

La democracia en México: ciudadana y derechos humanos

*Emilio Álvarez Icaza L.**

Introducción

A una década del inicio del siglo XXI, encontramos una América Latina integrada por gobiernos elegidos mediante el voto popular, consecuencia de los importantes avances de representación y participación ciudadana en la esfera política. A pesar de estos trascendentes procesos de democratización y el fin de las dictaduras, hoy en día persisten la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas.

“En América Latina, esas desigualdades se reflejan en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, el 10% más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, el 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más del 13% del ingreso)”¹.

Esta situación genera preocupación “sobre la ‘calidad y la baja intensidad’ de nuestras democracias, sobre la fragilidad de sus instituciones y autoridades, las consecuencias de la persistencia en la miseria de millones de seres humanos, el también fuerte distanciamiento crítico de los ciudadanos respecto a los partidos y a los políticos. La nueva cultura de los derechos humanos, que se arraigó como una de las claves

* Mexicano. Licenciado en Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México; Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Secretario General de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ex Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México.

1 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009, pág. 14.

identificadorias de las luchas populares contra las dictaduras y que estuvo en la base de la creciente exigencia para la profundización de los procesos de justicia transicional, no ha terminado de proyectarse en el terreno de los modelos de desarrollo ni de las políticas públicas en la región”².

Este documento tiene el objetivo de contribuir a la iniciativa del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), que busca identificar los principales retos y condiciones de la democracia en México, el Caribe, Centroamérica y el Cono Sur. En particular se centra en las características del proceso mexicano y tiene como referencia el proceso regional.

Para ello, nuestro análisis se desarrolla a partir de las siguientes preguntas: ¿cómo hacer política hoy, en el marco de sociedades en donde el Estado ya no es lo que era ni puede hacer lo que hacía? ¿Qué modelo de relación entre instituciones políticas y sociedad civil y entre democracia y derechos humanos debe promoverse desde la realidad actual? ¿Participan los pobres en la política? Más aún, ¿tienen derechos de participación desde su dignidad y colectividad?

A fin de responder a estas preguntas tomaré como base conceptual el contenido del documento de trabajo “Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”³ elaborado por el IIDH, así como los conceptos contruidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en torno a los nuevos términos del ejercicio de ciudadanía. En ellos se propone avanzar de una democracia cuyo sujeto es el elector, a una en la que el sujeto es la y el ciudadano que tienen derechos y deberes expandidos en el campo político, civil y social⁴.

Hoy todavía existen diversos retos por vencer a fin de transitar de una democracia electoral hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos⁵ que permita el empoderamiento y

2 Caetano, Gerardo, “Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”, documento de trabajo. IIDH agosto de 2010, pág. 1.

3 Ibídem.

4 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina...* pág. 14.

5 Se trata de una **ciudadanía integral** que implica: *ciudadanía civil*, que se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho

desarrollo de quienes viven en una situación de vulnerabilidad por sus condiciones de pobreza y falta de oportunidades, y en donde el pleno ejercicio de los derechos humanos sea una realidad para todas las personas.

Esta base conceptual se complementa con otros autores, así como con datos y encuestas que contribuyen a ilustrar las percepciones y actitudes que las y los mexicanos tienen respecto al sistema político y las instituciones que conforman la democracia en México. Incluyo también el contexto que puede llegar a influir y modificar dichas tendencias, con la finalidad de ofrecer algunos elementos para atender los cuestionamientos originales, que difícilmente se podrán atender de manera exhaustiva dadas la naturaleza y extensión de este trabajo.

1. Marco de referencia

Durante más de 70 años el sistema de instituciones y prácticas políticas en México se inscribió en un régimen autoritario que reducía las posibilidades de participar políticamente más allá de los canales controlados corporativamente, los que limitaban la disponibilidad de espacios públicos auténticos en donde pudieran converger la ciudadanía y las autoridades públicas para la discusión y resolución conjunta de los problemas colectivos.

El papel de la sociedad civil en la toma de decisiones era delimitado y el ejercicio de los derechos humanos mostró límites y deficiencias reales, además de que internamente estuvo ausente de la agenda pública, aunque se implementó una política internacional enérgica y proactiva al respecto, sobre todo ante los regímenes dictatoriales en América Latina y el Caribe. A pesar de esto, no faltaron esfuerzos ciudadanos por generar zonas fuera del control corporativo gubernamental y en favor del reconocimiento y ejercicio de los derechos y libertades fundamentales⁶.

a la propiedad y a establecer contratos válidos; *ciudadanía política*, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros, y *ciudadanía social*, que abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Ibídem, pág. 16.

6 Cfr. Reygadas, Rafael, *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. Impretei, México, 2004.

Así, desde las primeras movilizaciones independientes de la sociedad mexicana en los años cincuenta y sesenta, es posible identificar de manera implícita las exigencias por el reconocimiento de los derechos humanos como una condición para el ejercicio libre y democrático de la política en el país.

Durante las décadas de los sesenta y setenta el movimiento de los derechos humanos se centró básicamente en las acciones de sobrevivencia y resistencia social y en contra de las detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales que llevaba a cabo el Estado para enfrentar la disidencia política. Durante esta etapa, si bien era sumamente complicado distinguir entre las diferencias ideológicas y la comisión de delitos, también era muy complejo garantizar condiciones plenas de debido proceso y acceso equitativo a la justicia.

La crisis económica registrada durante la década de los ochenta, los sentimientos de solidaridad surgidos a raíz de los sismos de 1985, así como movimientos sociales y electorales en el sur y norte del país, incidieron en el fortalecimiento de reivindicaciones de carácter laboral, vivienda y aquéllas relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos⁷.

Poco a poco creció la actividad de un nutrido grupo de nuevas organizaciones civiles, cuyas demandas se dirigieron hacia el desarrollo político y social, los derechos humanos, la educación, la formación cívica, el combate a la tortura, el debido proceso en el ámbito judicial y la rendición de cuentas. Su objetivo fue fortalecer la presencia de la sociedad civil en la vida pública a través de la corresponsabilidad social, la orientación de políticas gubernamentales y la ampliación del catálogo de derechos, desde los civiles y políticos, hasta los económicos, sociales, culturales y ambientales⁸. Aunado a esto, se desplegaron y consolidaron distintos movimientos con agendas y visiones específicas, tales como los movimientos feminista, indígena, de las personas con discapacidad, infancia y juventud y otros.

7 Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Para entender los derechos humanos en México*. Nostra Ediciones, México, 2009, pág. 44.

8 Reygadas, Rafael, *Abriendo veredas, iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles...*

En la década de los noventa, la participación de la sociedad civil organizada empezó a encontrar signos de apertura y desarrollo institucional, además logró mayor incidencia. Entre los ejemplos cabe destacar los procesos de observación electoral, las acciones a favor de los derechos humanos con incidencia internacional, así como los movimientos indígenas y de deudores. Todo esto en medio de un contexto de movilizaciones sociales y reformas políticas para disputar y acceder al poder público.

La democracia mexicana ha vivido un gradual proceso de liberalización política, apertura institucional y reconocimiento de distintos derechos, con limitaciones en la organización social autónoma, la formación de nuevos actores y el impulso de un espacio público no estatal. En México simbólicamente se pasó de la protesta de los sesenta y setenta a la protesta-propuesta y la construcción-implementación de los principios democráticos a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI⁹.

Fue hasta las elecciones presidenciales del 2 de julio del 2000 cuando por primera vez, después de siete décadas, triunfó un partido diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), a través de lo que se consideró las primeras elecciones realmente democráticas en el país. De esta manera, se consolidó una etapa fundamental en lo que se consideró la transición a la democracia.

Este hecho fue de gran trascendencia, pues fue el resultado de órganos electorales autónomos nuevos que permitieron y legitimaron la pluralidad de la representación popular en las cámaras de Diputados y Senadores, y la alternancia en la Presidencia de la República y en otros niveles de gobierno. Es decir, la pluralidad política empezó a tomar carta de naturalización. Sin embargo, el PRI mantuvo espacios de poder en diversas entidades federativas y en corporaciones importantes para el control político de amplios sectores sociales, tales como algunos sindicatos y organizaciones campesinas y populares. También se dio el caso de actores sociales que se separaron de las viejas estructuras corporativas del PRI, aunque sin que se transformaran las condiciones reales de poder, como en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

9 Álvarez Icaza Longoria, Emilio, *Para entender los derechos humanos en México...* pág. 46.

En esta búsqueda constante por alcanzar la consolidación democrática en el país, al igual que en otras democracias latinoamericanas, ha habido avances en lo que respecta al ámbito electoral, no exentos de conflictos. Sin embargo, aún no se logra trascender hacia una ciudadanía fortalecida en el pleno goce de sus derechos. Queda así una gran proporción de la población reducida a un conjunto de actores que aún no cuentan con las condiciones suficientes para ello.

A diez años de la alternancia se observan límites reales a la transición democrática, incluso en algunos ámbitos donde persisten francas dinámicas de estancamiento e incluso retroceso, sobre todo en lo que se refiere al ejercicio de los derechos económicos y sociales, o a fenómenos de concentración de poder a nivel estatal que impiden avances en derechos civiles y políticos (los casos de los estados de Puebla, Oaxaca y Veracruz son sólo algunos ejemplos).

De ahí la relevancia de que la participación de las personas en el espacio público no se reduzca a la participación para la representación política a través del sufragio. Son necesarias las acciones afirmativas tendientes a reivindicar y ampliar el catálogo de derechos. De esta manera, “el concepto de ciudadanía nos sirve como una herramienta para vincular las formas de la política y sus resultados o finalidades”¹⁰.

2. Democracia, ciudadanía y derechos humanos

Para Norberto Bobbio, la democracia no se limita a un conjunto de reglas procesales, sino que es una forma de entenderse y relacionarse con los otros¹¹. Esta concepción se presenta como un sistema de relaciones humanas que se centra en el ejercicio de derechos y responsabilidades sociales. La fuerza de toda democracia depende de las virtudes de sus ciudadanas y ciudadanos, es una construcción humana, su vigor y supervivencia dependen de la inteligencia y voluntad de sus miembros¹².

10 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina...* pág. 16.

11 Cfr. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

12 Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 16. Instituto Federal Electoral, México, 2001, pág. 9.

Para el PNUD, la democracia contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado. Asimismo, es la forma de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger las diversas identidades de comunidades locales y regionales¹³.

De esta manera, la noción de ciudadanía adquiere su significado teórico y práctico en el marco de la democracia, en donde los individuos son libres, racionales e iguales ante la ley y están en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito público; “no es el súbdito que calla y obedece, es sujeto que piensa, discute, habla y decide. No es cosa sino agente, es motor de la vida colectiva”¹⁴.

Al respecto, el PNUD ha establecido cuatro elementos fundamentales de la democracia: a) el ser humano es un sujeto portador de derechos – autónomo, razonable y responsable; b) es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; c) hay elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, así como reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno, y d) es una experiencia histórica particular que debe ser entendida y evaluada en su contexto¹⁵.

“A nivel de teoría, el concepto de ciudadanía está vinculado a las exigencias de justicia y de pertenencia, de posesión y ejercicio de derechos y de dimensión personal-comunitaria. La ciudadanía tiende a asociarse a la idea de derechos individuales y a la noción de vínculo con un nosotros particularizado desde la experiencia cotidiana. No se trata solamente de un estatuto legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades, sino que es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política”¹⁶.

13 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Argentina, 2004, pág. 51.

14 Silva-Herzog Márquez, Jesús J., *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 9. Instituto Federal Electoral, México, 1996, pág. 19.

15 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...* págs. 51 y 52.

16 Caetano, Gerardo, “Pobreza y derechos humanos, cambios en la ciudadanía y nuevas democracias en América Latina”... pág. 3.

Estos aspectos son de gran relevancia porque no sólo permiten distinguir una democracia electoral de una democracia de ciudadanas y ciudadanos, sino que son herramientas para evaluar el grado de desarrollo de ambas y, con ello, la calidad y sustentabilidad de toda supuesta democracia.

Desde esta perspectiva, el desarrollo democrático también implica observar los déficits sociales. La pobreza y la desigualdad son déficits democráticos que al ser atacados y eliminados, abonan a la sustentabilidad democrática¹⁷.

En la democracia, la ciudadanía no solamente representa el estatus jurídico que define el ámbito de acción de las personas en el espacio de lo público (a partir de su pertenencia a un Estado, de su vinculación con un territorio o por condiciones normativas de carácter particular) sino que, además, configura una situación que es producto de un proceso histórico, en el que se construye un catálogo de derechos a partir de condiciones de reconocimiento en la sociedad.

En la medida en que las y los ciudadanos se asumen como sujetos con derechos y obligaciones, cualesquiera que sean sus circunstancias sociales y económicas, tienen posibilidades de ejercer los mismos derechos que los demás dentro de una ciudadanía democrática. Esta conciencia hace posible la construcción de una sociedad plural, diversa e incluyente.

A inicios del siglo XXI asistimos a la transformación de los términos en que se concibe y ejerce la ciudadanía, desde lo que Luigi Ferrajoli define como homologación jurídica de las diferencias – categoría que uniforme e integra a las personas bajo una abstracta afirmación de igualdad – a un concepto en donde el reconocimiento de la diferencia y la expansión de derechos constituyen normas de convivencia imprescindibles¹⁸.

Por otra parte, la ciudadanía democrática requiere agentes formados e informados sobre los asuntos públicos y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que

17 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...* p'gs. 51 y 52.

18 Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías. La Ley del más Débil*. Editorial Trotta, Madrid, 2006, pág.75.

las autoridades deben seguir. Necesita que – como quienes participan en las organizaciones de la sociedad civil (OSC) – estos agentes busquen mayor autonomía en el espacio público y, por medio de la participación ciudadana, exijan la efectividad en el ejercicio de sus derechos humanos.

Para que exista esta ciudadanía plena también es requisito que *de facto* exista igualdad entre hombres y mujeres, lo que implica una transformación cultural en los espacios públicos y privados para evitar la generación de relaciones de desigualdad debido al género o condición social. Si la precondition de la democracia es el ejercicio igualitario de las libertades, una sociedad democrática debe favorecer la abolición de dinámicas que mantienen la desigualdad entre las personas que cuestionan la supuesta neutralidad de la ciudadanía¹⁹.

En este sentido, son relevantes las reflexiones de Touraine, en las que plantea que, si bien anteriormente lo sueños democráticos incluían la participación directa y, más tarde, mecanismos que permitieran la representación de los diversos intereses sociales, ahora la aspiración es una democracia de garantías, protectora de derechos sobre la base de la dignidad del ser humano, con individuos que defienden su derecho a ser sujetos²⁰.

Así, una plena ciudadanía exige procurar por la realización de todos los derechos humanos de cada persona, a fin de garantizar mejores condiciones de dignidad y bienestar colectivo. De manera que no basta la igualdad ante la ley, se requiere generar condiciones de igualdad y equidad en el ejercicio de los derechos humanos y que las debilidades estructurales de nuestras democracias sean superadas, no reproducidas por un entorno social y jurídico donde la ley es ineficiente e insuficiente para garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos para todos y todas.

Parte de este entendimiento pasa por enfrentar las condiciones de desigualdad estructural que genera la

19 Serret, Estela, *Género y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática no. 23. Instituto Federal Electoral, México, 2004, págs. 45-49.

20 Touraine, Alan, *¿Podremos vivir juntos?* Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

discriminación, donde por el color de la piel, el sexo, la edad, el estrato socioeconómico, la religión o ideología, la orientación o preferencia sexual u otra característica, condición o atributo de las personas, se ejercen los derechos en condición de desigualdad. De hecho, basado en el principio de progresividad, se habla ya del derecho a la no discriminación para enfrentar esta compleja situación. De hecho se reconoce que lo único en que todos y todas somos iguales es precisamente en nuestra diferencia, pues no existe persona igual a otra, de manera que nuestra igualdad radica precisamente en nuestra diferencia y condición de dignidad y poseedores y poseedoras de derechos.

Justamente por esto es que ahora toma particular fuerza la pertinencia de vincular política pública y derechos humanos como la forma específica para dotar de contenido a los regímenes democráticos, y de concretar y hacer realidad el ejercicio de derechos para la población, como contenido mismo de un régimen democrático.

3. El ejercicio de la ciudadanía en México

A partir del marco anterior, se presentan a continuación algunas de las características de la evolución de la democracia en México con base en las tres dimensiones de ciudadanía mencionadas por el PNUD – ciudadanía política, ciudadanía civil y ciudadanía social²¹. Debe considerarse que no se deja de considerar la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, por lo que sólo se trata de una clasificación analítica a fin de ayudar a procesar información, reconociendo de antemano los límites que puede generar esta aproximación.

A diez años de iniciada la alternancia en el gobierno federal, lo que se ha llamado la transición a la democracia, reconociendo avances, simultáneamente se muestran severas deficiencias y grandes pendientes. En los últimos años diversas encuestas y estudios de opinión pública revelan una fuerte crítica contra las instituciones fundamentales de la democracia y las entidades públicas de servicio.

21 PNUD, *La democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos...* pág. 33 y ss.

- a) Para hablar de la **ciudadanía política**, uno de los ejes centrales de la consolidación democrática en México ha tenido su centro en los procesos electorales, lo que en parte se explica por la existencia de un régimen que no conoció cambios políticos de gobierno en más de siete décadas. Este fenómeno pudo generar incluso un sobredimensionamiento de la democracia electoral; los excesivos costos económicos son sólo un indicador de ello²².

En el caso de México, esta dimensión de la ciudadanía enfrenta riesgos significativos. El conflicto electoral del año 2006 representó un fuerte descalabro en este proceso de consolidación de la democracia electoral y en el ejercicio de los derechos políticos. De hecho, el regreso de la desconfianza en los procesos electorales y su posterior disputa inicia en el año 2003 con la elección de los integrantes del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) por parte de la Cámara de Diputados.

Así, resulta relevante la percepción negativa de las y los mexicanos, ya que si en estos momentos se realizaran elecciones, sólo uno de cada cinco (21%) opina que serían “muy” limpias, el doble de ese grupo (44%) considera que serían “poco” limpias y 25% dice que serían “nada” limpias o incluso que habría fraude²³.

Por grupos, los más optimistas respecto a la limpieza electoral son las mujeres, los estratos educativos altos, la zona rural, el norte del país y, de manera natural, las y los ciudadanos con identidad panista. Por el contrario, quienes se inclinan por calificar muy sucias las elecciones actuales son las personas mayores de 50 años, los habitantes del centro del país – donde se incluye el Distrito Federal, capital del

22 Las elecciones federales y estatales del año 2006, sólo en lo que se refirió al financiamiento público de autoridades electorales administrativas y financiamiento a los partidos políticos alcanzó la estratosférica cantidad de más de \$2.500 millones de dólares (dos mil quinientos millones de dólares de ese año). Elaboración propia con base en información pública.

23 Consulta Mitofsky, “La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas”, 2008. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=limpieza-elecciones>>, 24/09/2010.

país – y las y los mexicanos identificados con el Partido de la Revolución Democrática (PRD)²⁴ (ver Cuadro 1).

Cuadro 1 Limpieza de las elecciones

Si el domingo hubiera elecciones, considerando todas las instituciones, leyes y ciudadanos que participan, ¿Qué tan limpias cree usted que sería esas elecciones?

		MUY LIMPIAS	POCO LIMPIAS	NADA LIMPIAS	SUCIAS Ó FRAUDE	NS/NC	TOTAL
SEXO	Hombre	16.7	45.9	19.2	9.1	9.1	100.0
	Mujer	24.8	42.5	14.4	8.1	10.2	100.0
EDAD	De 18 a 29 años	19.4	45.1	16.7	7.9	10.9	100.0
	De 30 a 49 años	22.8	44.8	17.3	7.2	7.9	100.0
	De 50 y más años	20.1	41.4	15.5	12.0	11.0	100.0
ESCOLARIDAD	Primaria o menos	20.9	42.1	14.9	10.2	11.9	100.0
	Secundaria y Preparatoria	19.5	45.6	18.1	7.7	9.1	100.0
	Universidad y más	30.3	40.5	13.5	8.9	6.8	100.0
LOCALIDAD	Urbano	20.5	43.2	17.6	9.0	9.7	100.0
	Rural	24.6	51.3	9.3	4.8	10.0	100.0
REGIÓN	Norte	30.0	45.1	8.2	4.7	12.0	100.0
	Bajío	20.8	51.0	13.9	10.3	4.0	100.0
	Centro de México	13.1	47.7	22.5	13.2	3.5	100.0
	Sureste	23.8	35.4	17.2	4.9	18.7	100.0
IDENTIDAD PARTIDISTA	Panista	36.7	43.4	11.9	2.8	5.2	100.0
	Priista	27.2	45.9	13.1	4.2	9.6	100.0
	Perredista	11.7	41.7	24.6	17.2	4.8	100.0
	Ninguno	11.6	44.3	18.5	11.2	14.4	100.0
NACIONAL	DICIEMBRE 07	20.9	44.1	16.7	8.6	9.7	100.0

Fuente: Consulta Mitofsky, “La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas”...

De hecho, la percepción de elecciones nada limpias, sucias o con fraude incide directamente en la probabilidad de no votar, lo cual es extraordinariamente peligroso considerando el largo camino que México ha tenido que recorrer para tener procesos electorales confiables²⁵ (ver Cuadro 2).

²⁴ Ibídem.

²⁵ Ibídem.

Cuadro 2

Probabilidad de votar y limpieza de las elecciones

Si el domingo hubiera elecciones, considerando todas las instituciones, leyes y ciudadanos que participan, ¿Qué tan limpias cree usted que sería esas elecciones?

		MUY LIMPIAS	POCO LIMPIAS	NADA LIMPIAS	SUCIAS O FRAUDE	NS/NC	TOTAL
PROBABILIDAD DE IR A VOTAR	Muy probable	30.9	44.2	10.1	6.1	8.7	100.0
	Poco probable	10.8	52.7	26.9	4.7	4.9	100.0
	Nada probable/ no irá a votar	0.0	19.3	26.4	39.1	15.2	100.0
NACIONAL	DICIEMBRE 07	20.9	44.1	16.7	8.6	9.7	100.0

TRACKING POLL ROY CAMPOS

www.consulta.com.mx

DICIEMBRE DE 2007

Fuente: Consulta Mitofsky, “La limpieza percibida de las elecciones y la intención de participar en ellas”...

Otro aspecto que modifica los procesos estatales electorales y que de hecho se ha constituido en una de las mayores preocupaciones de la ciudadanía en México, es el problema de la creciente inseguridad y violencia²⁶, que afecta significativamente, entre otros, el derecho a participar en el poder político. En los últimos tres años se ha transformado el modo de vivir de millones de mexicanas y mexicanos, “a pesar del despliegue de más de 94 mil efectivos en el territorio nacional para combatir a la delincuencia organizada”²⁷. Además de las ejecuciones y el narcomenudeo, el narcotráfico lleva consigo una explosión de otros delitos que contribuyen a aumentar la violencia, como son los secuestros, las extorsiones y el robo de vehículos.

Recientemente, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) reconoció que en lo que va del sexenio, ha habido 963 enfrentamientos públicos entre el crimen organizado y las fuerzas del Estado, en promedio casi un enfrentamiento al día, y que la guerra contra el crimen ha dejado una ola de más de 28 mil asesinatos desde enero de 2007²⁸.

26 Consulta Mitofsky, “México. Evaluación de gobierno 15 trimestres”, agosto 2010. Disponible en: <<http://consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=evagob-na>>, a 27/09/2010.

27 Castillo García, Gustavo, “Luchan contra el narco 94 mil 540 militares; en 1950 lo hacían 3 mil”, 28 de marzo de 2010, en *La Jornada*. Disponible en: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/03/28/index.php?section=politica&article=005n1pol>>, a 24/09/2010.

28 Ramos Pérez, Jorge, “CISEN: 28 mil muertos por guerra a narco”, en *El Universal*, 3 de agosto de 2010. Disponible en: <<http://www.eluniversal.com.mx/notas/699304.html>>, a 18/09/2010.

Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Percepción de la Seguridad Ciudadana en México²⁹, prácticamente cuatro de cada cinco ciudadanos y ciudadanas consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año. El costo del miedo a la delincuencia, más allá del económico, tiene que ver con la modificación en los hábitos ciudadanos.

Actualmente Chihuahua encabeza indiscutiblemente el listado de las entidades más inseguras del país. Casi una de cada tres ejecuciones registradas en el país se cometieron en esa entidad federativa; su número total de homicidios la sitúa como una de las regiones más violentas del mundo. Baja California y Sinaloa se mantienen altos por su gran cantidad de homicidios, muchos de ellos relacionados con el crimen organizado. Sinaloa es la segunda entidad federativa con más homicidios intencionales. Baja California es la entidad donde mayor proporción del parque vehicular es robado (1,8%)³⁰.

De acuerdo con los datos arriba señalados, se constata la situación de la violencia y los delitos en el país, de los cuales las y los candidatos electorales no están exentos. En los últimos años ha habido un aumento considerable de las agresiones que han sufrido por parte del crimen organizado. Sin embargo, en lo que va de este año se ha agudizado la violencia, lo que se traduce en amenazas, intentos de homicidio y hasta muerte, cuya consecuencia ha sido la renuncia de candidatos a puestos de elección popular por temor a su seguridad y la de sus familias. En la Tabla 1 se observan sólo algunos de los casos de violencia política presente en el país en los últimos meses.

29 México Unido contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, “Encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México”, abril 2010. Disponible en: <<http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2010/abril10.pdf>>, a 24/09/2010.

30 Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), “Índice de incidencia delictiva y violencia 2009”, agosto 2009, pág. 5. Disponible en: <[http://www.wilsoncenter.org/news/docs/20090815-IncidenciaDelictivaViolencia_CIDAC\(2\).pdf](http://www.wilsoncenter.org/news/docs/20090815-IncidenciaDelictivaViolencia_CIDAC(2).pdf)>, a 18/09/2010.

Tabla 1
Candidatos/as a puestos de elección popular
ejecutados, que han renunciado por amenazas o
han sufrido atentados

Entidad federativa	Nombre	Ejecutado, amenazado/a y sufrido atentados	Candidato de elección popular a:	Partido	Mes/año
Tamaulipas	Rodolfo Torre Cantú	Ejecutado	Gobernador	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Junio 2010
Tamaulipas	José Mario Guajardo Varela	Ejecutado	Presidente municipal de Valle Hermoso	Partido de Acción Nacional (PAN)	Mayo 2010
Zacatecas	Joel Arteaga Vázquez	Ejecutado	Primer regidor del municipio de Calera	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Mayo 2010
Guerrero	Homero Lorenzo Ríos	Ejecutado	Diputado local	Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Septiembre 2008
Tamaulipas	Adriana Contreras	Renuncia por amenazas	Diputada local	Partido de Acción Nacional (PAN)	Mayo 2010
Durango	Yolanda Sifuentes Barba	Renuncia por amenazas	Presidencia Municipal	Coalición PAN, PRD y Convergencia	Mayo 2010
Sonora	Ernesto Cornejo Valenzuela	Atentado	Diputado federal	Partido de Acción Nacional (PAN)	Junio 2009
Tamaulipas	Horacio Garza	Atentado	Diputado federal	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	Febrero 2007

Fuente: elaboración propia a partir de notas periodísticas.

Mediante estas acciones se impide el acceso a una ciudadanía política, lo que puede traducirse en un peligroso retroceso de la democracia de electores y en un obstáculo para la consolidación democrática del país.

Por otra parte, dentro los diversos análisis y debates entorno a la ciudadanía política está el tema del financiamiento a los partidos políticos y las campañas durante los procesos electorales.

Al respecto, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) hizo un análisis sobre la aplicación de la reforma electoral mexicana; para ello, comparó el financiamiento que los partidos reciben en México con el resto de América Latina, y la principal diferencia radica en el monto extremadamente elevado de la financiación pública directa³¹.

En términos del financiamiento público, el voto en las elecciones tiene un costo dieciocho veces mayor que el promedio en toda América Latina. El promedio que las naciones latinoamericanas destinan a financiamiento público es de 123 millones 226 mil 896 dólares, que contrasta sensiblemente con los 465 millones 21 mil 714 dólares que se canalizan³² en nuestro país³³. Esto es relevante debido a las implicaciones que puede tener en diversos ámbitos; por ejemplo, el alto costo económico que tiene para las y los mexicanos el acceso a la ciudadanía política.

Por otra parte, los partidos políticos se han conformado como los principales actores a través de los cuales la ciudadanía participa en la legislación y en la administración, deliberando junto con sus conciudadanos sobre lo que es justo e injusto, sobre lo que conviene o no conviene a la sociedad. En consecuencia, los partidos son los principales instrumentos de la participación de las y los ciudadanos en la vida de la sociedad³⁴.

El problema del caso mexicano es que la apuesta del fortalecimiento del sistema de partidos ha derivado en una

31 IFES, “Aplicación de la reforma electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada”, 29 de mayo de 2009, pág. 69. Disponible en: <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/Informe_IFES_I.pdf>, a 24/09/2010.

32 García Ochoa, Sonia, “Carísimo el voto en México”, en *El Sol de Tijuana*. Disponible en: <<http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n1213263.htm>>, a 24/09/2010.

33 El financiamiento mexicano implica que cada voto o sufragio cuesta 17,24 dólares en promedio, lo que contrasta, por ejemplo, con los 41 centavos de dólar en Argentina, los 29 centavos de dólar en Brasil, en Colombia 1,95, Ecuador 1,09, Panamá 5,25, Uruguay 3,72, y el más elevado, sin contar a México, es el de Costa Rica, que asciende a 8,58 dólares. *Ibíd.*

34 Mena Keymer, Carlos Eduardo, “Rediseño de partidos políticos en América Latina”, en: *Cuadernos de CAPEL 45*. IIDH, Costa Rica, 1999. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publinea/indice-cuaderno45.htm>, a 24/09/2010.

poderosa partidocracia, que llegó incluso a establecer en la Constitución Política a los partidos políticos como los únicos entes públicos que tienen garantizado un mayor presupuesto cada año, lo que no sucede en ningún otro caso, incluidos ámbitos como la educación y la salud.

El problema es que los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático del país. De acuerdo al monitoreo mensual de Consulta Mitofsky, los partidos políticos son la institución peor evaluada por su nivel de confianza; únicamente el 7,1% de las y los encuestados dijeron sentir “mucha confianza” por ellos, y les otorgaron una calificación promedio de 6³⁵ (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
Instituciones con menor confianza promedio

INSTITUCIONES CON MENOR CONFIANZA PROMEDIO					
POSICIÓN	INSTITUCIÓN	% “MUCHA” CONFIANZA			CALIFICACIÓN PROMEDIO MAY/10
MAY/10		ABR/10	MAY/10	VARIACIÓN	
7	EMPRESARIOS	14.8	15.5	0.7	6.9
8	PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	16.9	17.9	1.0	6.7
9	SENADORES	7.3	6.9	-0.4	6.1
10	SINDECATOS	7.4	7.2	-0.2	5.9
11	POLEICA	8.2	7.2	-1.0	5.8
11	PARTIDOS POLITICOS	7.1	6.5	-0.6	5.8
11	DIPUTADOS	7.2	6.2	-1.0	5.8

Consulta Mitofsky, “Economía, gobierno y política, monitor mensual de Consulta Mitofsky”...

Esta tendencia permanece desde el 2008, cuando la mayor parte de la ciudadanía, es decir, siete de cada diez, mencionaba no tener “confianza”, y menos de un tercio (19%) de las y los ciudadanos decía confiar “algo” en los partidos³⁶.

Otro tema que debe discutirse dentro del marco del ejercicio de la ciudadanía política en México, es la falta

35 Consulta Mitofsky, “Economía, gobierno y política, monitor mensual de Consulta Mitofsky”, mayo 2010, pág. 13. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=monitor-mitofsky>>, a 24/09/2010.

36 SEGOB, “Informe ENCUP 2008. Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas”, Secretaría de Gobernación, 2008. Disponible en: <[http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_\(Frecuencias\).pdf](http://www.encup.gob.mx/cuartaENCUP/Anexo_2_Resultados_ENCUP_2008_(Frecuencias).pdf)>, a 25/09/2010.

de regulación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de los mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana: iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato.

En el ámbito estatal, la situación es diferente. En nueve de cada diez de las entidades federativas se contempla al menos una de las cuatro figuras de participación ciudadana³⁷, aunque prácticamente no se utilizan, de manera que en este nivel la dificultad radica en su no aplicación.

El hecho de que a nivel federal se carezca de otros mecanismos de participación ciudadana es uno de los grandes pendientes, al igual que completar el marco legal a nivel local. Así, el representante tendrá un mejor conocimiento del sentir de sus representados y éstos, a su vez, verán que han sido incluidos en la toma de decisiones y, por ende, en la construcción democrática del país.

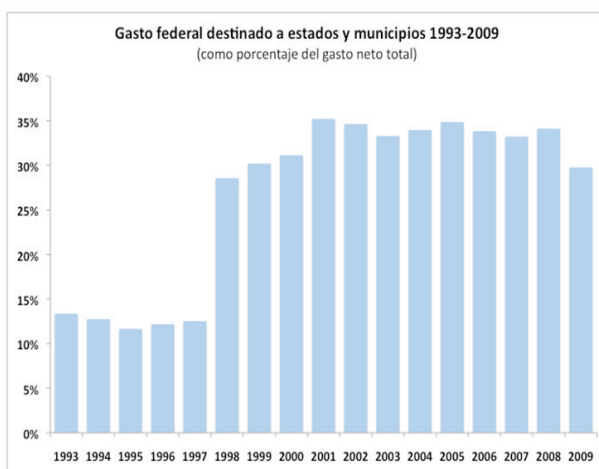
Dada su naturaleza de sistema federal, no puede hacerse a un lado que en estos diez años se ha generado un proceso ambivalente de descentralización del poder a las entidades federativas. Por un lado, tienen más recursos que nunca (ver Gráfica 1), más peso en las acciones políticas a nivel federal, pero, por el otro, los gobiernos locales tienen menos controles y contrapesos que nunca, lo que ha generado ejercicios autoritarios del poder, incluso con un claro retroceso de la transición democrática. Los casos de Oaxaca, Veracruz y Puebla resultan paradigmáticos en ese sentido³⁸.

37 Datos tomados del documento “Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas de México”, elaborado por el Centro para el Desarrollo Democrático.

38 Para más detalle ver:

- a) Oaxaca: Servicios para una Educación Alternativa, AC. EDUCA, “Informe público sobre democracia y derechos humanos en Oaxaca 2007-2009”, Oaxaca, 2009.
- b) Veracruz: Red Civil Veracruzana (RECIVE), “Diagnóstico de las organizaciones sociales sobre derechos humanos en el Estado de Veracruz”, mimeo, noviembre de 2009.
- c) Puebla: Cacho, Lydia, *Memorias de una Infamia*. Grijalbo-Mondadori, México, 2007.

Gráfica 1



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”, ponencia presentada el 27 de agosto del 2010 ante la Fundación Frederick Ebert México, en México, Distrito Federal.

Acorde con lo anterior, vemos algunos de los límites que existen hoy en día en México para un pleno ejercicio de la ciudadanía política, ya sea por la percepción ciudadana de poca certidumbre y transparencia de los procesos electorales, por la falta de un entorno plenamente democrático proclive a participar en el ejercicio del poder político, bien por la ausencia de un marco legal que amplíe los mecanismos de participación ciudadana o bien, por la limitada satisfacción de los resultados de los partidos políticos.

b) Respecto a la **ciudadanía civil**, integrada por el pleno ejercicio de los derechos para la libertad individual, hoy también podemos percibir importantes límites y, quizás, hasta retrocesos.

Ejemplo de ello es la libertad de expresión, considerada piedra angular de la sociedad libre y democrática, que permite a la ciudadanía participar en el espacio en donde se generan y discuten las ideas, así como acceder a la información necesaria que hace posible realizar la certificación ciudadana que demanda la nueva gestión pública.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define la libertad de expresión como un derecho fundamental, inalienable e inherente a todas las personas, así como un requisito indispensable para la existencia de la sociedad democrática³⁹. Por eso, la libertad de expresión no debe ser utilizada para denostar y clausurar la viabilidad de las instituciones de la democracia. El pleno ejercicio de este derecho garantiza la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos. “La democracia de la ciudadanía debe estar pensada para que toda persona tenga derecho a ser tan activa en el espacio de lo público como lo determinen sus propias preferencias y necesidades. Todos deben poder participar y perseguir lícitamente sus fines”⁴⁰.

La situación que se vive en esta materia representa un contexto de grave violación a los derechos humanos por acción y omisión. Hay agentes del Estado y criminales que atacan a los periodistas y generalmente no hay culpables por estos delitos, en una situación de alarmante impunidad que genera más violencia contra periodistas y medios de comunicación.

La situación de la libertad de expresión en México está en una aguda crisis. Homicidios, levantones, desapariciones, secuestros, golpizas, ataques a o delante de familiares, granadazos, tiroteos, amenazas cumplidas y pendientes, no son un catálogo de delitos y prácticas de las más obscuras etapas del autoritarismo mexicano, son sólo parte de una larga y patética lista de ataques que están viviendo los periodistas y medios de comunicación. Distintos organismos nacionales e internacionales han advertido sobre la gravedad de la situación. México es considerado ya como uno de los países más peligrosos para ejercer el periodismo, sólo superado por Irak⁴¹.

Para las y los mexicanos la libertad de expresión es una de las libertades más apreciadas, junto con la libertad

39 Primer Principio de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su 108 periodo ordinario de sesiones.

40 Orellana Moyao, Alfredo, “La empresa de la democracia, ¿ciudadanos, consumidores o accionistas?”, en: *Revista Este País*, marzo, 2006, pág. 18.

41 Para más detalle ver el portal de internet de CENCOS: <<http://www.cencos.org>>.

de circulación, de acuerdo con Consulta Mitofsky. Sin embargo, uno de cada cuatro ciudadanos y ciudadanas estaría dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas, lo cual es muy grave, pues eso deslegitima los términos de la democracia⁴². Este hecho constituye una de los mayores déficits y riesgos de la democracia en México y en América Latina. Se genera así una perversa condición de suponer que la cesión de derechos es la forma para la satisfacción de otros derechos fundamentales. El PNUD ha advertido ya sobre estos riesgos (ver Cuadro 4).

Cuadro 4
Libertad de expresión



Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, “Encuesta sobre libertad de prensa en México”...

Asimismo, tres de cada diez ciudadanas y ciudadanos consideran que la delincuencia organizada es mayor obstáculo a la libertad de prensa, proporción mayor a la que piensa que es el gobierno quien la obstaculiza. Además, existe un sentimiento en cuatro de cada diez mexicanos de que las

⁴² Consulta Mitofsky-Universidad Iberoamericana, “Encuesta sobre libertad de prensa en México”, Consulta Mitofsky, 2009. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=libertad-prensa-mx>>, a 23/09/2010.

noticias están ocultando cosas, y en uno de cada cuatro casos se piensa que las exageran⁴³.

Otra lectura del estado de la ciudadanía civil en México se ilustra a través de la inseguridad ciudadana, la cual no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia, pues se ponen en duda premisas básicas como la justicia, la protección del Estado a la persona, las familias, las comunidades e incluso la seguridad patrimonial, y se afecta la estabilidad para el desarrollo económico, entre otros.

La inseguridad, los enfrentamientos y el ajuste de cuentas, son fenómenos que siguen presentes en forma cotidiana en diversos espacios sociales del país. Para uno de cada cuatro ciudadanas y ciudadanos, el principal problema que enfrenta el país está relacionado con la seguridad. Asimismo, ocho de cada diez mexicanas y mexicanos considera que ha empeorado respecto del 2009⁴⁴. El comportamiento en las percepciones ciudadanas durante el trimestre trece de este sexenio, estuvo marcado por indicadores que destacaron la inseguridad como problema permanente.

El funcionamiento del aparato estatal de justicia constituye uno de los grandes cuellos de botella de la democracia mexicana. La prevención de delito y la procuración, impartición y administración de justicia, tienen debilidades de tal magnitud, que la impunidad y la corrupción parecen la norma y se manda el mensaje de que no todos y todas somos iguales ante la ley, sino que está en función de nuestro dinero, relaciones sociales y políticas, e incluso en función de nuestro lugar de residencia⁴⁵.

43 *Ibidem*.

44 Consulta Mitofsky, “México. Evaluación de gobierno 15 trimestres”...

45 Para más detalle ver: Bergman, Marcelo, *Procuración de justicia en las entidades federativas. La eficacia del gasto fiscal de las procuradurías estatales*. CIDE, México, 2009. Disponible en: <<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2040.pdf>>; Magaloni Kerpel, Ana, *Arbitrariedad e ineficacia de la procuración de justicia: dos caras de la misma moneda*. CIDE, México, 2007. Disponible en: <<http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2026.pdf>>; Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, AC., datos y estadísticas disponibles en: <<http://www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp>>.

Entre 2000 y 2008, cerca de 18 y medio millones de ciudadanos y ciudadanas experimentaron algún tipo de delito y no presentaron recurso alguno ante la autoridad. Las denuncias presentadas en el mismo periodo fueron 13.8 millones, lo que señala un déficit importante en la impartición de justicia en México. Ahora bien, en la escasa capacidad de respuesta de la autoridad contra el delito se documenta la preocupante pérdida de confianza en el Ministerio Público y en el sistema judicial⁴⁶.

De acuerdo a la encuesta nacional sobre la percepción de seguridad ciudadana en México, publicada por México Unido Contra la Delincuencia A. C. y Consulta Mitofsky, las y los ciudadanos sienten que la inseguridad en México ha ido en aumento. Las y los mexicanos confían menos en la policía, y el ejército, una de las instituciones mejor evaluadas, ha perdido confianza entre la ciudadanía. Sólo el 36,8% de la población se encuentra confiada en que el Ejecutivo ha tenido saldos positivos en su combate a la delincuencia⁴⁷.

Estos datos son relevantes porque la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano al limitar las posibilidades individuales para concebir y concretar un proyecto de vida. Además, erosiona la cooperación social y la vida cívica necesaria para tal efecto⁴⁸.

En aras de combatir al narcotráfico y la delincuencia organizada, el gobierno federal ha puesto en marcha diversas medidas que ponen en entredicho los fundamentos de una sociedad democrática. Tal es el caso de la militarización de las tareas de seguridad⁴⁹. Esto es muy trascendente en la

46 Rodríguez Sumano, Abelardo, "México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional", en: Benítez Manaut, Raúl, Abelardo Rodríguez Sumano y Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*. CASEDE, México, 2009, pág. 42.

47 Consulta Mitofsky, "Percepción ciudadana sobre la seguridad en México", México Unido Contra la Delincuencia y Consulta Mitofsky, abril 2010. Disponible en: <<http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=seguridad-mexico-mucd>>, a 24/09/2010.

48 Rojas Aravena, Francisco y Manuela Mesa, (In) *Seguridad y violencia en América Latina un reto para la democracia*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2008, pág. 5. Disponible en: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17790/original/In_seguridad_y_violencia_en_America_Latina.pdf>, a 25/09/2020.

49 Forme Miguel Agustín Pro Juárez de Derechos Humanos (PRODH), *Informe sociedad amenazada. Violencia e impunidad, rostros del México actual*. México, 2010, pág. 48.

medida que no es posible asegurar términos de gobernabilidad democrática sin una eficiente seguridad ciudadana por parte del Estado y sin privilegiar la producción de justicia por encima de la administración de venganza.

Así, los y las ciudadanos enfrentan un crítico dilema, ceder derechos a cambio de ofertas de seguridad, pues la búsqueda de ésta ha generado en la práctica ceder derechos por el tipo de política y estrategia que se implementan. No debe perderse de vista que este dilema, a la luz de un Estado Democrático de Derecho, es falso, pues la seguridad es en sí un derecho e implica que el Estado no puede cometer delitos para combatir delitos.

Por otro lado, también es pertinente subrayar algunos de los logros de esta década. Se puede señalar que unos de los avances más significativos en esta materia tiene que ver con el reconocimiento al derecho a la información y al acceso a la información pública, así como los avances en materia de no discriminación. Sin duda, estos dos conjuntos de derechos representan avances significativos no sólo en cuanto al ejercicio de derechos, sino en lo que se refiere a la creación de leyes e instituciones, tanto federales como locales, que ayuden a garantizarlos⁵⁰. Dado su carácter fundamental, además es preciso ubicar que el impacto del ejercicio de estos derechos tiene alcances en otros ámbitos, como el político.

- c) Finalmente, la **ciudadanía social** nos lleva a no perder de vista los déficits sociales derivados de la pobreza y la falta de oportunidades para el desarrollo de las personas.

La pobreza se presenta como un elemento que niega la igualdad de oportunidades y el desarrollo físico y social de las personas y, por ende, el ejercicio de los derechos humanos, convirtiéndose en una de las principales amenazas a la seguridad humana en un sentido amplio del concepto⁵¹.

50 Tal es el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), entre otros.

51 “Hay una relación estrecha entre la seguridad humana y el desarrollo humano. Mientras la seguridad humana se encarga de analizar los riesgos negativos que pueden afectar el desarrollo de las personas, el desarrollo muestra los avances que se han dado anualmente en un país. La seguridad humana muestra la vulnerabilidad de las y los habitantes de un país, y por ende los obstáculos a que se enfrentan para alcanzar el

En 2008, el mundo experimentó la peor crisis financiera desde la Gran Depresión de 1929. Esta recesión se está convirtiendo rápidamente en una crisis humana y de desarrollo. A pesar de que la crisis tuvo su origen en Estados Unidos, a medida que crece y se profundiza, su impacto se siente en los países en desarrollo, los cuales, al carecer de recursos, son incapaces de responder con medidas paliativas, hecho que ha colocado en situación de peligro la supervivencia de millones de personas.

Las consecuencias inmediatas están a la vista: quiebra de bancos, colapso de los mercados de valores, alteración de los tipos de cambio. Se desplomaron las estimaciones sobre el crecimiento económico, disminuyó la creación de empleos y se redujeron los ingresos familiares⁵².

La capacidad limitada y a menudo insuficiente del país para cumplir sus funciones, como fomentar un crecimiento incluyente y manejar las amenazas, está erosionando los logros alcanzados en materia democrática. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre 18 y 30 millones de personas podrían quedar desempleadas a consecuencia de la crisis económica mundial. En México, sólo en el último trimestre de 2008 se registraron 750 mil personas desocupadas más que en el mismo trimestre del 2007⁵³.

Este contexto de crisis económica interpela la capacidad de la democracia para dar respuestas efectivas. Esto tiene lugar en un espacio en el que la generación de consensos amplios por parte de las instituciones democráticas, puede ser el principal aporte para amortiguar los impactos de la recesión o del lento crecimiento.

Por disposición legal – Ley General de Desarrollo Social –, México cuenta con una metodología para hacer una medición oficial de lo que se ha denominado **pobreza multidimensional**, la cual tiene un enfoque de derechos

desarrollo”. CDHDF, “Informe especial sobre seguridad humana en la Ciudad de México 2006-2008”, México, 2008, pág. 42.

52 Aguayo Quezada, Sergio, *México, todo en cifras*. Aguilar, México, 2008, pág. 75.

53 Fundación Este País, “Para reanimar la economía. Medidas gubernamentales para enfrentar la crisis”, 2009. Disponible en: <http://estepais.com/inicio/historicos/216/13_indicadores_fundacion.pdf>, a 25/09/2010.

sociales y puede distinguir la política económica y social, así como analizar diferentes grupos poblacionales. Dicha información es presentada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

“La pobreza multidimensional incorpora tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. De acuerdo con esta nueva concepción, una persona se considera en situación de pobreza multidimensional cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presenta carencia en al menos en uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. [...] Se considera pobreza multidimensional extrema a la población que presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es insuficiente para cubrir sus necesidades de alimentación, aun si dedicaran todo su ingreso para ese fin”⁵⁴.

En relación con la **pobreza por ingresos** a nivel nacional, en todos sus niveles, se muestra un incremento entre el 2006 y 2008, pues el número de personas **pobres alimentarias** aumentó de 14.4 a 19.5 millones, es decir, de 13,8% a 18,2% de la población. El número de personas en **pobreza de patrimonio**⁵⁵ pasó de 44.7 a 50.6 millones, lo que significa un cambio de 42,6% a 47,4% de la población.

Asimismo, en las zonas rurales se registró un incremento puntual en todos los niveles de pobreza durante este periodo. La pobreza alimentaria en las zonas urbanas aumentó de 7,5% a 10,6%. El número de personas en condición de pobreza alimentaria se incrementó de 5.0 a 7.2 millones y el de personas en pobreza de patrimonio pasó de 23.6 a 27.2 millones. De esta manera, las estimaciones de pobreza del

54 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, “Coneval da a conocer la metodología oficial para la medición multidimensional de la pobreza”, México, diciembre de 2009. Disponible en: <<http://medusa.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/resource/coneval/prensa/6112.pdf>>, a 26/98/2010.

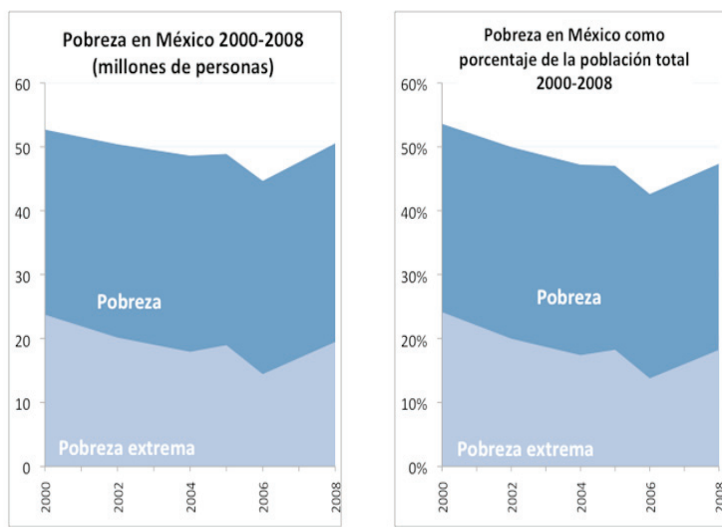
55 Para el CONEVAL esto significa que, en promedio, cada persona al interior de estos hogares tuvo un ingreso total inferior a 1.905 pesos mensuales en el área urbana y menor a 1.282 pesos en el área rural.

año 2008 reflejan el inicio de la situación económica adversa a nivel internacional y nacional⁵⁶.

La población rural – menor a 15 mil habitantes – se encuentra en mayor situación de vulnerabilidad. Ejemplo de ello es que durante el 2008 la pobreza de patrimonio aquejó a 60,8% de esta población, mientras que en las zonas urbanas ascendió a 39,8%. Lo anterior implica que alrededor de 23.4 y 27.2 millones de personas eran pobres de patrimonio a nivel rural y urbano, respectivamente⁵⁷ (ver Gráfica 2).

Gráfica 2

La reducción de la pobreza en los últimos diez años ha sido discreta...



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

⁵⁶ CONEVAL, *Cifras sobre la pobreza por ingresos en México para el periodo 1992-2008*. México, pág. 3.

⁵⁷ *Ibíd.*

En términos generales, la disminución de la pobreza ha sido muy discreta, pues entre 1992 y el 2008 la pobreza de patrimonio bajó de 53,1% a 47,4%. Sin embargo, el número de personas en esta condición de pobreza se incrementó de 46.1 a 50.6 millones⁵⁸. Lo anterior nos refleja que las políticas públicas en materia de pobreza no han logrado eliminarla, y que las familias no han conseguido incrementar sus ingresos. Esto a pesar de lo que reflejan algunos indicadores en diversos rubros, como acceso a la salud, educación y vivienda.

Junto con la recesión, en el caso de México no pueden soslayarse las consecuencias que para la economía tuvo la alerta sanitaria del virus AH1N1 que se presentó durante los primeros meses del 2009. Para mayo de 2009 los motores de la economía mexicana intensificaron los despidos tras la paralización parcial de la economía por la alerta sanitaria y los efectos de la recesión; así, desde el último trimestre del 2008 al primero del 2009, hubo una baja del 8,2% en el producto interno bruto⁵⁹. El empleo formal registró una caída anual de 3,9%, la más severa en 13 años⁶⁰.

Si analizamos algunos datos del empleo entre el 2000 y el primer trimestre del 2010, veremos que la situación no ha sido muy alentadora, pues en ese periodo la población económicamente activa pasó de 39.3 millones de habitantes a 47 millones en el 2009, con un leve descenso a casi 46 millones en este año⁶¹.

Asimismo, la población en empleo informal tuvo un incremento importante, al pasar de 10.3 millones de habitantes en el 2000 a 12.5 en el primer trimestre del 2010. En el mismo periodo también hubo una alza importante en la tasa de desempleo al pasar de 2,3 a 5,3%⁶² (ver gráficas 3 y 4).

58 CONEVAL, *Cifras sobre la pobreza por ingresos en México para el periodo 1992-2008...* pág. 2.

59 Martínez, José Manuel, "El empleo en México cae como en 1996", en: *CNNexpansión.com*, 16 de junio de 2009.

60 *Ibíd.*

61 Romero, Carmen L., "Acontecer diario. Síntesis periodística", *Suplemento enfoque del periódico Reforma*, domingo 4 de julio de 2010. Disponible en: <http://cartamesoamericanasintesis.blogspot.com/2010/07/acontecer-diario_04.html>, a 26/09/2010.

62 *Ibíd.*

Gráfica 3

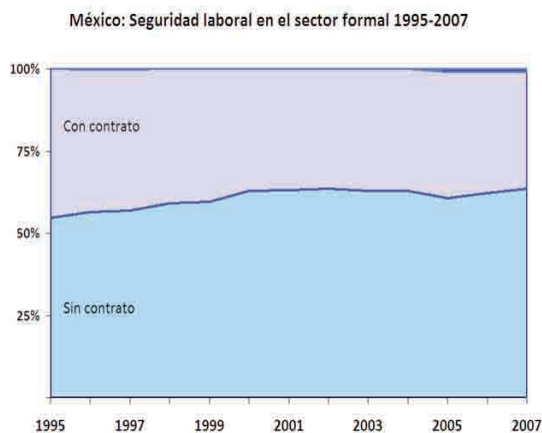
El sector formal no mejora la calidad de vida en todos los sentidos...



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

Gráfica 4

Con un alto nivel de inseguridad...



Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

Asimismo, en el país la distribución de la riqueza es profundamente inequitativa: el 10% de la población más pobre concentra el 2,4% del ingreso total, mientras que el 10% de la población más rica aglutina el 34,5%. De esta manera, nuestro país se coloca como uno de los países latinoamericanos con mayor desigualdad en la distribución del ingreso⁶³.

El reparto desigual de la riqueza es determinante en la forma en que se percibe la sociedad mexicana. De acuerdo con la encuesta de Parametría, el 37% de las y los mexicanos considera que su sociedad se parece a una especie de “tornillo”, situación que coloca a unos cuantos en la cima – ricos –, a poca gente en medio – clase media – y a la mayoría de las personas hasta abajo – pobres⁶⁴. En tanto el 37% de las y los encuestados indica que la estructura de la sociedad mexicana se asemeja más a una “pirámide”, es decir, con una minoría de individuos en la cumbre, con más gente en medio y casi todos en la base. Para las y los mexicanos, la distribución de la riqueza debería equipararse en los diversos grupos sociales de manera que tengan acceso a oportunidades y una buena calidad de vida.

Fenómenos como la concentración de la riqueza, el desempleo y el aumento de impuestos dejan al descubierto una creciente incapacidad del Estado no sólo para canalizar y afrontar exitosamente las demandas sociales de diverso signo, sino también un rezago de las propias respuestas gubernamentales que provoca un malestar social creciente.

Según las recientes investigaciones, las familias mexicanas pobres han experimentado una transición profunda en las últimas décadas. En los años ochenta sorprendieron por su capacidad para generar ingresos de distintas fuentes y para recurrir a otros mecanismos que les permitieron enfrentar los bajos salarios y la reducción del Estado de bienestar. Sin embargo, con la profundización del modelo neoliberal y su consecuente reducción de empleos, en los últimos años los investigadores han encontrado serios problemas para que las familias pobres intensifiquen el uso de su fuerza de trabajo. González de la Rocha advierte que “es necesario un cambio

63 Aguayo Quezada, Sergio, *México, todo en cifras...* págs. 100-101.

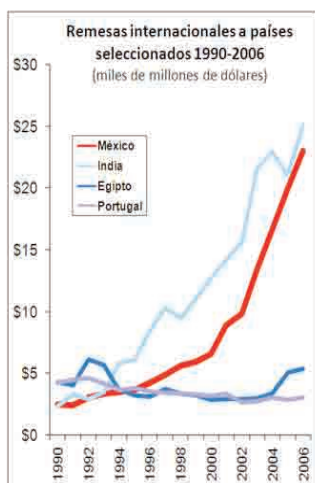
64 Parametría, “Cómo es y cómo quisieran los mexicanos que fuera su sociedad”, 2008. Disponible en: <http://www.amai.org/pdfs/revista-amai/AMAI-17_art5.pdf>, a 24/09/2010.

de enfoque puesto que las opciones para los pobres son cada vez más escasas y los límites para la ‘capacidad ingeniosa de adaptación’ son ya evidentes”⁶⁵. Además de la limitación de sus recursos para enfrentar la realidad, las familias pobres enfrentan cada vez más obstáculos.

Esta situación de pobreza ha tenido en la migración una válvula de escape. El peso específico que juega en la economía de las familias mexicanas el dinero enviado por los migrantes mexicanos desde Estados Unidos es cada vez mayor. De hecho, en ésta década ha tenido un crecimiento impresionante (ver Gráfica 5).

Gráfica 5

Las remesas han jugado un papel fundamental en los ingresos de los hogares...



Remesas como porcentaje del ingreso corriente de los hogares mexicanos por quintiles*
(2000-2006)

	Hogares pobres					Hogares ricos	
	I	II	III	IV	V		
2000	57%	48%	49%	51%	43%		
2002	57%	51%	49%	44%	26%		
2004	68%	48%	43%	41%	51%		
2005	60%	54%	51%	35%	21%		
2006	60%	46%	53%	41%	32%		
Promedio	60%	49%	49%	42%	35%		

*Sólo para aquellos hogares que recibieron remesas

Fuente: Serdán Rosales, Alberto, “La pobreza en México: deuda pendiente de la revolución”...

65 González de la Rocha, Mercedes, “De los ‘recursos de la pobreza’ a la ‘pobreza de recursos’ y a las ‘desventajas acumuladas’”, en: *Latin American Research Review*, vol. 39, no. 1, University of Texas Press, 2004, pág. 194.

Esto ha llevado a que los términos pobreza y marginación resulten insuficientes para definir la problemática de amplios sectores de la población. Por ello se ha recurrido al concepto de “exclusión social”, que ha sido retomado en los últimos años desde dos preocupaciones: el de las familias y el de los procesos de democratización y su relación con la vigencia de los derechos humanos⁶⁶. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la exclusión social resulta inaceptable porque implica la negación de dichos derechos, que, además de impedir el desarrollo, alimenta la frustración, la discriminación y el descontento político.

En la medida que las condiciones de exclusión alcanzan a mayor número de personas y grupos sociales, como pobres, migrantes, víctimas de trata, entre otros, se vuelve difícil la participación de la sociedad civil y, con ello, la vigencia de la democracia política. Por eso, tanto la pobreza como la exclusión plantean un desafío a los ideales de la ciudadanía, los derechos humanos y la participación en la sociedad y en el estado de los diversos países del subcontinente. “Dada la situación actual del mundo y especialmente de nuestra región, comprender las cuestiones de la exclusión es, sin ninguna duda, **urgente y prioritario**”⁶⁷.

Mientras los problemas económicos y sociales continúen incrementando las desigualdades y la exclusión social, la ciudadanía integral no se verá realizada. Esto es relevante porque la desigualdad económica se refleja en muchas otras y, entre ellas, en la desigualdad de poder⁶⁸. Ya se mencionaba, por ejemplo, en el rubro de **ciudadanía civil**, que uno de cada cuatro mexicanos y mexicanas estaría dispuesto a sacrificar su libertad de expresión a cambio de mejores condiciones económicas.

De esta manera, asistimos, en parte por las condiciones de desigualdad y pobreza, a una profundización de la brecha entre ciudadanos e instituciones, ciudadanos y partidos⁶⁹. Sabemos, desde hace tiempo, que la democratización

66 Ibídem.

67 Jelin, Elizabeth, “Exclusión, memorias y luchas políticas”, en: Mato, Daniel (comp.), *Cultura, política y sociedad*. CLACSO, Buenos Aires, 2005, pág. 221.

68 PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda de construcción de ciudadanía en América Latina...* pág. 13.

69 Ibídem.

política no produce automáticamente un fortalecimiento de la sociedad civil, una cultura de la ciudadanía y un sentido de responsabilidad social, sino que resulta necesario llevar a cabo grandes esfuerzos para que la participación de la población en la comunidad política no caiga por debajo de un umbral mínimo y la exclusión no abone la ausencia de participación.

4. Comentarios finales

El ejercicio pleno de una ciudadanía integral constituye una herramienta para determinar la calidad de la democracia y su sustentabilidad. No obstante, hay mínimos de ciudadanía y, por debajo de esos mínimos, estaremos frente a una débil democracia o incluso ante algo lejano a ella.

Desde esta perspectiva, a lo largo de este trabajo se han analizado diversos aspectos del ejercicio de ciudadanía en México, lo que denota que en varios aspectos está por debajo de los mínimos legítimos.

Por consecuencia, los desafíos de una nueva ciudadanía tendrán que relacionarse necesariamente con la progresividad de los derechos humanos, con la institucionalización de políticas públicas regidas bajo los principios de equidad de género, no discriminación, igualdad de oportunidades, transparencia y rendición de cuentas, y con un profundo proceso de reconocimiento de las diferencias.

En este escenario, es preciso apuntalar hacia la construcción de una sociedad democrática, con ciudadanas y ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones en el espacio de la participación política y social. A pesar de lo elemental de esta definición, ella contiene los retos fundamentales para la formación de una ciudadanía que acepte los principios que regulan la convivencia; un sujeto de derecho, en su capacidad de ser con los otros y de construir el orden social.

Por ello, es necesario que en México se avance en la edificación de una ciudadanía social que responda a las dinámicas sociales, económicas, demográficas y de inseguridad que imperan en el país, a partir de la lucha contra la pobreza y de la creación de empleos de calidad

“Para hacer frente a estos enormes retos se requiere la reconstrucción del poder democrático y una nueva visión del Estado. Por ello, el debate sobre poder y Estado debe estar en el centro de la democracia”⁷⁰.

Hoy es necesario transitar a una ciudadanía renovada, en donde los derechos humanos no sólo se conciben como un catálogo de reglas de protección de la libertad, igualdad y dignidad humana, sino además, constituyan los principios que regulen la convivencia social a partir del reconocimiento de las obligaciones, las responsabilidades, las garantías y las prerrogativas de los demás.

Si bien la satisfacción de los resultados de la transición es todavía muy limitada y un amplio conjunto de ciudadanas y ciudadanos no está satisfecho, es importante que las y los mexicanos continúen valorando positivamente a la democracia y los derechos que en ella se ejercen. Hay que diferenciar los descontentos y decepciones en la democracia con la decepciones de la democracia.

El desafío de revertir el estancamiento y, en su caso, la regresión de la transición democrática en México, obliga al desarrollo de nuevas agendas, formas de construcción de ciudadanía y generación de procesos donde la vigencia de los derechos humanos se haga realidad para todos y todas. Esto implica dotar de contenido plano a la democracia como un complejo sistema de ejercicio de derechos y de vivencia de valores que la hacen posible.

70 Ibídem.