procedimientos como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, pero hasta hoy son poco usados o son

francamente dejados en el olvido. Así por ejemplo, en el Distrito Federal dichos instrumentos están regulados desde hace una década, y hasta la fecha solamente se ha llevado a cabo un plebiscito en 2002 (sobre una obra pública polémica del gobierno local, la construcción del llamado segundo piso del anillo periférico) en el cual participó menos del 10% de la ciudadanía.

12.2 ¿En qué medida los representantes elegidos son accesibles a sus votantes?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	-------------	----------

No existen mecanismos ni legislación que hagan accesibles los representantes elegidos a sus votantes. De hecho, diversos estudios indican que en la mayoría de los casos los ciudadanos ignoran quiénes son sus representantes. En parte para paliar esta situación, algunos órganos legislativos, como la Cámara de Diputados y los congresos locales, financian a sus miembros para que instalen módulos de atención ciudadana. Costosos como son, estos módulos son más oficinas de gestoría y quejas que un vínculo entre los representantes y su electorado.

En el pasado, diputados y senadores se desempeñaron tradicionalmente más como gestores de obras públicas y ayudas sociales concretas que como verdaderos legisladores con capacidad para elaborar y reformar leyes o para limitar el poder de los titulares del poder ejecutivo. Por eso la ciudadanía depositaba más su confianza en los gobernadores y el Presidente de la República, quienes sí podían concretar obras o mejoras a los servicios gubernamentales. Eso explica que hasta la actualidad estos funcionarios ejecutivos desarrollen un fuerte activismo de acercamiento a los ciudadanos, por ejemplo en torno a la inauguración de obras de todo tipo, y aprovechen esos contactos para recibir demandas ciudadanas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

El acceso al gobierno depende en gran parte de afinidades ideológicas y contactos personales o de grupo. Por ello los empresarios y sus organizaciones tienen mayor acceso que otros sectores sociales. También tienen capacidad de acceso algunos sectores organizados con capacidad de presión, sea esta económica (como los propios empresarios), de manifestación callejera (como organizaciones populares y movimientos sociales) o huelguística (como los sindicatos). Una encuesta sobre ciudadanía permite cuantificar este aspecto: 20.1% de los encuestados dijo haber contactado o intentado contactar a un político o funcionario para expresar sus puntos de vista, ya sea en el año inmediato anterior (10.6%) o antes (9.5%), en tanto que el restante 80% dijo nunca haberlo hecho. Un 27.6% dijo haber firmado una petición a alguna autoridad, pero un 72% nunca ha tenido siquiera ese nivel de contacto (IMO, 2006).

12.3 ¿En qué medida los servicios públicos para quienes los necesitan son accesibles y confiables y en qué medida las consultas a los usuarios sobre la prestación de servicios son sistemáticas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Los servicios públicos en México, además de estar afectados por hechos de corrupción, están lejos de llegar al nivel de eficiencia que tienen en los países desarrollados, aunque están por encima de los propios de países pobres. La educación pública y los servicios de salud públicos abarcan virtualmente todo el país pero con una calidad de regular a baja. Otros servicios públicos como el agua, la electricidad, el correo y el transporte público, también registran déficits de calidad en detrimento de los ciudadanos y el sector productivo. Las entidades, empresas y organismos reguladores encargados de los servicios públicos carecen de mecanismos de consulta a los usuarios, por lo que la capacidad de éstos para incidir en esta esfera es nula.

Tradicionalmente los ciudadanos mexicanos veían los servicios públicos como una dádiva del gobierno. Es necesario recordar que durante la mayor parte del siglo xx todos los niveles de gobierno estuvieron en manos del mismo partido, el cual se basaba en un modelo de corte corporativo y clientelar de relación con los ciudadanos. Mientras la pobreza era generalizada y por tanto las tasas impositivas eran bajas, los ciudadanos veían a los servicios públicos como un obsequio y por lo tanto eran poco exigentes con respecto a la calidad de los mismos. Pero en la medida que las clases medias crecieron y los niveles educativos aumentaron, a lo cual se sumó la alternancia en los gobiernos (federal, estatales y municipales), los ciudadanos han empezado a ver los servicios públicos como parte de sus derechos y por tanto han entendido que pueden exigir al gobierno más servicios y de mejor calidad. Se puede afirmar que México se encuentra en una fase inicial en esta materia.

Una de las principales quejas de los ciudadanos es que muchos servidores públicos regularmente solicitan pagos irregulares, bajo la figura de “propinas” (por ejemplo, los empleados de limpieza) o de “mordidas” (desde los policías hasta los empleados de oficinas públicas). En la última década, gracias a la alternancia en las posiciones de gobierno, este fenómeno ha disminuido pero no ha desaparecido (Transparencia, 2008). Lo anterior se traduce en una fuerte percepción ciudadana de que los servidores públicos están poco (27.5%) o nada (18.1%) comprometidos para servir a la gente, aunque la percepción contraria, de que están algo (36.5%) o muy comprometidos (16.1%) ha avanzado y ya es superior a la primera (IMO, 2006). Al respecto, el gobierno federal reconoce y propone que:

“la operación de los servicios públicos que reciben los ciudadanos [es] el nivel más directo de interacción entre ciudadanos y gobier-

no, [por lo que] debe ser el que brinde resultados más claros en materia de transparencia. Se identificarán los trámites en los que más frecuentemente se dan sobornos o se paga por la ayuda de un intermediario, y se implementarán mecanismos de monitoreo y asesoría a los ciudadanos para que todas las personas reciban servicios de calidad sin distinción alguna y sin espacios para la corrupción” (PEF, 2007: 58).

12.4 ¿Cuánta confianza tiene la gente en la capacidad del gobierno para resolver los principales problemas con que se enfrenta la sociedad así como en su propia capacidad para influir en el gobierno?

MUCHA	BASTANTE	ALGUNA	POCA	MUY POCA
-------	----------	---------------	------	----------

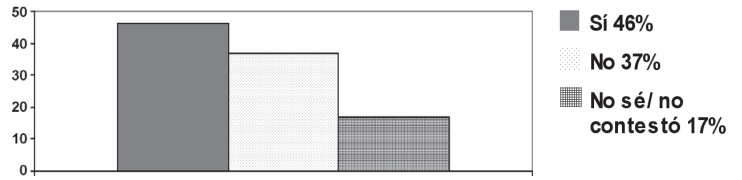
En materias de confianza en el gobierno y de autoconfianza ciudadana, el panorama es mixto. A tenor de los avances del proceso de democratización, la confianza en la capacidad de respuesta del gobierno ha venido aumentando, sin alcanzar todavía niveles altos. Lo mismo sucede con la confianza que la gente tiene en su propia capacidad de influir sobre el gobierno. Si bien la alternancia política ha brindado a la ciudadanía mayor capacidad para influir en la conformación de los gobiernos, aún está por verse si esto incide en su mejor desempeño.

La transición a la democracia ha tenido logros en cuanto a las reformas institucionales, pero escasos en el logro de la transformación de la subjetividad política que necesariamente debe acompañar esas reformas. Los cambios a nivel institucional no han logrado reducir de manera significativa la desconfianza en las autoridades y en los espacios políticos que sigue caracterizando la cultura política de parte de los mexicanos. Esta situación proviene en gran medida de viejos vicios –no superados todavía– de la cultura política tradicional y autoritaria que se manifestó durante gran parte del siglo xx. Más aún, la corrupción generalizada en las instancias de poder y la cultura política aún autoritaria de algunos nuevos funcionarios y gobernantes, recrudecen el descontento ciudadano. Este último se manifiesta principalmente en el alejamiento de la ciudadanía respecto de las instancias políticas, así como en la poca o nula credibilidad del aparato de impartición de justicia, vinculada ésta con la situación de inseguridad social (Meyenberg y Flores, 2002: 45-46). El propio gobierno federal afirma: “La corrupción y la ineficacia de las instituciones general impunidad y lesionan la credibilidad y la confianza ciudadana en el gobierno” (PEF, 2007: 57-58).

Un estudio de 2001 reveló que casi la mitad de la población declaraba confiar en el gobierno federal y en que éste estaba haciendo bien las cosas, contra 37% que opinaba lo contrario, como muestra la Figura 12.4.a. En comparación, a la pregunta de qué tanta confianza le tienen los ciudadanos a ciertas instituciones, 79% dijo que confían mucho o algo en la Iglesia y 54% en los maestros; 62% dijo confiar mucho

o algo en el IFE, 54% en el Presidente de la República y 34% en secretarías de Estado; 38% señaló que confía mucho o algo en agrupaciones de ciudadanos, 32% en organizaciones no gubernamentales y 25% en las cámaras de Diputados y Senadores (IMO, 2006).

FIGURA 12.4.A
Confianza en el gobierno federal, 2001

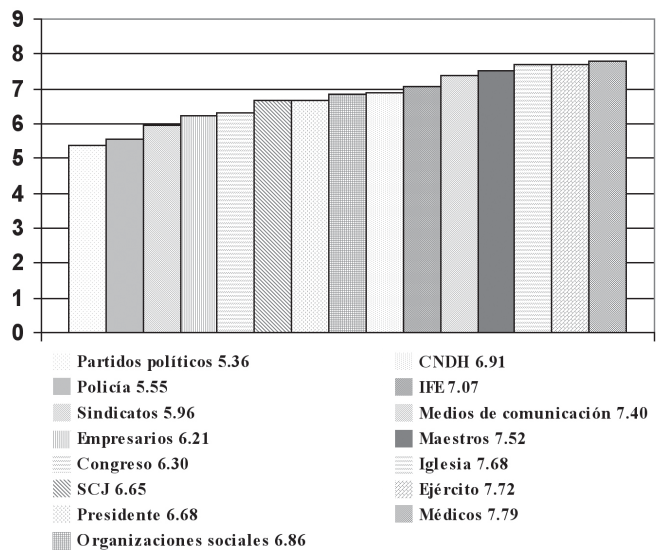


Fuente: SeGob, 2001.

También con relación al nivel de confianza que tiene los ciudadanos en las instituciones, en otro estudio las mejor calificadas fueron el Ejército, la Iglesia y el IFE. Por debajo de ellas se ubicaron el Presidente de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Congreso. En la percepción ciudadana los partidos políticos aparecen como las instituciones en las que menos confianza se tiene (cfr. Figura 12.4.b; compárese con Figura 7.2.b).

FIGURA 12.4.B

En escala de calificación como en la escuela, en donde cero es nada y 10 es mucho, por favor dígame ¿qué tanto confía en...?



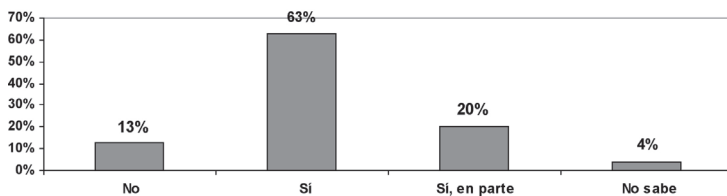
Fuente: SeGob (2005).

El nivel de confianza que los ciudadanos tienen acerca de su propia capacidad para influir en el gobierno es bajo pero creciente, según sugieren datos de encuesta. Un estudio muestra que los ciudadanos tienen una percepción dividida sobre la importancia que el gobierno da a la opinión de la gente común. Un 42.1% declaró estar de acuerdo (23.5%) o totalmente de acuerdo (18.6%) con la afirmación “No pienso que al gobierno le importe mucho lo que piense la gente como yo”; en cambio, 41.2% manifestó estar en desacuerdo

(26.5%) o en total desacuerdo (14.7%) con la misma, en tanto que 16% dijo no tener una opinión al respecto (IMO, 2006). Según otro estudio de 2001, 89% de los encuestados no había tratado de influir sobre la toma de decisiones en su comunidad; 84% no había trabajado de manera formal o informal junto con otras personas para resolver problemas de la comunidad; 90% no había acudido al ayuntamiento a proponer ideas, proyectos o demandas; sólo 21% había hecho peticiones de derechos; y apenas 7% había participado en manifestaciones que se apegan a la ley (SeGob, 2001). Para 2005, de acuerdo con la misma fuente, había mayor interés en participar y la respuesta afirmativa a “hacer algo para solucionar problemas que le toca al gobierno” fue de 63% de los encuestados, como muestra la Figura 12.4.c.

FIGURA 12.4.c

¿Cree usted que a la gente le toca o no le toca hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el Gobierno?



Fuente: SeGob, 2005.

El grado de confianza que los ciudadanos otorgan a los actores políticos, a las instituciones políticas y otras más con las cuales están en contacto cotidianamente, así como a las leyes que los rigen, está asociado con la aceptación del régimen de gobierno y la aprobación del desempeño que tengan dichos actores e instituciones para atender las funciones que les fueron conferidas. A la inversa, cuando los ciudadanos consideran que dichas instancias no cumplen adecuadamente con sus funciones, es probable que mantengan un grado de distanciamiento y/o desinterés persistente por los asuntos de la vida pública, cuyas manifestaciones se expresan a través de la apatía política, el abstencionismo electoral o la puesta en práctica de vías de solución alternas a las que les ofrecen las instituciones para resolver sus demandas.

Así como la confianza en las instituciones es un factor clave para el fortalecimiento de la democracia, la confianza en los congéneres es fundamental para mantener integradas a las sociedades y para que éstos puedan trabajar unidos en la consecución de objetivos comunes. A la pregunta “¿Qué tanto confía en las demás personas?”, 60% dijo confiar poco, 18% manifestó no confiar nada, y sólo 16% dijo confiar mucho (SeGob, 2005).

12.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	---------	-------	-----------

En el nivel nacional existen pocas medidas. En 2007 se inició un proceso de reformas políticas y sociales mediante la Ley para la Reforma del Estado, en cuyo contexto se incluyó la posibilidad de legislar en materia de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana. El amplio debate público sobre la reforma al sector petrolero habido en 2008 ha vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de legislar sobre estos instrumentos de democracia semidirecta, lo que hasta hoy no se ha logrado materializar en el plano federal.

En el ámbito local se ha avanzado en la última década en la legislación de dichos procedimientos, pero no tanto en su instrumentación. En veintiséis de las treinta y dos entidades del país ya se encuentran algunas de estas figuras en sus constituciones locales, pero en ocho de ellas aun no se elabora la respectiva ley reglamentaria para convertirlas en realidad. Y en otras, dichos instrumentos se aplican poco, y generalmente a propuesta del ejecutivo. Por ejemplo, en el Distrito Federal solamente se ha realizado un plebiscito (con participación menor a 10%), y no se registra ningún referéndum o alguna iniciativa popular exitosa. No está de más señalar que en la capital solamente el plebiscito tiene efectos vinculantes para el Jefe de Gobierno (cuando la posición ganadora representa al menos un tercio del padrón), pero no el referéndum, que es considerado como un elemento para que la Asamblea Legislativa local tome decisiones en materia de trabajo legislativo. También en la ciudad capital se han puesto en práctica experimentos de elaboración del presupuesto con la participación de los ciudadanos, en el nivel delegacional, limitadas a la recepción de propuestas, cuya respuesta ha sido más bien modesta.

En el nivel nacional existe ya una percepción positiva entre la ciudadanía sobre la introducción de instrumentos de democracia semidirecta. Una encuesta de 2006 informó que 48% de los encuestados estaría de acuerdo (30.6%) o totalmente de acuerdo (17.4%) con el establecimiento del referéndum como una buena forma de decidir asuntos políticos importantes (IMO, 2006).

Referencias

- IMO, 2006: *Encuesta nacional en México sobre ciudadanía*, Instituto de Mercadotecnia y Opinión, México.
- Meyenberg, Yolanda, y Julia Flores (2002): *Encuesta nacional de corrupción y buen gobierno*, citada en Leticia Juárez: “Ni la ley ni la justicia”, en *Nexos*, núm. 298, octubre.
- PEF, 2007: Poder Ejecutivo Federal, *Plan nacional de desarrollo 2007-2012*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- SeGob, 2001: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*.
- SeGob, 2005: Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005*.

13 Descentralización

13.0 ¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado a las necesidades de los ciudadanos afectados por las mismas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

México es un país federal, lo que debería implicar descentralización. Sin embargo, las decisiones más importantes se toman a nivel central, a menudo sin atender diferencias ni necesidades regionales. Aunque los niveles subnacionales de gobierno están ganando facultades y responsabilidades, en la práctica carecen de recursos propios suficientes para llevar a cabo sus funciones. En efecto, son los poderes federales los que acuerdan el diseño y la asignación presupuestal que afecta a los gobiernos subnacionales.

La constitución federal establece las facultades y funciones de los municipios, los Estados y el Distrito Federal, y señala, además: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados” (art. 124). Determina también la facultad del Congreso federal para expedir leyes que establezcan bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en diversas materias (art. 73). A su vez, la relación entre los gobiernos estatales y los municipios se funda en las disposiciones constitucionales y legales de cada entidad federativa, diseñadas de manera similar al esquema federal. Los congresos estatales pueden suspender o desaparecer ayuntamientos o suspender de sus funciones a sus munícipes (constitución federal, art. 115).

En 1983, una reforma al art. 115 de la constitución federal otorgó mayores facultades a los municipios. En consecuencia, y cada vez más, la población orienta sus requerimientos básicos a sus autoridades o representantes inmediatos. En caso de conflicto entre ciudadanos y autoridades municipales, sea

por falta de recursos presupuestales, intereses encontrados, incapacidad administrativa o falta de sensibilidad política, la opción de los ciudadanos es presentar sus demandas ante el gobernador o el congreso estatal. Los ciudadanos tienen en los congresos estatales una instancia de defensa contra actos de la autoridad municipal; pero como no está establecido el procedimiento idóneo para recurrir ante los legislativos locales, frecuentemente se producen decisiones políticas que eluden el fondo de los conflictos. Algunas de las leyes de participación ciudadana con las que cuenta la mayoría de las entidades federativas incorporan un capítulo de lo contencioso en esta materia, lo cual las perfecciona, pero se carece de una cultura de participación y de legalidad que guíen una eficaz aplicación normativa y una efectiva obediencia.

En este marco, se han conformado asociaciones de municipios, así como la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales y la Conferencia Nacional de Gobernadores.³² Estas últimas han propuesto reiteradamente una reforma sustancial del sistema fiscal nacional conforme a cuatro objetivos básicos: a) reformular la distribución de competencias de las principales funciones de gasto público entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal, municipal); b) mejorar la calidad y los tiempos de coordinación fiscal; c) dar eficacia al manejo del gasto federalizado; y d) hacer efectivos los principios de rendición de cuentas, de equidad entre las partes y de transparencia gubernamental.

En 2004 se realizó una Convención Nacional Hacendaria, en la que concurrieron representantes de los Estados, los municipios y el gobierno federal. Sus propuestas se resumen del modo siguiente: los Estados no requieren principalmente de más dinero federal, sino de una redistribución de competencias fiscales que resuelva el problema de dependencia

³² Creada en 2002, tiene como antecedente la Asociación Nacional de Gobernadores, formada en 1999.

de los Estados y municipios con respecto al gasto federal (llamado también “federalizado” para denotar su asignación específica hacia necesidades y requerimientos de los Estados y municipios). Con ello, la descentralización fiscal no significaría sólo transferencia de recursos federales a las unidades subnacionales, sino fundamentalmente mayores facultades para que éstas fortalezcan sus ingresos propios, cumplan eficazmente sus funciones y sean la base del federalismo de manera efectiva.

13.1 ¿Cuánta independencia respecto del gobierno central tienen los otros niveles territoriales de gobierno y en qué medida disponen de las competencias y recursos necesarios para el desempeño de sus responsabilidades?

MUCHA	BASTANTE	ALGUNA	POCA	MUY POCA
-------	----------	--------	-------------	----------

La dependencia de los gobiernos subnacionales con respecto al gobierno federal se ha agudizado progresivamente desde los 1980's, ya que por una parte los gobiernos subnacionales gozan de más facultades constitucionales, y por otra la captación de ingresos fiscales y la presupuestación federalizada están centralizadas. El caso de los gobiernos municipales es más grave: dependen en alto grado de fondos federales, al mismo tiempo que de fondos estatales sobre los cuales los gobernadores deciden.

La Ley de Coordinación Fiscal (en vigor desde 1980, con sucesivas reformas) creó un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por el cual los estados, el Distrito Federal y los municipios acceden a una porción importante de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación. La asignación a cada estado se efectúa mediante fórmulas y criterios establecidos en esa ley relativos a tamaño de la población, cooperación en la captación de impuestos y proporcionalidad de necesidades. A su vez, los estados aplican esquemas y criterios similares de reparto entre sus municipios.

Los recursos que el gobierno federal asigna a los estados y municipios, así como al Distrito Federal, incluyen los siguientes ramos del presupuesto federal:

- Ramo 20 y otros (recursos programables): Recursos del gobierno federal canalizados por medio de Convenios de Descentralización para el desarrollo social y regional de las entidades federativas.
- Ramo 25 (recursos programables): Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.
- Ramo 28 (recursos no programables o no etiquetados): Participaciones federales. El Fondo General de Participaciones es el principal (85% en promedio en el periodo 1998-2007).

- Ramo 33 (recursos programables): Aportaciones federales. El fondo principal es el de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, que concentra casi 80% del total. Otro de importancia es el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Además de las participaciones y aportaciones federales, los gobiernos subnacionales obtienen recursos propios de las siguientes fuentes: a) cinco tipos de impuestos estatales (sobre hospedaje, nómina -honorarios y salarios-, tenencia vehicular, enajenación de autos usados, y rifas, loterías y juegos con cruce de apuestas; b) tres tipos de impuestos municipales (sobre posesión de predios, adquisición de bienes inmuebles, y anuncios publicitarios); c) expedición de licencias; d) cobro de derechos diversos; e) financiamiento; f) recargos y multas; g) cobro de productos por enajenación de bienes muebles e inmuebles y arrendamiento de bienes inmuebles; y h) aprovechamientos, principalmente por explotación de bienes de dominio público. Por razones principalmente políticas, los impuestos sobre hospedaje y nómina (llamado también cédular) no son aplicados en buena parte de las entidades federativas (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005).

Los ingresos propios de los gobiernos subnacionales han descendido de manera progresiva e impresionante con respecto a sus ingresos totales. En 1997 la proporción promedio de ingresos propios llegó a 30%, pero en 2006 se desplomó a 10%. El Distrito Federal es un caso excepcional de equilibrio entre ingresos propios e ingresos federalizados. Los demás casos locales dependen del gasto federalizado en un margen de entre 81% y 97% (INEGI, 2006a; González Anaya, 2007).

Como resultado de la democratización del país, los gobiernos estatales y municipales han tomado más asuntos en sus manos (Figura 13.1.a). Las mayores competencias subnacionales han tenido como efecto inmediato un crecimiento de las burocracias estatales, y en menor medida de las municipales. En contrapartida, a nivel federal se observa más bien una pérdida de obesidad burocrática. Globalmente, el tamaño de los recursos humanos del sector público en el país prácticamente no ha variado desde 1990, pero dentro de este contexto ha crecido notoriamente el número de empleados estatales y en menor medida municipales (Figura 13.1.b). Una consecuencia grave del crecimiento de las administraciones públicas subnacionales es que la proporción de gasto corriente (pago de sueldos, prestaciones laborales, gratificaciones, compensaciones) con respecto al gasto total se elevó progresivamente de 78.6% en 1994 a 86.4% en 2000, con una ligera baja a 83.3% en 2003 (Colmenares, 2006).

FIGURA 13.I.A

Tipo de competencias y funciones básicas por ámbito de gobierno (síntesis)

Municipal	Estatad	Federal
1. Planeación del desarrollo municipal.	1. Planeación del desarrollo estatal.	1. Planeación del desarrollo nacional.
2. Prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.	2. Protección del medio ambiente natural.	2. Regulación sobre recursos y reservas naturales.
3. Alumbrado público.	3. Protección civil.	3. Desarrollo social sectorial.
4. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos.	4. Servicios locales de salud y educación.	4. Regulación de servicios de salud y educación.
5. Construcción, equipamiento y mantenimiento de calles, parques y jardines.	5. Construcción de carreteras.	5. Regulación del desarrollo nacional y regional en comunicaciones y transportes.
6. Servicio de panteones.	6. Desarrollo social local.	6. Protección de zonas arqueológicas.
7. Servicios de rastros, mercados y centrales de abasto.	7. Policía preventiva y ministerial local.	7. Regulación del desarrollo turístico.
8. Seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal.		8. Defensa nacional.
9. Otras funciones determinadas por las legislaturas locales.		9. Policía federal.
		10. Política fiscal.
		11. Sistema bancario.
		12. Regulación del comercio internacional.
		13. Regulación económica general.

Fuente: Elaboración propia conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FIGURA 13.I.B

Plazas de trabajo remuneradas en el sector público

Año	Municipal	Estatad	Federal	Total sector público	Total nacional
1990	217,539	899,272	3,572,318	4,689,129	25,957,661
1995	246,288	2,117,402	2,231,528	4,595,218	27,347,482
2000	271,739	2,414,930	2,126,051	4,812,720	32,009,422
2004	284,371	2,414,601	1,990,051	4,689,023	32,179,565

Fuente: INEGI (2006b y 2007).

13.2 ¿En qué medida estos niveles de gobierno están sujetos a elecciones libres y honestas, así como a criterios de apertura, rendición de cuentas y capacidad de respuesta en el desempeño de sus funciones?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

En la actualidad, las autoridades estatales y municipales, así como las autoridades locales del Distrito Federal, son elegidas mediante elecciones libres y honestas (cfr. sección 0.2). Los gobernadores, los diputados estatales y los integrantes de ayuntamientos (presidentes municipales, síndicos y regidores), así como en el Distrito Federal el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales y los diputados locales, tienen calidad de servidores públicos con facultad de mando y atribuciones de dirección y están sujetos a responsabilidad política.

Que la población de cada entidad federativa, municipio o delegación pueda elegir libremente sus autoridades y representantes, con frecuencia de partidos distintos de los que

ocupan los ejecutivos federal, estatales o del Distrito Federal, indica un alto grado de descentralización política. Pero hay factores que algunos observadores consideran limitan la autonomía de los estados: a) un órgano federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), constituye la última instancia jurisdiccional para dirimir litigios electorales estatales y municipales; y b) otro organismo federal, el Instituto Federal Electoral (IFE), tiene facultad para prestar colaboración en la organización de elecciones locales, si así se lo solicitaran, amén que conforme a la reforma electoral de 2007-2008 es la autoridad para asignar tiempos y espacios en radio y televisión en campañas electorales locales (cfr. sección 5.7).

En otro aspecto, la constitución federal (art. 6, 108, 100 y 134) determina que todos los actos de autoridad y, en general, de los servidores públicos, deberán apegarse a los principios cardinales de legalidad y constitucionalidad, además de otros de aplicación específica como los de transparencia, imparcialidad y rendición de cuentas. Además, los

funcionarios públicos están sujetos a mecanismos de control constitucional político y jurisdiccional, por lo que, en caso de faltas administrativas, actos de corrupción, omisiones o daño patrimonial, los servidores públicos pueden hacerse acreedores a sanciones administrativas o penales (art. 109 constitucional), incluso a destitución o suspensión de la función pública. Para el caso de funcionarios que gozan de fuero constitucional y que se encuentren en situación de inculpados, previamente debe efectuarse la “declaración de procedencia” a fin de dar curso a las etapas de responsabilidad penal (cfr. sección 2.2).

Gobernadores y presidentes municipales están obligados a rendir cuentas ante el poder legislativo o en sesión de cabildo, respectivamente, a través de informes periódicos, en dos aspectos: a) resultados de desempeño de las administraciones y de programas de gobierno; y b) manejo de recursos con base en presupuestos públicos debidamente autorizados. Estos dos mecanismos son necesarios para dar transparencia a los actos de gobierno, pero requieren también que los órganos especializados que llevan a cabo la fiscalización de recursos públicos tengan un carácter auténticamente autónomo e independiente, precisamente para disuadir la corrupción en sus distintas formas (cfr. capítulo 8).

A la fecha todas las entidades federativas cuentan con leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como con órganos de fiscalización dependientes de sus respectivos legislativos. Por su parte, desde 2005 la Secretaría de la Función Pública ha emitido una serie de recomendaciones derivadas del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, a efecto de incluir una nueva cláusula en los acuerdos de coordinación que celebran el ejecutivo federal y los de las entidades federativas, para la realización de un programa de coordinación denominado “Fortalecimiento del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, y colaboración en materia de transparencia y combate a la corrupción”.

13.3 ¿Qué tan amplia es la cooperación de los gobiernos a nivel local con otras entidades relevantes, asociaciones y comunidades para la formación y ejecución de sus políticas públicas y la prestación de sus servicios?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Las oportunidades de cooperación y coordinación intergubernamental a nivel local están desaprovechadas, y se restringen generalmente a convenios en donde la Federación es parte. No obstante, en los últimos años han surgido figuras asociativas de cooperación intermunicipal y en algunos casos entre entidades federativas, así como hermanamientos con ciudades del exterior y afiliaciones a organismos internacionales de cooperación.

El art. 73 constitucional prevé posibilidades de coordinación y cooperación entre los municipios, la Federación y los Estados. El art. 115 constitucional establece que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse; cuando los municipios involucrados pertenezcan a dos o más estados, requerirán de la aprobación de sus respectivas legislaturas (frac. III). Cuando centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros (frac. VI). Los municipios podrán celebrar convenios con su respectivo estado para que éste se haga cargo de algunos servicios o funciones municipales (frac. III). Además, los municipios tienen derecho a participar en la formulación de los planes de desarrollo regional con la Federación y los Estados (frac. V). Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, pueden coordinarse y asociarse en los términos previstos por la ley.

En las 55 zonas metropolitanas del país hay la necesidad de reordenar la organización político-territorial estatal y municipal, a fin de prestar los servicios públicos municipales de manera eficiente y eficaz, y la figura asociativa puede ser una buena alternativa. Aparte de experiencias generalizadas de colaboración entre municipios en materia de seguridad pública y de confinamiento de desechos sólidos, destacan los siguientes ejemplos de asociacionismo:

- el proyecto de acopio regional de residuos sólidos, que agrupó a tres municipios del Estado de Guanajuato;
- la Iniciativa Intermunicipal Impulsora para la Gestión Integral de la cuenca del Río Ayuquila, que agrupó diez municipios del Estado de Jalisco;
- el proyecto de Establecimiento e Industrialización de Maracuyá con la participación de siete municipios del Estado de Veracruz y el apoyo de diversas instituciones;³³
- la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, que conjunta al Estado de México y al Distrito Federal para atender temas de medio ambiente, transporte, seguridad y agua potable, entre otros, y a la cual está por incorporarse el Estado de Hidalgo;
- la firma del Convenio de Asociación de Municipios de la Zona Metropolitana de La Laguna, en 2007, que conjunta esfuerzos de cooperación de dos municipios de Durango (Gómez Palacios y Lerdo) y uno de Coahuila (Torreón).

³³ Universidad de Chapingo, secretarías federales de Desarrollo Social, de Economía, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y Centro Regional para la Competitividad Empresarial (Sánchez Bernal, 2005).

La necesidad de asociarse no se limita a los municipios conurbados o metropolitanos, sino que apunta a conformar una estrategia de defensa de los municipios según filiaciones partidistas. Así, destacan las siguientes asociaciones municipalistas:

- 1) La Asociación de Municipios de México (AMMAC), fundada en 1994, que admite la libre incorporación de gobiernos municipales, pero es identificada con el Partido Acción Nacional (PAN).
- 2) La Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), constituida en 1997, que se declara “representativa de los gobiernos locales emanados del Partido de la Revolución Democrática” (PRD), pero también de “otros gobiernos democráticos del país comprometidos con la democracia y la participación ciudadana”.
- 3) A su vez, esas dos asociaciones conformaron en 1997 la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), de la cual derivó, en 2004, la Asociación Nacional de Municipios Costeros.

Dichas asociaciones han impulsado proyectos de alcance nacional e internacional. La AMMAC, la AALMAC y la FENAMM desarrollan actividades dentro de organizaciones municipalistas internacionales, lo cual les da una perspectiva más amplia en la defensa de los gobiernos municipales en el marco de la promoción de la democracia y en un contexto de desarrollo local dominado por la globalización. Todas ellas forman parte del Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, cuya constitución se acordó en la Reunión Binacional Francia – México de 1998. Este programa es pionero en la integración bilateral de gobiernos locales, con base en el apoyo al proceso de descentralización en México, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y la promoción de la democracia local. Entre sus principales actividades de cooperación destacan la asistencia técnica especializada francesa, intercambio de experiencias, vinculación entre gobiernos locales franceses y mexicanos y organismos internacionales, impulso a la cooperación descentralizada, capacitación y visitas técnicas en ambos países, publicaciones, seminarios y talleres con estancias de formación de funcionarios (Moreno, 2006). Otras instancias de cooperación que apoyan a gobiernos locales son la Agencia de Desarrollo de Bidasoa Activa (España) y la Diputación de Barcelona, cuyos proyectos en América Latina están orientados al apoyo y promoción de las economías locales (INAFED, 2007: 44-46).

La AMMAC, por su parte, es miembro de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones (FLACMA) y del International Council for Local Environment Initiatives (ICLEI-Local Governments for Sustainability). En 2004, la AMMAC obtuvo financiamiento para el desarrollo de tres proyectos de cooperación internacional con la Fundación

Konrad Adenauer, el ICLEI, la Fundación CASALS y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en temas de capacitación, desarrollo sustentable y transparencia. En el ámbito nacional, la AMMAC juega un papel de interlocución política con la Presidencia de la República, la Secretaría de Gobernación y el Congreso de la Unión. Últimamente ha ido acrecentando su lista de coooperantes; se cuentan entre ellos: la International City/County Management Association (ICMA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Municipales (INDETEC), Cementos Mexicanos (CEMEX), Standard and Poor's, etcétera (FLACMA, 2005: 11-66).

En resumen, el interés por asociarse para defender intereses intermunicipales o promover acciones orientadas al desarrollo común o regional es reciente. La falta de una cultura asociativa en ese ámbito es una característica que, si bien está suavizada por casos exitosos como los descritos, es dominante en la mayoría de municipios. Sin duda, las experiencias asociativas mencionadas abren una etapa de la descentralización en México en términos de un aprovechamiento racional y colectivo de recursos por la vía de la cooperación regional, metropolitana, nacional e internacional.

13.4 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	-----------	----------------	-------	-----------

Existe interés generalizado por resolver los problemas de funcionamiento del federalismo mexicano y de diseño de las políticas de descentralización. En contraste, después de la reforma al art. 115 constitucional por la que se modificó la denominación de “administraciones municipales” por la de “gobiernos municipales” y se otorgaron otras facultades a los municipios, principalmente relativas a desarrollo urbano, no se han tomado medidas para resolver dichos problemas. Dicho interés se mantiene a través de la discusión pública en diversos foros académicos y en los legislativos locales y federal, con la participación de partidos políticos, asociaciones municipalistas y de gobernadores, investigadores académicos e institutos de investigación especializados en el tema (IGLOM, INAFED, INDETEC, etc.).

Dentro de la Ley para la Reforma del Estado se contempló el tema del federalismo. Aunque en 2008 expiró sin resultados el plazo que el propio Congreso se había fijado para legislar en esta materia, es posible identificar coincidencias entre propuestas formuladas por los partidos y a través de la Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004.

Muchas de esas propuestas son viables y saludables, y por ende persisten en la agenda legislativa federal. Entre ellas destacan:

- Establecer la figura asociativa de carácter metropolitano, para facilitar a las ciudades y zonas conurbadas coordinar eficazmente sus acciones conjuntas (PAN), o instituir un cuarto nivel de gobierno a partir de la integración regional de los municipios (Convergencia). También coinciden en este tema el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el PRD y el Partido del Trabajo (PT), en tanto que el partido Nueva Alianza (PANAL) propone crear una Ley de Coordinación Metropolitana.
- Continuar con la reforma política del Distrito Federal orientada a garantizar el pleno ejercicio de derechos político-electorales de los ciudadanos de esta demarcación (PAN).
- Crear un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales regido por diversos principios y criterios, cuya finalidad sea la de dar viabilidad a una redistribución y fortalecimiento de las potestades tributarias y consolidar la descentralización de las competencias político-administrativas (PAN, PRI, PRD, PT, Convergencia, Partido Social Demócrata o PSD).
- Suprimir el esquema de delegaciones administrativas de las dependencias federales que se consideren no necesarias en los Estados y, consecuentemente, otorgar a los gobiernos locales las funciones correspondientes y evitar la duplicidad de estructuras (PRI, PRD, PT, Convergencia).
- Dar reconocimiento a la participación de los Estados y municipios en el proceso de planeación del desarrollo nacional (PRI, PRD, PT, Convergencia) y establecer un procedimiento de aprobación legislativa concurrente (federal y local) del Plan Nacional de Desarrollo.
- Facultar a los Estados a celebrar convenios entre sí, y de igual modo entre municipios, para realizar proyectos regionales sin intervención de la Federación (PRI, PRD, Partido Verde Ecologista de México o PVEM, Convergencia).
- Otorgar a los gobernadores de los Estados la facultad de iniciar leyes federales (PRD).
- Establecer los principios de cooperación, subsidiariedad, solidaridad y equidad como ejes rectores en materias concurrentes y de coordinación intergubernamental, que se complementen con políticas de fortalecimiento de la fiscalización y rendición de cuentas en los órganos de gobierno y las entidades de interés público de todos los ámbitos (PAN, PRD, PRI, PT, Convergencia, PSD, PANAL).
- Revisar y, en su caso, reformular las bases del federalismo en el sector educativo, a fin de unificar fondos, impulsar la investigación científica en el ámbito re-

gional y concluir el llamado “federalismo educativo” (PRD y PT).

- Incorporar en la Constitución Política federal el concepto de “desarrollo urbano sustentable” y figuras jurídicas acordes con los criterios de sustentabilidad y respeto al medio ambiente (PVEM).
- Crear municipios indígenas (PRD, PT).

Particularmente hay insistencia en dos asuntos de carácter prioritario para el mejor desempeño de los gobiernos locales. Uno es hacer efectivas las disposiciones jurídicas sobre transparencia y rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno y evitar, por tanto, que se conviertan en disposiciones de papel. Otro es ampliar las facultades de los gobiernos subnacionales para revertir su dependencia de fondos federales y, consecuentemente, dar eficacia a su papel en el desarrollo económico-social con alcance regional, reducir los costos de la infraestructura social, e impactar positivamente la calidad de vida de la población. Lo primero debe acompañarse con el establecimiento de sanciones claras y severas a los servidores públicos que incumplan lo dispuesto en las leyes. Lo segundo debe complementarse con una política basada en la hipótesis de que no basta que los municipios estén mejor facultados para impulsar un desarrollo hacia adentro, sino que deben insertarse activamente en procesos de desarrollo regional e interregional, puesto que muchos de ellos han sido alcanzados por el fenómeno de la metropolización, a la vez que son corresponsables del daño al medio ambiente natural y de un crecimiento urbano desordenado.

Más allá de las muchas propuestas, una verdadera reforma del Estado debe avanzar hacia un federalismo centrífugo que, sin abandonar las actuales bases de coordinación entre la Federación y los gobiernos locales, tenga como propósito fortalecer el facultamiento local e invertir el actual modelo tributario-fiscal. Por tanto, mientras los gobiernos estatales y municipales no obtengan y gestionen suficientes recursos propios, no habrá federalismo o descentralización efectivos.

Referencias

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2005), *El ingreso tributario en México*, disponible en: www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf, al 25 de marzo de 2008.
- Colmenares Páramo, David, 2006: “Federalismo fiscal: coordinación y finanzas estatales (inversión y gasto social)”, disponible en: www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/9/23679/Coord%20fisc%20Mex_chile%2024%20enero.pdf, al 25 de marzo de 2008.
- FLACMA, 2005: *El asociativismo municipal en América Latina*, integrado al Proyecto Regional Descentralización / Desarrollo Municipal, Quito, disponible en: www.ammac.org.mx/Peticiones/documentos/EstudioFlacma.pdf, al 15 de marzo de 2008.
- González Anaya, José Antonio, 2007: “Diagnóstico y reflexiones sobre el sistema de transferencias federales”, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP, México, 18 de abril, disponible en: [112](http://www.eclac.org/il-</p></div><div data-bbox=)

pes/noticias/paginas/3/28623/11%20Diagnostico_070524_ffiscales.ppt, al 25 de marzo de 2008.

INAFED, 2007: "Catálogo de instancias de cooperación para el desarrollo y organismos internacionales vinculados con la promoción del federalismo, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales", disponible en: www.e-local.gob.mx/work/resources/LocalContent/20775/1/bancoinformacion.pdf, al 25 de marzo de 2008.

INEGI, 2006a: *Finanzas públicas, estatales y municipales de México*, Aguascalientes.

INEGI, 2006b: *El ingreso y el gasto público en México*, Aguascalientes.

INEGI, 2007: *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2006*, Aguascalientes.

Moreno, Dalia, 2006: "La experiencia del Programa Franco – Mexicano de Cooperación Municipal", ponencia presentada al Seminario Cooperación Internacional para el Combate a la Pobreza, PFMCM, Querétaro, disponible en: www.municipiodequeretaro.gob.mx/ai/archivos/presentaciones/La%20experienciaPFMCM_seminario-QroUrbalRed10.ppt, al 18 de febrero de 2008.

Sánchez Bernal, Antonio, 2005: "Los dilemas de la cooperación intermunicipal como instrumento de desarrollo municipal", ponencia presentada al IV Congreso "Retos de Modernización del Municipio Mexicano", 24, 25 y 26 de noviembre, organizado por el IGLOM, www.iglom.iteso.mx/.../Antonio%20Sanchez%20Bernal.ppt, al 15 de marzo de 2008.



14 Democracia más allá de las fronteras

14.0 Dimensiones internacionales de la democracia: ¿Se conducen las relaciones internacionales del país según normas democráticas y está el país mismo libre de subordinaciones externas?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Si bien la democracia es un sistema de gobierno que los ciudadanos de un país se dan a sí mismos, existen dos dimensiones internacionales que es pertinente analizar: los factores externos que pudieran limitar la vida democrática interna de un Estado, y la forma en que se reflejan los valores democráticos en su política exterior. La primera se refiere a la capacidad del Estado para hacer frente a condicionantes de carácter estratégico, político o económico. La segunda se refiere a la consistencia de la política exterior con los principios del derecho y la cooperación internacional, especialmente en materia de derechos humanos y democracia.

México, en lo relativo a la primera dimensión, ha estado históricamente sujeto a condicionamientos externos de consideración, aunque su política exterior se ha orientado con cierta eficacia a limitarlos. Por su frecuencia y magnitud, las principales presiones provienen de Estados Unidos de América (EUA), cuyas intervenciones en el pasado dejaron una profunda huella que perdura en la memoria y el sentimiento nacional de los mexicanos. Actualmente parecen remotos el uso o la amenaza de uso de la fuerza contra México, no así las presiones políticas y económicas.

Para hacer frente a las presiones externas, la política exterior mexicana se ha apoyado en los principios del derecho internacional y ha promovido el desarrollo de los foros multilaterales. México ve en la organización internacional un instrumento idóneo para promover la igualdad jurídica de los Estados, buscar la solución pacífica de las controversias, estimular la cooperación entre las naciones, y establecer con-

diciones de convivencia que garanticen la paz y seguridad. A su juicio, éstas son las condiciones más propicias para ampliar sus márgenes de independencia y autonomía. De ahí que mantenga un alto grado de cooperación con los organismos del sistema internacional.

Respecto a la segunda dimensión, México mostró un enorme entusiasmo en la redacción y aprobación de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Incluso tuvo un papel destacado como promotor de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. Sin embargo, esta disposición fue olvidada casi por completo durante la guerra fría y sólo hasta 1981 ratificó los pactos internacionales de derechos civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales. A partir de entonces fue incrementando su actividad en este ámbito hasta ser, actualmente, uno de los países con mayor compromiso y apertura al derecho internacional de los derechos humanos. No obstante, debe promover la recepción en el marco legal interno de los derechos protegidos por los tratados internacionales ratificados a la fecha, propiciar su mayor conocimiento –especialmente entre jueces, abogados y víctimas– y lograr su plena vigencia.

El panorama es más ambiguo en cuanto a los derechos de los extranjeros en su territorio. Históricamente México ha mantenido una activa política de asilo y ha defendido activamente los derechos humanos de los migrantes mexicanos, tanto en los foros internacionales como ante las autoridades estadounidenses. Sin embargo, el gobierno de México no ha sido capaz de proteger los derechos fundamentales de los transmigrantes, que actualmente atraviesan su territorio en camino a EUA buscando trabajo y mejores condiciones de vida. Los transmigrantes son víctimas de bandas criminales, de autoridades corruptas y de los abusos de traficantes de personas.

Por su apego a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, en general México no ha

asumido una posición militante en la promoción de los derechos humanos y la democracia en otros países. Y si bien ha mostrado un creciente compromiso político con la labor de promoción de los derechos humanos que se realiza en los foros multilaterales, tanto regionales como universales, aún muestra cierta timidez en materia de cooperación. En lo relativo a la democracia su actuación en el sistema internacional ha sido prudente, incluso retraída, y más bien reacia en cuanto a actividades de cooperación.

Poner a disposición de otros países la experiencia reciente de México en estas materias, con sus logros y limitaciones, plantea la necesidad de definir criterios sobre la extensión y condiciones bajo las cuales el país puede comprometerse en actividades de cooperación que hasta ahora sólo se han dado a través de órganos autónomos del Estado, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral. Se requiere un cambio de política para que el Estado mexicano asuma una participación respetuosa pero más activa en estas tareas.

14.1 ¿Está el gobierno de México libre de subordinaciones a agentes externos de naturaleza política, económica o cultural?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Las principales presiones externas sobre México han provenido históricamente de EUA. Su efecto en la actualidad se antoja relativamente menor en términos de restricciones sobre su autonomía interna, pero puede tener mayor importancia como condicionante de su posición internacional en temas que implican la seguridad nacional de la potencia vecina. La influencia de EUA se manifiesta en todos los ámbitos de la relación bilateral, pero particularmente en los órdenes geopolítico, económico y cultural. Desde otros países, salvo las disputas habituales entre socios comerciales, no existen presiones significativas sobre México.

Condicionantes geopolíticos

Históricamente, el expansionismo estadounidense “le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en asuntos políticos internos y la penetración económica a todos los niveles” (Ojeda, 1977: 1). Esta vulnerabilidad propició, eventualmente, el desarrollo de una política exterior defensiva, orientada a marcar su independencia de EUA y ampliar sus márgenes de acción, firmemente apoyada en los principios del derecho internacional aunque no exenta de pragmatismo.

La gradual consolidación de la unidad nacional y de su sistema político le permitió al país detener el avance territorial de la potencia vecina, limitar sus interferencias en los asuntos internos e ir ampliando los márgenes de independencia de

su política exterior. Ya en el siglo xx, salvo el caso especial de Cuba, México fue el único país latinoamericano que no suscribió acuerdos de asistencia militar con EUA, y que no rompió relaciones con Cuba durante la guerra fría.

La oposición de México en el Consejo de Seguridad de la ONU a la intervención armada de EUA en Irak, en el cargado ambiente creado por los ataques terroristas de al-Qaeda en Nueva York y Washington en 2001, volvió a poner de manifiesto la determinación de la política exterior mexicana a fijar su posición en términos de principios aún a costa de disentir de la actitud y exigencias de su poderoso vecino. La tolerancia de EUA se ha explicado por razones de seguridad en su frontera sur: le resulta menos costoso permitir cierta independencia a su vecino que correr el riesgo de deslegitimar al régimen mexicano y desestabilizar al país con el que comparte una larga y porosa frontera.

Condicionantes económicos

México ha sido menos capaz de escapar al poder gravitacional de la economía y el mercado más grandes del mundo. El comercio de México se concentra de manera abrumadora con EUA, que es también su principal fuente de inversión extranjera. Incluso tratándose de medidas adoptadas en Washington por razones domésticas, la economía mexicana resulta altamente vulnerable al impacto de sus efectos extraterritoriales.

Asimismo, las recurrentes crisis de los 1980's y 1990's mostraron contundentemente la fragilidad y dependencia financiera de México no sólo de EUA, sino también de la banca y de los organismos financieros internacionales. Aunque en ese periodo mantuvo una política exterior comprometida con la pacificación de Centroamérica en términos poco atractivos para la Casa Blanca, México tuvo que aceptar disciplinas excesivas del Fondo Monetario Internacional (FMI), que sólo gradualmente logró flexibilizar mediante negociaciones que se prolongaron varios años antes de poder volver al mercado voluntario de capitales.

El fenómeno de la globalización llevó a México a abandonar su política proteccionista. En 1986 ingresó al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, hoy Organización Mundial de Comercio u OMC). Posteriormente negoció con Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), para maximizar los beneficios de su vecindad con el mayor mercado del mundo al tiempo que establecer un marco legal y mecanismos trilaterales para la solución de controversias comerciales. Tras la entrada en vigor del TLCAN en 1994, con fines de diversificación negoció acuerdos con otros países y bloques económicos, señaladamente con la Unión Europea y América Latina, no obstante lo cual el comercio de México con Estados Unidos representa hoy día alrededor del 90% del total.

En un entorno mundial altamente competitivo, México es también vulnerable por la magnitud de sus retos económicos.

Su crecimiento económico resulta insuficiente para cerrar la brecha de ingreso per cápita con otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la cual forma parte. Más importante aún es corregir la desigualdad y la pobreza. La mitad de la población sufre pobreza y la quinta parte vive en pobreza extrema. El mejor aprovechamiento de su potencial económico y la resolución de sus problemas sociales exigen reformas de fondo que el gobierno debe afrontar con responsabilidad, imaginación y habilidad política (cfr. sección 0.4).

Entre tanto, existen dos importantes fuentes de divisas que complementan sus ingresos por exportaciones manufactureras y turismo. La emigración a EUA, además de servirle como válvula de escape para enfrentar altos niveles de desempleo o subempleo, genera cuantiosas remesas de sus trabajadores en el extranjero. Y la explotación de sus recursos petroleros le da un amplio margen de independencia energética así como elevados ingresos por la exportación de crudo. Ninguna de ellas, sin embargo, ofrece soluciones a largo plazo. La migración provoca crecientes tensiones con Washington en tanto que la explotación petrolera sufre deficiencias graves: no sólo se importan gasolinas, petroquímicos y gas, sino que empiezan a declinar su producción y reservas conocidas por las carencias del monopolio estatal del petróleo, PEMEX, debido entre otras razones a su excesiva contribución a las arcas públicas.

Condicionantes culturales

Por su penetración a través del cine, radio, televisión y publicaciones, se han difundido masivamente en México imágenes del estilo de vida, hábitos de consumo y mensajes político-ideológicos de EUA. Aunque atemperada en alguna medida por las tradiciones y vitalidad de la cultura mexicana, su influencia ha resultado nociva por estimular patrones de consumo que no corresponden al nivel de desarrollo de México (Ojeda, 1977: 8).

Más pernicioso ha sido el impacto de la cultura de las drogas desde la década de los 1960's: siendo EUA el mayor consumidor de psicotrópicos y estupefacientes en el mundo, han surgido en México cárteles de narcotraficantes que incuban violencia y corrupción, propician otros ilícitos y promueven el consumo interno. La lucha contra ellos ha costado considerables recursos y la vida de numerosos integrantes de la policía y el ejército mexicanos. En fechas recientes, el anuncio de la llamada Iniciativa Mérida por la cual el gobierno de EUA destinó 1,400 millones de dólares a la lucha contra el narcotráfico en México, ha vuelto a provocar recelo sobre posibles intenciones injerencistas de Washington.

14.2 ¿En qué medida las relaciones del gobierno con los organismos internacionales se basan en principios de cooperación y transparencia?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	----------	------	----------

Como Estado no militarista, México apoya y promueve la organización internacional y su labor a favor del desarrollo del derecho internacional, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación y el establecimiento de condiciones que garanticen la paz y la seguridad. De hecho ha venido asumiendo un papel más activo tanto en los foros universales como en los regionales y es ya el décimo país en términos de su contribución al presupuesto general de la ONU.

Legislación

La constitución de México consagra siete principios que rigen su política exterior. Estos principios, plenamente congruentes con la Carta de las Naciones Unidas, recogen la larga tradición de la política exterior mexicana y, con la existencia del más antiguo servicio civil de carrera en el país, han contribuido a mantener una significativa estabilidad de la posición de México a través de cambios de gobierno. Son :

1. Autodeterminación de los pueblos.
2. No intervención.
3. Solución pacífica de las controversias.
4. Proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.
5. Igualdad jurídica de los Estados.
6. Cooperación internacional para el desarrollo.
7. Lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Indicadores de la relación de cooperación y transparencia con los organismos internacionales en la práctica

La diplomacia mexicana es reconocida en los foros internacionales por su disciplina y apego a los principios consagrados en la Carta de la ONU. Participa activamente en casi todas las actividades de la ONU y de la OEA a favor de la paz y la seguridad, la vigencia del derecho internacional, la preservación y promoción de la cultura, el desarrollo internacional y la protección del medio ambiente. Su persistente labor en favor del desarme propició, entre otros resultados, la aprobación del Tratado de Tlatelolco, primer instrumento regional para la proscripción de las armas nucleares que sirvió de modelo para otras regiones. En 1982 se otorgó el Premio Nobel de la Paz al embajador mexicano Alfonso García Robles por su labor en materia de desarme.

Actualmente México forma parte del "Grupo de Amigos para la Reforma de las Naciones Unidas" que, entre otros objetivos, busca promover la reforma integral de la organización, incluyendo su vinculación con los Estados Miembros, mayor transparencia en su gestión, racionalización de costos

y mejoramiento de su capital humano. Mantiene también la necesidad del consenso o del acuerdo más amplio posible para realizar esta importante tarea.

La reforma integral de la ONU incluye al Consejo de Seguridad, donde México trata de propiciar un mejor sistema de seguridad colectiva. Considera indispensable actualizar su composición para transformarlo en un órgano más democrático y representativo, así como perfeccionar sus métodos de trabajo. México se opone a la creación de nuevos asientos permanentes y a la extensión del privilegio de veto. En cambio favorece la creación de diez nuevos asientos no permanentes, con una equilibrada distribución regional, para permitir una mayor participación de Estados pequeños y medianos que han tenido poca o nula presencia en ese órgano. También apoya la posibilidad de reelección inmediata para favorecer la rendición de cuentas, garantizar una presencia más frecuente de los países más interesados y activos en temas de seguridad, así como equilibrar la influencia de los miembros permanentes.

En cambio, la posición de México ha sido dubitativa hasta ahora en algunos temas de la nueva agenda internacional, como la cooperación internacional en derechos humanos, la promoción internacional de la democracia, el envío de fuerzas de paz y su participación en actividades relacionadas con la “responsabilidad de proteger”. Ello se explica por su tradicional reticencia a intervenir en asuntos internos de otros países o ser objeto de una intervención extranjera.

14.3 ¿En qué medida apoya el gobierno activamente los tratados de derechos humanos de la ONU y es respetuoso con el derecho internacional?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	-----------------	----------	------	----------

Legislación: ratificación de tratados internacionales de derechos humanos por parte de México

México es uno de los países del mundo que ha ratificado más tratados internacionales de derechos humanos. Esto, sin embargo, no siempre ha sido así. En una etapa inicial de *activismo*, México mostró un enorme entusiasmo en la redacción y aprobación de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Incluso propuso en la Conferencia de Chapultepec, en 1945, elaborar una declaración regional de derechos humanos y trabajó con este objeto hasta la aprobación de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, en Bogotá, en 1948.

Sin embargo, muy pronto adoptó una disposición de enorme *cautela* tras el surgimiento de la guerra fría, cuando los bloques capitalista y socialista recurrían a cualquier pretexto para intervenir en los países en desarrollo. El intervencionismo de EUA en América Latina confirmó los temores del régimen político mexicano que se sabía vulnerable: contaba

con un marco formalmente democrático pero viciado por la manipulación persistente de los procesos electorales y un ejercicio en ocasiones intolerante del poder.

La *recuperación* de un papel más activo sólo se empezó a dar a fines de los 1970's y principios de los 1980's. Para aminorar las tensiones generadas por la represión de diversos grupos disidentes, incluyendo el movimiento estudiantil que surgió en 1968 y algunos movimientos guerrilleros en la década siguiente, el gobierno impulsó en 1977 una reforma político-electoral que amplió la participación legislativa de la oposición y en 1981 ratificó siete de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Estas iniciativas coincidieron con el papel protagónico a favor de la paz que desempeñaba México en Centroamérica y, en el ámbito interno, la movilización de organizaciones sociales que a fines de los años setenta reclamaban el respeto de los derechos humanos (Heller, 1998: 182-183).

México asumió a partir de entonces una mayor participación en los foros internacionales de derechos humanos a la par que buscaba desarrollar gradualmente una democracia más plural. En 1994, tras un breve enfrentamiento, buscó resolver pacíficamente la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional levantado en armas el 1 de enero de ese año. Promovió la Convención sobre los derechos de los migrantes y sus familias y en 1996 extendió una invitación sin precedentes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a realizar una visita *in loco* para conocer la situación de los derechos humanos en México.

Esta actividad conoció una *sistematización* con la creación, en 1997, de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos. Bajo la presidencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta Comisión buscó dar seguimiento a las obligaciones adquiridas, estudió la posibilidad de ser parte de instrumentos no suscritos, y evaluó el posible retiro de reservas interpuestas en el pasado al ratificar algunos instrumentos internacionales. También en este periodo se inició un proceso de apertura al escrutinio internacional en la materia al recibirse visitas de los representantes de los mecanismos de supervisión de la ONU y del Sistema Interamericano. Asimismo, en 1998, México aceptó la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, ante el creciente interés de la sociedad civil, en 1999 se creó el Mecanismo de Diálogo entre la mencionada Comisión y las organizaciones no gubernamentales para involucrarlas en el diseño y evaluación de las políticas públicas de derechos humanos.

Finalmente se dio una plena *apertura* al escrutinio de los organismos internacionales a partir de 2000, como resultado de la alternancia en el Poder Ejecutivo tras 71 años de gobierno de un solo partido. El nuevo gobierno entrante extendió una invitación abierta a todos los mecanismos del sistema internacional y regional para supervisar *in situ* la situación

de los derechos humanos. Firmó también un Programa de Cooperación con la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos que comprendía dos fases: la primera centró sus trabajos en áreas como administración de justicia, iniciativas nacionales y derechos indígenas; la segunda supuso la elaboración de un *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* por expertos nacionales que identificaron los factores que obstaculizan la plena realización de los derechos humanos en el país y sirvió de base para elaborar el primer Programa Nacional de Derechos Humanos.

En 2003 la Comisión Intersecretarial fue sustituida por la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, dependiente de la Secretaría de Gobernación, para dar continuidad a las labores de su predecesora y mantener el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

Implantación de los compromisos internacionales de México en derechos humanos

En los primeros años tras la adhesión a los pactos internacionales, los avances para asegurar su cumplimiento fueron magros. La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y del Instituto Federal Electoral (IFE), en 1990, sin embargo, contribuyeron a darles un impulso más efectivo. La creciente presencia y combatividad de los partidos políticos de oposición, así como de organizaciones de la sociedad civil, desempeñaron un importante papel en el surgimiento de estas instituciones. Aunque nacieron en un clima de escepticismo, ambos organismos fueron acreditando con resultados su independencia y compromiso con sus objetivos fundacionales. En el marco de un creciente pluralismo, el gobierno se vio obligado a perfeccionar progresivamente a las dos instituciones y a llevar adelante con mayor ímpetu los cambios en estos ámbitos.

Parte importante del papel central y de catalizadores de cambios que tuvieron la CNDH y el IFE fueron sus campañas para promover y difundir la cultura de los derechos humanos y la democracia. Aparecieron áreas de derechos humanos en las dependencias del Ejecutivo más frecuentemente señaladas por violaciones y se capacitó al personal del ejército, la marina, la Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Seguridad Pública. También la Cámara de Diputados y el Senado organizaron seminarios y conferencias sobre estos temas.

Indicadores positivos y negativos

En la actualidad la temática de derechos humanos ocupa un lugar destacado en la agenda nacional. El reconocimiento a su labor internacional y avances a nivel interno llevaron a que México fuera elegido para asumir la primera presidencia del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, creado en 2006 en reemplazo de la anterior Comisión, para fortalecer el sistema

internacional en esta materia. Dicha presidencia tuvo la tarea histórica de definir aspectos centrales para la consolidación institucional del Consejo, precisar sus facultades, revisar sus mecanismos, afinar sus procedimientos y definir su programa y agenda de trabajo a futuro.

Sin embargo, es muy incipiente aún la conciencia de los compromisos internacionales en esta materia, incluso en los tribunales, a pesar de que en México los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes, sólo abajo de la constitución. Más importantes son los retos que prevalecen al respecto ante la persistencia de la corrupción y abusos en ciertos sectores y niveles del gobierno, particularmente en la procuración y administración de justicia.

14.4 ¿En qué medida respeta el gobierno sus obligaciones internacionales en el trato a los refugiados y demandantes de asilo; y en qué medida se encuentra su política de inmigración libre de discriminaciones arbitrarias?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

A pesar de que históricamente ha mantenido una activa política de asilo, en los 1980's México tuvo tropiezos iniciales para atender a grandes grupos de guatemaltecos que cruzaron la frontera en busca de refugio ante la inestabilidad y violencia que se vivía en su país de origen. El problema sólo comenzó a resolverse con la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), como órgano permanente del Estado para estudiar y atender las necesidades de refugiados extranjeros en territorio nacional.

México ha mantenido también una prolongada batalla por el respeto a los mexicanos que emigran a EUA, si bien con muy escasos resultados. Más grave, sin embargo, es la incapacidad que ha mostrado para proteger de manera eficaz, no obstante los esfuerzos realizados, los derechos fundamentales de los extranjeros que atraviesan su territorio con el afán de internarse en EUA. Este fenómeno, que ha cobrado creciente importancia en los últimos años, plantea un enorme reto a las autoridades mexicanas.

Legislación en materia de refugio y migración

La legislación mexicana sobre refugiados y migración es amplia y coincidente con los avances del derecho internacional. La constitución establece que todo individuo gozará en su territorio de plenas garantías individuales sin importar su nacionalidad o estatus legal. México es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, promovió la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y es miembro de la Convención sobre el Estatuto de Apátridas y del Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación. También ha aceptado

enmiendas a diversas convenciones para proteger a los niños migrantes de todo tipo de abusos.

No obstante, mantiene algunos elementos nacionalistas fruto de su experiencia histórica. Por el art. 33 constitucional, el Estado mexicano puede expulsar del territorio nacional a cualquier extranjero, inmediatamente y sin necesidad de juicio. La Ley General de Población prohíbe a los extranjeros asociarse en sindicatos y sólo si están en situación legal pueden realizar actos jurídicos. Además, las infracciones de carácter migratorio en México están sujetas a procedimientos de orden penal. Diversas iniciativas para enmendar o atenuar estas disposiciones no han prosperado.

Implantación de normas en esta materia

Como importante expulsor y receptor de migrantes, así como país de tránsito, México desempeñó un papel activo en la promoción de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Así mismo, realiza insistentes gestiones ante el gobierno de EUA para proteger los derechos de los mexicanos en el exterior. Sin embargo, su capacidad para proteger a inmigrantes y transmigrantes acusa abismales deficiencias. Precedentes sobre todo de Centroamérica, los transmigrantes cruzan territorio mexicano en camino a EUA enfrentando condiciones extremadamente difíciles y altos riesgos.

La porosa frontera sur de México ha propiciado una larga tradición de cruces informales que en décadas recientes se ha incrementado: la violencia y guerra civil en los países centroamericanos en la última parte del siglo xx, el desigual desarrollo relativo, la similitud étnica y lingüística, así como el atractivo de EUA como posibilidad para escapar de la pobreza, han favorecido los cruces de personas de sur a norte. Migrantes de otras partes del mundo también aprovechan las dificultades para vigilar esa frontera.

La dinámica de dichos flujos migratorios supera con mucho la capacidad administrativa y presupuestal del Instituto Nacional de Migración (INM), órgano ejecutor de la política migratoria de México, para hacerles frente. El INM cuenta apenas con 16 Grupos Beta de protección al migrante distribuidos a lo largo del territorio nacional y 48 estaciones migratorias con capacidad total para alojar 3,958 personas. Su Programa de Repatriación de Extranjeros a Centroamérica dispone de recursos raquíuticos y ha enfrentado casos de corrupción y extorsión de migrantes por parte de su personal. Además, debido a la frontera con EUA, el tema migratorio puede verse contaminado por consideraciones de seguridad, como se puso de manifiesto con el Plan Sur para frenar el paso de indocumentados mediante el cierre del Istmo de Tehuantepec, en 2001, en el que participaron la Policía Federal Preventiva, policías municipales, fuerzas armadas y Grupos Beta.

Entre los aspectos positivos de la posición de México al respecto destacan la adopción de programas de regularización migratoria por parte del gobierno y los esfuerzos por

reprimir la trata de personas así como el tráfico de migrantes por tierra, mar y aire. El INM ha asumido la coordinación interinstitucional para mejorar la eficacia de la gestión pública, modernizar su infraestructura, dignificar las estaciones migratorias y combatir la corrupción.

Indicadores negativos

En cuanto a los derechos de inmigrantes y transmigrantes, el Comité de Trabajadores Migratorios de la ONU ha manifestado preocupación porque México no se ha adherido a los Convenios 97 y 143 de la OIT sobre migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de trato y oportunidades a trabajadores migrantes. Además, siguen pendientes algunas reformas legales internas, y con frecuencia los instrumentos internacionales ratificados presentan reservas. Pero, sobre todo, no se cuenta con los recursos humanos, financieros y de infraestructura para cumplir los ordenamientos legales internos ni los compromisos internacionales de México.

14.5 ¿Cómo es de consistente el apoyo del gobierno a favor de los derechos humanos y a la democracia en otros países?

MUCHO	BASTANTE	A MEDIAS	POCO	MUY POCO
-------	----------	-----------------	------	----------

Indicadores positivos y negativos

Con el fin de la guerra fría y el proceso de democratización que se dio en la última parte del siglo xx, al inicio de los 1990's surgieron propuestas para incorporar un nuevo tema a la agenda internacional: la celebración de elecciones genuinas y periódicas. México reaccionó con extrema reserva, tanto en la ONU como en la OEA, por su tradicional oposición a la injerencia en los asuntos internos de los Estados. Y conforme las propuestas ganaban apoyo, buscó condicionar y acotar su alcance, cuando no oponerse. Así, México fue el único país en votar contra la reforma de la Carta de la OEA, en 1992, que posibilita la suspensión de un Estado miembro cuyo gobierno democráticamente constituido fuese derrocado por la fuerza.

Sin embargo, al acercarse los comicios federales de 1994, el país enfrentaba el reto de acreditar sus nuevas instituciones electorales. Al desprestigio de enraizadas prácticas de manipulación del voto se sumaban los cuestionados resultados de las elecciones de 1988 y el asesinato del candidato presidencial del partido oficial en marzo de 1994. En contra de su tradicional reticencia, México decidió solicitar a la ONU un informe sobre los avances logrados en materia electoral y la capacitación de observadores nacionales. Además, diseñó la figura de "visitantes extranjeros invitados" para permitir la presencia de observadores de otros países.

En las elecciones de 2000, el triunfo de un candidato de oposición a la presidencia de la República, demostró que

la transición de México a una plena democracia electoral se había logrado. Su gradual apertura al escrutinio internacional en materia electoral podía ahora dar paso a una posición más activa en los foros multilaterales responsables de la promoción de la democracia. Pero, en contraste con las nuevas manifestaciones que tuvo la creciente participación de México en el tema de los derechos fundamentales (como la disposición a votar, por vez primera, en la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU a favor de una resolución que resultaba poco grata a Cuba, y el importante papel que asumió en la creación y consolidación institucional del Consejo de Derechos Humanos de la misma ONU) su posición sigue siendo de cautela en cuanto a democracia. Este ánimo se vio reforzado cuando EUA intentó combatir a través de la OEA a gobiernos por los que no tiene simpatía, especialmente el de Venezuela, y pretendió en la ONU justificar su controvertida presencia en Irak como una misión democratizadora en Medio Oriente.

Tal cautela tiene múltiples manifestaciones. No hay funcionarios mexicanos en los órganos de la ONU o de la OEA responsables de la promoción de instituciones y procesos democráticos. Aunque México participa en la Comunidad de las Democracias desde el año 2000 y solicitó su ingreso al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) en 2002, hasta ahora ha adoptado un perfil bajo y marginal en ambos, no obstante presidir el Consejo de este último en el período 2008-2009. Aún no es posible saber cuál será su posición en la recién creada Asociación para la Gobernabilidad Democrática en la que participa como miembro fundador. Las autoridades nacionales no han mostrado hasta ahora un claro entusiasmo ni compromiso con iniciativas de cooperación como la que desde hace algunos años promueve el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consistente en establecer un Centro Internacional de Capacitación e Investigación Electoral en México.

Las instituciones de otros países que ven con interés la experiencia mexicana en temas de democracia y derechos humanos han buscado su cooperación a través de organismos internacionales y de asociaciones regionales de órganos electorales o de protección de derechos humanos. El IFE, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la CNDH han mostrado la mejor disposición, pero su apoyo ha sido básicamente interinstitucional y sólo en casos tan delicados como Timor Oriental e Irak ha intervenido la Cancillería, que reticentemente ha dado su aprobación.

14.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?

MUCHAS	BASTANTES	ALGUNAS	POCAS	MUY POCAS
--------	------------------	---------	-------	-----------

El gobierno mexicano parece determinado a mantener los márgenes de acción e independencia que se ha ganado su política exterior, incluyendo la disposición de enfrentar algunos de sus flancos más débiles como son sus retos económicos y sociales y la amenaza que plantean el narcotráfico y el crimen organizado. La política seguida por el gobierno mantiene niveles razonables de aceptación en la opinión pública a pesar de la fuerte división que provocó la controversia sobre el resultado de la elección presidencial de 2006.

La diplomacia mexicana desempeñó un papel precursor en la promoción de los derechos humanos en el país, al grado de existir aún rezagos en su vigencia en el ámbito interno. Abatir ese rezago es indispensable para que nacionales y extranjeros en su territorio puedan gozar plenamente de tales derechos.

Un aspecto específico en el ámbito internacional que presenta grandes deficiencias se refiere a la protección de los transmigrantes. Otorgarles el trato debido no sólo responde a obligaciones legales internas e internacionales; constituye también un requisito de congruencia ante las exigencias que plantea el gobierno de México a Washington en relación con los migrantes mexicanos en su territorio. El problema amenaza acrecentarse ante el debilitamiento de la actividad económica, e incluso posibilidades de recesión, en EUA. La contracción del crecimiento económico en ese país ha generado, tradicionalmente, mayor intolerancia hacia los migrantes, el reforzamiento de acciones para impedir acceso a su territorio e incluso deportaciones masivas.

La actual recesión en EUA plantea una problemática compleja para México que incluye el debilitamiento de su propia economía, el cierre de la válvula de escape que presenta la migración para el desempleo y subempleo, la dificultad de reducir el flujo de trabajadores provenientes de otros países en dirección al norte, y la mayor escasez de recursos públicos para garantizar la seguridad y trato adecuado de los transmigrantes. Las medidas de política económica anticíclica recientemente adoptadas han sido bien recibidas pero su eficacia dependerá de la magnitud de la crisis estadounidense y, en todo caso, difícilmente pueden ser suficientes.

Ante este panorama puede parecer menor la posibilidad de desarrollar una mayor cooperación técnica en los temas de democracia y derechos humanos. Sin embargo, es de reconocer que la experiencia de México sobre reformas legales y construcción de instituciones en estas áreas se han convertido en un referente internacional y su apoyo ha sido buscado tanto por el PNUD como por diversos países. Además, no existen problemas estructurales que impidan tal actividad.

La reticencia de México a intervenir en asuntos internos de otros países es el principal factor inhibitorio de un mayor compromiso con la cooperación internacional en ambos temas. A ello contribuye también una aguda conciencia de sus limitaciones y tareas pendientes en el ámbito interno, a pesar de las demandas reales de cooperación. Superar esas reservas y asumir una disposición más activa requiere una nueva voluntad política por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Gobernación, así como la definición de parámetros de cooperación consistentes con sus principios de política exterior. Sólo así podrá el gobierno mexicano dar el apoyo que requieren y merecen sus órganos autónomos para cumplir esa importante función en la comunidad internacional.

Referencias

- Carrillo Poblano, Manuel, 2007: "Cooperación Internacional", en Dieter Nohlen et alii, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, 2006: "Estados Unidos y México: cuando la geografía es destino", en Antonella Artili (coord.) *Treinta Años de Cambios Políticos en México*, Universidad Autónoma Metropolitana y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Gilpin, Robert, 1987: *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- Heller, Claude, 1998: "Los Derechos Humanos en la Organización de los Estados Americanos", en Varios, *50 Años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Instituto Matías Romero, México.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2003: *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*, México.
- Ojeda Gómez, Mario, 1977: *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, El Colegio de México, México.
- Olloqui, José Juan, 2006: *Diplomacia Total*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pellicer, Olga, 2006a: *México y el Mundo. Cambios y Continuidades*, Porrúa, México.
- Pellicer, Olga, 2006b: "Mexico –¿a Reluctant Middle Power?", en *New Powers in Global Change, Dialogue on Globalization*, Briefing Papers, Friedrich Ebert Stiftung, México, junio.

Conclusiones y propuestas

La democracia mexicana es una obra todavía en construcción, con logros importantes pero también con desafíos de peso. Los logros tienen solidez suficiente para afirmar que, sin duda alguna, México es hoy día una democracia, y que esa democracia avanza. No obstante, la magnitud de los desafíos indica que todavía hay mucho por hacer para mejorar su calidad. El cuadro sumario incluido en el Apéndice I resume los principales logros y desafíos en cada una de las catorce áreas temáticas examinadas. Obsérvese que sólo una recibió la evaluación de “mucho” u óptimo deseable o razonable; dos, la de “bastante”, es decir acercándose al óptimo; nueve, la de “a medias”; dos, la de “poco”, o sea algo mejor que el mínimo aceptable; y ninguna la de “muy poco”, o mínimo aceptable; en resumen, predomina el “a medias”.

Entre los logros destacan: el acuerdo sobre la constitución y sobre una nacionalidad y ciudadanía incluyentes; un marco legal adecuado (aunque no siempre respetado a plenitud) para la protección de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales; el mejoramiento constante del sistema electoral, la libertad y diversidad de los partidos políticos, y la posibilidad real de alternancia de partidos en el gobierno; el control civil sobre los militares y las policías, ejercido con peculiaridades nacionales; los esfuerzos por aumentar la transparencia y minimizar la corrupción; la irrestricta libertad de prensa; la creación y actividad de organizaciones civiles independientes; la búsqueda de un auténtico federalismo; la incorporación (parcial) de los tratados internacionales de derechos humanos a la legislación nacional; y una permanente tarea legislativa y de construcción institucional que busca consolidar la democracia.

Los desafíos son a menudo el otro lado de la medalla de los logros específicos enumerados en el párrafo anterior, o sea aspectos negativos que los contrapesan, y en ocasiones son asuntos distintos donde no se registran avances suficientes. Entre los desafíos son notables: la debilidad del

Estado de derecho, la extremada desigualdad económica y social, la influencia de las grandes empresas sobre las políticas públicas, las dudas sobre la equidad del sistema electoral, la mala imagen pública de los partidos políticos y el distanciamiento entre las élites políticas y la ciudadanía, la insuficiencia de la rendición de cuentas y de oportuna respuesta gubernamental, la inseguridad pública, la persistencia de la corrupción pese a los esfuerzos por erradicarla, la concentración de la propiedad de los medios electrónicos de comunicación, la baja participación popular, y la centralización excesiva de las principales decisiones en la capital de la República.

Para llegar a un balance general de la situación de la democracia en México es posible convertir las evaluaciones sintéticas en valoraciones cuantitativas: “mucho” se traduce así en el valor de 5; “bastante”, en 4; “a medias”, en 3; “poco”, en 2; y “muy poco”, en 1. El promedio de las valoraciones de las catorce áreas temáticas es de 3.14 (cfr. Apéndice I), y el de las 99 preguntas o puntos específicos de la metodología seguida es de 3.26 (Apéndice II). De acuerdo con estos guarismos, puede concluirse que la democracia en México está situada ligeramente arriba del punto medio entre el mínimo aceptable y el óptimo deseable, y que tiene muchas áreas abiertas para su mejoría.

Es conveniente situar esta conclusión en perspectiva histórica. Por un lado, pese a las rípidas confrontaciones políticas, las élites políticas y la ciudadanía mexicanas han sido capaces de introducir y aceptar nuevas ideas, nuevas leyes e instituciones, nuevas prácticas y actitudes, que paso a paso llevaron a la democracia, preservando en lo esencial las libertades fundamentales, y sin alterar la estabilidad política. Por otro lado, la democracia mexicana es muy joven, como sugiere la Figura 0.1.a. El país y su pueblo todavía no están del todo familiarizados con su ejercicio. Hay mucho por aprender y por hacer, y eso lleva tiempo. La historia reciente

sugiere que México se enseñará a sí mismo cómo mejorar su democracia, y cómo vivir mejor en ella.

Democracia electoral

Particularmente significativo ha sido el desarrollo de un marco legal e institucional capaz de desterrar las prácticas de manipulación electoral que caracterizaron al sistema que surgió de la Revolución Mexicana. No se trata de un logro menor: los organismos electorales han sido dotados de amplios recursos y cuentan con la autonomía y las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus tareas. Su diseño es avanzado: además del órgano autónomo responsable de organizar los comicios, existe un tribunal del poder judicial especializado en materia electoral. En adición al ejercicio de su función jurisdiccional, este tribunal es responsable de calificar las elecciones presidenciales, superando así la anterior calificación por el poder legislativo, en que éste no podía evitar ser juez y parte. Esta estructura se presenta tanto en el ámbito federal como en los estados y el Distrito Federal.

México cuenta también con un sistema de partidos que ofrece un espectro ideológico con opciones reales de izquierda, centro y derecha democráticas. Los partidos están dotados de recursos públicos que garantizan su independencia y constituyen una base firme no sólo para el desarrollo de sus campañas electorales sino también para sus tareas permanentes de difusión, proselitismo y formación de cuadros.

La democracia electoral en México se ha visto favorecida también por la cobertura de los medios de comunicación, amplios márgenes de libertad de expresión y la existencia de una clase intelectual analítica, crítica, independiente y no polarizada, que se ha mostrado capaz de estimular el pensamiento y el debate respetuoso de las ideas, las acciones del gobierno y los partidos.

Finalmente, se percibe madurez y sabiduría política en la mayor parte de la población. Esta madurez se pone de manifiesto en las fluctuaciones del voto entre una y otra elección, en el voto diferenciado en elecciones concurrentes, y en general en el apego ciudadano a la Constitución, que permite un grado apreciable de paz social y de resolución pacífica de las controversias. Sin embargo, también es cierto que el abstencionismo electoral señala un distanciamiento entre parte de la ciudadanía y las élites políticas.

Algunas tareas pendientes y propuestas

La construcción de la democracia en México dista de estar terminada: las deficiencias no son despreciables y se enfrentan retos ingentes. Tal vez los principales retos se encuentren en la necesidad de fomentar una cultura de la democracia y de respeto a la ley, abatir rezagos sociales y mejorar la distribución del ingreso, erradicar la corrupción, fortalecer las instituciones del Estado, garantizar el orden y la justicia, y continuar perfeccionando las instituciones electorales.

En efecto, resulta patente la ausencia de una verdadera

cultura democrática en amplios sectores de la clase política y de la ciudadanía, que se traduce en el rechazo a los resultados electorales adversos, la falta de aceptación de las reglas del juego democrático, el desprecio a las instituciones, el recurso a medios de presión que incluyen manifestaciones, bloqueos, movilizaciones de masas, y la frecuente indiferencia por el cumplimiento de la ley.

En última instancia, tal comportamiento se apoya en una sociedad marcada por una profunda inequidad y en la arraigada desconfianza de los grupos económica y políticamente marginados sobre el auténtico interés y capacidad del régimen para abrirles oportunidades que les permitan superar sus condiciones de vida. Estos grupos no se sienten adecuadamente representados, por lo que se expresan mediante movimientos sociales que recurren a prácticas de presión como manifestaciones masivas, bloqueo de vías de comunicación y otras acciones que en ocasiones llegan a producir confrontaciones violentas con las fuerzas del orden.

Por la acentuada desigualdad en la distribución del ingreso, estos movimientos sociales tienen su contrapartida en un sector pudiente y una clase empresarial que, salvo excepciones, se muestran más inclinados al consumo suntuario que al ahorro, la inversión productiva o el desarrollo tecnológico, y cuyo comportamiento a menudo refleja una penosa ausencia de sentido de responsabilidad social. El rezago social es generalizado y se encuentra en todo el territorio nacional, pero presenta pautas regionales claramente detectables y es más pronunciado en los estados del Sur de la República, que son —no por coincidencia— los más proclives a la violencia social y política.

Persisten asimismo elevados niveles de corrupción tanto en el sector público como en el privado, así como una cultura que parece tolerarlos. Esto no sólo daña a la moral pública y a la posibilidad de perfeccionar la democracia, sino que tiene resultados negativos tangibles sobre los consumidores, las empresas y la capacidad del Estado para recaudar y utilizar adecuadamente los ingresos que requieren las funciones de gobierno y la atención a las necesidades de la colectividad.

Los sistemas policial, judicial y penitenciario son ámbitos que presentan graves problemas, pues no cumplen con eficiencia las labores de prevención del delito, de procuración e impartición de justicia, o de rehabilitación de quienes purgan una sentencia penal. Es imperativo que la reforma judicial aprobada en 2008 resulte exitosa, para garantizar una de las bases fundamentales sobre las que se apoya la democracia: la vigencia de la ley. También resulta indispensable, con este objeto, desarrollar una fuerza de policía profesional, altamente capacitada, bien remunerada y libre de corrupción. Los bajos ingresos de los agentes, particularmente en el ámbito municipal, impiden la contratación de personal capacitado y exponen a los integrantes de las fuerzas del orden al soborno y la corrupción. Es necesario también prever el combate de otros ilícitos a los que ya orientan su actividad los cárteles

de la droga y otros grupos delincuenciales, incluyendo el asesinato de autoridades y agentes del orden y el secuestro de personas.

El crimen organizado, particularmente en su modalidad de narcotráfico, plantea una grave amenaza al estado de derecho. Su actividad ha adquirido enormes dimensiones y ha generado un grave clima de inseguridad. Ante la insuficiencia de las fuerzas policiales para hacer frente al poderío, recursos y capacidad corruptora de los cárteles de la droga, el gobierno ha recurrido a las fuerzas armadas para combatirlos. Asegurar el respeto al orden jurídico es responsabilidad principal del Estado y tarea indispensable para la normalidad de la vida social, económica y política de la nación, pero parece apropiado advertir que la determinación mostrada por el actual gobierno para luchar contra esta lacra debe ser parte de una estrategia integral, que además del combate al trasiego de drogas incluya otros aspectos como el abatimiento de la demanda, el bloqueo de precursores químicos, el combate al lavado de dinero y la promoción de la cooperación internacional en la materia, a fin de garantizar su eficacia.

En materia electoral, parecería saludable plantearse la posibilidad de reconsiderar la estructura del Instituto Federal Electoral, ya que por una parte debe trabajar y cooperar con los partidos políticos y por la otra sancionarlos, lo cual genera presiones y contradicciones. Una posible solución consistiría en dotar de autonomía a la fiscalía especial para los delitos electorales, que hasta ahora depende del poder ejecutivo, y transferir a ella las facultades necesarias para realizar labores de vigilancia sobre los partidos políticos, y sancionarlos cuando incumplan la ley. Sea en su configuración actual o en las formas que puedan adoptar en el futuro, las autoridades electorales deben ser objeto de escrutinio constante para identificar deficiencias y promover su progresivo perfeccionamiento. Esta labor se requiere tanto en el ámbito federal como en el de los estados, particularmente porque es en el ámbito de algunos estados donde se perciben menores márgenes de autonomía y se presentan mayores deficiencias en el desempeño electoral.

La reforma electoral de 2007/2008 redujo considerablemente las posibilidades de que los medios electrónicos de comunicación masiva presionen a partidos y candidatos ejerciendo una influencia indebida en el proceso electoral. La firme actuación de los legisladores en esta materia, sin embargo, ha dado lugar a advertencias sobre el riesgo de caer en una partidocracia. La situación exige, por tanto, una mirada acuciosa y la identificación de medidas que, manteniendo un saludable y vigoroso sistema de partidos, puedan atemperar una eventual concentración excesiva de poder en estos institutos políticos.

Dentro de este contexto, el equipo de investigación tiene sus propias propuestas para fortalecer la democracia mexicana. En algunas de ellas existe consenso, en otras la opinión se encuentra dividida. Las de consenso son:

- Garantizar derechos colectivos efectivos a los pueblos indígenas y acceso real a los derechos individuales para sus miembros.
- Introducir procedimientos expeditos para la restitución de daños y perjuicios causados por autoridades administrativas, policiales o judiciales.
- Democratizar los sindicatos e integrar la justicia laboral al poder judicial.
- Introducir mecanismos de democracia semidirecta a nivel federal: referéndum, iniciativa popular, revocatoria de mandato.
- Permitir candidaturas independientes a todos los cargos de elección popular, siempre que satisfagan ciertos requisitos de apoyo mínimo, y dotarlas de apoyos financieros y de acceso a medios necesarios para competir en pie de igualdad con los partidos políticos.
- Profesionalizar las fuerzas policiales y erradicar la corrupción de entre sus filas.
- Mejorar el entero sistema de procuración de justicia.
- Apertura de las fuerzas armadas al escrutinio público, y posiblemente reducción de su tamaño.
- Fortalecer las agencias fiscalizadoras y anti-corrupción.
- Desconcentrar la propiedad de los medios de comunicación electrónicos, y procurar mayor pluralismo entre ellos.
- Reducir la brecha entre los altos salarios pagados a funcionarios de alto nivel y los bajos salarios que percibe regularmente un trabajador.
- Fortalecer y expandir el servicio profesional de carrera en todos los ámbitos, incluyendo el estatal y el municipal.
- Fortalecer el federalismo y las capacidades y recursos de los gobiernos estatales y municipales, lo cual incluye que los ciudadanos paguen la mayor parte de sus impuestos a sus gobiernos locales, y no al gobierno federal.

Otras propuestas sugeridas por algunos de los investigadores son:

- Evitar la práctica de continuas reformas constitucionales puntuales, mediante la realización de una reforma de amplio alcance, que sería ideal fuese sometida a referéndum ciudadano.
- Posiblemente, introducir la segunda vuelta electoral para que las elecciones presidenciales produzcan un ganador con apoyo popular mayoritario.
- Posiblemente, introducir la figura de un “jefe del gabinete presidencial” que debería contar con el apoyo mayoritario de una o ambas cámaras del Congreso,

para facilitar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

- Profundizar la reforma judicial mediante la introducción de los juicios por jurado ya previstos en la constitución.

Corolario

De acuerdo con las evaluaciones contenidas en este informe, México tiene actualmente una democracia de calidad algo mayor que mediana, con muchos aspectos en necesidad de mejoría. La democracia en México puede y debe ser mejorada, y a ello quiere contribuir la publicación de este informe. Este corolario no debe ser descorazonador, sino estimulante.

Después de todo, México es una democracia. Con defectos, cierto, pero igualmente acariciada por su pueblo, que quiere más y mejor democracia: una democracia de alta calidad. En los niveles legal e institucional, México se desempeña aceptablemente. Sus leyes, sus instituciones públicas y privadas, sus partidos políticos, su sistema y organismos electorales funcionan bien, aunque con algunas deficiencias. El diseño institucional es usualmente adecuado, y las instituciones tienen razonables capacidades operacionales para cumplir con sus cometidos. Sin embargo, la implementación concreta de sus tareas y metas a menudo se ve retrasada con respecto al diseño institucional y las provisiones legales. Por ello, con frecuencia se dice que México sería un país mejor si simplemente su constitución tuviese estricta vigencia. En otras palabras, las leyes e instituciones democráticas no han llegado a ser plenamente funcionales, y además algunos legados de un pasado autoritario necesitan ser removidos. En muchas áreas ya se han registrado mejoras: la preservación de las libertades básicas, aunque subsistan violaciones esporádicas a las mismas; un sistema electoral que a pesar de muchas ríspidas controversias continúa nivelando el campo de juego; un sistema de partidos que –aun entre muchos rencores– brinda opciones reales a los votantes; la creación de agencias fiscalizadoras y de protección de los derechos

humanos; la implementación de un servicio profesional de carrera; mayor acceso a la información pública, y del público a la información; la reforma del sistema judicial; y sobre todo, el respeto declarado a la constitución por parte de todos los actores relevantes y de la ciudadanía. Otras mejoras sustanciales están pendientes de realización, y parece haber suficiente voluntad política para llevarlas a cabo. Estos avances muestran que, detrás de las disputas políticas cotidianas y pese a los muchos rezagos, la clase política y la ciudadanía mexicana han sido capaces de crear ideas, instituciones, prácticas y actitudes novedosas, que gradualmente llevaron a la democracia virtualmente sin derramamiento de sangre ni convulsiones, y siempre preservando las libertades básicas y la estabilidad política. Esto merece crédito. El pacifismo y el gradualismo mexicanos pueden ser considerados como un ejemplo para otros países en transición a la democracia alrededor del mundo.

Una cuestión final debe ser tenida en cuenta: un contexto social y económico equitativo es parte integral de toda democracia que funcione. La eliminación de la pobreza y la marginalidad social es un imperativo para México. En las actuales condiciones económicas y sociales, un gran número de mexicanos vive en la miseria frente a la opulencia de pequeños sectores. Algunos de ellos solamente la padecen, y caen en la marginación. Otros emigran a Estados Unidos, buscando una vida mejor. Otros más rechazan un sistema político que no les brinda posibilidades de progreso. La democracia tiene que proveer a todos ellos de esperanza: esperanza en un mejor futuro. Este es el desafío principal para la joven democracia mexicana. Con estas ideas, este Informe sobre la *Situación de la democracia en México* finaliza en coincidencia con lo que afirma el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su página 270:

“México debe incrementar la efectividad de su democracia para que los logros en materia económica y social se traduzcan en mejoras permanentes en la calidad de vida de los ciudadanos.”

Cuadro sumario

Logros, desafíos, evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas

Principales logros	Principales desafíos	Evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas	
--------------------	----------------------	--	--

Dimensión A: Ciudadanía, leyes y derechos

1. Nacionalidad y ciudadanía: ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Acuerdo generalizado sobre la constitución ■ Nacionalidad y ciudadanía inclusivas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pueblos indígenas marginalizados ■ Incorporación efectiva de los emigrantes 	Mucho	5
2. Estado de derecho y acceso a la justicia: ¿Se encuentran el estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ A nivel federal, separación constitucional y real del poder judicial respecto del ejecutivo, con muchos jueces dispuestos a ejercer su independencia ■ Reciente reforma del sistema judicial federal (2008) ■ El nivel estatal busca acompañar estos cambios, y en algunos casos los antecede 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Altos costos de representación jurídica limitan a los ciudadanos comunes el acceso a la justicia ■ Organización deficiente de los juzgados y demoras en llevar los casos a sentencia ■ Elementos criminales operan sistemáticamente fuera del alcance de la ley ■ Legisladores y altos funcionarios inmunes a la procuración de justicia (fuero) 	A medias	3
3. Derechos civiles y políticos: ¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Derechos garantizados por la constitución y la legislación secundaria ■ Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (aunque ésta no se ocupa de derechos políticos) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Violaciones esporádicas de los derechos civiles y políticos ■ Los pobres tienen acceso limitado a estos derechos ■ Escaso respeto del público hacia la policía ■ Prisiones sobrepobladas y en malas condiciones ■ Preocupante violencia familiar y contra las mujeres 	A medias	3
4. Derechos económicos y sociales: ¿Se encuentran los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Derechos garantizados por la constitución y la legislación secundaria ■ Algún grado de éxito en la reducción de la pobreza (revertido en 2006-2008) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los pobres tienen acceso limitado a estos derechos 	A medias	3

Dimensión B: Representación y responsabilidad gubernamental

5. Elecciones libres y honestas: ¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Elecciones competitivas, con posibilidad real de cambio de partido en el gobierno ■ Institutos y tribunales electorales independientes, a nivel federal y local ■ Reciente reforma electoral (2007/2008) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Desconfianza en las instituciones electorales por parte de algunos partidos políticos y un sector de la población ■ Baja participación electoral 	A medias	3
6. El papel democrático de los partidos políticos: ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Libertad de los partidos para constituirse, reclutar afiliados y hacer campañas para cargos de elección ■ Ocho partidos nacionales registrados, con orientaciones ideológico-políticas diversificadas (uno de ellos perdió su registro en 2009) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Algunos partidos basados en la personalidad de sus líderes, aunque todos mantienen perfiles distintivos en sus políticas o principios ■ Limitada democracia interna en los partidos ■ Pese a regulaciones legales, falta transparencia en el financiamiento de los partidos 	A medias	3

7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno: ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Posibilidad real de remoción por vía electoral de partidos en el gobierno, sea federal, estatal o municipal ■ Establecimiento de comisiones en los legislativos fortalece su papel de escrutinio sobre el ejecutivo ■ Medios de comunicación independientes mantienen al público informado sobre errores y malas prácticas gubernamentales ■ Creciente acceso a la información pública 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demoras en el reporte y el escrutinio de las cuentas públicas ■ Para el ciudadano común, difícil acceso a compensación por errores o malas prácticas gubernamentales 	A medias	3
8. Control civil sobre el ejército y la policía: ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Los militares y las policías están bajo control civil, aunque personalizado en el ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecer la rendición de cuentas ante los legislativos por parte de militares, policía y servicios de seguridad ■ La policía parece incompetente o impotente contra la criminalidad 	Bastante	4
9. Minimizar la corrupción: ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Creación de la Auditoría Superior de la Federación y de sus homólogas en los estados ■ Otras medidas legales e institucionales para combatir la corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cambiar el hábito de usar los cargos públicos para obtener ventajas personales, así como la tolerancia del público hacia tal hábito ■ Remediar la debilidad de los organismos anti-corrupción y aumentar la posibilidad de detección y procuración de justicia exitosa 	Poco	2

Dimensión C: Sociedad civil y participación popular

10. Los medios de comunicación en la sociedad democrática: ¿Funcionan los medios de comunicación de manera tal que contribuyen al sostenimiento de los valores democráticos?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Medios impresos libres e independientes del gobierno ■ Relajación del monopolio estatal sobre las emisiones de radio y TV 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Extrema concentración de la propiedad de los medios electrónicos ■ Incidencia de hostigamiento oficial y (principalmente) extra-oficial a periodistas ■ Trivialización del contenido de los medios, a expensas de asuntos públicos serios y del periodismo de investigación 	A medias	3
11. Participación política: ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Organizaciones civiles activas (pero todavía pocas en número), comprendiendo un amplio rango de intereses ■ Mayor estímulo a la auto-organización popular para resolver problemas y necesidades de las comunidades 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dependencia de muchas organizaciones civiles respecto del financiamiento y las prioridades del gobierno federal ■ Falta de rendición de cuentas por parte de las organizaciones civiles hacia su base de afiliados ■ Escasa presencia de mujeres en los altos cargos públicos 	Poco	2
12. Capacidad de respuesta del gobierno: ¿Responde el gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Debates públicos –no vinculantes– sobre temas de importancia 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acceso preferencial al gobierno por parte de los ricos y poderosos ■ Entre ciudadanos comunes, sentimiento de falta de capacidad para influenciar al gobierno 	A medias	3
13. Descentralización: ¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado a las necesidades de los ciudadanos afectados por las mismas?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Frecuente elección en gobiernos locales de partidos distintos al que ocupa el gobierno federal o estatal induce mayor autonomía de los primeros 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Continuo control de los presupuestos y las políticas por parte del gobierno federal ■ Inadecuada y desigual base de recursos para los gobiernos locales ■ Escasez de personal capacitado, especialmente a nivel municipal 	A medias	3

Dimensión D: La democracia más allá de las fronteras del Estado

14. Dimensiones internacionales de la democracia: ¿Se conducen las relaciones internacionales del país según normas democráticas y está el país mismo libre de subordinaciones externas?			
<ul style="list-style-type: none"> ■ Incorporación (parcial) de los tratados internacionales a la legislación nacional 	<ul style="list-style-type: none"> ■ No participación en operaciones de las Naciones Unidas para mantenimiento de la paz ■ Maltrato a transmigrantes 	Bastante	4
Valoraciones numéricas: mucho, 5; bastante, 4; a medias, 3; poco, 2; muy poco, 1.			Promedio general: 3.14

Nota: Este cuadro sumaria las evaluaciones de las catorce áreas temáticas. Contiene también una lista de los principales logros y desafíos de México en materia de democracia; esta lista surge de la comparación del presente estudio sobre México, con los realizados sobre otras naciones del globo (cfr. Beetham, David, et alii, 2002: *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, Kluwer Law International, La Haya).

Las 99 preguntas –generales y específicas– y sus evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas

Evaluaciones sintéticas (y valoraciones numéricas)

Mucho (5) Bastante (4) A medias (3) Poco (2) Muy poco (1)

1. Nacionalidad y ciudadanía

1.0 ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?	X				
1.1 ¿En qué medida la nación política y la ciudadanía del Estado incluyen realmente a todos los que viven dentro del territorio?	X				
1.2 ¿En qué medida las diferencias culturales están reconocidas y las minorías están debidamente protegidas?			X		
1.3 ¿Qué grado de consenso existe sobre las fronteras del Estado y las disposiciones constitucionales?		X			
1.4 ¿En qué medida la constitución y las instituciones políticas permiten que las principales divisiones de la sociedad puedan moderarse y reconciliarse?	X				
1.5 ¿En qué medida los procedimientos de reforma de la constitución son imparciales y no excluyentes?		X			
1.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?		X			

2. Estado de derecho y acceso a la justicia

2.0 ¿Se encuentran el estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley?			X		
2.1 ¿En qué medida el estado de derecho es efectivo en todo el territorio nacional?		X			
2.2 ¿En qué medida todos los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo están sujetos al estado de derecho y a normas transparentes?			X		
2.3 ¿En qué medida los tribunales de justicia son independientes del poder ejecutivo y en qué medida están libres de toda clase de interferencias?		X			
2.4 ¿Cuánta igualdad y seguridad existe en el acceso de los ciudadanos a la justicia, al debido procedimiento legal y a la reparación de los perjuicios en caso de mala administración?			X		
2.5 ¿En qué medida se observan las debidas normas de trato imparcial y equitativo en el funcionamiento de la justicia penal y el sistema penitenciario?				X	
2.6 ¿Cuánto confía la gente en que el orden jurídico proporciona una administración de justicia eficaz y neutral?				X	
2.7 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?	X				

3. Derechos civiles y políticos

3.0 ¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?			X		
3.1 ¿En qué medida está todo el mundo a salvo de agresiones físicas a la persona y del miedo a que puedan producirse?		X			
3.2 ¿En qué medida la protección de las libertades de movimiento, expresión, reunión y asociación es eficaz e igualitaria?		X			
3.3 ¿En qué medida la libertad de practicar la propia religión, lengua o cultura está asegurada para todos?		X			
3.4 ¿En qué medida las personas y grupos comprometidos en la promoción de los derechos humanos se encuentran libres de acoso e intimidación?			X		
3.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?			X		

4. Derechos económicos y sociales

4.0 ¿Se encuentran los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?			X		
4.1 Acceso al trabajo y a la seguridad social ¿En qué medida el acceso al trabajo o a la seguridad social están disponibles para todos sin discriminación?				X	
4.2 ¿En qué medida las necesidades vitales básicas, incluidas una alimentación adecuada, vivienda y agua potable están efectivamente cubiertas?			X		
4.3 ¿En qué medida se encuentra protegida la salud de la población en todos los aspectos y etapas de la vida?			X		
4.4 ¿En qué medida está generalizado el derecho a la educación y cuánta cobertura por niveles ofrece, incluyendo la educación sobre derechos y responsabilidades de los ciudadanos?		X			
4.5 ¿Cuánta libertad tienen los sindicatos y otras asociaciones relacionadas con el trabajo para organizarse y representar los intereses de sus miembros?				X	
4.6 ¿En qué medida la normativa sobre dirección de empresas es rigurosa y transparente y en qué medida la normativa sobre las grandes empresas se ha establecido en función del interés general?				X	
4.7 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?			X		

5. Elecciones libres y honestas

5.0 ¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?			X		
5.1 ¿En qué medida el acceso a los puestos del gobierno y al parlamento está determinado por elecciones competitivas y con qué frecuencia producen las elecciones cambios del partido o el personal en el gobierno?	X				
5.2 ¿En qué medida los procedimientos de inscripción en el registro electoral y las votaciones son incluyentes y accesibles para todos los ciudadanos; en qué medida son independientes del control del gobierno y partidos políticos; y en qué medida se encuentran libres de intimidación y abusos?	X				
5.3 ¿En qué medida el procedimiento de inscripción de partidos y candidatos es limpio y en qué medida tienen éstos acceso adecuado a los medios de comunicación y otras formas de comunicación con los votantes?	X				
5.4 ¿En qué medida el sistema electoral y de partidos políticos ofrece a los votantes una variedad real de opciones; tiene el mismo valor el voto de todos los electores; la composición del parlamento y la selección del poder ejecutivo reflejan fielmente la voluntad del electorado?	X				
5.5 ¿En qué medida el parlamento refleja la composición social del electorado?			X		
5.6 ¿Qué proporción del electorado participa en las votaciones y en qué medida los resultados de éstas son aceptados por todas las fuerzas políticas del país así como en el exterior?			X		
5.7 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?	X				

6. El papel democrático de los partidos políticos

6.0 ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?			X		
6.1 ¿Cuánta libertad tienen los partidos políticos para reclutar afiliados y formarlos, comprometerse con la ciudadanía y hacer campañas electorales?	X				
6.2 ¿En qué medida es efectivo el sistema de partidos para formar gobiernos y proporcionarles estabilidad?	X				
6.3 ¿Cuánta libertad tienen los partidos de la oposición o que no participan en el gobierno para organizarse dentro de la legislatura y con qué efectividad contribuyen a que el gobierno rinda cuentas de su gestión?			X		
6.4 ¿En qué medida las normas que regulan la disciplina de partido en el parlamento son neutrales y efectivas?		X			
6.5 ¿En qué medida los partidos constituyen organizaciones con militancia efectiva y cuánta influencia tienen los militantes en la definición de la política de su partido y la selección de candidatos para las elecciones?				X	
6.6 ¿En qué medida el sistema de financiación de los partidos impide la subordinación de éstos a determinados intereses?		X			
6.7 ¿En qué medida la base electoral de los partidos cruza a través de las diferencias de religión, identidad étnica o lingüística?	X				
6.8 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?			X		

7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno

7.0 ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y ante sus representantes democráticamente elegidos?			X		
7.1 ¿En qué medida es capaz el gobierno elegido por el pueblo de influir o controlar los asuntos que realmente importan en la vida de la gente y en qué medida está informado, organizado y dotado de recursos para ello?		X			
7.2 ¿Cuánta confianza tiene la gente en la capacidad del gobierno y de su presidente?			X		
7.3 ¿En qué medida los gobernantes elegidos y sus ministros ejercen un control efectivo y susceptible de escrutinio sobre los funcionarios de sus propios departamentos y otros organismos de la administración pública?		X			
7.4 ¿En qué medida los poderes del parlamento para proponer, revisar y reformar la legislación son amplios y efectivos?		X			
7.5 ¿En qué medida los poderes del parlamento para investigar las actuaciones del poder ejecutivo y hacerle rendir cuentas son amplios y efectivos?		X			
7.6 ¿En qué medida el procedimiento de aprobación y supervisión de la fiscalidad y el gasto público es riguroso?			X		
7.7 ¿En qué medida la legislación que da a los ciudadanos acceso a la información gubernamental es amplia y efectiva?		X			
7.8 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?			X		

8. Control civil sobre el ejército y la policía

8.0 ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil?		X			
8.1 ¿En qué medida es efectivo el control civil sobre las fuerzas armadas y en qué medida se encuentra libre de injerencia militar la vida política?			X		
8.2 ¿En qué medida la policía y los servicios de seguridad rinden públicamente cuentas de sus actividades?				X	
8.3 ¿En qué medida la composición de las fuerzas armadas, la policía y los servicios de seguridad reflejan la composición del conjunto de la sociedad?	X				
8.4 ¿En qué medida se encuentra el país libre de actuaciones de unidades paramilitares, ejércitos privados, señores de la guerra y mafias criminales?			X		
8.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?				X	

9. Minimizar la corrupción

9.0 ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos?				X	
9.1 ¿En qué medida es efectiva la separación entre cargos públicos – tanto elegidos como de nombramiento – y la relación ventajosa con los partidos, los negocios personales y los intereses familiares de quienes los ocupan?				X	
9.2 ¿En qué medida son efectivos los mecanismos de protección de los cargos públicos y de los mismos ciudadanos frente a la posibilidad de soborno?				X	
9.3 ¿En qué medida las normas y procedimientos sobre financiación de las elecciones, los candidatos y los representantes elegidos impiden la subordinación de éstos a intereses de grupo?				X	
9.4 ¿En qué medida la influencia de las grandes empresas y del mundo de los negocios sobre las políticas públicas está bajo control y en qué medida se encuentran libres de corrupción -dentro o fuera del país?				X	
9.5 ¿Cuánto confía la gente en que los funcionarios y servicios públicos se hallan libres de corrupción?				X	
9.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?			X		

10. Los medios de comunicación en la sociedad democrática

10.0 ¿Funcionan los medios de comunicación de manera tal que contribuyen al sostenimiento de los valores democráticos?			X		
10.1 ¿En qué medida son independientes del gobierno los medios de comunicación, en qué medida está diversificada su propiedad y en qué medida se encuentran libres de subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales?			X		
10.2 ¿En qué medida los medios son representativos de los diferentes sectores de opinión y resultan accesibles para los diversos sectores de la sociedad?			X		
10.3 ¿En qué medida son efectivos los medios y otras organizaciones independientes para investigar al gobierno y las grandes empresas?			X		
10.4 ¿En qué medida los periodistas se encuentran a salvo de leyes restrictivas, acoso e intimidación?				X	
10.5 ¿En qué medida el ciudadano privado está libre de intrusiones y acoso por parte de los medios de comunicación?				X	
10.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?			X		

11. Participación política

11.0 ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública?				X	
11.1 ¿En qué medida el sector de las asociaciones voluntarias, agrupaciones ciudadanas, movimientos sociales, etc. es amplio y variado y en qué medida son independientes del gobierno?		X			
11.2 ¿En qué medida está extendida entre los ciudadanos la participación en asociaciones voluntarias, organizaciones que se autogobiernan y otras actividades voluntarias de alcance público?				X	
11.3 ¿En qué medida participan las mujeres en la actividad política y los cargos públicos de todos los niveles?			X		
11.4 ¿En qué medida todos los grupos sociales tienen acceso por igual a los cargos públicos y están equitativamente representados en ellos?			X		
11.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?				X	

12. Capacidad de respuesta del gobierno

12.0 ¿Responde el gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos?			X		
12.1 ¿En qué medida los procedimientos de consulta pública sobre las políticas del gobierno y la actividad legislativa son abiertos y sistemáticos y qué grado de igualdad de acceso al gobierno existe para los intereses afectados?				X	
12.2 ¿En qué medida los representantes elegidos son accesibles a sus votantes?				X	
12.3 ¿En qué medida los servicios públicos para quienes los necesitan son accesibles y confiables y en qué medida las consultas a los usuarios sobre la prestación del servicio son sistemáticas?			X		
12.4 ¿Cuánta confianza tiene la gente en la capacidad del gobierno para resolver los principales problemas con que se enfrenta la sociedad así como en su propia capacidad para influir en el gobierno?			X		
12.5 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tienen?				X	

13. Descentralización

13.0 ¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado a las necesidades de los ciudadanos afectados por las mismas?			X		
13.1 ¿Cuánta independencia respecto del gobierno central tienen los otros niveles territoriales de gobierno y en qué medida disponen de las competencias y recursos necesarios para el desempeño de sus responsabilidades?				X	
13.2 ¿En qué medida estos niveles de gobierno están sujetos a elecciones libres y honestas así como a criterios de apertura, rendición de cuentas y capacidad de respuesta en el desempeño de sus funciones?			X		
13.3 ¿Qué tan amplia es la cooperación de los gobiernos a nivel local con otras entidades relevantes, asociaciones y comunidades para la formación y ejecución de sus políticas públicas y la prestación de sus servicios?				X	
13.4 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tiene?			X		

14. Dimensiones internacionales de la democracia

14.0 ¿Se conducen las relaciones exteriores del país según normas democráticas y está el país mismo libre de subordinaciones externas?		X			
14.1 ¿En qué medida se encuentra el gobierno del país libre de subordinaciones a agentes externos de naturaleza económica, cultural o política?		X			
14.2 ¿En qué medida las relaciones del gobierno con los organismos internacionales se basan en principios de cooperación y transparencia?	X				
14.3 ¿En qué medida apoya el gobierno activamente los tratados de derechos humanos de la ONU y es respetuoso con el derecho internacional?		X			
14.4 ¿En qué medida respeta el gobierno sus obligaciones internacionales en el trato a los refugiados y demandantes de asilo; y en qué medida se encuentra su política de inmigración libre de discriminaciones arbitrarias?			X		
14.5 ¿Cómo es de consistente el apoyo del gobierno a favor de los derechos humanos y a la democracia en otros países?			X		
14.6 ¿Qué medidas, si existe alguna, se están tomando para remediar los problemas identificados en esta área por la opinión pública y qué prioridad política y respaldo ciudadano tiene?		X			
Totales	14	22	39	24	0
Multiplicando por valoración numérica	70	88	117	48	0
Promedio general	3.26				

Los autores

Este estudio es producto del esfuerzo conjunto de un grupo de trabajo amplio, interdisciplinario y sin afiliaciones partidistas. A continuación se ofrece una ficha informativa sobre cada uno de sus miembros y se indican sus respectivas aportaciones al informe, que a menudo se superponen y entrecruzan como resultado del trabajo colectivo realizado.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. Maestro en Gobierno y Estudios Internacionales por la Universidad de Notre Dame, de Estados Unidos de América. Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor titular adscrito al Departamento de Sociología, Área de Procesos Políticos, en la Universidad Autónoma Metropolitana -Iztapalapa, desde 1997. Sus líneas de investigación se concentran en el estudio de los partidos políticos, las elecciones y el poder legislativo, en México y en perspectiva comparada. Elaboró el capítulo 6 y colaboró en la sección 5.4.

BEDOLLA, Jessica. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Colaboró en la sección 4.4.

BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (1984), con estudios de Maestría en Historia (1988-1990) y de Doctorado en Estudios Sociales (1998-2000), ambos en la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa. Profesor titular en la Licenciatura en Ciencia Política de la UAM-I desde 1985. Especialista en sistema electoral y sistema de partidos. Elaboró el capítulo 12, con excepción de la sección 12.4.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM. Presidente de la Asociación Civil «Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia». Ha sido profesor invitado de la Universidad de Columbia, Nueva York, y la Universidad Americana, de Washington, DC, e investigador visitante del Woodrow Wilson Center, de Washington, DC. Autor de libros, capítulos de libro y artículos sobre temas de seguridad y militares en América Central y México. Sus investigaciones recientes se centran en

las relaciones civiles-militares en México y sobre seguridad en América del Norte. Tiene estudios de doctorado en Estudios Latinoamericanos en la UNAM, maestría en Economía y Política Internacional en el CIDE y licenciatura en Sociología en la UNAM. Elaboró el capítulo 8.

CUNA PÉREZ, Enrique. Profesor investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Doctor y maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa, licenciado en Ciencias de la Comunicación y Periodismo (UNAM), y licenciado en Ciencia Política (UAM). Sus temas de investigación son referentes a juventud, cultura política, participación política, medios de comunicación y su relación con los procesos políticos. Elaboró el capítulo 10 y la sección 12.4.

DE LA GARZA TOLEDO, Enrique. Doctor en Sociología, profesor-investigador del postgrado en Estudios Sociales de la UAM-I. Investigador Nacional Nivel III. Especialista en estudios laborales. Elaboró las secciones 4.1 y 4.5 y colaboró en las restantes secciones del capítulo 4.

EMMERICH ISAAC, Gustavo Ernesto. Doctor en ciencia política (UNAM, 1988), maestro en ciencias sociales (FLACSO, México, 1980), licenciado en ciencia política (Universidad del Salvador, Argentina, 1975). Profesor titular de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, desde 1985, y coordinador general de su programa de maestría y doctorado en estudios sociales desde 2006. Investigador Nacional Nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores, al que ingresó como candidato en 1988. Coordinó el estudio que llevó al presente informe, elaboró la introducción teórico-metodológica, la sección 4.6, el capítulo 5 y las conclusiones, y colaboró en el capítulo 6.

FLORES ORTIZ, Enrique. Licenciado en Ciencia Política y maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa (2004). Alumno del programa de Doctorado en Estudios Sociales en la misma. Colaboró en las secciones 4.4 y 6.4.

- GONZÁLEZ MADRID, Miguel. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa. Maestrante en Derecho Electoral en la Universidad del Valle de Tlaxcala. Profesor de ciencia política en la misma, y actualmente jefe del Área de Investigación sobre Procesos Políticos. Elaboró el capítulo 13.
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana. Maestra en Estudios Sociales, línea Procesos Políticos (2006) y licenciada en ciencia política (1997) por la Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa. Actualmente estudiante de doctorado en Estudios Sociales, línea Procesos Políticos, en la misma. Ha impartido cursos a nivel licenciatura y diplomados en la UAM, UNAM y UACM. Colaboró en las secciones 5.5 y 6.6.
- LEÓN PÉREZ, Alfonso. Doctor en Estudios Sociales (Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana- Iztapalapa. Coordinador Académico del Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC) de la Universidad Autónoma Metropolitana, y profesor titular en la Unidad Xochimilco de la misma. Coordinador de la Evaluación del Programa de Coinversión Social de 2007. Autor de diversos artículos y co-autor en publicaciones relacionadas con el desarrollo social y sociedad civil. Coordinador del VII Foro Internacional sobre el Tercer Sector, en la Universidad Autónoma Metropolitana, 2007. Evaluador del Programa de Fortalecimiento Institucional de INDESOL, 2001. Elaboró el capítulo 11, con excepción de la sección 11.3.
- LÓPEZ MONTIEL, Gustavo. Maestro y doctor en Ciencia Política por la New School for Social Research, de Nueva York. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor-investigador en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Candidato a Investigador Nacional. Elaboró el capítulo 9.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo. Doctor y maestro en Estudios Sociales (UAM, 2005 y 2002), licenciado en Ciencia Política y Administración Pública (UNAM, 2000). Investigador en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y profesor de asignatura en la UNAM. Candidato a Investigador Nacional en el Sistema Nacional de Investigadores desde 2006. Elaboró el capítulo 2.
- MIGUEL CÁRDENAS, Mónica. Candidata a Doctora en Estudios Sociales, Línea Procesos Políticos, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa; tesis en desarrollo: “La democratización en el Estado de México y su impacto en la gestión municipal. Un análisis estadístico y cuatro estudios de caso”. Maestra en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado – ILADES, Santiago de Chile (2003). Licenciada en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana - Iztapalapa (2000). Participó en el Coloquio “Gobiernos Locales y Partidos Políticos en el Estado de México”, Centro Universitario de Amecameca, Estado de México, 2008, con la ponencia “Democratización y gobiernos municipales en el Estado de México: San Felipe del Progreso”. Colaboró en las secciones 4.2, 12.3, 13.1 y 13.3.
- OLGUÍN URIBE, Francisco. Licenciado en administración pública (UNAM, 1977), maestría en ciencia política (El Colegio de México 1975-77), doctorando en derechos humanos (UNED). Miembro del Servicio Exterior Mexicano. Elaboró el capítulo 14, y colaboró en los capítulos 2 y Conclusiones y propuestas.
- PARRA MENCHACA, Sergio. Candidato a doctor en Estudios Sociales por la UAM-I. Especialista en temas de discriminación, derechos humanos, desigualdad social y políticas públicas. Se ha desempeñado como investigador para el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Ha sido profesor de asignatura en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Tecnológica de México. Elaboró las secciones 0.3, 1.2 y 4.3.
- PÉREZ PÉREZ, Gabriel. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, con estudios de doctorado en Filosofía por el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana - Cuajimalpa. Investigador Nacional Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores. Elaboró el capítulo 1.
- RAMÍREZ DÍAZ, Edwin Cuitláhuac. Maestro y licenciado en derecho (UNAM, 2007 y 2002). Asesor Jurídico de la Secretaría Técnica de la Conferencia Nacional de Gobernadores. Profesor de asignatura de la Facultad de Derecho de la UNAM. Colaboró en el capítulo 2.
- REYES DEL CAMPILLO, Juan. Doctor en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, maestro en Ciencia Política y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. Investigador Nacional nivel I. Fue consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Elaboró el capítulo 7, con excepción de la sección 7.7.
- SÁNCHEZ MEJORADA, María Cristina. Doctora en Diseño con Especialidad en Estudios Urbanos, línea Historia Urbana. Profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco. Desde la perspectiva de género ha realizado diversos trabajos sobre la problemática y vida cotidiana de las mujeres pobres en la ciudad, así como su participación política y social. Elaboró la sección 11.3.
- VARGAS GONZÁLEZ, Pablo. Profesor investigador del Área de Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Ha sido postdoctorante en el Posgrado en Estudios Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Cultiva la línea de investigación “Instituciones, partidos y cultura política”, sobre la cual ha publicado más de cincuenta capítulos de libros y artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales. Elaboró el capítulo 3 y la sección 7.7.

Situación de la democracia en México
se terminó de imprimir en noviembre de 2009
por Oak Editorial, SA de CV.
Tiraje: 2,000 ejemplares
más sobrantes para reposición.