

# La calidad de la democracia en México: utopía o realidad

*Alfonso León Pérez\**

## RESUMEN

Durante décadas se ha tratado el tema de la democracia en México, los planteamientos cambiaron conforme se consolidaron instituciones, leyes, códigos y reglamentos. Además, los hechos políticos y sociales constataron que durante los últimos 25 años existieron avances y procesos pendientes. Por supuesto estamos sobre una arena en la que se observa una participación ciudadana plural cada vez más tolerante, valor fundamental en una democracia moderna, no es el único tema en el que se posibilitaron avances. El empuje de movimientos surgidos de la sociedad civil, que plantaron la urgencia del respeto y apertura de derechos políticos, humanos y de género, concretaron reformas en el plano electoral, probablemente el ámbito en el que se registraron más avances normativos. En un país con una reciente participación electoral, que pareció efectiva en sus primeros años con el Instituto Federal Electoral, se fue degradando en la percepción social sobre la afectividad de su función dados los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales (2006 y 2012). La institución que sobresalió como un ejemplo del avance democrático se encontró con las implicaciones de los partidos políticos e incluso empresarios. En el presente trabajo se aborda la calidad de la democracia y se cuestiona si es alcanzable o se trata de una mera utopía, los indicadores propuestos permiten valorar lo anterior.

PALABRAS CLAVE: democracia, sistema electoral, transición, calidad, utopía.

## ABSTRACT

For decades it has addressed the issue of democracy in Mexico, the approach changed as consolidated institutions, laws, codes and regulations. Besides the above, the political and social events found that over the past 25 years there progress and pending proceedings. Of course we're on an arena in which public participation is seen increasingly tolerant plural, fundamental value in a modern democracy is not the only issue on which progress is enabled. The thrust of movements emerging from civil society, who planted the urgency of respect and openness of political, human and gender, materialized in electoral reforms, probably the area where most progress were normative. In a country with a recent turnout that seemed effective in his early years with the Instituto Federal Electoral, was downgrading in social perception of their role affectivity given the results

\* Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales de la UAM-Xochimilco.

of the last two presidential elections 2006 and 2012. The institution that stood as an example of democratic progress met the implications of political parties and even entrepreneurs. This paper deals with the quality of democracy and questions whether it is achievable or is it a mere utopia, the proposed indicators allow the above value.

KEY WORDS: democracy, electoral system, transition, quality, utopia.

A la memoria del doctor Gustavo Emmerich

Una larga historia ha sido requerida para el desglose de las piezas que constituyeron el análisis clásico de las formas de gobierno, desde las descripciones y relatos de Heródoto hasta la precisión teórica de Rousseau se constató que la democracia era el referente de la soberanía popular (Bobbio, 1987:17). Análogamente al juego de las palabras, los primeros Estados soberanos de Europa central [y Estados Unidos] emprendieron un reordenamiento político caracterizado por el “acuerdo general” (Dahl, 2009:43) para solucionar los problemas políticos y sociales, no obstante, fue al concluir la Segunda Guerra Mundial, cuando la formación de los dos bloques perfiló las directrices de la racionalidad de las acciones gubernamentales y desde mi opinión se delineó la transformación de la democracia: elecciones libres, conformación de sistemas de partidos, participación efectiva e igualdad al voto.

Desde este punto los ideales democráticos se conjugaron con el método procedimental para mejorar la vida política de los ciudadanos, sin embargo, a medida que la democracia se expandió e integró como elemento de la demagogia se generó una serie de confusiones y fue utilizada desde los golpistas latinoamericanos que justificaron su asalto al poder por la necesidad de defender los principios de la “democracia occidental y cristiana”, incluso las oligarquías de la región denominaron a sus regímenes “democracias representativas” (Borja, 2012:57). Por este motivo tantas discusiones pueden dirigirse a enunciar la simulación como referente del *poder del demos*. En mi caso no voy a llevar a cabo un análisis de esta naturaleza sino que me enfocaré a realizar un apunte sobre la calidad de la democracia en México.

Así, en este trabajo se analiza el concepto de la democracia; además, se comentan brevemente los análisis de la misma en México, para pasar al contexto nacional y la calidad democrática. No obstante, debo precisar:

- La relectura no constituye la consulta directa de las disposiciones del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Al respecto sólo comenté y revisé el estudio de la *Situación de la democracia en México* para detallar los principales hallazgos con el fin de ubicar la calidad democrática.
- El marco contextual que constituí se basa en los datos que puedan constatar la posible evolución de la calidad democrática.

#### DEMOCRACIA Y CALIDAD

Entre los estudiosos se ha especulado demasiado sobre la definición y el contenido de la democracia y esto se refleja en múltiples posicionamientos. Podría nombrar a Kelsen y la dimensión jurídica en donde la competencia política era sólo una función del legislador.<sup>1</sup> En contraposición se desarrollaría el planteamiento de Carl Schmitt, el cual enfatiza que la voluntad unitaria del pueblo se ejercía en la Constitución, pero no por medio del parlamentarismo del Estado-liberal sino en el sentido de la organización política del *demos* (Schmitt, 1990) o al mismo Bobbio (1986:136) constatando que la democracia es por antonomasia el “gobierno de las leyes”. Continuaría con aportes de mayor radicalidad como los de Marx, Lennin, Badiou, Rancière y Negri; no obstante, en el *corpus* teórico la democracia es un concepto “relacionado con las decisiones colectivamente vinculantes sobre las normas y políticas de un grupo, asociación o sociedad. Puede decirse que esa toma de decisiones es democrática en la medida en que está sujeta a la influencia del poder de control de todos los miembros de la colectividad considerados como iguales” (IDEA, 2009:21).

<sup>1</sup> Sin lugar a duda los aportes de Kelsen (1977) han influido a demasiados autores; no obstante, en mi opinión ha sido fundamental para entender el posicionamiento teórico de Woldenberg.

Aunque existan otras definiciones de la democracia, siempre concurrirán las aproximadas a las instituciones políticas y procesos electorales, pues éstas establecen parámetros de evaluación, coordinados por el método procedimental. Así, la función de la democracia es producir decisiones colectivas por medio del control popular e igualdad (Emmerich *et al.*, 2009:10) que implícitamente inscriben a la participación política (Dahl, 1999:47-49) y precisamente cuando algunos de estos principios básicos son obstaculizados se llega a la conclusión de la “baja calidad” que tiene un régimen democrático.

Asimismo, coexisten un cúmulo de estudios que evalúan la calidad de la democracia: están los enfocados al poder situados en “el origen (de dónde surge el poder), el ejercicio (cómo se ejerce el poder) y finalidad (para qué se ejerce el poder)”. Además, existen otras orientadas en la ciudadanía (del individuo-electoral al individuo ciudadano) que observan los retrocesos y avances logrados en materia del sistema de derechos. De esta línea se desprende el análisis de la Freedom House<sup>2</sup> que entre 2009 y 2010 publicó que en México había una erosión de los derechos civiles (Rico, 2012:62-63); condiciones que se mantuvieron en el 2012 al catalogarlo como país “parcialmente libre”.<sup>3</sup> Desde otro punto sobresalen las metodologías del Economist Intelligence Unit (conocido como el índice de poliarquía, pues toma los dos ejes centrales de Robert Dahl: participación y competencia) y la del IDEA (2009).

Lo anterior no sólo refleja parte de las distintas dimensiones para evaluar la calidad, de igual forma responde al derecho constitutivo

<sup>2</sup> La encuesta Freedom House se basa en análisis y clasificaciones numéricas de los derechos políticos (dividida en tres subcategorías: proceso electoral, pluralismo político y participación, y funcionamiento del gobierno) y las libertades civiles (dividida en cuatro subcategorías: libertad de expresión y de creencias, derechos de asociación y de organización, imperio de la ley y la autonomía personal y los derechos individuales). De esta forma a cada país se le asigna una calificación numérica de 1 a 7, donde 1 representa el más libre y 7 los menos libres [[www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/methodology](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/methodology)].

<sup>3</sup> Un país parcialmente libre es aquel en el que hay un respeto limitado a los derechos políticos y libertades civiles; con frecuencia sufre de un ambiente de corrupción, debilidad del Estado de derecho y un panorama político en que un solo partido goza de posición dominante a pesar de un cierto grado de pluralismo [[www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)].

para dialogar y opinar sobre las condiciones institucionales que imperan en las democracias, y desde mi opinión así operan los enfoques metodológicos. De tal modo, IDEA propone un marco de trabajo alternativo a la clasificación jerárquica de países y de los juicios de valor externo puesto que se “orienta a una evaluación integral basada en equipos de evaluación nacionales conducidos por gobiernos, organismos de la sociedad civil o instituciones académicas”. Así se conformaron análisis<sup>4</sup> para responder la cuestión: *¿Cuán democrático es nuestro país y su gobierno?* (IDEA, 2009:10) o *¿En qué medida México es democrático?* (Emmerich *et al.*, 2009:187). Situación compleja cuando se contempla el contexto después de las elecciones de 2006, 2009 y 2012.

#### LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

En la década de 1960, ante los enfrentamientos de los bloques socialista y capitalista, en América Latina la revolución apareció no sólo como la estrategia ineludible frente al “desarrollo del subdesarrollo” sino también como respuesta respaldada por la teoría

<sup>4</sup> Desde el año 2000, al menos 20 países –tan diversos como Mongolia e Italia, Bangladesh y Kenya, Perú y Australia– han utilizado el marco de trabajo a fin de evaluar el funcionamiento de sus democracias. Algunas evaluaciones fueron pruebas piloto promocionadas por IDEA Internacional para ensayar la viabilidad del marco de trabajo para la evaluación (Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Nueva Zelanda, Perú, Corea del Sur). Las evaluaciones posteriores comenzaron en forma totalmente interna en los países involucrados, aunque estuvieron a cargo de organismos muy diversos: instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y *think tanks*, e incluso los mismos gobiernos (Mongolia, Países Bajos). Otras evaluaciones fueron exhaustivas, como la del Reino Unido (RU); unas abarcaron informes de investigación, como en Australia; o bien una paciente recopilación de informes a medida que se conseguían fondos, como en Filipinas. Asimismo, en ciertos casos se valieron principalmente de un gran número de encuestas, como en el estudio de Asia Meridional sobre Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Por otro lado, algunos equipos de evaluación procuraron medir las fortalezas cambiantes de sus democracias a lo largo del tiempo. En el Reino Unido, Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) llevó a cabo tres evaluaciones desde 1998 y se comprometió a realizar otra evaluación en los próximos años. Por último, Letonia realizará un ejercicio de evaluación más acotado para monitorear el progreso experimentado desde el primero hecho en 2005 (IDEA, 2009:18).

social; no obstante, la cavidad del análisis político a finales de la década de 1970 dio un desplazamiento e introdujo la preocupación por el sistema democrático que de acuerdo con Lechner se presentó con la conferencia “Las condiciones sociales de la democracia”, que organizó el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Por medio de ello la atención se centraría en los procesos de transición dejando en segundo plano el tema relacionado con la consolidación democrática (Lechner, 1988:23-24).

Específicamente en México el tratamiento de la democracia puede rastrearse antes de la década de 1980 y la evidencia puede encontrarse con el libro *La democracia en México* de Pablo González Casanova, en el que la discusión de la formación histórica, metodológica y reglamentaria era primordial para dilucidar “la dinámica política, la institucionalización del cambio, los equilibrios y controles, la concentración y distribución del poder” (González, 1965:23). Asimismo, Meyer con el trabajo académico *Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico* propondría mostrar que la Revolución Mexicana no había destruido la “naturaleza” autoritaria del porfiriato y a través del zigzagueante proceso histórico que planteó se cuestionó si la democracia tenía algún lugar en el sistema político mexicano (Meyer, 1977:19). Desde otra posición, Woldenberg (1997, 2008 y 2012) estudió el desenvolvimiento de las reformas registradas de 1977 a 1997 para ilustrar la formación del sistema de partidos plural/competitivo y captar la evolución del sistema electoral que permitiera hablar sobre el equilibrio de las elecciones federales.

Mientras que Woldenberg trazó el desenvolvimiento de 20 años para hacer el análisis procesual, Emmerich, en cambio, ubicó “seis intentos democráticos” localizados a partir del siglo XIX: 1) la primera república (1824-1829), 2) la Constitución de 1857, 3) la república restaurada (1867-1876), 4) el maderismo (1911-1913), 5) el carrancismo (1917-1920) y después de la muerte de Carranza se instauraría el régimen del partido cuasi-único hasta 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 [...] causó una diversificación de las condiciones de vida que se tradujo en pluralismo político erosionando así la votación del PRI”, las cuales se concretarían con las derrotas tanto en las elecciones legislativas de 1997 como en

las presidenciales de 2000 (Emmerich, 2009:15-16). Ciertamente el suceso de la alternancia no fue obra de la casualidad, puesto que antes se crearía el Instituto Federal Electoral (IFE),<sup>5</sup> el cual fue fundamental para cambiar las tácticas políticas y resolver los conflictos poselectorales, no obstante, todo se diluiría con lo ocurrido en 2006.

En 2006 la diferencia de 233 831 votos (equivalentes a .58%), originó una serie de vicisitudes poselectorales. El candidato de la Coalición por el Bien de Todos (CBT), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), rechazó el resultado y denunció un fraude e hizo un llamado a la sociedad civil para anular las elecciones. Después de que AMLO definió su postura, Felipe Calderón asumió el cargo de presidente de la República el 1 de diciembre, no obstante, el contexto estaba “dividido en lo político y lo social, y con una parte significativa de los mexicanos que pensaban que el proceso electoral había sido manipulado en su favor”, se recobró la idea de la ilegitimidad (Emmerich, 2009).

#### CONTEXTO NACIONAL

De acuerdo con el *Censo de Población y Vivienda* de 2005 a 2010 la población aumentó de 104.9 millones a 112.3 millones. Asimismo, la población económicamente activa (PEA) en el mismo periodo fluctuó de 42.8 millones a 48.6 millones; de los cuales tuvieron una ocupación en alguno de los tres sectores al pasar de 41.3 millones a 46 millones. En materia de educación 5.4 millones (4.8%) de mexicanos de 15 años y más no sabían leer ni escribir y 3.4 millones sólo cursaron los dos primeros años de la instrucción primaria.

Me parece que esta es una dimensión importante, es decir, el papel que cumple la educación como medio de inclusión a la *vida política* y democrática e inevitablemente de la dispersión del sistema educativo el cual se reformó en 2013 para integrar la calidad. En

<sup>5</sup> Para llegar con tales condiciones, el papel del IFE fue crucial, entre 1994 a 2000 y los números lo respaldan, “30 de 32 elecciones locales” concurren sin impugnaciones o incidentes mayores y se repitió lo mismo en “99% de las más de 4 800 elecciones” de municipios. Estos elementos dieron certeza sobre la pluralidad y equidad al sistema de partidos (Woldenberg, 2008:485-492).

cuanto a la arquitectura jurídica, la Constitución ha establecido que el pacto Federal es la organización política con mayor adecuación, no obstante, la centralidad de recursos, conjuntamente con la ausencia de mecanismos de coordinación institucional, han multiplicado las inequidades entre las entidades y municipios.<sup>6</sup> De hecho, las disparidades en México son abrumadoras, tan sólo en 2010 Chiapas y Oaxaca concentraron nueve de los diez municipios con mayor población en pobreza.<sup>7</sup>

Por otro lado, la *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública* (Envipe) estimó que en 2012, 43.8 millones (57.5%) de ciudadanos consideraba a la inseguridad como su principal preocupación, seguido del desempleo (37.5 millones) y la pobreza (25.8 millones). Entonces, se comprende que nos encontramos en la necesidad de desplegar planes a largo plazo que contemplen la coordinación interinstitucional e integral que sea inclusiva para todos los mexicanos. Esta idea no es nueva, en mi opinión, la cuestión en nuestros días es ¿cómo perfeccionar los sistemas de impartición de justicia?, ¿cómo incluir a todas las personas?, ¿cómo hacer que el trabajo sea flexible, pero a la vez seguro?, y ¿cómo erradicar la pobreza? Lo que acabo de esbozar es por supuesto muy esquemático y en particular el hecho de mayor difusión fue lo ocurrido en el espacio electoral.

En 2012 la participación política de los ciudadanos alcanzó 60.08% (50.1 millones) y en esta ocasión el ganador fue la Coalición Compromiso por México, integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), seguida del Movimiento Progresista y Acción Nacional. De este resultado se desprenden varias directrices: los “pactos” firmados y

<sup>6</sup> La brecha que hay entre pobreza es paradójica en algunos municipios de México, pues, mientras Benito Juárez tiene el menor porcentaje de población en pobreza (8.7), Iztapalapa se ubica en el segundo lugar de personas en pobreza (727 128).

<sup>7</sup> “Los municipios que tuvieron el mayor porcentaje de población en pobreza fueron: San Juan Tepeuxila, Oaxaca (97.4); Aldama, Chiapas (97.30); San Juan Cancuc, Chiapas (97.3); Mixtla de Altamirano, Veracruz (97); Chalchihuitán, Chiapas (96.8); Santiago Textitlán, Oaxaca (96.6); San Andrés Duraznal, Chiapas (96.5); Santiago el Pinar, Chiapas (96.5); Sitalá, Chiapas (96.5), y San Simón Zahuatlán, Oaxaca (96.4)” (Coneval, 2012:14).

las anomalías que se registraron<sup>8</sup> a juicio de los partidos. Otro tema es el financiamiento y fiscalización de gastos de los partidos (referidos en el artículo 41 de la fracción II del apartado c, de la Constitución Política Mexicana que, en mi opinión, es un punto vital para entender la democratización de los procesos de campaña. El 15 de julio de 2013 fue aprobado el dictamen y el proyecto de resolución sobre informes de gastos de 1 605 campañas realizadas en el proceso electoral 2012. Esta resolución implicó una multa de 341 877 056.98 mdp a los partidos políticos quienes gastaron 2 572 178 084.24 mdp ejercidos en 90 días, es decir, gastaban alrededor de 28 579 756.49 mdp diariamente. Lo anterior es una muestra de la táctica dada por medio de las prerrogativas que en su momento aplicaron para que se reconocieran como entidades de interés público, no obstante, estas anomalías fueron detectadas por el escrutinio y perfeccionamiento del IFE y de la Unidad de Fiscalización.

Según Leonardo Valdés (2013), para construir otro modelo de fiscalización se necesitaría:

- 1) vincularse las tecnologías de la información en materia contable, que favorezcan la oportunidad en las auditorías, 2) una rigurosa rendición de cuentas, con sanciones drásticas que puedan llevar a la afectación contundente de prerrogativas futuras o hasta la pérdida del registro y 3) que eliminen cualquier disposición legal, reglamentaria o normativa, que permita ocultar o simular gastos o la aplicación *a posteriori* de criterios de gasto.

Posiblemente lo anterior se observará en la próxima reforma electoral, aunque todavía en el contexto mexicano estamos lejos de lo que se podría llamar la “buena” calidad democrática.

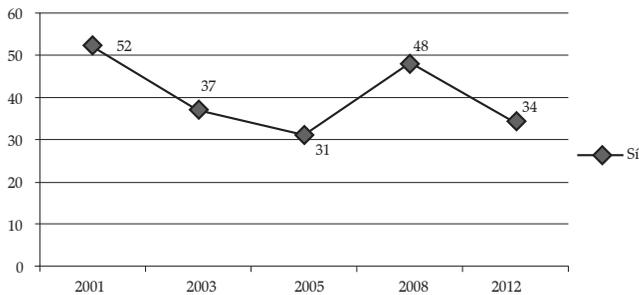
El grado de complejidad aumenta ya que en cada proceso electoral la percepción de los ciudadanos en cuanto a la democracia decrece, sólo en 2001 y 2008 obtuvo avances significativos. El primero se constituyó por la alternancia, mientras el segundo por las reformas constitucionales que fueron dirigidas a aumentar la

<sup>8</sup> Las anomalías registradas por los ciudadanos van desde la coacción y acarreo (videos transmitidos por las redes sociales). Igualmente AMLO dijo que el PRI “compró cinco millones de votos” y había rebasado el tope de campaña (noticia transmitida por los medios de comunicación), no obstante, los elementos presentados no fueron suficientes para revertir el resultado de la jornada electoral.

información pública y eficiencia, un ejemplo apropiado sería el “principio de máxima publicidad” y la modificación de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación. A pesar de esto, en 2012 las circunstancias cambiaron y propiciaron saldos negativos.

GRÁFICA 1

Porcentaje de personas que creen que viven en una democracia



Nota: las preguntas cambiaron en cada ENCUP. Para 2001: ¿Cree usted que México vive en una democracia?; 2003 y 2005: En su opinión ¿México vive o no vive en democracia?; 2008: ¿Cree usted que México vive o no en una democracia?; y 2012: En su opinión ¿México vive o no vive en democracia?

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCUP.

Ante la valoración de la democracia algunos preguntarán por qué tome en cuenta este elemento, puesto que la calidad conjetura que hay cierto número de procedimientos mínimos para poder analizarla, pero, en mi opinión, la democracia no se adscribe a *el cual es o no lo es*. Ésta se construye, se transforma no por las instituciones y tampoco por las normas. Es por medio de las personas que ejercen y practican los derechos, aquellos que cada día dialogan, opinan y hacen acuerdos. Más allá de las incertidumbres de los resultados electorales que para el futuro inmediato no supondrá un crecimiento uniforme, se vislumbra la nueva etapa del proceso de democratización mexicano que es el asalto, o debería ser, al poder por parte del ciudadano.

## UN ANÁLISIS DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA

Los “principios básicos” de la democracia son control popular e igualdad, a partir de ello, IDEA elaboró una metodología centrada tanto en los principios como en valores de participación ciudadana, autorización, representación, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta gubernamental, y solidaridad para constatar la calidad (IDEA, 2009:23-24). Así, del anterior modelo el equipo de la *Situación de la democracia en México* evaluó cuatro dimensiones: a) ciudadanía, leyes y derechos, b) representación y responsabilidad gubernamental; c) sociedad civil y participación popular, d) la democracia más allá del Estado (Emmerich, 2009).

a) *Ciudadanía, leyes y derechos*

## • Nacionalidad y ciudadanía

De acuerdo con el equipo de trabajo de la *Situación de la democracia en México*, la nacionalidad y la ciudadanía son ampliamente incluyentes, las personas nacidas en el territorio o en el extranjero de padres mexicanos, no pueden ser privadas de su nacionalidad. A su vez, las personas de otros países pueden solicitar la naturalización, y sólo pueden ser privados de ésta en circunstancias específicas (residir en el extranjero por más de cinco años). Asimismo, todos los mexicanos de 18 años o más, nacidos en el país o naturalizados son ciudadanos. En ese mismo apartado abren el comentario sobre los “excluidos” y toman como referencia a los pueblos indígenas y después afirman que “no existe discriminación o exclusión por razones de género, raza, clase o religiosas para ser nacional o ciudadano mexicano”. En mi opinión, son las minorías y los millones de pobres los que han asumido un papel casi imperceptible en la sociedad política, por innumerables razones y a pesar de tener la etiqueta de ciudadano no pueden practicar su agencia. Los datos indican que los principales problemas que percibían las minorías étnicas eran la discriminación (19.5%) seguida de la pobreza (9.4%) y el apoyo del gobierno (8.8%) (Conapred, 2011).<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), *Encuesta nacional sobre discriminación en México 2010*.

El problema se complejiza cuando se considera que la población con pobreza<sup>10</sup> en México aumentó más de tres millones de personas, pues, entre 2008 y 2010 pasó de 48.8 millones a 52.1 millones lo cual repercute en los derechos sociales y si tenemos en cuenta que seis de cada diez mexicanos(as) no tenían acceso a la seguridad social, y que además la tercera parte de la población tuvo carencia en el acceso a los servicios de salud, una de cada cuatro personas tuvo carencia por acceso a la alimentación, una de cada cuatro carecía de acceso a los servicios básicos en la vivienda y una de cada cinco personas tenía rezago educativo (Coneval, 2012:15).

En esta situación se encuentra la problemática de la ciudadanía entre lo formal y la práctica de las personas de la sociedad política, pero hay ligeros cambios positivos referidos en la educación mientras que en 2000, 31.7% de la población indígena mayor de 15 años era analfabeta (Emmerich *et al.*, 2009:24) en 2010 ésta se redujo a 27.3% (INEGI, 2012a).

En lo concerniente al grado de consenso que existía sobre las fronteras de Estado y las disposiciones constitucionales, el grupo de estudio se orientó a plantear el escenario del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y de los “municipios autónomos” y la relación con los artículos 39 y 115 constitucionales. Al respecto el sistema de derechos es demasiado claro ante las posibles acciones y anomalías que puedan afectar el equilibrio del régimen democrático mexicano. En cuanto a las divisiones de la sociedad éstas han sido reconciliadas por las instituciones políticas, desde los movimientos estudiantiles de las décadas de 1960 y 1970 al EZLN. Además, se pueden identificar dos tipos de arreglos institucionales en los que se dirimen los problemas políticos, uno localizado en la división de los poderes y el otro en la división federal (Emmerich, 2009:25).

Al principio del escrito había propuesto la racionalidad de las acciones gubernamentales, éstas se localizarían en México con las reformas y quedarían expuestas de manera notable en la década de

<sup>10</sup> Según el Coneval, “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (Coneval, 2012).

1990 con la creación de organismos autónomos como lo son el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Después de tal coyuntura las modificaciones se han reducido porque a partir de 2000 ya no había una mayoría tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, lo que imposibilitaba que el Ejecutivo pudiera construir reformas institucionales. Entre los sucesos con mayor trascendencia después de la alternancia fueron: el Acuerdo de San Andrés (mismo que no fue bien recibido) y la Ley para la Reforma del Estado aprobada en 2006 (Emmerich *et al.*, 2009:26-27).

Igualmente, la integración de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en 2004,<sup>11</sup> la reforma electoral de 2007; y las reformas constitucionales de 2011 y 2013 referidas a la integración de los Derechos Humanos (1o.) y la calidad educativa (reforman los artículos 3 fracción III, VII y VIII; y 73 fracción XXV; se le adiciona un párrafo tercero, inciso d, fracción II, fracción IX al 3o.).

- Estado de derecho y acceso a la justicia

El sistema legal ha establecido que la justicia debe ser pronta, imparcial y gratuita para todos los ciudadanos; asimismo, el ministerio público y las policías han tenido la facultad de investigar y perseguir delitos. Por otra parte, los funcionarios públicos del orden federal, estatal y municipal, se encuentran sujetos a las disposiciones del imperio de la ley. Sin embargo, hay que admitir tres circunstancias: “el Estado de derecho es débil, el acceso al sistema de justicia es inequitativo y el respeto a la ley es dudoso” (Emmerich *et al.*, 2009:29). En este punto surgirían en 2008 las reformas de los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, las fracciones XXI y XXIII del artículo 73, la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del inciso b del artículo 123 de la Constitución, precisamente

<sup>11</sup> La ley fue un esfuerzo y logro social que llevó 14 años para su aprobación, estuvo encabezada por organizaciones civiles, académicos y especialistas que promueven la atención a terceros en diversidad de temas, particularmente los derechos políticos. Esta ley ha permitido la participación de grupos organizados en propuestas de ley, programas y/o políticas públicas (León, 2010:172).

estas modificaciones iban orientadas a la eficiencia de los procesos penales y la capacitación de jueces y partícipes, además de brindar apoyo jurídico al inculgado y defendido. Sólo que todavía los niveles de percepción de los mexicanos siguen desconfiando de las autoridades de procuración e impartición de justicia.<sup>12</sup>

En otra área el grupo de investigadores apuntó que el Estado de Derecho era efectivo y sólo había algunos vacíos controlados por el crimen organizado.<sup>13</sup> Como se sabe, el principal cuestionamiento fueron las muertes vinculadas con el crimen organizado, las cuales fluctuaron entre 63 mil en el sexenio de Felipe Calderón (Freedom House, 2013). Conjuntamente sobresalió otra problemática, puesto que entre 2007 y 2012 las denuncias por secuestro se triplicarían de 438 a 1 317; agregando las denuncias por extorsión que pasaron de 3 123 a 7 276 en el mismo periodo (SESNSP, 2007 y 2012).

#### • Derechos

En el apartado correspondiente a la garantía de los derechos para todos, la valoración obtenida fue “a medias”. Así, el grupo de trabajo siguió con la misma línea para distinguir lo formal y lo realmente practicado en cuanto a derechos civiles y políticos. De tal forma los

<sup>12</sup> La percepción de la población de 18 años y más acerca de la corrupción en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia es: 83.1% para la Policía de Tránsito, seguida de la Policía Preventiva Municipal con 71.6%, Policía Ministerial o Judicial (69.7) y Ministerio Público. Lo resaltante fue que el MP obtuvo el mayor aumento respecto de todas las autoridades, pues entre 2010 y 2011, pasó de 68.7 a 69.7% (INEGI, 2012b).

<sup>13</sup> Agregan la problemática de los lugares aislados y los “municipios autónomos” como espacios en donde no es efectivo el Estado de derecho, pero omití esta afirmación porque consideró que son dos circunstancias completamente diferentes. El crimen organizado actúa a partir de transgredir la ley sin ningún argumento justificable, en cambio la libre determinación de los pueblos indígenas está basada en el respeto de sus derechos, mismos que fueron ratificados en el artículo 2 de la Constitución Política y en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, además del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Asimismo, Amnistía Internacional ha recomendado que se establezcan procedimientos en colaboración con los pueblos indígenas para garantizar el *derecho a ser consultados*.

grupos vulnerables se concentraron en periodistas<sup>14</sup> y defensores de derechos humanos.

Si bien en 2009 México tenía cierta relación con los pactos internacionales (Emmerich, 2009a), ésta cambió radicalmente en 2011 al integrar el sistema de derechos al artículo 1 constitucional y sus implicaciones fueron diversas desde argumentar de acuerdo con los 171 tratados internacionales hasta protegerse y ampararse ante el sistema interamericano de derechos humanos.<sup>15</sup> Hay que precisar, aunque haya instrumentos legales de tal magnitud, aún siguen las anomalías originadas de las autoridades de impartir y garantizar la justicia y hay ejemplos claros como lo ocurrido en Guadalajara (2004) y Oaxaca (2006), donde se torturó a los manifestantes y las autoridades estatales no abrieron ninguna sentencia. Podemos agregar los casos de Ciudad Juárez y el Estado de México y su involucramiento en la perpetración de violencia contra la mujer. En el ámbito de las desapariciones forzadas y secuestro con presunta participación de la seguridad pública, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) localizó en 2010 alrededor de tres mil. No obstante, el grupo de trabajo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) denunció la falta de investigaciones adecuadas, puesto que los problemas de los 31 estados y el Distrito Federal se han orientado a la falta de coordinación de las normas internacionales y en algunos casos (Guerrero) la tortura aún no es tipificada como delito en el Código Penal (Amnistía Internacional, 2012:16).

Otra de las debilidades que se han constituido, es la falta de garantía de los derechos económicos y sociales para todos los estratos de la sociedad, pues “son mucho más accesibles para las personas que trabajan en el sector formal de la economía (administración

<sup>14</sup> En 2012, Víctor Manuel Báez, editor de *reporterospoliciacos.mx*, fue secuestrado cuando salió de su oficina en la capital de Veracruz y dos horas después fue hallado muerto. A este caso se suman la muerte de la periodista que trabajaba en Nuevo Laredo Vivo. Asimismo, en un estudio realizado a 102 periodistas y blogueros de 20 estados de la República Mexicana, se constató que 70% de ellos habían sido atacados por su trabajo y 96% conocían a otros colegas que también fueron atacados (Sierra, 2013:4).

<sup>15</sup> El sistema interamericano se compone de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ambas creadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA).

pública y empresas establecidas) que para quienes trabajan en la agricultura y el amplio sector informal” (Emmerich *et al.*, 2009:43). No obstante, 44% de la clase trabajadora percibe ingresos por debajo de dos salarios mínimos mensuales (PND, 2013-2018:44). También en este ámbito, la mayor parte de los problemas planteados encuentran su respuesta desde la perspectiva de lo practicable, es decir, de ejercer la agencia.

Por otra parte, el artículo 4 constitucional establece los derechos de igualdad, salud (1983), alimentación (2011), medio ambiente (2012), agua (2012), vivienda (1983) y garantía plena a los derechos de la niñez (2011). Aun así, en el contexto nacional persiste la desigualdad y el no acceso al sistema de derechos. El índice de discriminación salarial 2012 ha calculado que se necesita incrementar en promedio 4.7% el salario de las mujeres para resarcir la inequidad social. De los grupos que presentaban mayor desventaja para los hombres es el de trabajadores industriales, artesanos y ayudantes el que tendría que aumentar 30.5%. Además, entre los funcionarios públicos y gerentes del sector privado la diferencia es de 13.9% (Inmujeres, 2013). Todo esto tiene importancia para la comprensión de las inequidades históricamente definidas y el sistema cultural que descansa dramáticamente en la figura del hombre. Pese a ello se han hecho avances en cuanto a la equidad de género en el ámbito político, ya que éstas se fueron concentrando en las Leyes de “paridad”,<sup>16</sup> las cuales han determinado un mínimo de candidatas a diputadas y senadoras (Reglamento del Senado de la República y de la Cámara de Diputados).

Ahora bien, desde la década de 1940 cuando se crearon las instituciones de salud, la preocupación fue extender el servicio

<sup>16</sup> Paridad es un “proceso estratégico” contra el monopolio masculino del poder, en busca de un reparto equitativo de éste entre hombres y mujeres, pero también es una propuesta de transformación de todos los ámbitos de la vida en sociedad. En suma, es una propuesta para la suscripción de un nuevo “contrato social” entre hombres y mujeres para regir la vida de las sociedades democráticas. Como se sabe, este concepto fue adoptado internacionalmente en la Declaración de Atenas de 1992, pero su desarrollo teórico se presentó con el libro *Al poder, ciudadanas: libertad, Igualdad y paridad*, de Françoise Gaspard, Claude Servan-Schreiber y Anne. Véase Llanos (2013:20-24).

a todos los mexicanos; no obstante, en 2010 la situación no ha variado demasiado, pues alrededor de 38 millones (33.8%) de mexicanos aún no acceden a algún esquema de salud y los restantes 72.5 millones<sup>17</sup> de derechohabientes se han enfrentado a las negligencias. Tan sólo en el último año el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se convirtió en la institución con mayor número de quejas relacionadas principalmente con la inadecuada prestación del servicio médico, desabasto de medicamentos y trato discriminatorio hacia los usuarios.<sup>18</sup>

En suma, el sistema de derechos no está garantizado plenamente para todos los ciudadanos. A pesar de la existencia de reglamentos demasiado especializados, éstos han sido entorpecidos por las autoridades locales y nacionales. Aún seguimos hablando de los pueblos indígenas y su inclusión, de la pobreza que aumenta anualmente, de la falta de calidad en educación y salud; del creciente desempleo y de la brecha entre hombres y mujeres; sumando a ello el aumento de la inseguridad pública que irrumpió en los espacios de opinión y diálogo político.

#### *b) Representación y responsabilidad gubernamental*

- Elecciones libres y honestas

Después de las elecciones para presidente de 1988, ningún partido ganaría con más de 50% de los votos. Esto ocurrió en las elecciones de 1994 (48.69%), en la alternancia de 2000, en 2006 y 2012. Indiscutiblemente por medio de ello se configuraría la arena política que dejaría de lado a la ciudadanía y a los “excluidos”. De este punto podemos rastrear el creciente desinterés hacia las autoridades. No obstante, han aparecido actores como las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la participación política entre los jóvenes se ha presentado como vía para cambiar la dinámica de lo político.

<sup>17</sup> Se consultó la cifra oficial de 2010 registrada por el INEGI, en donde el IMSS (35.3 millones) y el Seguro Popular (26.2 millones) eran los mayores captadores de derechohabientes (INEGI, 2013).

<sup>18</sup> En 2012 el IMSS obtuvo 1 876, seguido de la Secretaría de la Defensa Nacional (1 503) y la Comisión Federal de Electricidad (1 012) (CNDH, 2012:11-12).

Siguiendo la línea de participación política, en un estudio realizado antes de las elecciones de 2012 se encontró que el voto entre los jóvenes es considerado como instrumento para mejorar las condiciones de vida, revitalizar la justicia social y exigir las “promesas” de campaña.<sup>19</sup> Este dato es importante para observar el perfil de la democracia electoral y demostrar que nos orientamos hacia el escrutinio público. Por cierto también sobresalió que 57.6% confía “poco” en la labor del IFE y 49.2% en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>20</sup>

Sin duda las reformas electorales minaron el poder del partido cuasi-único, es decir, transitamos de una Cámara de Diputados que se componía sólo por diputados uninominales a otra en la que se incorporaron diputados de partido (1964), al sistema mayoritario mixto nivelado con diputados plurinominales (1979), subsecuentemente el aumento de los diputados en la pista plurinominal pero con cláusula de gobernabilidad (1988), a la exclusión de la cláusula pero segmentando la pista plurinominal de la uninominal, con lo cual, en los escenarios más probables, la mayoría relativa de votos acabaría con 60% de los escaños (1994), llegando a fijar un límite máximo de sobrerrepresentación de 8% (1996), hasta transitar al resultado en donde un millón 770 mil ciudadanos hicieron la diferencia (2000) (Woldenberg, 1997:212; 2008:534). Posteriormente de la alternancia y de los conflictos poselectorales de 2006 se configuraría la reforma de 2007 que estaba orientada a establecer equidad y certeza en las elecciones.

A medida que el *perfeccionamiento institucional* del IFE fue avanzando, se logró involucrar a la ciudadanía de otras latitudes

<sup>19</sup> Las contradicciones con la respuesta de la pregunta 67, referida a si van a ir a votar el 1 de julio “aparecen cuando se interroga a los entrevistados respecto de la utilidad del voto”, pues 10.7% consideró que votar no sirve para nada. Desde mi punto de vista este punto siempre es debatido. Están los “liberales” radicales que plantean la ignorancia de los ciudadanos y por tanto sería un desperdicio consultarlos y hay otros que consideran positiva toda opinión. Ciertamente me inclino a la segunda posición, pues ésta abre los canales de la participación que por demasiados siglos han sido acotados e incluso borrados por la élite política (Gómez *et al.*, 2012).

<sup>20</sup> En el ámbito de las autoridades electorales éstas fueron creadas por medio de las reformas y aunque cada seis años carezcan de credibilidad son de los escasos contrapesos que han existido en el ámbito público.

(el lector entenderá lo irónico de lo anterior), pues en 2006 los votos válidos en el extranjero contabilizaron 32 632 (Emmerich, 2009:52). En contraste, en 2012 creció a 40 737 sufragios.<sup>21</sup> Estos datos también proporcionan las primeras reformulaciones de la ciudadanía política en México y podría poner en el centro la visión transnacional de los derechos, pero en este suceso podemos contemplar la relación de procedimiento con los campos de fuerza que sin lugar a dudas llevan a la democracia a su punto más álgido que es la perpetua transformación.

A partir de estos logros se visibilizaron otros problemas vinculados al clientelismo. Según el reporte de observación electoral del movimiento #YoSoy132 y el estudio de Alianza Cívica, el costo de un voto en la elección para presidente de 2012 habría fluctuado entre 100 y 1 800 pesos, lo que representaría un aumento de los 250 a 500 reportados por Cornelius en 2000. No obstante, tenemos que ser precavidos, las cifras sobre este dato específico, resultan engañosas por el hecho de que la compra de votos es un acto ilegal (Ugalde, 2013:125). Considero que se pueden argüir demasiados posicionamientos sobre este asunto, pero la posibilidad de erradicar o al menos disminuirlo se encuentra (parafraseando a O'Donnell) en la democracia.

Ahora bien, a partir de finales de la década de 1970 cuando se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), el registro de partidos ha estado apegado a la normatividad. Desde 1994 el IFE ha promovido consensos para monitorear los contenidos de los principales noticiarios de radio y televisión. Así, en 2006 el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística (IBOPE-México) fue la empresa encargada de inspeccionar los contenidos de 347 espacios de radio y televisión. En cambio en 2012 la efectuaron el IFE conjuntamente con espe-

<sup>21</sup> "Resultado de la apertura de los 40 961 Sobres Postales Voto se encontraron 162 boletas expuestas, 19 sobres vacíos, 4 sobres con documentación diversa, 3 Demandas de Juicio para la protección de los derechos político electorales y 36 Sobres Voto que se recibieron como un Sobre Postal Voto del Proceso Electoral Local del IEDF; y 40 737 sobres voto, mismos que se entregaron a la DEOE para su clasificación y resguardo para su entrega a los funcionarios de mesa de escrutinio y cómputo el día de la jornada electoral" (IFE, 2012:8).

cialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los cuales examinaron 493 programas.<sup>22</sup>

- El papel democrático de los partidos políticos

Según Emmerich, en las elecciones de 2006 los partidos representaron un amplio espectro político-ideológico y dieron a los ciudadanos opciones reales de voto. Desde este punto, a simple vista el sistema de partidos sería multipartidista, pero se debe precisar que sólo tres fuerzas políticas han concentrado el ejercicio del poder político en la última década. Parte de este proceso resulta en una percepción negativa hacia los partidos.<sup>23</sup> Ahora, la pregunta crucial del contexto mexicano: ¿cómo crear vínculos entre los representantes y los representados o desde dónde puede la ciudadanía ejercer control sobre las decisiones políticas? Las respuestas podrían estar en las OSC o la participación. Como regularmente sucede, es un tema demasiado polémico y acrecienta su complejidad si lo incluimos en el enfoque liberal, republicano y comunitarista.

A menudo se comenta sobre el sistema de partidos y la injerencia proveniente de diversas fuentes, es decir, el empresariado, los sindicatos, medios de comunicación, y crimen organizado, influyen en asuntos como financiamiento de campañas, orientación programática y designación de candidatos o funcionarios (Emmerich *et al.*, 2009:62). Los casos denominados “Pemexgate” y “Amigos de Fox” en 2000, Monex y Enrique Peña Nieto, Honestidad Valiente y AMLO, son muestra de la relación entre dinero y política, sin embargo, existen otros que aún siguen en las sombras por antonomasia las contiendas locales.

<sup>22</sup> Los aspectos principales que se tomaron fueron: tiempo de cobertura dedicado a cada candidato, valoración informativa y género periodístico. Además, la diferencia en el ámbito de monitoreos en los dos periodos señalados es que “mientras en 2006 se valoraron los géneros de reportaje, análisis editorial, crítica política, nota informativa y crónica, en 2012 se excluyeron los géneros de opinión, análisis y debate” (Ugalde, 2013:135).

<sup>23</sup> En la *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas* (ENCUP, 2012), los partidos políticos tuvieron la calificación de cinco (18.37%) de acuerdo con nivel de confianza.

Reflexionando en torno a la representatividad en México, ésta ha tenido variaciones: en 2012 en el Congreso de la Unión el número de mujeres aumentó con respecto a otras legislaturas, en el mismo año la participación política se elevó y el voto ha ido perfilándose entre los jóvenes como instrumento para exigir los derechos. A pesar de lo anterior, el sistema de partidos no es representativo para varios sectores de la ciudadanía y las instituciones electorales necesitan crear mecanismos que le permitan acrecentar la equidad en el ámbito público.

- Eficacia y rendición de cuentas

Emmerich plantea que “el gobierno federal mexicano puede ser bastante eficaz en prácticamente cualquier área en que decida serlo. Dispone de información, personal capacitado, recursos financieros y materiales, capacidad técnica, planificación y organización en la mayoría de las áreas de política pública” (2009:69).

[Lo cierto es que] la capacidad del Estado mexicano para atender las necesidades más urgentes de la población –incluyendo áreas como salud, educación, investigación y desarrollo, infraestructura y seguridad– es limitada a causa de los recursos escasos con los que cuenta. Mientras que en México el gasto público sin empresas paraestatales representa 20% del PIB, el promedio para los países de América Latina y de la OCDE es de 27 y 47% del PIB, respectivamente (PND, 2013-2018:74).

Además, debemos agregar que la mayoría de las acciones estatales generan sospechas en cuanto a políticas sociales debido a que no siempre se cuenta con la información (puesto que es uno de los rubros en donde el avance ha sido lento). Entre 2004 y 2007 se incrementó 17% el número de programas y 1% el presupuesto de los mismos. Entre 2008 y 2011 se incrementó 11% el número de instrumentos de las políticas y el presupuesto aumentó 42%. Como ha sido comentado, “no siempre queda clara la razón por la que se crean programas de desarrollo social año con año. Unos son creados por el Poder Ejecutivo, otros por el Poder Legislativo y otros por las entidades federativas, a través del Legislativo local, con el fin de que se ejerza más presupuesto en los gobiernos estatales” (Merino, 2012:14).

En este sentido, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos ha sido fundamental para aplicar sanciones, un caso concreto sobre rendición de cuentas que involucran a organizaciones públicas, gasto en programas y servidores públicos fue lo sucedido en 2002. En ese año la Cámara de Diputados incrementó a 600 mdp los programas nacionales de salud. Entre las modificaciones destacó la cancelación (con la “sugerencia” del diputado Luis Pazos, presidente de la Comisión de Presupuesto) de un fondo de alrededor de 30 mdp para el combate del VIH-sida, que se asignó a la organización Comité Nacional Provida. En el mismo año, OSC realizaron una revisión de la forma en que Provida había utilizado los recursos otorgados. Durante el proceso, se encontraron irregularidades como pago a organizaciones ficticias y gastos no vinculados a programas de salud (Velasco, 2011:32). Pero fue en 2010 cuando se determinó la responsabilidad penal y resarcitoria, dirigidas a la inhabilitación del ente público y una sanción pecuniaria.

Así, la rendición de cuentas establece intercambios entre ciudadanos, organizaciones, funcionarios y fuerzas políticas. En algunos casos es a través de tiempos estipulados, pueden ser presentación de informes de avance y de labores, en cambio, hay otros (el ejemplo anterior) en donde “la organización está sujeta a peticiones de información por otros actores”. Aparte, tenemos que precisar: las normas de transparencia y acceso a la información conjuntamente con las tecnologías de comunicación “obligan a publicar y mantener actualizada cierta información institucional, lo que supone una rendición de cuentas permanente” (Velasco, 2011:25). Con la modificación de 2013 al artículo 6 constitucional la potencialidad se multiplica, pero hay que ser precavidos, la información tiene “reservas” y los derechos por lo general [algunas veces] son obstaculizados por las autoridades locales y federales.

- Control civil sobre el ejército y la policía

Es conocido que posteriormente de 1946, ningún presidente mexicano ha sido militar. De esta forma, las fuerzas armadas diseñaron las modalidades de transición a un régimen civil y “fueron capaces de

mantener una gran dosis de autonomía funcional y de inmunidad (fueros) frente a la justicia ordinaria”.

Los militares están sujetos única y directamente a la autoridad presidencial, sin interferencia de otros poderes del Estado; recíprocamente, el presidente protege la autonomía y las prerrogativas de los militares, asimismo, el Congreso nunca ha cuestionado la legislación, los fueros o el presupuesto de las fuerzas armadas. La justicia militar es autónoma de la justicia civil, y en la práctica las instituciones militares protegen a todos y cada uno de sus miembros (Emmerich *et al.*, 2009:207).

De esta forma, han esquivado la justicia civil por varias décadas, no obstante, la militarización del país ha puesto en evidencia el vacío legal para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, la funcionalidad de la policía civil está atravesada por la percepción de la ciudadanía que los ha considerado corruptos, asimismo su incapacidad para la resolución de los problemas de seguridad llevó a que las fuerzas militares los relevaran. Desde diciembre de 2006 el Estado mexicano ha desplegado aproximadamente 50 mil miembros del ejército para desempeñar funciones policiales en la “lucha contra el narcotráfico”. De ahí se originaron las 6 812 denuncias de violación de derechos humanos (DH) tanto de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar). De las cuales sólo se dieron 98 recomendaciones formales de la CNDH contra la Sedena. Por su parte, la Sedena ha expuesto que entre 2006 y 2012 condenaron ante tribunales militares a 38 soldados por abusos contra los DH, aun así 11 de las sentencias condenatorias pertenecen a casos ocurridos antes de 2006 “y al menos 19 de las 27 restantes están en proceso de ser recurridos. Por consiguiente, sólo hay confirmadas ocho sentencias condenatorias de militares por delitos de DH (ninguno de tortura) cometidos durante la administración del presidente Calderón” (Amnistía Internacional, 2012:24).

A diferencia de la Sedena y la Semar la policía civil se encuentra dispersa por todo el territorio, en sus tres niveles federal, estatal y municipal. En cuanto a la rendición de cuentas, éstas “son muy poco proclives a informar a sus superiores, a la sociedad o a la prensa, de sus actos y del manejo de presupuesto”, pues, “en el seno de los cuerpos policiales existen ‘hermandades’ que los controlan en la práctica y favorecen su autonomía” (Emmerich *et al.*, 2009:78).

Adicionalmente la información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) es escasamente conocida, puesto que la reservación está avalada en el artículo 13 de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).<sup>24</sup>

El desprendimiento entre la policía y la sociedad civil ha ocasionado la creación de grupos denominados de “autodefensa”. Desde otra posición las prácticas militares se encuentran en la discusión de las OSC nacionales e internacionales que plantean la justiciabilidad en el marco de los DH, esto ha dado que se esboce la posible modificación del artículo 57 del Código de Justicia Militar (*Gaceta Parlamentaria*, 2013). Por ello, el fortalecimiento de la rendición de cuentas es primordial para acotar el poder político de las instituciones gubernamentales, dar control a la ciudadanía es vital para efectuar cauces hacia el entendimiento común.

- Minimizar la corrupción

Las medidas para establecer planes que se enfoquen a combatir la corrupción “desde el ámbito administrativo interno del poder Ejecutivo”, se remontan a la década de 1980 con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), la cual se transformó en 1992 en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y en 2003 en la Secretaría de la Función Pública (SFP). Es importante señalar que a partir de la alternancia en 2000 se han concretado “60 reformas constitucionales en materia de transparencia, acceso a la información, control y fiscalización de los recursos en México” (Jaime, 2012:24). Entre las de mayor relevancia se encuentran:

- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

<sup>24</sup> Como se sabe, la información que puede proporcionar alguna institución gubernamental está enmarcada por la improcedencia tipificada en el artículo 57 de LFTAIPG. De este modo la filtración ha sido el elemento para conocer algunas anomalías.

- LFTAIPG y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- La creación de órganos de control interno (OIC) en la mayoría de las dependencias federales.
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas (Emmerich *et al.*, 2009:83).

Las diversas encuestas tanto internacionales como nacionales han tratado de dilucidar el problema “percepción” como no-representativas desde el punto en que no hay un análisis de la estructura institucional (INEGI, 2012b:22-23). En mi opinión, la evolución de la percepción también nos indica la aplicación de las políticas y programas. Desde este punto el tratamiento de la corrupción debe ir encaminado a mejorar la relación entre la ciudadanía y las instituciones políticas, de la rendición de cuentas a la promoción del derecho a la información, del control local al federal. La tarea es más abrumadora cuando tenemos en cuenta que aproximadamente 60% de los recursos son administrados y ejercidos por los gobiernos locales, esto nos induce a realizar análisis subnacionales (INEGI, 2012b:5).

En suma, la problemática de la corrupción no sólo puede ser resuelta a partir de un enfoque punitivo:

[es necesario] un mejor funcionamiento del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, en el combate a la pobreza, en la reducción de la desigualdad, en la provisión de infraestructura pública. Mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública *se trabaja* por el interés público, no habrá normas, instituciones ni sanciones suficientes para cambiar la percepción de los mexicanos respecto al combate a la corrupción (INEGI, 2012b:50).

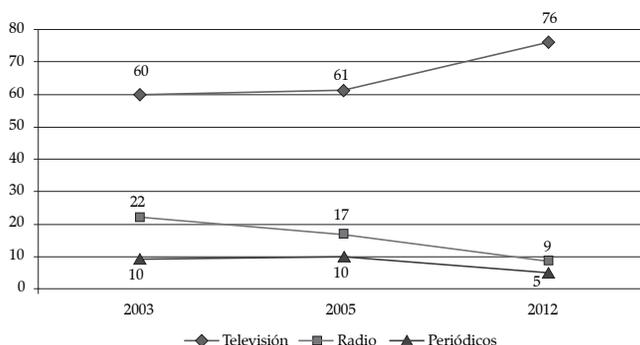
### c) *Sociedad civil y participación popular*

- Los medios de comunicación en la sociedad democrática

El acuerdo político de los tres principales candidatos a la Presidencia de 1994, fue un suceso que cambió el ámbito político. Por vez primera “la televisión transmitió los primeros debates entre los candidatos a la Presidencia, así como sus mítines de cierre de

campana, y la cobertura noticiosa fue en general más equilibrada que antes". A partir de ello se ha avanzado hacia una mayor libertad de información y opinión en los medios de comunicación y desde entonces el "Estado ha perdido capacidad de influencia y manejo sobre el ejercicio periodístico". A pesar de que algunos medios de comunicación "han hecho crecer la desconfianza que aleja al ciudadano de la política" (Emmerich *et al.*, 2009:89).

GRÁFICA 2  
*Medios de comunicación para informarse de la política*



Fuente: elaboración propia con base en la ENCUP 2003, 2005 y 2012.

Los valores democráticos no son la constante en los medios de comunicación y específicamente éstos se han ido constituyendo como representantes de sectores sociales, grupos, asociaciones y partidos que pueden pagar tiempo o espacio o que comparten intereses con las empresas mediáticas. Adicionalmente la extrema concentración ha dificultado el pluralismo, puesto que "sólo dos empresas contro-lan más del 70% de las estaciones de televisión, y trece empresas operan 80% de las estaciones radiales" (Emmerich *et al.*, 2009:91). A menara de contrapeso, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) ha establecido desde 2007 que las fuerzas políticas se deben abstener de contratar tiempo en radio y televisión y sólo el IFE podrá administrar los *spots*. En este sentido las elecciones de 2012 fueron las que tuvieron mayor equidad, pues, en noticieros de televisión (el principal medio para informarse de política) el porcentaje de número de menciones se

distribuyó de la siguiente forma: Peña Nieto (30%), Vázquez Mota (27%), AMLO (25%) y Quadri (18%) (Ugalde, 2013:136).

El papel de los medios de comunicación en México ha tenido un perfil bajo, pues “el periodismo de investigación sólo se ha desarrollado a últimas fechas” y si agregamos que uno de los elementos que se constituyeron para ejercer la crítica política son las intimidaciones, agresiones y asesinatos. La posibilidad para avanzar a una buena calidad democrática quedaría fragmentada (Emmerich *et al.*, 2009:211).

- Participación política

El problema de la democracia representativa ha estado situado en la participación política de los ciudadanos y en México esto se complejiza cuando tenemos el antecedente del partido de Estado. “Aunque ha aumentado en los últimos 15 años, falta mucho para lograr una amplia y activa participación ciudadana en la vida pública” (Emmerich *et al.*, 2009:95). De esta forma el involucramiento civil ha tratado, en las últimas décadas, de atender las necesidades de los grupos vulnerables y fomentar planes para resolver la crisis ambiental, sin embargo, la participación está limitada por la falta de cultura cívica (León y Calvillo, 2013).

Las leyes de participación ciudadana sólo contemplan el “plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública” (Emmerich *et al.*, 2009:95). Es decir, el ciudadano sólo tiene la opción para participar en espacios locales, mientras las decisiones que afectan a gran escala, por antonomasia las políticas sociales y económicas, aún se siguen decidiendo por un número reducido de personas. Si consideramos que alrededor del 44% de la ciudadanía le resulta difícil organizarse por una causa común, lógicamente la posibilidad para que se concrete el control directo sería utópica. Sin duda alguna, la cuestión fundamental que puede plantearse es la concerniente a la asociación política. Al mismo tiempo las OSC están en una gran desproporcionalidad entre entidades federativas. Según el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC), se han identificado 21 192 organizaciones, de las cuales 41% (8 642), se concentra en el Distrito Federal, Estado de México,

Oaxaca y Veracruz. El Distrito Federal es el que aglutina mayor número de organizaciones con 4 318 (20%). “En contraste, los cuatro estados con menor número de OSC en el país son Baja California Sur, Campeche, Colima y Nayarit, que suman 701 entes (3.3%)” (Emmerich *et al.*, 2009:95).

El 30 de agosto en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó el Decreto mediante el cual se aprobó el *Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2013-2018*. Entre algunas de sus líneas de acción se encuentran: articular los tratados internacionales al nivel federal para proteger los derechos humanos de las mujeres, evitar la discriminación, promover la paridad e incluir a mujeres indígenas en la toma de decisiones, fomentar la construcción de ciudadanía y el cambio social y cultural para la igualdad de género, adicionalmente impulsar políticas en los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, la participación de las mujeres en cargos públicos se encuentra en una situación crítica.

La participación de mujeres en cargos públicos en 2013 ha ido en ascenso, como en la Cámara de Diputados, donde habían ocupado 184 (37%) curules y 42 (33%) en la de Senadores. En contraposición, en las presidencias municipales apenas han alcanzado 6.9%. Adicionalmente, en los puestos directivos superiores, las mujeres no superan el 24%. “En cuanto al Ejecutivo Federal, en los mandos medios y superiores representan apenas 35.5% y se concentran en la más baja jerarquía (subdirectoradas, jefas de departamento, enlaces)”. La representación femenina en las entidades federativas en puestos de alta dirección ha oscilado en 14.6%. En la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo 2 de los 11 ministros son mujeres (Proigualdad, 2013-2018).

Pero si bien en la Constitución se establece que todos los grupos pueden acceder a los cargos públicos, la dinámica social lo contradice. El desequilibrio entre hombres y mujeres para acceder a cargos públicos, la desventaja de hablar otro idioma, no tener asegurado el “mínimo” de derechos son algunas de las trabas para confirmarlo. En este modo, la posibilidad de generar una participación activa que se oriente a la resolución de problemas locales y federales, todavía se localiza en una incipiente construcción.

- Capacidad de respuesta del gobierno

De manera concreta, “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”. El Ejecutivo solamente está obligado a efectuar consultas no vinculantes para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, pero recientemente se han debatido en el ámbito público: la reforma a la Ley de Radio y Televisión, la reforma electoral de 2007, las reformas de justicia y sector petrolero en 2008. Además, en las constituciones u ordenamientos locales la contemplación del plebiscito es un instrumento escasamente usado (Emmerich, 2009:101).

Es necesario hacer notar que el ciudadano común no puede dialogar o dar puntos de vista a sus representantes, los cuales han utilizado financiamiento que les proporcionan para “establecer módulos de atención ciudadana que funcionan más como oficinas de gestoría y quejas que como un vínculo entre el legislador y su distrito”. El acceso al gobierno depende en alguna medida a las afinidades ideológicas y los contactos personales. De esta forma se puede explicar la capacidad de acceso de sectores organizados como los empresarios, sindicatos y movimientos sociales (Emmerich *et al.*, 2009:213).

Ahora regresemos a la posibilidad de acceso a los servicios públicos; como ya se mencionó, en México éstos carecen de calidad.

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 (Emmerich *et al.*, 2009:104).

En consecuencia, 36% de la ciudadanía considera que el Estado puede solucionar los problemas imperantes en el ámbito público.

- Descentralización

En México el federalismo ha implantado una forma de relación precisa en los tres niveles de gobierno. En el federal la centralidad ha

propiciado que los estados reclamen facultades y responsabilidades que en la práctica no pueden concretar por la falta de recursos. “La situación es más grave para los gobiernos municipales, ya que dependen tanto de su estado como del gobierno federal” (Emmerich *et al.*, 2009:214). Adicionalmente podría decir que una de las razones por la cual la descentralización de las funciones todavía no es un hecho, es por la debilidad de las instituciones recaudatorias y administrativas.<sup>25</sup>

En el papel las entidades federativas y los municipios cuentan con elecciones regulares (no puedo asegurar si son limpias), criterios de apertura como la rendición de cuentas de informes periódicos, los cuales están articulados por medio de *i*) resultados de desempeño de los administradores y de programas de gobierno; y *ii*) manejo de recursos con base en presupuestos públicos debidamente autorizados (Emmerich *et al.*, 2009:112). Sin embargo, en la práctica la lógica cambia y se observa que la fiscalización de los recursos es insuficiente ante las anomalías.

[Asimismo, se ha insistido 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 (Emmerich *et al.*, 2009:112).

#### *d) La democracia de las fronteras del Estado*

- Dimensiones internacionales de la democracia

México ha estado “históricamente sujeto a condicionamientos externos de consideración, aunque su política exterior se ha orientado

<sup>25</sup> El problema de la descentralización también se articula con la rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales, en los cuales la información es demasiado escasa.

con cierta eficacia a limitarlos. Por su frecuencia y magnitud, las principales presiones provienen de Estados Unidos”. En el pasado la intervención estadounidense estaba focalizada a “declarar una guerra abierta”, en cambio en la actualidad ésta se ha desplazado al control económico (Emmerich, 2009:115).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha provocado la especulación con los alimentos, el alza de precios y el dominio de empresas agroalimentarias, repercutiendo esencialmente a la crisis alimentaria por la cual pasan las zonas rurales de México (Burstein, 2007). Además, se perdió el equilibrio entrópico, desatando otros problemas como: erosión, sequías, heladas e inundaciones que se vieron reflejadas en la disminución de áreas cultivables. Esto se traduce en la no garantía del sistema de derechos de todos los ciudadanos, pues no tener un mercado dinámico eleva los precios de la canasta básica y por consiguiente ha afectado a los residentes de las ciudades.

En cuanto a la presencia de México en los pactos internacionales, ésta se ha multiplicado y diversificando, aunque todavía no se puede hablar del ejercicio pleno del sistema de derechos en el territorio, puesto que las violaciones de DH a los migrantes centroamericanos son el resultado de un débil estado de derecho, avalado y reproducido por las autoridades responsables de impartir y procurar la justicia, ya que tan sólo en un semestre de 2010 se detectaron, según la CNDH, aproximadamente 11 mil secuestros a migrantes.

#### A MODO DE COCLUSIÓN [DEMOCRACIA: UTOPIA O REALIDAD]

La historia de la democracia en México indica la perpetua transformación de las reglas y deja entrever la “incipiente” construcción de las condiciones institucionales. Precisamente ubicar las dificultades lleva a reconocer lo políticamente existente, la no apropiación de los derechos, la crisis del sistema de partidos, los espacios vacíos en donde la corrupción se instala. Esto es, sin lugar a dudas la problemática de las democracias es vincular los ideales con las prácticas cotidianas, multiplicando los canales de participación que proporcionen a la ciudadanía herramientas para el escrutinio de las políticas. Si esa es la dirección, los análisis empíricos introducen lo faltante y permiten reflexionar sobre los procesos políticos.

La analítica de la democracia sitúa a las diversas metodologías tanto cuantitativas y cualitativas a establecer determinado número de variables que permitan construir contenidos, formas e instrumentos para el perfeccionamiento institucional. Las críticas sobre si en México existe la democracia<sup>26</sup> se han difuminado e intercambiado por la calidad de las políticas, de los derechos y de los procedimientos. En estos momentos la situación remarca la emergencia de perfilar lo existente y dejar a un lado las grandes discusiones teóricas. Para ello la definición de la democracia tiene características mínimas (control popular e igualdad), para abordar un estudio empírico, el cual puede ser modificado y alterado para engrosar los análisis.

El fracaso latente de nuestras democracias es construir herramientas y que éstas no sean útiles para la ciudadanía o sean complicadas para apropiárselas. En México el problema se desborda cuando se observan que las plataformas informativas, los marcos normativos y de políticas creados para incorporar las demandas sociales y ciudadanas están desarticulados con el contexto nacional. En mayor medida la capacidad de la ciudadanía está determinada a la participación electoral creando vacíos en cuanto al escrutinio de las acciones del Estado (el IFAI es una broma). El federalismo que tenemos actualmente no es una política consensada entre los tres niveles de gobierno sino una táctica demagógica, la cual puede ser constatada por la falta de información y rendición de cuentas de las instituciones políticas de las entidades federativas. Debido a tal abandono de la cultura democrática, la consolidación de la eficiencia y efectividad es una utopía y en algunos casos existe la imposibilidad de no ciudadanía para sectores vulnerables y excluidos.

El marco democrático que es utilizado en las elecciones no se ha puesto en práctica o expandido en áreas donde se necesita fortalecer los procesos democráticos (en lo social y lo económico y dicho sea de paso nunca sucederá). El primer problema identificado sería construir una ciudadanía plena e integral<sup>27</sup> para el control popular,

<sup>26</sup> Sin embargo, hay un elemento que sobresale, pues en 2012 a los mexicanos los cuestionaron sobre si el tipo de gobierno era más autoritario que democrático, lo interesante fue constatar que 44% contestó estar de acuerdo por el matiz de autoritarismo.

<sup>27</sup> Ciudadanía social, civil, política y étnica.

y posiblemente organizar redes de las OSC. Esta situación apunta a fortalecer los controles de rendición de cuentas transversal<sup>28</sup> e información actualizada de los tres niveles de gobierno.<sup>29</sup> La arena democrática se debe perfilar a las instituciones que usualmente no han sido consideradas para el escrutinio público como el ejército y las autoridades de procuración e impartición de justicia, donde la falta de información oportuna ha incluido a la corrupción como fuente de la resolución de problemas.

El principio de igualdad y control popular no tiene que ser abandonado por el problema del debilitamiento de las fuerzas políticas. Conviene prescindir de elementos teóricos<sup>30</sup> cuando éstos no son adaptables a lo políticamente existente y se puede perfilar la consolidación de la calidad democrática por medio de actores emergentes. Las OSC y la ciudadanía serían una vía. Pero, cabe mencionar que esta alternativa no puede concretarse por los innumerables rezagos vinculados a la operatividad y funcionamiento de las OSC; aunado al déficit de construcción de ciudadanía. Lo anterior sólo son conjeturas de la dinámica política y, sin duda, la historia revelará el pasaje encauzado por la democracia mexicana.

La pluralidad política, social y cultural de México pretende reconocer la viabilidad de otros caminos democráticos. Las elecciones y el derecho político como lo es el voto se han consolidado y aunque la “compra de votos” aún está en el centro de las discusiones, lo cierto es que en los últimos 20 años la calidad electoral es una de las áreas en donde hay avances. En cambio, el descuido y despreocupación por el cúmulo de derechos ha intensificado problemas sociales en sectores específicos. De esta forma la imagen negativa del Estado de derecho presenta un retroceso para la democracia y un impedimento para relacionar las demandas en la Constitución política.

<sup>28</sup> Rendición de cuentas horizontal y vertical.

<sup>29</sup> En la actualidad existen organismos descentralizados como el INEGI y el IFE que proporcionan información, sin embargo, éstos tienen problemas para sistematizar la información de las entidades federativas.

<sup>30</sup> Es conocido que entre los teóricos e historiadores políticos la exaltación de los partidos políticos como el elemento central de la democracia, pero reflexionar sobre las particularidades del sistema político mexicano pone en el centro a la ciudadanía y las OSC como la respuesta del pleno ejercicio de los derechos de todas las personas.

La relación por la cual están ligados los derechos invita a reflexionar sobre lo crucial que es la rendición de cuentas. No tener gobiernos con información veraz y actualizada es un impedimento para exigir y crear resoluciones concretas y eficaces. En México lo podemos comprobar con la implementación y viabilidad de las reformas y políticas aprobadas a lo largo de las décadas. Los avances están puestos en duda por la inequidad social, de género y étnico, un problema demasiado complejo cuando se trata de vincular a la política con la ciudadanía. Infundir el análisis de la calidad de la democracia es tratar de democratizar instituciones que siguen acrecentando la ineficacia y la corrupción entre sus prácticas cotidianas (principalmente en los estados y ni mencionar a los municipios).

En la actualidad, el análisis de la calidad de la democracia es criticado por ser una evaluación entre “consumidores” que califican un servicio, pero la aproximación de crear y construir gobiernos lo “más” democráticos posibles es llevar el escrutinio hasta límites impensables. Por su parte, el equipo de la *Situación de la democracia en México* dio una valoración de 3.14 en el informe sintético, pero alcanza 3.26 (“a medias”) contemplando las 99 preguntas o puntos específicos. En el caso de este escrito, sólo contextualicé algunos apartados que necesitaban una relectura; en mi opinión lo importante no es la valoración sino debatir los elementos en los cuales México todavía presenta rezagos importantes para construir una democracia para y del pueblo.

La calidad de la democracia en México es utópica porque no se adscribe totalmente a las dimensiones teóricas propuestas por Sartori, Panebianco, Dahl, Bobbio, Habermas, Marx y es una realidad si observamos en la *real politik* avances en instituciones que canalizan reformas y leyes que adscriben derechos a los ciudadanos. No obstante, en un balance justo, si es que esto es posible, aún faltan demasiados temas por atender; es claro que las metodologías para medir la calidad de la democracia son un hecho, sin embargo, la realidad manifiesta que la pobreza, el rezago social, el aumento de horas de trabajo, el acceso a servicios están por debajo de la media; en pocas palabras, la calidad de vida está a la baja.

## BIBLIOGRAFÍA

- Amnistía Internacional (2012), *Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*, Madrid, Amnistía Internacional.
- Bobbio, Norberto (1986), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1987), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Borja, Rodrigo (2012), “La democracia tridimensional”, en Daniel Zovatto y Marco Herrera (eds.), *Memoria II Foro Internacional de Santo Domingo*, Costa Rica, IDEA-Internacional.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) (2011), *Encuesta nacional sobre discriminación en México, 2010*.
- Burstein, John (2007), *Comercio agrícola México-Estados Unidos y la pobreza rural en México*, Estados Unidos IDEA, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 19 de julio de 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2012), *Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios*.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (2013), *Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2012*.
- Dahl, Robert (1999), *La democracia. Una guía para ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- (2009), *La poliarquía: participación y oposición*, México, Tecnos.
- Emmerich, Gustavo (2009a), “Informe sobre la democracia en México”, *Araucaria*, núm. 21, 2009, vol. 11.
- *et al.* (2009), *La situación de la democracia en México*, México, UAM-Xochimilco.
- Freedom House (2013), “Freedom in the world 2013: Democratic breakthroughs in the balance. Selected data from Freedom House’s annual survey of political rights and civil liberties” [<http://www.freedomhouse.org/>], fecha de consulta: 14 de agosto de 2013.
- Gaceta parlamentaria*, núm. 3846, año XVI.
- González, Pablo (1965), *La democracia en México*, México, Era.
- Gómez, Silvia *et al.* (2012), *Informe de la Encuesta “La cultura política de los jóvenes en México” para el Instituto Federal Electoral*, México, Colmex.
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), (2009), “Evaluar la calidad de la democracia”, Guía práctica.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2012) “Información sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. Recepción de sobres voto por

- país, fecha, entidad federativa y distrito electoral y resultados de la votación emitida desde el extranjero [[http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Voto\\_de\\_los\\_mexicanos\\_residentes\\_en\\_el\\_extranjero/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Voto_de_los_mexicanos_residentes_en_el_extranjero/)].
- Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2011), *Censo de Población y Vivienda 2010*, "Tabulados del cuestionario básico" [<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302&s=est>].
- INEGI (2012a), *Estadísticas a propósito del día Internacional de los pueblos indígenas* [[www.inegi.org.mx/.../estadisticas/.../juventud0.doc](http://www.inegi.org.mx/.../estadisticas/.../juventud0.doc)], fecha de consulta: 26 de diciembre de 2012.
- (2012b), *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe)*, "Tabulados básicos 2012" [<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>], fecha de consulta: 19 de agosto de 2013.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), "Comunicado de prensa", núm. 25, 30 de abril de 2013.
- Jaime Edna *et al.* (2012), "Rendición de cuentas y combate a la corrupción: retos y desafíos", *Cuaderno sobre rendición de Cuentas 6*, México, Secretaría de la Función Pública.
- Kelsen, Hans (1977), *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor.
- Lechner, Norbert (1988), *Los patios interiores de la democracia*, Chile, Flasco.
- León, Alfonso (2010), *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*, México, UAM.
- León y Calvillo (2013), "Caracterización de las organizaciones de la sociedad civil que promueven el desarrollo social", *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, "Cambio climático y desarrollo sustentable", año 14, núm. 27, segundo semestre, México, UAM-Xochimilco.
- Llanos, Beatriz (2013), "A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo", en Beatriz Llanos (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Comisión Interamericana de Mujeres, pp. 17-46.
- Merino, Mauricio (2012), *La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*, México, Wilson Center.
- Meyer, Lorenzo (1977), "Historical Roots of the Authoritarian State in Mexico", en J. Reyna y R. Weinert, (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Philadelphia, Pennsylvania, ISHI.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018.

- Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (Proigualdad), 2013-2018.
- Rico, Víctor (2012), "De una concepción minimalista a una concepción integral de la democracia", en Daniel Zovatto y Marco Herrera (eds.), *Memoria II Foro Internacional de Santo Domingo*.
- Schmitt, Carl (1990), "Prefacio", *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos.
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2007* [<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2013.
- , *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2012*, [<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>], fecha de consulta: 20 de agosto de 2013.
- Segob (2012), *Encuesta nacional sobre cultura política y prácticas ciudadanas* (ENCUP) [[http://encup.gob.mx/es/Encup/Bases\\_de\\_datos\\_2012](http://encup.gob.mx/es/Encup/Bases_de_datos_2012)], fecha de consulta: 23 de agosto de 2013.
- Sierra, Jorge (2013), *Resultados de la encuesta entre periodistas y bloggers mexicanos*, ICFJ Knight International Journalism Fellow/ Freedom House.
- Transparencia Mexicana [<http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/>].
- Ugalde, Carlos (2013), "Clientelismo electoral: coacción y compra del voto en México", en *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias/Integralia Consultores.
- Valdés, Leonardo (22 de julio de 2013), "Hacia otro modelo de fiscalización", *El Universal* [<http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/07/65668.php>].
- Velasco, Ernesto (2011), "Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?", *Cuaderno sobre rendición de cuentas 3*, México, Secretaría de la Función Pública.
- Woldenberg, José (2012), *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México.
- , Ricardo Becerra y Pedro Salazar (1997), *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2008), *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y arena.