

Gustavo Ernesto Emmerich
Informe sobre la democracia en México, 2009
Araucaria, vol. 11, núm. 21, 2009, pp. 186-225,
Universidad de Sevilla
España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28211600010>



Araucaria,
ISSN (Versión impresa): 1575-6823
hermosa@us.es
Universidad de Sevilla
España

Informe sobre la democracia en México, 2009

Gustavo Ernesto Emmerich¹ et alii²
(Universidad Autónoma Metropolitana, México)

Resumen

¿En qué medida México es democrático? Con miras a responder esta pregunta, un equipo de investigación interdisciplinario y políticamente independiente llevó a cabo una evaluación de la democracia en México, siguiendo una metodología cualitativa formulada por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). La metodología comprende cuatro amplias dimensiones: a) ciudadanía, leyes y derechos, b) representación y responsabilidad gubernamental, c) sociedad civil y participación popular, y d) la democracia más allá de las fronteras del Estado; de estas dimensiones derivan catorce áreas temáticas a ser evaluadas. De su evaluación resulta que aunque México ha dado en los últimos años importantes pasos hacia la democracia, incluyendo elecciones libres y libertades políticas, existen por otra parte muchos desafíos para su mejoramiento. Balanceando unos y otros: la democracia mexicana se encuentra actualmente algo por encima del punto medio entre el mínimo aceptable y el óptimo deseable en las áreas temáticas seleccionadas, con oportunidades de mejora en muchas de ellas.

Palabras clave: México, Política, Democracia, Instituciones democráticas, Calidad de la democracia

Abstract

To what extent is Mexico a democracy? To answer this question, an interdisciplinary and politically independent research team conducted a democratic audit of Mexico following a qualitative methodology developed by the Inter-

¹ Profesor de ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, de Ciudad de México, y coordinador general de su programa de posgrado en Estudios Sociales.

² Integraron el equipo de trabajo que condujo a este artículo: Víctor Alarcón Olguín, Pablo Javier Becerra Chávez, Jessica Bedolla, Raúl Benítez Manaut, Enrique Cuna Pérez, Enrique de la Garza Toledo, Gustavo Ernesto Emmerich (coordinador), Enrique Flores Ortiz, Mariana Hernández Olmos, Miguel González Madrid, Alfonso León Pérez, Gustavo López Montiel, Luis Eduardo Medina Torres, Mónica Miguel Cárdenas, Francisco Olguín Uribe, Sergio Parra Menchaca, Gabriel Pérez Pérez, Juan Reyes del Campillo, Cristina Sánchez Mejorada y Pablo Vargas González. La investigación fue apoyada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), de México. Por supuesto, CONACYT no es responsable por sus resultados.

Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, N° 21. Primer semestre de 2009. Págs. 186-225.

national Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). It encompasses four broad dimensions: a) citizenship, law and rights; b) representative and accountable government; c) civil society and popular participation; d) democracy beyond the State; from these dimensions derive fourteen thematic areas to be assessed. Upon assessment, it is concluded that while in the last few years Mexico has given significant steps towards democracy, including free elections and political liberties, there are still many challenges to its furthering. In balance: the Mexican democracy is nowadays slightly above the medium point between an acceptable minimum and a desirable optimum in the thematic areas chosen, with many of them open for improvement.

Keywords: Mexico, Politics, Democracy, Democratic institutions, Quality of democracy

Introducción

Aunque en los últimos diez o quince años México ha dado importantes pasos hacia la celebración de elecciones libres y las libertades políticas, aún hay muchos obstáculos para la democracia en el país. Por ello, vale preguntarse: ¿En qué medida México es democrático?

Con miras a responder esta pregunta, un equipo de investigación interdisciplinario y políticamente independiente llevó a cabo una evaluación de la democracia en México, siguiendo la metodología formulada por el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA, 2002a)³. Esta metodología se basa en evaluaciones cualitativas realizadas por expertos nacionales en y del país evaluado. No es únicamente de carácter académico, ya que busca fomentar el debate público sobre la forma de mejorar la democracia en ese país; es decir, es una metodología orientada a la acción. El grupo de estudiosos mexicanos que llevó a cabo la evaluación aquí sintetizada quiere con ella contribuir al desarrollo y la calidad de la democracia en México, brindando elementos para que la población pueda entender su estado actual y encontrar los medios para afianzarla.

El informe contiene, en sendas secciones, lo siguiente: a) una descripción del marco conceptual y metodológico utilizado; b) información contextual sobre México; c) principales hallazgos de la investigación realizada; d) conclusiones sobre la situación actual de la democracia en México; y finalmente e) un cuadro sumario. Este informe es síntesis de uno más completo (Emmerich, 2009), que incluye datos, argumentos, bibliografía y fuentes *in extenso*.

A. Enfoque conceptual y metodológico

³ IDEA permitió al equipo utilizar su metodología, sin que esto implique que IDEA comparta los resultados que aquí se reportan.

No existe la democracia perfecta. La democracia no es una cuestión de todo o nada, sino más bien un *continuum*. Los países son más o menos democráticos, y a menudo son más democráticos en algunos aspectos y los son menos en otros. Bajo esta concepción, es válido preguntar: *¿Qué tan democrático es nuestro país y su gobierno?* Para dar respuesta a esta pregunta central, es necesaria una clara visión de la democracia y sus instituciones, así como de su contexto social y económico, junto con conocimiento empírico de la situación nacional bajo revisión.

De acuerdo con la metodología de IDEA, hay dos principios democráticos básicos: el control popular sobre la toma de decisiones públicas y sobre los que toman tales decisiones, y la igualdad entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control (IDEA, 2002b: 11).⁴ Para aplicar estos principios se requiere un conjunto de valores mediadores. Éstos son: participación ciudadana, autorización (a los gobernantes para que tomen decisiones colectivas), representación, rendición de cuentas, transparencia, capacidad de respuesta gubernamental, y solidaridad. Es a partir de estos valores que las instituciones de gobierno representativo derivan su carácter democrático; y estos valores pueden utilizarse, a su vez, para evaluar en la práctica cuán democráticamente funcionan las instituciones.

Sobre esta base, IDEA propone un marco de evaluación que se centra en 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. De estas dimensiones se derivan catorce áreas temáticas, cada una de las cuales queda definida por una pregunta general de investigación. A su vez, cada área temática y su respectiva pregunta general se desglosan en preguntas específicas, para un total de 99 puntos o aspectos; cada uno de éstos es evaluado mediante varios elementos que incluyen: marco legal aplicable, indicadores positivos de avance de la democracia, e indicadores negativos que frenan tal avance. (La metodología detallada se encuentra en IDEA, 2002a.)

Más adelante, bajo el epígrafe “Principales hallazgos”, este informe enumera las catorce áreas temáticas y sus preguntas generales, ofreciendo para cada una de ellas una respuesta o evaluación sintética en una o dos palabras. Todas las evaluaciones sintéticas operan en el mismo sentido direccional: fluctúan entre “mucho” (óptimo deseable, más cerca de la verdadera democracia) y “muy poco” (mínimo, apenas democrático), pasando por las categorías intermedias de “bastante”, “a medias” y “poco”. Luego, se expone en breve la evolución reciente y situación actual de cada área temática, fundamentando las evaluaciones sintéticas ofrecidas; la exposición se basa en las 99 preguntas

⁴ Otros principios se podrían agregar sin distorsionar el marco de IDEA, como la libertad, la participación popular en el gobierno, y la distribución equitativa del poder (Emmerich y Favela, 2007).

específicas y sus indicadores, que por razones de brevedad no se explicitan en este informe.

B. Contexto: intentos democráticos, instituciones político-electorales, condiciones socio-económicas

Cronología: Evolución a la democracia

La democracia ha sido bastante esquiva a México. En sus casi dos siglos de independencia, el país emprendió por lo menos seis intentos de democratización (véase Figura 1). Cinco de ellos fracasaron a poco tiempo de haber sido iniciados. El sexto se halla en curso, y es el objeto de este informe.

Figura 1: Cronología de la evolución democrática de México

| <i>Principales eventos</i> | <i>Año</i> | <i>Período</i> | <i>Forma de gobierno</i> | <i>Comentarios</i> |
|-----------------------------------------------|------------|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Independencia | 1821 | IMPERIO DE ITURBIDE | Monarquía | Consumación del proceso de independencia iniciado en 1810. |
| Primera constitución | 1824 | PRIMERA REPÚBLICA | Primer intento democrático | República federal. Elecciones extremadamente indirectas. |
| El presidente Guerrero es depuesto y fusilado | 1829 | GUERRAS CIVILES | Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares | Luchas por definir un modelo de nación: liberal o conservadora, federal o centralista. |
| Nueva constitución | 1857 | | Segundo intento democrático | La constitución federal y liberal es repudiada por el presidente Comonfort. |
| El presidente Comonfort es depuesto | 1858 | | Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares | Continúan luchas por definir un modelo de nación. |
| Invasión francesa | 1862 | SEGUNDO IMPERIO | Monarquía | Los conservadores recurren al apoyo de Francia. |
| Victoria liberal | 1867 | REPÚBLICA RESTAURADA | Tercer intento democrático | Se restablece la constitución de 1857. Elecciones menos indirectas. |
| Levantamiento de Díaz | 1876 | PORFIRIATO | Autoritarismo con ropaje democrático, basado en el control por el presidente Díaz | Díaz impone una versión moderada del liberalismo. Las elecciones se convierten en mero ritual. |
| Inicio de la Revolución | 1910 | | | |

| | | | | |
|------------------------------------------------|------|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|
| Madero es elegido presidente | 1911 | REVOLUCIÓN MEXICANA | Cuarto intento democrático | Aparición de partidos políticos organizados. Elecciones directas. |
| El presidente Madero es depuesto y asesinado | 1913 | | Inestable, personalista, autoritaria, basada en los militares | Varias facciones se confrontan entre sí en una guerra civil. |
| Nueva constitución | 1917 | | Quinto intento democrático | Constitución federal, liberal y social. |
| El presidente Carranza es depuesto y asesinado | 1920 | POST-REVOLUCIÓN | Autoritarismo con ropaje democrático, basado en los militares | Aunque hay elecciones, los presidentes son en esencia escogidos por los militares. |
| Fundación del PNR | 1929 | SISTEMA DE PARTIDO HEGEMÓNICO | Autoritarismo con ropaje democrático, con grandes variables de apoyo popular | Sólo un partido gana virtualmente todas las posiciones electivas. |
| Elección presidencial competitiva | 1988 | TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA | Introducción de instituciones y prácticas democráticas | Creciente competencia electoral. El PRI gradualmente pierde votos y poder. |
| Primera elección presidencial democrática | 2000 | DEMOCRATIZACIÓN | Sexto intento democrático | Democracia electoral. Gobierno de Fox. |
| Conflicto post-electoral | 2006 | | | Democracia electoral, cuestionada. Gobierno de Calderón. |

Entre 1929 y 2000, aunque existieron otros partidos políticos, sólo uno gobernó en México: el Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁵. Basado inicialmente en principios nacionalistas y de justicia social, a lo largo del tiempo viró al centro, e incluso a la derecha, del espectro político. Ganó todas las elecciones estatales hasta 1989, gran mayoría de escaños del Congreso hasta 1997, y todas las elecciones presidenciales hasta 2000.

Desde su fundación en 1939, el Partido Acción Nacional (PAN) fue el principal partido de oposición al PRI. Se define como un partido dedicado al “humanismo político”: valores liberales basados en respeto por el individuo. A menudo catalogado como de centro-derecha, está cercano a los partidos demócrata-cristianos de otras partes de América Latina y Europa. Combina un enfoque liberal en lo económico con uno conservador en lo moral y en algunas cuestiones sociales.

Otro partido significativo de oposición fue fundado en 1989: el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD). Se formó alrededor del liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, que había abandonado al PRI para postularse en 1988 como candidato presidencial.

A partir de 1988, se inició una transición a la democracia. La modernización social indujo pluralismo político, y por ende crecimiento del voto opositor. Sucesivas crisis económicas erosionaron el voto por el PRI. Los medios de comunicación se abrieron a voces independientes y de la oposición. Los partidos opositores —así como el oficialista— recibieron financiamiento público. Nuevas leyes, prácticas e instituciones electorales fueron creadas para nivelar el campo de juego. En 1997, un nuevo conjunto de normas electorales se puso en práctica en elecciones legislativas. En ellas, el PRI perdió el control de la Cámara de Diputados, aunque conservó una magra mayoría en el Senado.

En 2000 Vicente Fox, de una coalición entre el PAN y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) ganó la presidencia con el 43% de los votos. El PRI, a pesar de obtener sólo 36% en la carrera presidencial, ganó las elecciones legislativas y obtuvo las primeras minorías en ambas cámaras del Congreso. El tercer partido más votado fue el PRD, con 19%. La elección pacífica e incontestada de un candidato presidencial de oposición fue un punto de inflexión que señaló que México había alcanzado la democracia electoral.

No tan tranquilas fueron las elecciones del 2006. Una campaña vitriólica seguida de un virtual empate en la competencia presidencial dio lugar a un conflicto post-electoral que puso a prueba a la joven democracia mexicana, sobre todo a sus instituciones electorales. Felipe Calderón, del gobernante PAN, fue elegido presidente con sólo 36.69% de los votos válidos (cfr. Figura 2). Andrés Manuel López Obrador, de la izquierdista Coalición por el Bien de

⁵ Fundado en 1929 como Partido Revolucionario Nacional (PRN), en 1938 cambió su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 al actual.

Todos (CBT, de la cual el PRD fue el integrante principal), terminó con 36.11% y no reconoció la victoria de Calderón. Otros tres candidatos (entre ellos el del PRI) obtuvieron menores números de votos y sí reconocieron al ganador. En las elecciones legislativas, el PAN ganó por un margen más amplio y obtuvo las primeras minorías tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados. Calderón asumió el cargo el 1 de diciembre de 2006 con un país dividido en lo político y social, y con una parte significativa de los mexicanos que pensaba que el proceso electoral había sido manipulado en su favor. Por su parte, López Obrador, denunció fraude, puso en marcha un “movimiento de resistencia civil”, y se proclamó simbólicamente “presidente legítimo”.

Figura 2: Resultados de la elección presidencial de 2006

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

Fuente: IFE (2006: p. 72).

Instituciones político-electorales

México es una república federal presidencial compuesta de 31 estados y un Distrito Federal. A nivel federal, estatal y en el Distrito Federal, hay tres ramas de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial.

El Presidente, los Gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (o Ciudad de México) son elegidos por mayoría relativa (o simple), para períodos de seis años sin posibilidad de reelección.

La Cámara de Diputados federal y las legislaturas monocamerales de los estados y del Distrito Federal son elegidas por períodos de tres años, y el Senado federal por seis años. Todos los legisladores son elegidos por un sistema mixto que combina mayoría relativa en distritos electorales uninominales con representación proporcional (RP) por lista en circunscripciones plurinominales, y no pueden ser consecutivamente reelegidos para las mismas posiciones.

El Senado por mayoría de dos tercios de los votos designa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propuesta en terna del Presidente. Del mismo

modo, a propuesta de sus respectivos ejecutivos, las legislaturas de los estados y del Distrito Federal nombran a los jueces de sus tribunales superiores.

Además, cada uno de los 2439 municipios elige a sus funcionarios locales mediante una combinación de mayoría relativa y RP⁶; los presidentes municipales (o alcaldes) no pueden ser reelegidos consecutivamente. El Distrito Federal no posee municipios, sino 16 “delegaciones”, cada una de las cuales elige por mayoría relativa a su propio Jefe Delegacional, que dura tres años en el cargo y no puede ser reelegido.

El Instituto Federal Electoral (IFE) organiza las elecciones federales. Es dirigido por un Consejo General, cuyos miembros con voto (por lo general, del mundo académico, jurídico y periodístico) son nombrados por la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios. A su vez, el Consejo General nombra consejos electorales para cada uno de los estados, el Distrito Federal, y cada uno de los 300 distritos electorales; funcionarios de carrera del IFE fungen como presidentes y secretarios de estos consejos, cuyos restantes miembros con voto son ciudadanos distinguidos a nivel local. Representantes de los partidos políticos registrados participan como miembros sin voto en el Consejo General del IFE, así como en sus consejos de menor rango y en las mesas receptoras de votos; supervisan una amplia gama de operaciones del IFE, desde elaborar el padrón de electores, pasando por la emisión del sufragio en las urnas, hasta el conteo de los votos. Un servicio profesional de carrera de 7,000 miembros lleva a cabo las operaciones cotidianas del IFE.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la máxima autoridad del país en asuntos electorales. Resuelve impugnaciones en elecciones federales, y actúa como tribunal de apelación en elecciones estatales, del Distrito Federal y municipales; puede revocar las decisiones de los institutos electorales y de los tribunales electorales locales, incluyendo sus cómputos de votos. Sus magistrados son designados por el Senado por mayoría de dos tercios, a propuesta de la Corte Suprema.

En cada proceso electoral, gran número de ciudadanos son seleccionados en forma aleatoria y luego capacitados para integrar las mesas directivas de casillas, cuidar las urnas, contar los votos emitidos, y registrar los resultados en actas. Representantes de los partidos políticos, así como observadores nacionales e internacionales registrados, vigilan el trabajo de las mesas directivas; los representantes de partidos pueden asentar sus observaciones en las actas de casilla.

En las elecciones estatales, del Distrito Federal y municipales, las instituciones y los procedimientos son muy similares a las federales. Cada estado, al

⁶Excepto en el Estado de Oaxaca, donde 419 municipios eligen sus autoridades por “usos y costumbres” locales.

igual que el Distrito Federal, cuenta con un instituto o consejo electoral, así como con un tribunal electoral, ambos designados por su respectiva legislatura.

Condiciones socio-económicas

México es un país en desarrollo de ingreso medio, con extremas desigualdades sociales y regionales. Cuenta con poco más de 103 millones de habitantes residentes en el territorio mexicano, y con alrededor de 11 millones de emigrantes que viven en el extranjero, particularmente en Estados Unidos de América (EUA). La Figura 3 presenta algunos indicadores sociales y, además, muestra algunos avances alcanzados desde 1990.

Figura 3: Indicadores demográficos seleccionados

| Indicadores | 1990 | 2005 |
|---------------------------------------------------|-------------|--------------|
| Población (millones) | 83 | 103 |
| Crecimiento poblacional (%) | 1.8 | 1 |
| Edad mediana (años) | n.d. | 28 |
| Esperanza de vida (años) | 71 | 75 |
| Mortalidad Infantil (por mil nacidos vivos) | 37 | 22 |
| Tasa de desnutrición infantil (%) | 17 | 8 (año 2000) |
| Tasa de alfabetismo en mayores de 15 años (%) | 87 | 91 |
| Población urbana con cobertura de saneamiento (%) | 75 | 91 |

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

En 2005, el producto nacional bruto (PNB) fue de 768 mil millones de dólares estadounidenses, y el ingreso nacional bruto (INB) per cápita fue de 7,310 dólares; 20% de la población retuvo 55% del INB. En ese mismo año, los gastos en salud y educación ascendieron a 6.5% y 5.8% del PNB, respectivamente. A pesar que la pobreza se redujo en la última década, todavía es muy alta, como se muestra en la Figura 4. Un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.8031 pone a México dentro de los países considerados como altamente desarrollados. Sin embargo, su distribución regional es extremadamente desigual, con algunos estados con índices tan bajos como los de Siria o Cabo Verde, y otros tan altos como los de la República Checa (PNUD, 2007).

Figura 4: Indicadores de pobreza

| Indicadores | 1998-99 | 2000-02 | 2005 | 2006 |
|--------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
| % Pobreza | 47.0 | 39.4 | 37.0 | 31.7 |
| % Miseria | 18.5 | 12.6 | 11.7 | 8.7 |

Fuente: CEPAL, 2007.

C. Principales hallazgos

1. Nacionalidad y ciudadanía: ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones?

Evaluación sintética: Mucho

La nacionalidad y la ciudadanía mexicanas son ampliamente incluyentes. Todas las personas nacidas en territorio mexicano, o nacidas en el extranjero de padres mexicanos, son mexicanas y no pueden ser privadas de su nacionalidad. A su vez, los extranjeros pueden solicitar la naturalización, y sólo pueden ser privados de su nueva nacionalidad mexicana en circunstancias determinadas⁷; además, el gobierno federal ha venido auspiciando la regularización de extranjeros que residen sin autorización en territorio mexicano. Todos los mexicanos de 18 años o más, nacidos en el país o naturalizados, son ciudadanos. La ciudadanía puede perderse o suspenderse por un número limitado de circunstancias, en particular por cometer un delito grave. Los extranjeros no pueden participar en la política mexicana y pueden ser expulsados del país por orden del ejecutivo, sanción aplicada –particularmente desde 1994– a algunos pocos, acusados de inmiscuirse en la política mexicana.

Empero, algunos analistas consideran que existen “ciudadanos excluidos”, como es el caso frecuente entre pueblos indígenas que, debido a su desconocimiento del español o a su condición de marginación social, no pueden en la práctica ejercer plenamente su ciudadanía. Si bien los derechos de los pueblos indígenas han sido consagrados en la constitución, se ha hecho muy poco para que puedan ejercerlos con efectividad.

La constitución, así como la necesidad de mantener el orden constitucional, gozan de fuerte consenso, aunque las reformas a la constitución son muy frecuentes. Los procedimientos de reforma son bastante incluyentes e imparciales: se requiere el voto de dos tercios de cada una de las cámaras del Congreso federal, y la aprobación de una mayoría de las legislaturas estatales. Esto implica que ningún partido político por sí mismo puede modificar la constitución, ya que en la Cámara de Diputados ninguno de ellos puede ocupar más de 60% de los escaños.

En México no existen controversias sobre límites internacionales o internos, y tampoco hay movimientos separatistas. Sin embargo, en el estado de Chiapas hay varios municipios “autónomos” al margen del marco jurídico, controlados por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)

Desde el final de la revolución mexicana de 1910-1920, la constitución y los arreglos institucionales han sido capaces de moderar las principales divisiones sociales. Esto explica en parte por qué el país ha sido políticamente

⁷ Por ejemplo, no residir en el país por más de cinco años, o usar un pasaporte extranjero.

estable durante décadas. La violencia estalló en el pasado, a veces desde arriba (por ejemplo, cuando el ejército y la policía reprimieron los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971), y otras veces desde abajo (por ejemplo, cuando el EZLN tomó las armas en 1994). Incluso en esas circunstancias críticas, el sistema político fue capaz de conciliar diferencias y de alguna manera integrar cualquier grupo disidente de importancia. Sin embargo, desde la elección presidencial de 2006, tres partidos políticos y parte de la población, bajo el slogan “al diablo con las instituciones”, no reconocen legitimidad o legalidad al presidente Calderón.

En 2007 se aprobó una Ley para la Reforma del Estado que abarca cinco grandes áreas: justicia, sistema electoral, régimen de Estado y de gobierno, garantías sociales, y federalismo. Reformas en las dos primeras áreas fueron aprobadas en 2007 y 2008 (cfr. los temas 2 y 5 más abajo); las restantes están aún pendientes.

2. Estado de derecho y acceso a la justicia: ¿Se encuentran el estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley?

Evaluación sintética: A medias

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

Con las restricciones mencionadas, el Estado de Derecho es bastante operativo en todo el territorio. Sin embargo, el imperio de la ley es deficiente. Además de la falta de recursos, existe escasa coordinación entre las instancias judiciales de los estados y las federales. Poderosos cárteles del narcotráfico actúan con violencia en distintos puntos del país. La disponibilidad de recursos económicos y de relaciones sociales es instrumental para sustraer a ricos y poderosos del alcance de la ley. Debido a que los defensores públicos son mal pagados y tienen exceso de trabajo, personas en condiciones de contratar a abogados privados están en mejores condiciones frente a un tribunal de justicia. En la práctica, los pobres no tienen igualdad de acceso a la justicia. Los indígenas se encuentran en la peor situación, ya que su conocimiento de la lengua española es pobre o inexistente; aunque por ley se les debe proporcionar intérpretes, éstos no siempre están disponibles. Por añadidura, el derecho consuetudinario que prevalece en algunas regiones con importante población indígena no está bien integrado al sistema jurídico general.

Los funcionarios electos y muchos de designación gozan de inmunidad contra el enjuiciamiento penal. A pesar de que esa inmunidad puede ser retirada

por el legislativo, es difícil que esto ocurra. En consecuencia, en la práctica normalmente no son objeto de sanciones penales. En lo que respecta a funcionarios no electos, deben cumplir con las leyes de responsabilidad administrativa. Organismos dedicados a hacer cumplir estas leyes pueden, y en algunos casos lo hacen, aplicar castigos por malos manejos.

Aunque legalmente los jueces –y el entero sistema judicial– son independientes del poder ejecutivo, las formas en que son nombrados y/o promovidos tienden a disminuir su independencia, sobre todo en varios estados donde los jueces no son inamovibles. Las procuradurías generales –federal, estatales y del Distrito Federal– comandan el “ministerio público”, responsable de perseguir los delitos; generalmente, su actuación es evaluada negativamente por el público. Por otro lado, no hay disposiciones legales para compensar errores judiciales.

A fin de mejorar algunas de estas condiciones, en 2008 una reforma del poder judicial fue aprobada por el Congreso federal. Introduce procedimientos orales (por oposición a los escritos) y fortalece la Procuraduría General de la República dándole funciones de investigación en adición a las meramente procesatorias que ya poseía.

3. Derechos civiles y políticos: ¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos?

Evaluación sintética: A medias

Aunque la constitución consagra los derechos civiles y políticos usuales y México ha suscrito la mayoría de los tratados y convenios internacionales relativos a derechos humanos, en la práctica su ejercicio no está lo suficientemente garantizado. Aunque no generalizados, aún persisten casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

La población está en gran medida libre de sufrir agresiones físicas por representantes del Estado; no obstante, debido a la gran incidencia delictiva, el Estado ha visto disminuir su capacidad para garantizar la seguridad física de los ciudadanos. Las libertades de movilización, expresión, asociación, reunión y religión están garantizadas por la ley, y son respetadas en la práctica, con pocas excepciones. Se garantiza a los pueblos indígenas la libertad de utilizar su idioma y practicar su propia cultura, pero su presencia en el tejido social es cada vez menor.

Con alguna frecuencia, periodistas y defensores de derechos humanos y del medio ambiente son hostigados o intimidados, y en ocasiones asesinados. Generalmente estos actos se atribuyen a oscuros intereses privados, y no directamente al Estado.

En los últimos años, fueron aprobados algunos proyectos e iniciativas de ley para mejorar las condiciones arriba citadas. No obstante, mucho queda

todavía por hacer en el ámbito jurídico, particularmente en garantizar sin discriminaciones los derechos políticos y civiles, lo que contribuirá a la ciudadanía de la sociedad.

4. Derechos económicos y sociales: ¿Se encuentran los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?

Evaluación sintética: A medias

La constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo en reconocer los llamados derechos económicos y sociales. Sin embargo, su aplicación ha estado muy por debajo de las expectativas, debido en parte a la poca representatividad de las organizaciones de los trabajadores, y en parte al desinterés de las élites gobernantes.

Los derechos económicos y sociales usuales son mucho más accesibles para las personas que trabajan en el sector formal de la economía (administración pública y empresas establecidas) que para los que trabajan en la agricultura y el amplio sector informal. La población rural, los pueblos indígenas, los migrantes internos y externos, los analfabetos, y en general los pobres, tienen acceso limitado al ejercicio de sus derechos económicos y sociales.

El derecho al trabajo está establecido en la constitución, aunque en la práctica depende del mercado. La legislación del trabajo garantiza derechos laborales, pensiones y otras formas de seguridad social a los empleados del sector formal. Según algunos informes de investigación, las mujeres perciben en promedio 20% menos que hombres que realizan el mismo tipo de trabajo. El acceso a alimentación adecuada, vivienda y agua potable también está establecido legalmente, pero en la práctica hay grandes diferencias sociales y regionales. Parte de la población, en particular los niños, sigue sufriendo de desnutrición, aunque ésta está en disminución. Muchas viviendas no están construidas con materiales sólidos, o carecen de piso firme y de servicios de saneamiento. Aproximadamente 10% de las viviendas no tiene agua potable, y 5% no tiene electricidad.

Los servicios de salud son accesibles para la gran mayoría de la población, aunque con grandes diferencias en su calidad. Las personas con medios para recurrir a la atención médica privada, en general reciben el mejor y más pronto cuidado. Las personas formalmente empleadas y que por tanto cuentan con seguro médico pueden esperar un grado razonable de buena atención; a éstas se agregaron desde 2001 las voluntariamente afiliadas al llamado “seguro popular”, diseñado para quienes no tienen empleo formal pero pueden pagar una pequeña cuota proporcionada a sus ingresos. Quienes no están en los casos anteriores pueden acudir de forma prácticamente gratuita a clínicas y hospitales públicos, generalmente sobrecapacitados y en los que no siempre están disponibles todos los medicamentos y equipos necesarios. Los planes de

vacunación y de medicina preventiva han sido bastante eficaces en las últimas décadas. No obstante, los pueblos indígenas y los habitantes de zonas rurales tienen menor expectativa de vida que la población urbana.

La educación preescolar, primaria y secundaria es obligatoria, y gratuita en el caso de las escuelas públicas. Tres de cada cuatro niños asisten a preescolar, y prácticamente el 100% asisten a la escuela primaria. El número de niños y jóvenes matriculados en secundaria, preparatoria y universidades ha aumentado considerablemente en las últimas dos décadas; parte de este incremento se debe a la educación privada. Sin embargo, hay aún un 9% de analfabetismo y la escolaridad de la población mayor de 15 años es de sólo 8.5 años en promedio. La formación cívica en las escuelas, desatendida en parte durante la década de 1990 y a comienzos del siglo XXI, recobró su debida importancia bajo la administración del presidente Calderón.

Sólo el 10% de la clase obrera está sindicalizada. La mayoría de los sindicatos normalmente actúan como aliados del Estado, no tienen buenas prácticas de democracia interna, no representan y/o defienden realmente a sus miembros, y en la práctica actúan como un mecanismo de control sobre la clase obrera. Sin embargo, hay sindicatos independientes que defienden más activamente los intereses de sus miembros.

No hay muchas normas en materia de gobierno corporativo. Las empresas que cotizan en bolsa están obligadas por ley a publicar sus balances, anunciar sus planes, llamar a asambleas de accionistas, y elegir sus directivas conforme a sus estatutos publicados. Todas las unidades económicas, sin importar tamaño o sector de actividad, están obligadas a proveer información —exclusivamente para efectos estadísticos— al Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Aparte de los mencionados, las empresas no tienen otros requisitos legales que las obliguen a divulgar información, sea al público en general o a grupos de vigilancia. En otros aspectos, las empresas privadas están obligadas a repartir 8% de sus ganancias netas entre sus trabajadores, y deben sujetarse a leyes de salud y seguridad en el trabajo, y de protección a los consumidores y el medio ambiente. Además, la Ley de Competencia Económica fomenta la libre competencia y procura evitar la concentración de los mercados en pocas empresas.

Programas contra la pobreza, junto con varios años de estabilidad económica, han producido algunos resultados en la reducción de la misma; por lo general, estos programas consideran a la madre como jefe de familia, y es ella quien recibe apoyo con la condición de que sus hijos asistan a la escuela con regularidad y visiten periódicamente un centro de salud. En 2005, el Congreso dispuso que el gasto público en educación no podrá ser menor de 8% del PIB; aunque dicho gasto va en aumento, la meta no se ha cumplido todavía. El país está llegando a su objetivo de que todos los niños de la edad adecuada reciban educación preescolar. En 2006 se creó el seguro “nueva generación”,

que tiene el objetivo de proporcionar atención médica a los recién nacidos hasta los cinco años de edad. Todas estas iniciativas han sido bien recibidas por la opinión pública.

Las iniciativas para reformar el sistema de pensiones y las leyes del trabajo no son tan populares. En 1994, el fondo de pensiones de los empleados del sector privado fue transferido a cuentas individuales manejadas por administradoras de fondos de retiro (AFORES) de carácter privado. Lo mismo sucedió en 2008 con los empleados estatales, que en gran número recurrieron a los tribunales para proteger sus derechos frente a lo que muchos consideran como un plan de pensión injusto. La Ley Federal del Trabajo que regula las relaciones laborales en el sector privado se remonta a 1931; los intentos de actualización han sido bloqueados desde dos flancos: el de los sindicatos, que temen una reforma que los democratice y, por tanto, suprima el poder perpetuo de sus dirigentes, y el de los trabajadores de base, que a su vez temen que una reforma pueda reducir sus derechos en aras de la flexibilidad, la productividad, etc.

5. Elecciones libres y honestas: ¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?

Evaluación sintética: A medias

“La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se hará por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas”, establece la constitución. Aunque desde 1917 se han celebrado elecciones periódicas sin interrupción alguna, fue apenas a finales del siglo XX que las mismas se tornaron realmente libres y auténticas, al establecerse condiciones equitativas de competencia electoral. De esta manera, las elecciones dieron a los ciudadanos verdadera capacidad de elegir a sus autoridades ejecutivas, legisladores y ayuntamientos. Sin embargo, la libertad de elegir no vino acompañada de mecanismos eficaces de control ciudadano sobre los gobiernos o las políticas públicas. A pesar de algunos avances, estas zonas siguen siendo propiedad de una élite política limitada en número y desprestigiada ante la opinión pública. En efecto, la disminución de la participación electoral habida desde 1994 sugiere que existe una brecha entre la élite política y la ciudadanía. De hecho, México se ha orientado hacia una democracia delegativa, en la cual los ciudadanos tienen el poder de elegir a sus gobernantes y representantes, pero al mismo tiempo tienen muy poco control sobre lo que éstos deciden una vez en sus cargos.

La libertad de elegir se hizo evidente en las elecciones presidenciales de 2000: por primera vez después de 71 años un partido de oposición asumía el poder. A pesar de ello, la imparcialidad y la credibilidad de las instituciones electorales fueron severamente cuestionadas tras la contienda presidencial de 2006, que fue denunciada como amañada y fraudulenta por el segundo

candidato más votado y por los tres partidos políticos que lo apoyaron. Ese cuestionamiento encontró credibilidad entre sectores sociales importantes, y llevó en 2007-2008 a una reforma electoral que procura más equidad entre los partidos políticos y proscribire la intervención de agentes gubernamentales y extra-partidistas en los procesos electorales. Las elecciones legislativas federales de 2009 serán la prueba de fuego para esta reforma.

La inscripción de ciudadanos en el padrón electoral y las votaciones son ampliamente incluyentes, gratuitas y accesibles. La intimidación y abusos directos sobre los ciudadanos –salvo incidentes aislados– son ya prácticas del pasado, pero todavía se registran fenómenos de clientelismo o intercambio de votos por favores.

El registro de partidos y candidatos es limpio y abierto, aunque –salvo en dos estados– no se permiten candidatos independientes. El acceso de partidos y candidatos a los votantes se da con base en una fórmula equitativa para la asignación de tiempos en radio y televisión, y su libertad para hacer campañas está plenamente garantizada. Con ocho partidos políticos nacionales registrados, los votantes disponen realmente de un menú de diferentes opciones político-ideológicas. Todos los votos cuentan por igual, tanto legalmente como en la práctica, y la integración partidista de los órganos legislativos refleja razonablemente la votación ciudadana. Sin embargo, en términos sociales el legislativo no representa plenamente a las mujeres, los pueblos indígenas, y en general los pobres.

6. Papel democrático de los partidos políticos: ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?

Evaluación sintética: A medias

Todos los partidos políticos con registro oficial apoyan la democracia; así se los exige la ley, y así se han venido comportando en la práctica. De hecho, el sistema de partidos ha contribuido a la democracia electoral en México, al promover una serie de reformas que han hecho realmente competitivas las elecciones. El sistema de partidos ha dejado de ser un espacio de mera ratificación de gobiernos surgidos del PRI, para ser ahora manifestación real de competencia política por el favor de los electores, con diversidad ideológica identificable por los ciudadanos.

El número de partidos políticos nacionales, que era de tan sólo cuatro en 1977, ascendió a ocho en 2008, con muchos otros partidos creados y desaparecidos entre esos años. Los requisitos para formar nuevos partidos son razonables, e incluyen contar con un número mínimo de afiliados distribuidos en la mayor parte del país. Los partidos registrados reciben fondos públicos y gozan de amplias libertades para realizar su reclutamiento, educación política y actividades de la campaña. No obstante, la percepción del público los distingue

como demasiado cerrados y poco accesibles en términos de participación y representación.

Durante la mayor parte del siglo XX y lo que va del XXI México se distinguió por su estabilidad política. En el pasado, el sistema de partidos proveía estabilidad mediante un esquema de estilo Westminster, donde el partido en el ejecutivo controla también el legislativo e impone allí sus decisiones. Hoy en día, como ningún partido cuenta con mayoría, ni en el Congreso ni en el voto popular, el estilo de gobierno se ha tornado en consociativo o consensual, ya que se requiere el consentimiento de al menos dos partidos políticos para aprobar legislación ordinaria, y de más de dos partidos para aprobar reformas constitucionales y nombrar a algunos altos funcionarios.

Cada partido político con al menos cinco escaños en cualquiera de las cámaras del Congreso federal tiene derecho a formar un grupo parlamentario, y, por tanto, a recibir financiación pública para desarrollar sus actividades legislativas. Los grupos de oposición pueden intentar hacer rendir cuentas al gobierno mediante diversos mecanismos propios del legislativo, entre los cuales: criticar el Informe de Gobierno que anualmente envía el ejecutivo al Congreso; hacer comparecer a los secretarios de Estado (ministros) para explicar estos informes u otras cuestiones de importancia; examinar a posteriori el uso del presupuesto público; formar comisiones de investigación; revisar las cuentas públicas y los procedimientos administrativos a través de una Auditoría Superior de la Federación que es parte integrante del Congreso, y acusar a altos funcionarios ejecutivos de cometer delitos. Sin embargo, estos mecanismos son poco efectivos por dos razones: en gran parte de los casos, dependen de un voto mayoritario que no siempre los grupos de oposición son capaces de reunir, y por otro lado el ejecutivo suele retener información delicada alegando razones de seguridad nacional o de intimidad personal.

La disciplina parlamentaria es bastante estricta, pero no monolítica. Sus modalidades varían según las normas internas de cada grupo parlamentario. En el nivel federal, no ha habido casos importantes de cambios de bancada por los legisladores que hayan afectado la orientación política de los órganos legislativos; sin embargo, sí los habido en algunas pocas legislaturas estatales.

Algunos partidos políticos tienen estructuras efectivas de afiliación, y otros no. Varios partidos han realizado elecciones internas para escoger a sus directivos y candidatos a cargos públicos. Sin embargo, persiste la percepción de que los miembros ordinarios de los partidos tienen poca influencia en su respectiva conducción. De todos modos, la ley protege los derechos individuales de los miembros de los partidos, aunque con restricciones después de las reformas electorales de 2007/08.

Los partidos políticos reciben fuerte financiamiento público, según una fórmula que asigna equitativamente el 30% del financiamiento público total,

y distribuye el 70% restante en función de los resultados electorales anteriores obtenidos por cada partido. El financiamiento privado está limitado a sólo 10% del financiamiento total de cada partido. Aunque el IFE y sus homólogos estatales y del Distrito Federal supervisan las finanzas de los partidos y con regularidad les imponen sanciones económicas por violaciones cometidas en dicho ámbito, las leyes que regulan el financiamiento partidista sigue siendo un asunto relativamente opaco, y por ende la ciudadanía tiende a percibir a los partidos como coludidos con intereses económicos.

Todos los partidos mexicanos se comportan como partidos “atrapa-todo”, es decir, buscan atraer votantes de todos los sectores sociales y en todos los sectores del país. En consecuencia, no existen partidos confesionales, o que apelen solamente a un grupo étnico, o que representen exclusivamente los intereses de una región o clase social. Además, la ley prohíbe el uso de la religión con fines electorales, así como desinformar o discriminar por razón de sexo, origen étnico, religión o ideas. Sin embargo, la religión, el idioma y la cultura son parte de algunas campañas electorales en ciertas zonas aisladas del país.

7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno: ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos?

Evaluación sintética: A medias

En México, hay más eficacia que rendición de cuentas. Tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales suelen ser bastante eficaces en el cumplimiento de sus responsabilidades básicas, con la importante excepción de la seguridad pública; la efectividad de los gobiernos municipales varía grandemente, dependiendo del tamaño y recursos del municipio respectivo. Por otro lado, es débil la rendición de cuentas, que de manera natural debiera darse en una democracia.

Los gobiernos federal y estatales solamente deben rendir cuentas ante sus respectivos legislativos, y el gobierno del Distrito Federal ante su Asamblea Legislativa y supletoriamente ante el Congreso federal; los gobiernos municipales deben rendir cuentas a sus ayuntamientos y a las legislaturas de sus respectivos estados. Sin embargo, los legislativos no siempre ejercen o pueden ejercer a plenitud sus facultades de escrutinio y fiscalización, lo que deja un amplio margen de discrecionalidad a los ejecutivos. El único medio con que el pueblo cuenta para exigir rendición de cuentas es el voto, es decir, la posibilidad de elegir un nuevo partido. Sin embargo, como las autoridades ejecutivas no pueden ser reelegidas, un voto negativo del pueblo no las afecta de manera personal. El legislativo no puede disolver o destituir al gobierno o a parte de él; puede, sí, recurrir al juicio político contra altos funcionarios

ejecutivos, pero esto entraña un procedimiento de excepción que no se ha practicado en México.

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. Sin embargo, la improvisación, la corrupción y los frecuentes cambios de políticas obstaculizan su desempeño. La seguridad pública es el principal ámbito en que la eficacia del gobierno federal se encuentra bien por debajo del promedio.

El presidente Calderón ha obtenido tasas de aprobación de alrededor del 60% desde su toma de posesión. Este dato debe ser puesto en contexto. La Figura 5 muestra que la presidencia y otros órganos de gobierno están lejos de ser las instituciones más respetadas en México. En una escala de 0 (mínimo) a 10 (máximo) el presidente de la República recibe una calificación de 6.7, detrás de las universidades y el ejército, la iglesia, los medios de comunicación y el IFE. Otros órganos de gobierno, como la Suprema Corte de Justicia, la policía, los senadores y los diputados tienen aun menor grado de confianza.

Figura 5: Confianza en Instituciones

| Institución | Calificación (de 0 a 10) |
|----------------------------|-----------------------------|
| Universidades | 8.0 |
| Ejército | 8.0 |
| Iglesia | 7.8 |
| Medios de comunicación | 7.4 |
| IFE | 7.0 |
| Empresarios | 6.7 |
| Bancos | 6.7 |
| Presidente de la República | 6.7 |
| Suprema Corte de Justicia | 6.6 |
| Policía | 5.7 |
| Senadores | 5.6 |
| Sindicatos | 5.5 |
| Diputados | 5.5 |
| Partidos políticos | 5.2 |

Fuente: Campos, 2007.

Los líderes políticos ejercen control efectivo sobre las dependencias a su cargo. Este control se basa más en la lealtad personal que en normas institucionalizadas. En 2004 fue creado un servicio profesional de carrera para todas las ramas del ejecutivo federal, que aún no está totalmente implementado.

El Congreso federal tiene amplias facultades para iniciar, examinar y enmendar legislación de alcance nacional. Hasta 1997, era el ejecutivo quien presentaba la mayor parte de las iniciativas que resultaban aprobadas; actualmente, sin un partido que controle el Congreso, son legisladores en lo individual o los grupos parlamentarios quienes presentan el mayor número de iniciativas que terminan siendo aprobadas.

Ambas cámaras del Congreso federal participan en la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación (ley de impuestos que determina los ingresos del Estado para el año venidero), y sólo la de Diputados en la aprobación de la Ley de Egresos de la Federación (presupuesto anual). La iniciativa de ambas leyes recae exclusivamente en el ejecutivo federal. Aunque es usual que las cámaras traten de modificarlas, lo cierto es que carecen de capacidad técnica para hacerlo de manera significativa. Usualmente, ambas leyes terminan siendo aprobadas por una negociación política que respeta en lo esencial las propuestas del ejecutivo, dejando un margen para destinos específicos que benefician a las clientelas de la oposición. Lo mismo vale, con variantes que dependen de sus particulares coyunturas políticas, para la aprobación de impuestos y presupuestos en los Estados y el Distrito Federal.

La Cámara de Diputados cuenta con una instancia autónoma y especializada, la Auditoría Superior de la Federación, para revisar las cuentas públicas e imponer sanciones. No obstante, este organismo no ha logrado aún adquirir suficiente poder de investigación. Las legislaturas de los estados y el Distrito Federal cuentan con organismos similares, aún más limitados en su capacidad que su homólogo federal.

En 2002 se aprobó la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, o ley de transparencia, y para hacer efectivo su cumplimiento fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); posteriormente, todos los estados y el Distrito Federal hicieron lo propio, aunque en algunos casos garantizando menos apertura que la ley federal. En 2007 fue reformado el art. 6° de la constitución, que ahora establece: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público...”. A pesar de estos avances, el acceso del público a la información gubernamental se enfrenta todavía con obstáculos, como el de declarar reservada información que no merece serlo, o más a menudo el de declarar inexistente la información requerida.

En suma, en el ámbito de la rendición de cuentas se observa un progreso, que forma parte de un proceso político que gradualmente da más capacidad de escrutinio y control a los legislativos y que obliga al Estado a una mayor transparencia. Sin embargo, el ciudadano común está lejos de estos temas, y el sufragio es el único mecanismo a su alcance para exigir rendición de cuentas.

Se han presentado en el Congreso federal iniciativas para introducir a nivel federal medidas de democracia semidirecta como el referéndum, la iniciativa popular y la revocatoria popular de mandatos, que de ser aprobadas darán mayores poderes y peso político a la ciudadanía.

8. Control civil sobre el ejército y la policía: ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil?

Evaluación sintética: Bastante

México fue hasta 1946 uno de los países más militarizados del mundo. En ese año, el último presidente militar transfirió el poder a una nueva élite civil encabezada por el PRI. Siendo las fuerzas armadas quienes diseñaron las modalidades de transición a un régimen civil, fueron capaces de mantener una gran dosis de autonomía funcional y de inmunidad (fueros) frente a la justicia ordinaria. Con alrededor de 250,000 efectivos, las fuerzas armadas tienen un presupuesto equivalente a 0.45% del PIB, muy inferior al promedio mundial.

Hoy en día, 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. Este tipo de relación no es democrático. 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.

La vida política está prácticamente exenta de injerencia militar, excepto en asuntos que impliquen directamente a las fuerzas armadas. Hay tres militares en el gabinete federal: los secretarios de Defensa y de Marina, y el Jefe del Estado Mayor Presidencial. Los militares tienen un poder político silencioso que les da poder de veto sobre decisiones que puedan afectarlos. Por ejemplo, han evitado que el presidente designe un ministro civil de defensa, o que México participe en “operaciones de mantenimiento de la paz” de las Naciones Unidas.

El acceso a la información militar suele ser limitado, aunque en los últimos años se ha dado cierto grado de apertura. Los militares no han publicado ningún Libro Blanco, como hoy en día es práctica común en otros países de América Latina, y hasta hace poco mantenían cerrados a escrutinio sus informes anuales. No obstante, el público tiene confianza en los militares, que ocupan el segundo en encuestas de opinión pública que exploran la confianza ciudadana en las instituciones.

Contrariamente a la centralización y verticalidad de las fuerzas armadas, las fuerzas policiales están desperdigadas, así como su control civil. A nivel federal, existen la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones. Cada Estado y el Distrito Federal tienen sus propias policías, generalmente dos, una de carácter preventivo y otra de carácter investigativo, que

dependen de su respectivo gobierno. Finalmente, muchos municipios tienen sus propias policías preventivas, y en algunos casos de tránsito. De esta manera, en 2006 había 1,661 cuerpos de policía en todo México, con cerca de 400,000 efectivos. Esta dispersión dificulta el profesionalismo e induce la corrupción. En algunos casos, el crimen organizado se ha infiltrado en las policías, cuyos miembros corruptos en algunos casos trabajan en conjunto con los narcotraficantes. Además, se sabe que entre los cuerpos policiales hay “hermandades” que los controlan y favorecen la falta de control institucional. El poder legislativo y los ciudadanos tienen poco control sobre las corporaciones policíacas. Recientemente, en algunos estados y en el plano federal se han establecido órganos de control para vigilar las actividades de la policía, pero estos organismos son inexpertos y principalmente simbólicos. Debido a su corrupción e ineficacia, la policía se encuentra entre los últimos lugares en las encuestas de confianza ciudadana en las instituciones.

El único servicio de seguridad que es de conocimiento público es el Centro de Investigación sobre la Seguridad Nacional (CISEN). En el pasado, una de sus actividades era vigilar a los opositores a los gobiernos priístas. En 2005 se aprobó una Ley de Seguridad Nacional que proscribía el espionaje interno y centra al CISEN en lo que su nombre indica: la seguridad nacional. Sin embargo, poco se sabe públicamente de sus actividades.

La composición de las fuerzas armadas, la policía y los servicios de seguridad refleja bastante bien la estructura social en general de la sociedad. En la mayoría de los casos, policías y militares provienen de orígenes humildes. Aunque la carrera militar proporciona un medio de movilidad social ascendente, no se puede decir lo mismo de la carrera policial, cuyos bajos salarios propician que sus miembros complementen sus escasos ingresos a través de sobornos y corrupción.

El país no está libre de la operación de grupos que utilizan la violencia extra-legal. A pesar de su disminución en número e importancia, en algunas zonas rurales todavía existen unidades paramilitares para reprimir movimientos campesinos. También hay algunos grupos guerrilleros. Uno de ellos es el EZLN, que en un principio declaró la guerra contra el gobierno federal, y que más tarde se convirtió en una organización campesina dedicada al control de algunos municipios en el estado meridional de Chiapas. Otro y en la actualidad más activo es el Ejército Popular Revolucionario (EPR), que en 2007 dinamitó varios oleoductos. Además, las agencias de seguridad privada están en expansión debido a la ineficacia de la policía; pobremente reguladas, algunas de esas agencias o sus miembros incurrir ocasionalmente en actividades ilícitas. Sin embargo, el más grave peligro es la actuación de mafias criminales como los cárteles de narcotraficantes, que han construido

estructuras paramilitares con gran poder de fuego. Para hacerles frente, el presidente Calderón ha lanzado en su contra a las fuerzas armadas, lo que despierta preocupaciones respecto de la protección de los derechos humanos. Con la llamada Iniciativa Mérida, que entró en vigor en junio de 2008, los militares, las policías y los servicios de inteligencia mexicanos recibirán ayuda financiera y técnica de EUA.

En el ámbito de la seguridad nacional y pública hay poca comunicación entre sociedad civil y el gobierno. Las reformas en estos ámbitos suelen ser llevadas a cabo sin consultar al público. En consecuencia, pocas medidas reales para remediar la situación crítica imperante en estas zonas están siendo debatidas públicamente.

9. Minimizar la corrupción: ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos?

Evaluación sintética: Poco

Pese a leyes y esfuerzos para minimizarla, la corrupción sigue siendo endémica en México. En los últimos años se han adoptado varias medidas para fomentar la honestidad y el buen gobierno, especialmente en el ámbito federal, mientras muchos estados y el Distrito Federal tratan de seguir estos pasos. Entre ellas destacan:

- La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la consecuente creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- La creación de órganos de control interno (OICs) en la mayoría de las dependencias federales.
- La creación de una Comisión Inter-Secretarial para la Lucha contra la Corrupción.
- La existencia de la Secretaría de la Función Pública.
- La creación de la Auditoría Superior de la Federación en el seno de la Cámara de Diputados.

Pese a todo, sigue siendo frecuente la utilización de los cargos públicos para lograr relaciones ventajosas de sus ocupantes con partidos políticos, negocios personales e intereses familiares. El soborno, el favoritismo en la concesión de contratos públicos, las malas prácticas administrativas, el nepotismo y el tráfico de influencias, continúan prevaleciendo, sobre todo en los

niveles estatal y municipal de gobierno, con costos más elevados en México que en países comparables.

Las normas y procedimientos para financiar partidos políticos y campañas electorales no previenen efectivamente la subordinación a intereses sectoriales. Aunque el financiamiento privado y corporativo está restringido y existen topes de gastos de campaña, igualmente intereses privados pueden financiar ilegalmente a un candidato de su preferencia con la expectativa de no ser descubiertos. Y en caso de que lo sean, el partido político que recibió tal financiamiento ilegal deberá sólo pagar una multa, generalmente sin perder las posiciones obtenidas.

Las grandes empresas tienen amplia influencia en la definición de políticas públicas, así como en su bloqueo cuando éstas afecten a sus intereses. Las normas existentes no contienen mecanismos para evitar la influencia de grandes empresas o intereses privados en la formación de políticas públicas.

Como consecuencia de lo anterior, las y los mexicanos en general no creen que los funcionarios públicos estén libres de corrupción. Así, el índice de corrupción percibida en el gobierno creció de 7.9 en 2001 a 8.2 en 2007 (en una escala de 0 a 10).

Durante la administración de Fox se dio gran publicidad a la lucha contra la corrupción, aunque dejando muchos pendientes en la materia. La actual administración de Calderón ha adoptado un enfoque más callado, incorporando el objetivo de “combatir a la corrupción de forma frontal” en su Plan Nacional de Desarrollo. Lo cierto es que México tiene mucho todavía mucho por hacer en esta área.

10. Los medios de comunicación en la sociedad democrática: ¿Funcionan los medios de comunicación de manera tal que contribuyen al sostenimiento de los valores democráticos?

Evaluación sintética: A medias

Desde 1994, año en que por primera vez los medios se abrieron ampliamente a los partidos no-priistas, se ha logrado avanzado hacia una mayor libertad de información y de opinión en todos los medios de comunicación. El Estado ya no posee la propiedad y el dominio sobre los medios de comunicación que ejerció durante la mayor parte del siglo XX, y ha perdido capacidad de influencia y manejo sobre el ejercicio periodístico. Existe hoy mayor escrutinio sobre los asuntos públicos; los medios recogen inquietudes de la opinión pública, y se han abierto espacios a partidos, candidatos y analistas de diversas orientaciones.

Sin embargo, buena parte de los medios no ha contribuido a la formación y sostenimiento de valores democráticos, pues no han impulsado debate y reflexión profundos sobre los asuntos públicos. Al contrario, han hecho crecer la desconfianza que aleja al ciudadano de la política, ya que los medios tienden a

centrarse en los aspectos negativos de la política y los políticos. Los aspectos afectivos y emocionales de la política se han enfatizado en detrimento del desarrollo de sus aspectos cognoscitivos, racionales e informativos, y se ha orientado a la opinión pública disfrazando como información objetiva lo que en realidad es opinión de las empresas propietarias o incluso de los propios comunicadores.

Los medios de comunicación son jurídicamente independientes del gobierno. Las leyes prohíben que pertenezcan a empresas o personas extranjeras. Sin embargo, la extrema concentración de la propiedad de los medios electrónicos dificulta su pluralismo y su contribución a la democracia. Sólo dos empresas controlan más del 70% de las estaciones de televisión, y trece empresas operan el 80% de las estaciones radiales. Por otro lado, la circulación de la prensa escrita es mínima, y su valor depende no tanto de su penetración como de su capacidad de presión e influencia sobre las élites políticas. Por ende, en general los medios sólo son representativos de sectores sociales, grupos, asociaciones y partidos que pueden pagar tiempo o espacio o que comparten intereses con las empresas mediáticas.

El periodismo de investigación sólo se ha desarrollado a últimas fechas. No es infrecuente que los periodistas sufran acoso, intimidación e incluso asesinato. El ciudadano privado está prácticamente indefenso frente a intrusiones de los medios de comunicación, y las vías para la réplica informativa y/o la reparación del daño son poco efectivas.

En 2007, fue aprobada una nueva Ley Federal de Radio y Televisión. Por considerar que ésta propiciaba la concentración de los medios electrónicos en pocas manos, un grupo de senadores promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucionales varios artículos de la misma. Esto generó un amplio debate sobre el papel de los medios electrónicos, y llevará seguramente en el futuro próximo a la aprobación de una nueva ley al respecto.

II. Participación política: ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública?

Evaluación sintética: Poco

Aunque ha aumentado en los últimos quince años, falta mucho para lograr una amplia y activa participación ciudadana en la vida pública. Si bien existen mecanismos legales y organizaciones que posibilitan su participación en casi todos los ámbitos, los ciudadanos los utilizan escasamente. Además, en el ámbito político aún no es del todo aceptada la colaboración ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, periódicamente se producen movimientos sociales que desbordan los canales institucionales, caracterizados generalmente por su radical oposición a iniciativas o políticas gubernamentales.

La mayoría de las entidades federativas tienen leyes de participación ciudadana, destinadas a incentivarla. En 2004 fue aprobada la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que estableció mecanismos para su registro oficial. En el mismo año fue aprobada la Ley General de Desarrollo Social, que concede financiación sobre una base competitiva a organizaciones civiles que trabajan en varias áreas. La mayoría de estas organizaciones son realmente independientes del gobierno, aunque algunas dependen parcialmente de éste para su financiamiento. No obstante, el número de organizaciones civiles y agrupaciones de ciudadanos es pequeño en comparación con los estándares internacionales: en 2007 había 5,732 organizaciones civiles registradas, y unas 5,000 más no registradas. La participación ciudadana en este tipo de organizaciones no es una práctica común. Los movimientos sociales, por su parte, suelen ser expresión de oposición radical al *statu quo*. La auto ayuda popular es bastante frecuente para hacer frente a los problemas y necesidades de la comunidad.

México forma parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). No obstante, la participación de las mujeres en los cargos públicos es baja, si bien en aumento. Aunque existen cuotas de género para favorecer su elección, las mujeres ocupan sólo 18.0% y 23.2% de los escaños en el Senado y en la Cámara de Diputados, respectivamente. Entre 1995 y 2001, apenas 3.6% de los presidentes municipales fueron mujeres; para 2008, ese porcentaje seguía casi inmutable en 3.9%. Hasta la fecha, sólo seis mujeres han gobernado sus respectivas entidades federativas. La participación femenina en cargos de alto y mediano nivel en la administración pública es de sólo 27.4%, aunque en el poder judicial la presencia de mujeres es mayor.

De acuerdo con la constitución, todos los grupos sociales deberían tener igual acceso a cargos públicos. Sin embargo, su baja escolaridad y/o condición de marginación dificulta el acceso efectivo a indígenas, analfabetos, discapacitados y en general a los pobres.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 señala como uno de sus objetivos “desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas”, y como una de sus estrategias “promover la participación política de la mujer”. Están pendientes en el Congreso sendas iniciativas de leyes federales de participación ciudadana y de servicio voluntario.

12. Capacidad de respuesta del gobierno: ¿Responde el gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos?

Evaluación sintética: A medias

En el nivel federal, México no cuenta con instrumentos legales de consulta y/o participación mediante los cuales la ciudadanía pueda transmitir de manera sistemática sus preocupaciones al gobierno. El ejecutivo federal solamente está obligado a realizar consultas –no vinculantes– para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. El Congreso suele convocar a foros sobre distintas cuestiones en debate. Los ciudadanos pueden participar en dichas consultas y foros, aunque por lo general en vano. Sin embargo, recientemente se han realizado debates no vinculantes sobre asuntos de importancia: la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión, en 2006 y 2007; la reforma electoral, en 2007; las reformas a la justicia y al sector petrolero, en 2008.

Por su parte, muchos estados y el Distrito Federal han aprobado leyes de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, que hasta hoy han sido poco usadas o francamente dejadas en el olvido; los pocos referéndos celebrados en las entidades federativas se han destacado por la baja participación ciudadana. Además, la mayoría de los estados han creado mecanismos no partidistas de participación vecinal a nivel municipal, cuyo impacto es escaso.

No hay disposiciones para que los representantes elegidos sean accesibles a sus electores. Muchos de ellos, utilizando financiamiento que les proporciona su respectivo legislativo, han establecido módulos de atención ciudadana que funcionan más como oficinas de gestoría y quejas que como un vínculo entre el legislador y su distrito. Por otro lado, el acceso al ejecutivo depende en gran parte de afinidades ideológicas y contactos personales o de grupo. Según una encuesta, sólo 20% de los respondientes dijo haber intentado contactar a un político o funcionario para expresarle sus puntos de vista.

Los servicios públicos son de calidad regular. En caso de que sean prestados por empresas privadas, por lo general existen organismos reguladores que supervisan su desempeño. No hay mecanismos de consulta con los usuarios o de compensación en caso de irregularidades en la prestación de los servicios.

Más de la mitad de los ciudadanos no confía en la capacidad del gobierno para resolver los principales problemas que enfrenta la sociedad, ni tampoco en su propia capacidad para influir en las decisiones gubernamentales. Según sendas encuestas, en 2001 sólo 46% de los ciudadanos confiaban en el gobierno federal, y apenas 42% pensaban que al gobierno le importaba su opinión. Sin embargo, otros estudios sugieren que la confianza de los ciudadanos en su capacidad de influir al gobierno va en aumento.

13. Descentralización: ¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado a las necesidades de los ciudadanos afectados por las mismas?

Evaluación sintética: A medias

México es un país federal, lo que debería implicar descentralización. No obstante, las decisiones más importantes se toman a nivel central, a menudo sin atender diferencias ni necesidades regionales. Además, muchas decisiones de los gobiernos estatales y municipales dependen de que el gobierno federal asigne los fondos necesarios. Paradójicamente, mientras por un lado los niveles subnacionales de gobierno están ganando facultades y responsabilidades, en la práctica carecen de recursos propios suficientes para llevar a cabo plenamente sus funciones. La situación es más grave para los gobiernos municipales, ya que dependen tanto de su estado como del gobierno federal para recibir recursos.

Los gobernadores y legislaturas de los estados, los ayuntamientos municipales, y las autoridades locales del Distrito Federal, son elegidos periódicamente a través de elecciones imparciales, libres y competitivas. De acuerdo con las constituciones federal y estatales, todos sus actos deben apegarse a los principios de legalidad, constitucionalidad, transparencia, imparcialidad y rendición de cuentas. Todos los estados y el Distrito Federal han aprobado leyes de acceso a la información pública. Sin embargo, sigue siendo alta entre el público la percepción de corrupción y a veces de inoperancia entre los niveles subnacionales de gobierno.

Las oportunidades de cooperación entre los gobiernos subnacionales están desaprovechadas, y se constriñen generalmente a convenios donde la Federación es parte. No obstante, hay algunos casos importantes y exitosos de cooperación entre gobiernos municipales en algunas zonas metropolitanas. Además, hay varias asociaciones de municipios, que por lo general operan con filiación partidista.

El federalismo, o mejor dicho su aplicación efectiva, es parte de la agenda de reforma del Estado. En esta área, los diversos partidos políticos coinciden en la necesidad de la descentralización fiscal, de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos locales, de dar participación en la planificación del desarrollo nacional a los gobiernos estatales y municipales, y de mejorar la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. Para paliar su falta de recursos y aliviar la dependencia del centro, es imperativo el fortalecimiento de la capacidad impositiva de los gobiernos municipales y estatales. Sin embargo, esto no se está realizando debido a razones políticas: los niveles subnacionales de gobierno prefieren dejar que el gobierno federal pague el costo político de incrementar la recaudación impositiva.

14. Dimensiones internacionales de la democracia: ¿Se conducen las relaciones internacionales del país según normas democráticas y está el mismo libre de subordinaciones externas?

Evaluación sintética: Bastante

Históricamente, México ha estado sujeto a condicionamientos externos de consideración, aunque su política exterior se ha orientado con cierta eficacia a limitarlas. Las principales presiones externas provienen de EUA, cuyas intervenciones en el pasado dejaron una profunda huella en la memoria y el sentimiento nacional de los mexicanos. Actualmente parecen remotos el uso o amenaza de uso de la fuerza contra México, no así las presiones políticas y económicas.

Para hacer frente a las presiones externas, la política exterior mexicana se basa en el derecho internacional y ha promovido el desarrollo de foros multilaterales, a los que considera un instrumento idóneo para promover la igualdad jurídica entre los Estados, buscar la solución pacífica de controversias, estimular la cooperación entre las naciones, y lograr la paz y la seguridad internacionales. A su juicio, éstas son las condiciones más propicias para ampliar sus márgenes de independencia y autonomía. Por lo tanto, mantiene un alto grado de cooperación con los organismos del sistema internacional.

México ha participado activamente en la redacción y aprobación de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Esta disposición entusiasta casi desapareció durante la guerra fría, pero comenzó a resurgir en la década de los 1980's, cuando ratificó los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la actualidad, es uno de los países con un mayor compromiso y apertura hacia la legislación internacional sobre derechos humanos. Sin embargo, debe hacer un esfuerzo para incluirlos plenamente en la legislación mexicana y aplicar en la práctica los derechos protegidos por esos instrumentos internacionales.

México ha mantenido una activa política de asilo y ha defendido firmemente los derechos humanos de los migrantes mexicanos, tanto en los foros internacionales como ante las autoridades estadounidenses. En contrapartida, no ha sido capaz de proteger los derechos de los transmigrantes que atraviesan territorio mexicano en camino hacia los EUA.

Debido a su lealtad a los principios de no intervención y libre determinación, México no ha asumido una posición militante en la promoción de los derechos humanos y la democracia en otros países. La reticencia de México a intervenir en asuntos internos de otros países es el principal factor inhibitorio de un mayor compromiso internacional en ambos temas.

El gobierno mexicano parece determinado a mantener los márgenes de acción e independencia que se ha ganado su política exterior. La protección de los mexicanos que viven en el extranjero, sobre todo en EUA, y de los transmigrantes en México, son sin duda las principales prioridades. Por otro lado, la política exterior del presidente Calderón ha estrechado las relaciones con América Latina. En otro asunto, pese a sus tradicionales reticencias, no

es descartarse que México asuma un compromiso ligeramente mayor en la promoción de la democracia y los derechos humanos en el extranjero. Este conjunto de políticas ha obtenido niveles razonables de aprobación entre la opinión pública nacional.

D. Conclusiones

La democracia mexicana es una obra todavía en construcción, con logros importantes pero también con desafíos de peso. Los logros tienen solidez suficiente para afirmar que, sin duda alguna, México es hoy día una democracia. No obstante, la magnitud de los desafíos indica que todavía hay mucho por hacer para mejorar la situación de la democracia en México.

Entre los logros destacan: el acuerdo sobre la constitución y sobre una nacionalidad y ciudadanía incluyentes; un marco legal adecuado (aunque no siempre respetado a plenitud) para la protección de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales; el mejoramiento constante del sistema electoral, la libertad y diversidad de los partidos políticos, y la posibilidad real de alternancia de partidos en el gobierno; el control civil sobre los militares y las policías, ejercido con peculiaridades nacionales; los esfuerzos por aumentar la transparencia y minimizar la corrupción; la irrestricta libertad de prensa; la creación y actividad de organizaciones civiles independientes; la búsqueda de un auténtico federalismo; la incorporación (parcial) de los tratados internacionales de derechos humanos a la legislación nacional; y una permanente tarea legislativa y de construcción institucional que busca consolidar la democracia.

Los desafíos son a menudo aspectos negativos que contrapesan los logros específicos enumerados en el párrafo anterior, y en ocasiones aspectos totalmente distintos donde no se registran avances suficientes. Entre ellos son notables: la debilidad del Estado de derecho, la extremada desigualdad económica y social, la influencia de las grandes empresas sobre las políticas públicas, las dudas sobre la equidad del sistema electoral, la mala imagen pública de los partidos políticos, el distanciamiento entre las élites políticas y la ciudadanía, la insuficiencia de la rendición de cuentas y de oportuna respuesta gubernamental, la inseguridad pública, la persistencia de la corrupción pese a los esfuerzos por erradicarla, la concentración de la propiedad de los medios electrónicos de comunicación, la baja participación popular, y la centralización excesiva de las principales decisiones en la capital de la República.

El Cuadro Sumario incluido en la sección siguiente resume los principales logros y desafíos en cada una de las catorce áreas temáticas. Además, permite llegar a una suerte de ponderación general de la situación de la democracia en México. En las evaluaciones sintéticas de las áreas temáticas, sólo una recibió la evaluación de “mucho” u óptimo deseable; dos, la de “bastante”, es decir acercándose al óptimo; nueve la de “a medias”; dos la de “poco”, o sea algo

mejor que el mínimo aceptable; y ninguna la de “muy poco”, o mínimo aceptable; en resumen, predomina el “a medias”. Dado que las evaluaciones sintéticas tienen direccionalidad, es posible asignarles una valoración cuantitativa: “mucho” se convierte así en el valor de 5; “bastante” en 4; “a medias” en 3; “poco” en 2; y “muy poco” en 1. El promedio de las catorce valoraciones es de 3.14. Si se asignan similares valoraciones cuantitativas a las evaluaciones sintéticas de las 99 preguntas o puntos específicos de la metodología seguida, que no fueron incluidas en este informe por razones de espacio, se alcanza un promedio de 3.26. De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que la democracia en México está situada ligeramente arriba del punto medio entre el mínimo aceptable y el óptimo deseable, y que tiene muchas áreas abiertas para su mejoría.

Es conveniente situar esta conclusión general en perspectiva histórica. Por un lado, pese a las ríspidas confrontaciones políticas, las élites políticas y la ciudadanía mexicanas han sido capaces de introducir y aceptar nuevas ideas, nuevas leyes e instituciones, nuevas prácticas y actitudes, que paso a paso llevaron a la democracia, casi sin derramamiento de sangre o convulsiones, preservando en lo esencial las libertades fundamentales, y sin alterar la estabilidad política. Esto merece crédito: el gradualismo y el pacifismo mexicanos pueden ser considerados como un ejemplo para los países en transición a la democracia en todo el mundo. Por otro lado, la democracia mexicana es muy joven, como sugiere el cronograma de la Figura 1. El país y su pueblo todavía no están del todo familiarizados con su ejercicio. Hay mucho por aprender y por hacer, y eso lleva tiempo. La historia reciente sugiere que México se enseñará a sí mismo cómo mejorar su democracia, y cómo vivir mejor en ella.

Una cuestión final debe ser tenida en cuenta: un contexto social y económico equitativo es parte integral de toda democracia que funcione. La eliminación de la pobreza y la marginalidad social es un imperativo para México. En las actuales condiciones económicas y sociales, un gran número de mexicanos vive en la miseria frente a la opulencia de pequeños sectores. Algunos de ellos solamente la padecen, y caen en la marginación. Otros emigran a EUA, buscando una vida mejor. Otros más rechazan un sistema político que no les brinda posibilidades de progreso. La democracia tiene que proveer a todos ellos de esperanza: esperanza en un mejor futuro. Este es el desafío principal para la joven democracia mexicana.

E. Cuadro sumario

El Cuadro siguiente presenta las evaluaciones sintéticas de las catorce áreas temáticas y sus respectivas valoraciones numéricas, lo que permite cal-

cular un promedio general al pie del mismo. Además, enlista los principales logros y desafíos de México en materia de democracia. Este listado surge de la comparación del presente estudio sobre México, con los realizados sobre otras naciones del globo (cfr. IDEA, 2002b).

| Cuadro sumario: logros, desafíos, evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| Principales logros | Principales desafíos | Evaluaciones sintéticas y valoraciones numéricas |
| DIMENSIÓN A: CIUDADANÍA, LEYES Y DERECHOS | | |
| 1. Nacionalidad y ciudadanía: ¿Existe consenso sobre una ciudadanía común y sin discriminaciones? | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo generalizado sobre la constitución - Nacionalidad y ciudadanía inclusivas | <ul style="list-style-type: none"> - Pueblos indígenas marginalizados - Incorporación efectiva de los emigrantes | Mucho 5 |
| 2. Estado de derecho y acceso a la justicia: ¿Se encuentran el estado y la sociedad sistemáticamente sometidos a la ley? | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - A nivel federal, separación constitucional y real del poder judicial respecto del ejecutivo, con muchos jueces dispuestos a ejercer su independencia - Reciente reforma del sistema judicial federal (2008) - El nivel estatal busca acompañar estos cambios, y en algunos casos los antecede | <ul style="list-style-type: none"> - Altos costos de representación jurídica limitan a los ciudadanos comunes el acceso a la justicia - Organización deficiente de los juzgados y demoras en llevar los casos a sentencia - Elementos criminales operan sistemáticamente fuera del alcance de la ley - Legisladores y altos funcionarios inmunes a la procuración de justicia | A medias 3 |
| 3. Derechos civiles y políticos: ¿Se encuentran los derechos civiles y políticos igualmente garantizados para todos? | | |

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Derechos garantizados por la constitución y la legislación secundaria - Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (aunque ésta no se ocupa de derechos políticos) | <ul style="list-style-type: none"> - Violaciones esporádicas de los derechos civiles y políticos - Los pobres tienen acceso limitado a estos derechos - Escaso respeto del público hacia la policía - Prisiones sobrepobladas y en malas condiciones - Preocupante violencia familiar y contra las mujeres | <p style="text-align: center;">A medias</p> <p style="text-align: center;">3</p> |
| <p style="text-align: center;">4. Derechos económicos y sociales: ¿Se encuentran los derechos económicos y sociales igualmente garantizados para todos?</p> | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Derechos garantizados por la constitución y la legislación secundaria - Algún grado de éxito en la reducción de la pobreza | <ul style="list-style-type: none"> - Los pobres tienen acceso limitado a estos derechos | <p style="text-align: center;">A medias</p> <p style="text-align: center;">3</p> |
| <p style="text-align: center;">DIMENSIÓN B: REPRESENTACIÓN Y RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL</p> | | |
| <p style="text-align: center;">5. Elecciones libres y honestas: ¿Dan las elecciones poder a los ciudadanos para ejercer control sobre el gobierno y las políticas públicas?</p> | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Elecciones competitivas, con posibilidad real de cambio de partido en el gobierno - Institutos y tribunales electorales independientes, a nivel federal y local - Reciente reforma electoral (2007/2008) | <ul style="list-style-type: none"> - Desconfianza en las instituciones electorales por parte de algunos partidos políticos y un sector de la población - Participación electoral baja y en declinación | <p style="text-align: center;">A medias</p> <p style="text-align: center;">3</p> |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <p>6. Papel democrático de los partidos políticos: ¿Contribuye el sistema de partidos al buen funcionamiento de la democracia?</p> | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Libertad de los partidos para constituirse, reclutar afiliados y hacer campañas para cargos de elección - Ocho partidos nacionales registrados, con orientaciones ideológico-política diversificadas | <ul style="list-style-type: none"> - Algunos partidos basados en la personalidad de sus líderes, aunque todos mantienen perfiles distintivos en sus políticas o principios - Limitada democracia interna en los partidos - Pese a regulaciones legales, falta transparencia en el financiamiento de los partidos | <p>A medias</p> <p>3</p> |
| <p>7. Eficacia y rendición de cuentas del gobierno: ¿Rinde el gobierno cuentas de su gestión ante el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos?</p> | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad real de remoción por vía electoral de partidos en el gobierno, sea federal, estatal o municipal - Establecimiento de comisiones en los legislativos fortalece su papel de escrutinio sobre el ejecutivo - Medios de comunicación independientes mantienen al público informado sobre errores y malas prácticas gubernamentales - Creciente acceso a la información pública | <ul style="list-style-type: none"> - Demoras en el reporte y el escrutinio de las cuentas públicas - Para el ciudadano común, difícil acceso a compensación por errores o malas prácticas gubernamentales | <p>A medias</p> <p>3</p> |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 8. Control civil sobre el ejército y la policía: ¿Están las fuerzas armadas y la policía bajo control civil? | | |
| - Los militares y las policías están bajo control civil, aunque personalizado en el ejecutivo | - Fortalecer la rendición de cuentas ante los legislativos por parte de militares, policías y servicios de seguridad - La policía parece incompetente o impotente contra la criminalidad | Bastante 4 |
| 9. Minimizar la corrupción: ¿Están libres de corrupción los funcionarios y demás cargos públicos? | | |
| - Creación de la Auditoría Superior de la Federación y de sus homólogas en los estados - Otras medidas legales e institucionales para combatir la corrupción | - Cambiar el hábito de usar los cargos públicos para obtener ventajas personales, así como la tolerancia del público hacia tal hábito - Remediar la debilidad de los organismos anti-corrupción y aumentar la posibilidad de detección y procuración de justicia exitosa | Poco 2 |
| DIMENSIÓN C: SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN POPULAR | | |
| 10. Los medios de comunicación en la sociedad democrática: ¿Funcionan los medios de comunicación de manera tal que contribuyen al sostenimiento de los valores democráticos? | | |

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|----------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Medios impresos libres e independientes del gobierno - Relajación del monopolio estatal sobre las emisiones de radio y TV | <ul style="list-style-type: none"> - Extrema concentración de la propiedad de los medios electrónicos - Incidencia de hostigamiento oficial y (principalmente) extra-oficial a periodistas - Trivialización del contenido de los medios, a expensas de asuntos públicos serios y del periodismo de investigación | <p>A medias</p> | <p>3</p> |
| <p>11. Participación política: ¿Participan todos los ciudadanos en la vida pública?</p> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones civiles activas (pero todavía pocas en número), comprendiendo un amplio rango de intereses - Mayor estímulo a la auto-organización popular para resolver problemas y necesidades de las comunidades | <ul style="list-style-type: none"> - Dependencia de muchas organizaciones civiles respecto del financiamiento y las prioridades del gobierno federal - Falta de rendición de cuentas por parte de las organizaciones civiles hacia su base de afiliados - Escasa presencia de mujeres en los altos cargos públicos | <p>Poco</p> | <p>2</p> |
| <p>12. Capacidad de respuesta del gobierno: ¿Responde el gobierno a las preocupaciones de los ciudadanos?</p> | | | |

| | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Debates públicos –no vinculantes– sobre temas de importancia - Confianza ciudadana va en aumento | <ul style="list-style-type: none"> - Acceso preferencial al gobierno por parte de los ricos y poderosos - Entre ciudadanos comunes, sentimiento de falta de poder para influenciar al gobierno | A medias | 3 |
| <p>13. <i>Descentralización: ¿Se toman las decisiones en el nivel de gobierno más adecuado a las necesidades de los ciudadanos afectados por las mismas?</i></p> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Frecuente elección en gobiernos locales de partidos distintos al que ocupa el gobierno federal o estatal induce mayor autonomía de los primeros | <ul style="list-style-type: none"> - Continuo control de los presupuestos y las políticas por parte del gobierno federal - Inadecuada y desigual base de recursos para los gobiernos locales - Escasez de personal capacitado, especialmente a nivel municipal | A medias | 3 |
| <p>DIMENSIÓN D: LA DEMOCRACIA MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS DEL ESTADO</p> | | | |
| <p>14. <i>Dimensiones internacionales de la democracia: ¿Se conducen las relaciones internacionales del país según normas democráticas y está el mismo libre de subordinaciones externas?</i></p> | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Incorporación (parcial) de los tratados internacionales a la legislación nacional | <ul style="list-style-type: none"> - No participación en operaciones de las Naciones Unidas para mantenimiento de la paz - Maltrato a transmigrantes | Bastante | 4 |
| <p>Valoraciones numéricas: mucho, 5; bastante, 4; a medias, 3; poco, 2; muy poco, 1. Promedio general: 3.14</p> | | | |

Bibliografía

- CEPAL, 2007. *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- Campos, Roy, 2007. *Tracking poll. Confianza en instituciones*, Consulta, México, septiembre.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, y Alejandro Favela, 2007. “Democracia vs. Autoritarismo”, en Gustavo Ernesto Emmerich y Víctor Alarcón Olguín (eds.), *Tratado de ciencia política*, Anthropos, Barcelona.
- Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), 2009. “Situación de la democracia en México. Informe 2009”, en prensa.
- IDEA, 2002a. *Handbook on Democracy Assessment*, Kluwer Law International, La Haya.
- IDEA, 2002b. *The State of Democracy. Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, Kluwer Law International, La Haya.
- IFE, 2006. *Elecciones federales 2006. Encuestas y resultados electorales*. IFE, México.
- INEGI, 2007. *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos. 2006*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Aguascalientes.
- INEGI, 2008. “Información estadística (Sociodemografía-educación), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, disponible en: www.inegi.gob.mx, al 7 de mayo.
- PNUD, 2007. *Informe sobre el Desarrollo Humano México 2006-2007*.
- World Bank, 2007. *World Development Indicators 2007* (CD-Rom).