

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec



## INFORME MÉXICO

Desarrollada por Alianza Cívica  
Ciudad de México  
Enero de 2004

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

# Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec INFORME MEXICO

Coordina



Apoyan

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)  
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de  
Estados Americanos (CIDI/OEA)  
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)  
Red Interamericana para la Democracia (RID)  
Compañero de las Américas (POA)  
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las  
opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos,  
de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

**Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas**  
Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia  
Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail [info@sociedadcivil.org](mailto:info@sociedadcivil.org)  
[www.sociedadcivil.org](http://www.sociedadcivil.org)

## INDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
PRESENTACIÓN .....	13
ANTECEDENTES METODOLÓGICOS .....	15
INFORMES .....	18
I. ACCESO A LA INFORMACIÓN .....	23
II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....	34
III. JUSTICIA .....	65
IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL .....	86
V. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN .....	116
ANEXOS .....	142

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSC de 20 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y cómo éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Actualmente, se está implementando una estrategia de seguimiento y apoyo al cumplimiento del Plan de Acción de Québec, en temas de fortalecimiento de la democracia.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- I. Acceso a la información
- II. Libertad de expresión
- III. Reforma al poder judicial y acceso a la justicia
- IV. Fortalecimiento de la sociedad civil
- V. Gobierno local y descentralización

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a conseguir información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtuvo a través de informantes calificados y la información objetiva se consultó en fuentes secundarias.

La información fue recolectada a través de cuestionarios estructurados por indicadores, los que permiten medir de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec.

## **Los principales resultados encontrados son:**

### **1) Acceso a la información**

Actualmente, a casi tres años de actual administración gubernamental se cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, bajo los siguientes objetivos:

- Proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos para que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho

De acuerdo con los estudiosos e entrevistados esta ley representa un gran avance, aunque es una norma perfectible.

Aparate de la Ley Federal, varias entidades de la República Mexicana ya cuentan con legislaciones en la materia y actualmente ya la están aplicando en sus respectivas instituciones.

### **2) Libertad de expresión**

a. Libertad de expresión.

La libertad de expresión en México está garantizada por los artículos 6to. y 7mo. constitucionales. No obstante, ninguna de estas disposiciones jurídicas se encuentra reglamentada cabalmente.

El marco normativo en la materia es obsoleto; la Ley de imprenta data de 1917 y la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960

Los instrumentos normativos quedan a la libre o arbitraria interpretación de los actores y al contexto político de su aplicación.

La ausencia legislativa que proteja el secreto profesional de los periodistas propicia todo tipo de abusos y violaciones al gremio

México ocupa el lugar 74 en materia de respeto a la libertad de expresión. Denuncias penales contra periodistas por presunta difamación y citatorios judiciales para que revelen sus fuentes, son un ejemplo de la coerción a la libertad de expresión que aún persiste en nuestro país.

Si bien es cierto que el 2002 se registró una reducción del 20% en el número de actos contra periodistas y medios en relación con el año previo, garantizar la libertad de expresión sigue siendo una de las tareas pendientes del Estado mexicano. Las agresiones físicas, así como otros tipos de actos intimidatorios por parte de las autoridades gubernamentales siguen siendo una noticia cotidiana.

#### b. Prensa, Radio y televisión

La LFRyT otorga al Ejecutivo Federal un margen de discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones o permisos para operar los medios electrónicos

La falta de transparencia en los criterios para el otorgamiento de las frecuencias ha provocado una fuerte concentración de la radio y televisión en unos cuantos grupos

El marco legislativo en materia de radio y televisión privilegia la explotación comercial y libera a estos medios de toda responsabilidad social.

En México el modelo prevaleciente de medios de comunicación es el privado. Los medios de Estado apenas ocupan el 14% del total de medios electrónicos

La privatización de los medios electrónicos impide la pluralidad informativa y va en contra de los estándares internacionales de libertad de expresión y derecho a la información

El estado detenta el dominio del espacio territorial. La transmisión de ondas electromagnéticas sólo puede hacerse con concesiones o permisos.

La mayoría de la prensa escrita, al igual que la radio y la televisión se encuentran concentradas en muy pocas manos, por tanto, difícilmente refleja la diversidad cultural e ideológica del país.

### **3) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.**

Desconocimiento de la población sobre sus derechos básicos (garantías y derechos individuales) e inexistencia de programas o iniciativas gubernamentales para informar a la población sobre sus derechos básicos

Violaciones a los derechos humanos en el sistema de justicia, violación sistemática de los derechos humanos de los grupos étnicos y falta de voluntad política para poner fin a las violaciones

Normatividad aplicada de manera discrecional y en beneficio de grupos de poder e impunidad de los responsables de violaciones a los derechos humanos

El acceso a la justicia en México está caracterizado por: dilación de los procesos; corrupción y tráfico de influencias; baja calidad de los servicios; escasez de recursos materiales y humanos en los institutos de defensoría pública; bajos salarios del personal del sistema de justicia

Prevalecen una serie de factores externos que convierten la justicia en algo inalcanzable: multiplicidad de lenguas y de culturas; falta de confianza en las instituciones de justicia; diferencias estructurales (económicas y sociales) que marcan el acceso diferenciado a la justicia en nuestro país

Existencia de un sistema de defensoría pública limitado y carente de recursos humanos y materiales

Muchas dificultades del proceso penal en México se derivan de la falta de independencia del Poder Judicial en los niveles federal y estatal: un ejemplo claro de ellos es que a pesar de que las reformas constitucionales de 1994 determinan que magistrados y jueces de primera instancia sean designados mediante un proceso competitivo, éstos llegan al cargo a través de un proceso político fuertemente influenciado por el Poder Ejecutivo

Uno de los problemas principales del sistema de procuración de justicia mexicano lo constituye la actuación de Ministerio Público: 1) Éste es juez y parte en las primeras investigaciones de un delito, pues indaga y decide si procede la continuación del proceso penal correspondiente; 2) No existe un control sobre sus acciones y omisiones y en ese vacío constitucional ha institucionalizado una etapa procesal en la que investiga, desahoga y valora pruebas ante sí mismo

A pesar de que en México existen numerosos instrumentos de protección de los derechos humanos tanto regionales como universales y que, en su propia Constitución Política se consagren el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, no siempre la acción de la policía (uno de los actores centrales de su sistema de justicia) se ajuste a dichos requerimientos constitucionales e internacionales, ni mucho menos, que se rijan por principios democráticos y transparentes.

#### **4) Fortalecimiento de la Sociedad Civil**

A pesar de que en términos constitucionales, está reconocido el derecho de libre asociación; la obligación de las autoridades a atender de forma expedita a los ciudadanos, así como la obligación del Estado a organizar un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional, hasta el momento no existen canales institucionales específicos, ni espacios institucionales concretos destinados a la atención de las organizaciones civiles en México, ni mucho menos a su fortalecimiento.

Hasta el momento los espacios de interlocución de Gobierno y Sociedad Civil son coyunturales y reducidos exclusivamente a la realización de procesos consultivos o, en el mejor de los casos, al desarrollo operativo de programas antes que a la formulación, definición y evaluación de las políticas públicas.

Aun cuando en México existen diversas instancias dedicadas al desarrollo de políticas de desarrollo orientadas a apoyar a los grupos minoritarios y, que desde junio del 2003 contamos con un cierto andamiaje jurídico contra la discriminación (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED), en realidad hasta no existe un modelo de representación explícito en el sistema político mexicano, así como tampoco una política social y económica suficientemente fundamentada en el ámbito gubernamental que promueva medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables y que fortalezcan la cultura de la no democratización.

En este sentido, aún cuando contamos con ciertas condiciones jurídicas y programas contra la discriminación, en realidad, tenemos un amplísimo territorio donde se producen y reproducen relaciones ilegítimas e injustas. Hasta el momento, del total de la población del país, 90% es o ha sido blanco de algún tipo de discriminación, siendo los grupos más afectados la población femenina (51%); las personas con algún tipo de discapacidad (10%); la población indígena (10%); y el 20% restante corresponde a otros sectores que sufren discriminaciones por sus



preferencias sexuales, confesión religiosa, condición migratoria, por su estado de salud, su edad, apariencia o identidad de género.

Aún cuando se puede afirmar que sí existen un conjunto de disposiciones jurídicas generales, así como oficinas encargadas de la interlocución con OCS en los distintos ámbitos y espacios gubernamentales, éstas tienen no un carácter institucional, son coyunturales y dependen de la voluntad de los agentes políticos y/o de gobierno en turno.

Se cuentan con un conjunto de instancias que promueven el desarrollo de programas educativos dirigidos al fomento y difusión de los derechos humanos y la democracia, pero se deben redoblar los esfuerzos para la consolidación de nueva cultura política.

Actualmente se puede afirmar que se cuenta con mayores herramientas y bases para exigir la transparencia de la información y de la acción gubernamental, pero esto es una práctica muy reciente que aún sigue viciada por ciertas actitudes discrecionales y autoritarias.

## **5) Gobierno local y descentralización**

El municipio es la base mínima de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados (Art. 15 constitucional). De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) en México, al mes de junio del 2002, existen 2446 municipios.

En materia de descentralización se ha mantenido la política de dotar de mayores recursos presupuestales a los municipios, pero continúa pendiente la reforma política de Estado que dote de mayores facultades y atribuciones a las autoridades municipales en la promoción, definición de sus políticas públicas.

No existe entre los actores políticos un acuerdo nacional consensuado para la redistribución de facultades, competencias y recursos a los gobiernos locales, es decir para una reforma del estado.

Los programas federales son diseñados y con frecuencia operados sin la participación de estados ni de los municipios.

Los municipios no cuentan con una instancia que asegure que su opinión sea tomada en cuenta para definir los presupuestos y los programas nacionales.

Los gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias (técnicas, administrativas, organizacionales) para la operación directa de muchos programas y servicios.

Aun cuando existen una serie de canales institucionales para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito local, no existe un respaldo constitucional explícito para que los ciudadanos participen e incidan en el diseño y vigilancia de las políticas públicas en todos los órdenes de gobierno.

La ciudadanía no cuenta con los espacios ni los instrumentos para controlar efectivamente el quehacer de sus gobiernos.

A pesar de la existencia de una mayor presencia de la sociedad civil y aumento de los procesos de participación ciudadana en la gestión de servicios y desarrollo de proyectos sociales en el ámbito local, los instrumentos y mecanismos institucionales utilizados para la canalización de las demandas e intereses de la ciudadanía son muy limitados. Son exclusivamente consultivos y con muy poco margen de incidencia.

**Las propuestas que se elaboraron a partir de los resultados expuestos son las siguientes:**

**1) Acceso a la información.**

Modificar algunos aspectos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como son:

- Homologar la legislación vigente en materia de clasificación y secreto a la información.
- Legislar sobre mecanismos efectivos para la protección y mantenimiento de los archivos de información pública.
- Legislar sobre la protección de los datos personales en manos de las entidades gubernamentales.
- Transformar el Instituto Federal de Acceso a la Información en un organismo autónomo y ciudadanizado.
- Monitorear que el total de entidades federativas cuenten con su ley acceso a la información gubernamental, así como su implementación en cada una de sus instituciones correspondientes.

- Mejorar los servicios que hasta el momento ofrecen los sujetos obligados en cuanto al acceso a la información gubernamental. Sobre todo, en cuanto al acceso fácil y expedito a la información, actualización y en el manejo de lenguaje claro y inteligible para cualquier tipo de usuario que requiera información.
- Por último, con base en las diversas controversias constitucionales que la práctica de esta ley ha generado, se dice que todavía queda mucho por hacer para desterrar de los distintos ámbitos de la función pública la cultura de la opacidad o la de apertura vista como un "favor", más que como un derecho de los ciudadanos.

## **2) Libertad de expresión**

- Legislar y reglamentar sobre la libertad de expresión en México
- Elaborar un nuevo modelo de comunicación y democratizar a los medios de información
- Ciudadanizar los medios de información en México y dar, a través de éstos, algunas salidas de participación a los grandes grupos sociales
- Transformar la estructura de comunicación nacional actualizando el contexto jurídico sobre comunicación social.
- Reconocer jurídicamente el sector definido como comunitario o ciudadano sobre la base del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información
- Modificar y realizar adiciones a la Ley de Radio y Televisión referentes al otorgamiento de concesiones y permisos de transmisión
- Garantizar el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información pública y privadas
- Garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como una garantía constitucional elemental
- Discutir públicamente en el Congreso de la Unión y en los diversos sectores de la sociedad civil las políticas para el uso de los diversos tiempos oficiales

- Queda pendiente una discusión amplia que incluya a las organizaciones civiles, académicas y comunicadores para lograr en conjunto con instancias parlamentarias una reforma en la materia
- Dar seguimiento a las propuestas legislativas sobre la protección de las fuentes de información o el secreto profesional como:

1.- La propuesta que la CNDH presentó al Senado de la República, en abril de 2003 en la que se pide incluir un articulado en el Código Penal que estipule que "los periodistas no estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder..."

2.- El proyecto de Ley Federal de Derechos Mínimos para el ejercicio del periodismo que presento en febrero de 2003 a fracción parlamentaria del PRD ante la Cámara de Diputados. La propuesta se divide en cuatro ejes básicos: 1) cláusula de conciencia, un derecho individual que protege la integridad del informador y su trabajo 2) secreto profesional, un derecho o facultad del cual el único titular es el informador y protege la fuente de información 3) derechos de autor, que se reconozca a los informadores como autores de sus textos y 4) libre y preferente acceso a las fuentes de información.

- Atender la recomendación hecha al Estado Mexicano en 1993 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en materia de libertad de expresión que se detallan a continuación:

1.- Promueva la revisión de la legislación de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde al derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrados por la Convención Americana

2.- Adoptar las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos y organizadores sociales.

- El proceso de transición a la modernidad democrática que actualmente vive nuestro país, requiere de una mayor institucionalidad del Estado en términos de pluralidad, participación y deliberación pública, en el que el acceso a la información y el concurso de los medios electrónicos es indispensable.

- Legislar en la materia de comunicación y reorganizar las relaciones entre el Estado, la sociedad y los medios es un compromiso que México tiene pendiente, por el papel que los medios tienen en la construcción de la democracia y en la democratización de la sociedad.

### **3) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.**

Que los códigos de procedimientos penales:

- 1) adopten un lenguaje claro;
- 2) reconozcan el derecho a un abogado defensor inmediatamente después de la detención;
- 3) reconozcan el derecho a un abogado defensor en cualquier momento durante el interrogatorio policiaco;
- 4) que la policía u otros agentes del Estado esperen hasta que el abogado defensor esté presente para interrogar al indiciado;
- 5) que los inculcados sean notificados inmediatamente de sus derechos tales como: no autoinculparse y contar con un defensor

Reducir la incidencia de abusos dentro de la impartición de justicia en México a través de acciones tales como:

- a) una mayor atención a la investigación y
- b) procesamiento de funcionarios por actos de tortura.

Elección de ministros de la SCJN

- Establecimiento de mecanismos transparentes y autónomos en la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- Igualdad de género e igualdad de oportunidades en la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- Establecimiento de mecanismos independientes del poder ejecutivo en la conformación de la Suprema Corte de Justicia.

### **4) Fortalecimiento de la Sociedad Civil**

- Establecimiento de un marco jurídico claro donde se reconozca claramente la existencia de las organizaciones civiles como un amplio sector no lucrativo y fomentar su acción comprometida con el desarrollo integral.
- Establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la

sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social.

- Generar programas y proyectos de desarrollo social e impulsar políticas públicas dirigidas a la fomento de la igualdad de oportunidades y la erradicación de todo tipo de discriminación.
- Fortalecer la cultura de la no democratización a través de políticas de desarrollo específicas dirigidas a la creación de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables.
- Impulsar el desarrollo de más programas educativos para la promoción y desarrollo de una cultura de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia.
- Apertura e institucionalización de mayores espacios de participación ciudadana y de interlocución con la sociedad civil.
- Apertura de espacios de interlocución gubernamentales en donde la opinión de la sociedad civil tenga un carácter vinculante.
- Establecer marcos legales que sustenten la importancia de la participación ciudadana y la incidencia y trabajo de las OCS como ejes fundamentales para la planeación y elaboración de modelos de desarrollo sustentable.
- Establecer marcos legales y dispositivos específicos que posibiliten la participación ciudadana y la incidencia de las OCS en el monitoreo y evaluación de la gestión pública.
- Establecer una nueva relación entre OCS y gobierno, basada en un correcto equilibrio entre autonomía de las organizaciones, registro público para acceso a fondos del Estado y participación en la definición de las políticas públicas.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

## 5) Gobierno local y descentralización

- Insistir en fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de las comunidades.
- Promover e impulsar los procesos de descentralización como un proyecto para institucionalización de los procesos democráticos, la autonomía local y promoción del desarrollo y fortaleciendo de la participación ciudadana.
- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.
- Establecimiento de un sistema integral de profesionalización municipal bajo criterios uniformes entre las distintas agencias gubernamentales involucradas, basados en diagnósticos de requerimientos y definición de competencias.
- Impulsar el reconocimiento y relevancia de la planeación, destacando además la responsabilidad gubernamental de implementarla y el derecho ciudadano a intervenir en ella.
- Promover y fortalecer las asociaciones ciudadanas y municipales
- Fortalecimiento y valoración de los espacios locales (ayuntamiento) como lugares naturales de encuentro de todas las posibilidades del quehacer colectivo y, como espacios de aprendizaje democrático orientados a la proscripción de los resabios de cultura autoritaria legada por la tradición estado-centrista.
- Reconocimiento de los actores y organizaciones locales como interlocutores legítimos capaces de traducir las diversas demandas sociales en el terreno de lo político
- Participar en los proceso de diseño de los planes y políticas publicas y vigilar su cumplimiento
- Profesionalizar las administraciones locales y las actores de la sociedad civil para el ejercicio coresponsable del quehacer público local.
- Institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana

- Promover, consensuar y defender iniciativas para la "Reforma del Estado"



## PRESENTACIÓN

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSC de 20 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y cómo éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Durante estos 6 años de trabajo dos han sido las Cumbre de las Américas que se han realizado. Para la 2° Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998) el proyecto organizó dos reuniones hemisféricas con la participación de representantes de OSC, gobierno y agencias multilaterales de 34 países, los que elaboraron propuestas en materia de Educación, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Rol de la Mujer en la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación y sobre el combate a la Corrupción. Varias de las propuestas presentadas por las OSC fueron incorporadas al Plan de Acción de Santiago. Para la 3° Cumbre de las Américas de Québec (2001) PARTICIPA (Chile), FOCAL (Canadá) y Fundación ESQUEL (EEUU) llevaron a cabo un proceso de consulta a 900 OSC en 17 países, que formularon 243 propuesta a la Cumbre de Québec. Más de la mitad de las propuestas fueron incorporadas al plan de acción final.

Actualmente, se está implementando la "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", en temas de fortalecimiento de la democracia. Esta etapa dura desde Julio del 2002 a Marzo 2005.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Gobierno local y descentralización

La selección de estos temas se realizó en función de los siguientes criterios:

- Estos temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Québec.
- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y aporta a enfrentar la crisis de la democracia y gobernabilidad.
- En su conjunto, permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.
- Por la experiencia y trayectoria en este tema de las organizaciones involucradas en esta estrategia.
- Algunos de estos temas no están siendo abordados por otras redes de la sociedad civil.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información son cuestionarios estructurados en un conjunto de indicadores que permiten medir, de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Los cuestionarios integran preguntas dirigidas a obtener información subjetiva (cualitativa) e información objetiva (cuantitativa o documental). La información subjetiva se obtendrá a través de informantes calificados y la información objetiva se buscará y documentará en fuentes secundarias.

La aplicación del instrumento se realizará en dos etapas. Este informe entrega los resultados de la primera de estas aplicaciones, la que se realizó entre Junio (2003) y enero del 2004. La segunda etapa está programada para Junio y Agosto del 2004.

A partir de estos resultados se elaborarán recomendaciones y sugerencias para apoyar el fortalecimiento de la democracia en aquellos aspectos que más se requieran.

Los resultados encontrados serán ampliamente difundidos y, a la vez, se buscará incidir para lograr la incorporación de las recomendaciones en el documento final de la Cumbre Especial de México que se realizará en Enero del 2004, y luego, una vez realizada la segunda aplicación del instrumento (Julio/Agosto del 2004), en la Cumbre de las Américas en Buenos Aires el 2005.

El informe se divide en dos partes: en la primera se describen los antecedentes metodológicos y en la segunda se presentan los temas sobre los que se realizaron el seguimiento. En esta segunda sección, primero, se presenta el compromiso asumido por los gobiernos; segundo, las dimensiones definidas para el análisis; tercero, los resultados obtenidos y, cuarto, las propuestas elaboradas.

## **ANTECEDENTES METODOLÓGICOS**

### **1. Tipo de investigación**

La presente investigación tiene como propósito describir la situación en que se encuentra México en los temas asociados al fortalecimiento de la democracia<sup>1</sup>

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a conseguir datos tanto subjetivos como objetivos. La información subjetiva se obtuvo a través de informantes calificados y la objetiva se consultó en fuentes oficiales secundarias.

### **2. Instrumento para la recolección de información: el cuestionario**

Cada tema en que se realiza seguimiento fue investigado mediante la aplicación de un cuestionario que se estructuró sobre indicadores que permiten medir y comparar el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec. Estos indicadores asocian a metas el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre y conocen las normas y las prácticas de los gobiernos respecto de los temas de seguimiento.

#### Construcción del instrumento de recolección de información

El procedimiento utilizado para la construcción de indicadores que estructuran el cuestionario contempló una secuencia de cuatro pasos.

- a) Explicitación íntegra del compromiso establecido en el Plan de Acción de Québec respecto de cada tema.
- b) Formulación de una definición conceptual para el tema, que recoge lo planteado por el Plan de Acción, pero también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.
- c) Identificación de las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de indicadores relativamente exhaustiva de acuerdo con los antecedentes disponibles.
- d) Selección de los indicadores sobre los que se elaboró el cuestionario.

El cuestionario mismo se elaboró de acuerdo a los siguientes criterios:

---

<sup>1</sup> Los temas del seguimiento son: 1) Acceso a la Información, 2) Libertad de expresión, 3) Gobiernos locales y descentralización, 4) Fortalecimiento de la sociedad civil y 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción de Québec.
- b) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- c) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- d) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado; vale decir, temas que a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- e) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- f) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).

### 3. Descripción de la muestra

La configuración de la muestra varía dependiendo de los temas del seguimiento. Para los temas de acceso a la información, libertad de expresión y justicia se utilizó un tipo de diseño muestral y para los temas de descentralización y sociedad civil se utilizó otro.

a. La muestra para acceso a la información, libertad de expresión y reforma al poder judicial y acceso a la justicia consistió en cinco informantes calificados por tema. El perfil de los informantes calificados, según el tema de que se trate, fue el siguiente<sup>2</sup>:

- **Acceso a la información:** Expertos de OCS relacionadas con el tema, actores académicos o autoridad especializada en medios de comunicación.
- **Libertad de expresión:** Expertos de OCS relacionadas con el tema, actores académicos o autoridad especializada en medios de comunicación.
- **Reforma al poder judicial y acceso a la justicia:** Expertos de OCS relacionadas con el tema y actores académicos especializados en el tema.

b. Para el tema Sociedad Civil y Participación Ciudadana se generó una muestra estructural no probabilística.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Se anexa cuadro con la referencia de las organizaciones y personas entrevistadas. Anexo 1

<sup>3</sup> El muestreo estructural es una maqueta o modelo reducido de la población con base en las características relevantes desde el punto de vista del estudio. La muestra resultante es representativa de la población en relación a los criterios elegidos.

Las características generales de las organizaciones que constituyen la muestra de la sociedad civil en la que se apoyó este estudio son las siguientes: Como OCS, nos referimos a organizaciones sin fines de lucro que buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de distintos medios y orientadas por diversas filosofías.

Los criterios para generar la muestra son las temáticas de las diversas organizaciones que existen. La selección de focos temáticos se realizó a título ilustrativo y su función fue simplemente facilitar la clasificación de las organizaciones seleccionadas. El criterio final fue diversificar los focos temáticos más que representar a cada uno de ellos.

La siguiente es la composición de la muestra clasificada según foco temático<sup>4</sup>:

#### **- Organizaciones**

- Área Medio Ambiente (1)
- Promoción y Desarrollo (5)
- Área Derechos Humanos (1)
- Área Educación (1)
- Área Indígena (1)
- Área Mujeres (3)
- Área Participación Ciudadana (4)

#### **- Redes de Organizaciones**

- Promoción y Desarrollo (1)
- Área Participación Ciudadana (1)

#### **- Organizaciones Filantrópicas**

- Promoción y Desarrollo (3)
- Área Participación Ciudadana (1)

#### **b.1 Gobierno Local y Descentralización**

Para el desarrollo de este apartado, originalmente se diseñó una muestra tal y como estaba considerado en el documento "Guía Metodológica: Indicadores y Cuestionario". Es decir, se seleccionaron 27 municipios de acuerdo con las características urbanas y nivel de recursos del gobierno

---

<sup>4</sup> Se anexa cuadro con la referencia de las organizaciones y personas entrevistadas. Anexo 2.

local<sup>5</sup>, además de su distribución proporcional por cada una de tres grandes regiones trazadas: Norte, Sur y Centro. No obstante, de los 27 municipios seleccionados, sólo obtuvimos respuesta en 5. Tres del Estado de Nuevo León (Monterrey, Monterrey, San Pedro Garza García y Guadalupe), uno de Puebla (Tzicatlacoyan) y otro más de Jalisco (El Limón). La escasa respuesta recibida, es necesario resaltarlo, no sólo se debió a una falta de atención por parte de las autoridades convocadas, sino, entre otras cosas, dependió de que la aplicación del cuestionario coincidió con los tiempos del cambio en la administración municipal de varios de los estados seleccionados.<sup>6</sup>

Ante este escenario y con el objetivo de recabar la información solicitada, aparte de aprovechar al máximo los cuestionarios respondidos y apoyarnos en la información de los especialistas entrevistados para esta sección, decidimos acercarnos a otro tipo de fuentes. Una de ellas devino precisamente del proyecto sobre *Participación Ciudadana en la Vigilancia de Gobiernos Locales*<sup>7</sup> que Alianza Cívica desarrolló durante los años de 2002 y 2003. El otro banco de información con el que completó este reporte fueron los datos obtenidos de la *Encuesta Nacional para el Desarrollo Institucional Municipal, 2000* elaborada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (INEGI).<sup>8</sup>

Este mismo instrumento, como ya se mencionado también se aplicó a representantes o directivos de las organizaciones civiles especializados en el trabajo con gobiernos locales.

---

<sup>5</sup> Cfr. Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del plan de acción de Québec. "Guía Metodológica: Indicadores y Cuestionario". PARTICIPA. Marzo 2003. p. 10

<sup>6</sup> En julio de 2003 en varios estados de la República (Campeche, Colima, Nuevo León, Querétaro, Sonora, San Luis Potosí, Guanajuato y Morelos) se eligieron nuevos ayuntamientos.

<sup>7</sup> Cfr. *Participación ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales: Experiencias de Coahuila, Yucatán y Estado de México*. Alianza Cívica. Red Interamericana para la Democracia. México, 2003. *Foros regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública Local, Descentralización*. Alianza Cívica. International City/County Management Association. México. 2003 y "Participación ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales: Experiencias: Sinaloa, Sonora y Querétaro" Documento. Enero 2004.

<sup>8</sup> Cfr. *Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal*. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). 2000. México.

# **INFORMES**

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

III. JUSTICIA

IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

## I ACCESO A LA INFORMACIÓN

### COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información”. Se señala que esto contribuirá al objetivo de lograr transparencia en las instituciones públicas y que éstas sean públicamente responsables. Se destaca el papel que en ello pueden desempeñar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

### DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, se definieron 4 dimensiones para orientar el monitoreo de este tema: 1) Legislación sobre libertad de acceso a la información; 2) Acceso efectivo a información pública; 3) Restricciones a la libertad de acceso a la información; y 4) Utilización de nuevas tecnologías y acceso a la información pública.

#### Dimensión 1. Condiciones que permiten la libertad de acceso a la información

##### 1.1. Legislación sobre la libertad de expresión

En junio del 2003, después de más de 70 años de que se estabilizara la institucionalidad de los gobiernos mexicanos, y a casi tres años de que se diera la alternancia política en la conformación del gobierno federal, se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual, en términos generales establece:

**Art. 1** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

**Art. 3** (Frac. XIV) Para los efectos de esta Ley, los sujetos obligados son:



- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

**Art. 4** Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

En este sentido y de acuerdo con el **Art. 61** de la LFTAIPG se establece:

“El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley”.

Según datos del informe sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México, elaborado por diversas organizaciones civiles<sup>1</sup>, hasta el mes de junio, los siguientes sujetos

---

<sup>1</sup> Informe sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México. Informe que se entrega al Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

obligados han publicado en el Diario Oficial de la Federación su reglamento interno referente al acceso a la información: Poder Ejecutivo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Banco de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Asimismo, según este mismo informe en cuanto al acceso a la información a nivel estatal, se menciona que:

Hasta junio de 2003, las siguientes entidades de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Monterrey, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa tienen aprobada y publicada una ley de acceso a la información pública estatal.

Otros tantos estados como Baja California, Chiapas, Chihuahua, Morelos, Puebla, Veracruz, Yucatán y Zacatecas se encuentran en proceso de adoptar leyes estatales en la materia.

En el caso específico de acceso a la información en el Distrito Federal cabe señalar que sus habitantes podrán ejercer este derecho cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resuelva el recurso de inconstitucionalidad interpuesto (en julio) por el gobierno local contra la designación de los tres consejeros ciudadanos del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CIPDF), pues el proceso de elección antes de sujetarse a las reglas establecidas o de selección transparente, fue maquinado a través de las fracciones parlamentarias de la Asamblea Legislativa, del Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN).

En términos generales, los entrevistados consideran que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es un buen comienzo aunque es necesario hacer algunas modificaciones para su cabal funcionamiento. Entre los ajustes que quedan pendientes se encuentran homologar la legislación vigente en materia de clasificación y secreto a la información; protección y mantenimiento de los archivos de información pública y convertir al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)<sup>2</sup> en un instituto autónomo y ciudadanizado.

---

México, Agosto, 2003. Organizaciones firmantes: Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH); Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH); Asociación Mexicana del Derecho a la Información (AMEDI); Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC-México); El Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS).; Fundación Manuel Buendía; Sindicato Nacional de Redactores de Prensa (SNRP); Sindicato de Radio Educación; Libertad de Información México (LIMAC) y Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC)

<sup>2</sup> El IFAI, es un organismo desconcentrado del Gobierno Federal que está encargado de: 1) Garantizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental; 2) Proteger los datos personales que están en

Para Ernesto Villanueva, si bien contamos con una buena ley federal en materia de acceso a la información, aun estamos en proceso de hacerla perfectible. Lo mismo puede decirse de la aplicación de esta ley en ámbito de los gobiernos locales. Del conjunto de las entidades que han aprobado y publicado una ley de acceso a la información, algunas están mejor articuladas que la federal y otras tienen más bien un perfil minimalista, siendo en este último caso la ley de Jalisco el anti ejemplo de la transparencia y de la apertura informativa. En el mismo sentido, la mayor parte de las leyes tienen órganos reguladores independientes<sup>3</sup>.

## **Dimensión 2. Acceso efectivo a la información que dispone el gobierno central**

En general, la Ley de Transparencia deberá irse afinando y conforme la sociedad haga uso de este derecho a la información se inhibirán muchísimas conductas ilegales de los administradores públicos en todas las instituciones.

El cumplimiento de las obligaciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental por parte de los sujetos obligados en diversas dependencias, ha sido evaluado por la organización no gubernamental Libertad de Información-México, A.C. a través de diversos monitoreos. El objetivo de este proyecto ha sido el de detectar las deficiencias básicas que impiden y obstruyen el ejercicio del derecho, así como las iniciativas y avances en favor del acceso a la información<sup>4</sup>.

El estudio se realizó a partir de una muestra de 32 instituciones obligadas por la ley, limitando el monitoreo a las oficinas centrales ubicadas en el Distrito Federal<sup>5</sup>

---

manos del gobierno federal y 3) Y resolver sobre las negativas de acceso a información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

<sup>3</sup> Ernesto Villanueva. "Maximizar el derecho a saber". Editorial de El Universal. Lunes 22 de septiembre de 2003. México

<sup>4</sup> Libertad de Información-México, A.C., LIMAC. Informe de Proyecto de Monitoreo de la implementación de la Ley Federal de Transparencia Acceso a la Información Pública Gubernamental: Servicio de las Unidades de Enlace. México, Junio. 2003

<sup>5</sup> La dependencias e instituciones monitoreadas fueron: Archivo General de la Nación, Banco de México, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C., Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Agua, Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Instituto Nacional de Migración, Instituto Politécnico Nacional, Petróleos Mexicanos, Procuraduría, General de la República, Procuraduría Federal del Consumidor, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Energía, Secretaría de la

De acuerdo con el resultado del monitoreo, en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal se detectó un condicionamiento a llenar los formularios del Sistema Integral de Solicitudes de Información (SISI) por computadora, sin que en la mayoría de los casos se ofreciera la opción de aplicar una solicitud por escrito.

Es casi obligación del solicitante poseer conocimientos mínimos de computación, pues la mayoría tiene que procesar por ese medio su solicitud sin la presencia del servidor público habilitado. Esto tiene consecuencias graves, pues en caso de que el sistema no funcione, no hay posibilidad de hacer solicitudes de acceso a la información para las personas.

En el informe se señala también que si las preguntas de la persona no se revisan para hacerlas más claras y acotadas de acuerdo a la información contenida en las entidades y dependencias, estas últimas tendrán que comunicar al solicitante que su pregunta no procedió en la manera como la estructuró.

Asimismo, se plantea que en la gran mayoría de las Unidades de Enlace se condiciona el servicio a la entrega de una identificación oficial, lo que representa un acto de inhibición para el solicitante. El acceso para llegar a las Unidades de Enlace en muchas ocasiones se dificulta ante la falta de señalización.

Además de no existir criterios uniformes en cuanto al costo por copias simples y/o certificadas, como tampoco se conoce claramente la forma de pago que posibilita la adquisición de la información solicitada.

En general se observa un cumplimiento heterogéneo entre las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y los sujetos obligados por mandato previstos en el Art. 61 de la LFTAIPG.

De este monitoreo se desprenden a continuación las cinco dependencias que proporcionaron la peor y la mejor atención en sus unidades de enlace:

---

Defensa Nacional, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Salud, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México. Cfr. LIMAC. (Junio, 2003).

### DEPENDENCIAS CON EL PEOR DESEMPEÑO

Primer Lugar: Procuraduría General de la República	Características: Ingreso condicionado Interrogatorio sobre la solicitud de información Información no proporcionada
Segundo Lugar: Cámara de Diputados	Características: Ausencia de la Unidad de Enlace Ausencia de titular de la Unidad de Enlace Información no proporcionada
Tercer Lugar: Secretaría de la Defensa Nacional	Características: Trato hostil Deficiente señalización de la Unidad de Enlace
Cuarto Lugar: Secretaría de Gobernación	Características: Deficiente señalización de la Unidad de Enlace Orientación insuficiente
Quinto Lugar: Petróleos Mexicanos	Características: Deficiente señalización y mala ubicación de la Unidad de Enlace Apoyo insuficiente

Fuente: *Informe de Proyecto de Monitoreo*. LIMAC. 2003

### DEPENDENCIAS CON EL MEJOR DESEMPEÑO

Primer Lugar: Secretaría de Economía	Características: Servicio eficiente Conocimiento de la Ley Infraestructura adecuada Folleto explicatorio de la LFTAIPG
Segundo Lugar: Cámara de Senadores	Características: Acceso sencillo a la Unidad de Enlace Conocimiento de la Ley Sugerencias valiosas
Tercer Lugar: Procuraduría Federal del Consumidor	Características: Acceso sencillo a la Unidad de Enlace Trato amable Acceso sencillo a la Unidad de Enlace
Cuarto Lugar: Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Características: Deficiente señalización Acceso condicionado Apoyo tecnológico Servicio adecuado
Quinto Lugar: Comisión Federal de Electricidad	Características: Ubicación adecuada de la Unidad de Enlace Infraestructura adecuada Conocimiento de la Ley

Fuente: *Informe de Proyecto de Monitoreo*. LIMAC. 2003

### **Dimensión 3. Restricciones a la libertad de acceso a la información**

Independientemente de las excepciones previstas en la LFTAIPG sobre el tipo de información reservada –seguridad nacional (Art. 13); información comercial, reservada o confidencial del tipo gubernamental (Art. 14)–, la mayor restricción a la libertad de acceso a la información, radica en la extensión, aplicación y alcance efectivo de esta ley en el ámbito de los gobiernos locales. En otras palabras, en su aplicación efectiva no sólo en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, sino en los 2,427 municipios existentes. En los cuales, además imperar una tradición discrecional y restrictiva por parte de las autoridades en el ejercicio del acceso a la información, en general carecen de las mínimas condiciones de infraestructura que supone su ejercicio. Por ejemplo, de 2,427 municipios únicamente 89 cuentan con correo electrónico y, sólo 26 tienen página web.<sup>6</sup>

### **Dimensión 4. Utilización de nuevas tecnologías que faciliten el acceso a la información pública**

Según la investigación realizada por LIMAC sobre la revisión y análisis de las páginas web de una muestra representativa de 145 dependencias de la Administración Pública Federal, donde se evaluó fundamentalmente dos parámetros: a) el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Art. 7 de la LFTAIPG por parte de los sujetos obligados y, b) algunos elementos adicionales a lo establecido por ley incluidos en las páginas web que ofrecieran un espectro mayor de información<sup>7</sup>, mediante una escala estimativa del 5 al 0:

- 5) Indica el máximo nivel de calificación a las dependencias que, aparte de cumplir con los requerimientos legales, presentan la información de manera entendible y accesible
- 4) Contiene características adicionales a las establecidas en la ley
- 3) Contiene los requerimientos legales
- 2) La información está incompleta
- 1) significa que la información no existe
- 0) No es un valor cuantificable, sólo indica que en ese caso, por las características propias de la institución, la evaluación no procede

---

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), Instituto Nacional de Estadística y Geografía Informática (INEGI). Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL - INEGI. México. 2000

<sup>7</sup> Libertad de Información –México, A. C. (LIMAC) *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003. Los valores que se señalan en las tablas que se reproducen a continuación indican lo siguiente: 1 Significa que la información no existe; 2. La información está incompleta, ya que solamente contiene algunos de los elementos establecidos por la LFTAIPG; 3. Contiene los requerimientos legales; 4. Contiene características adicionales a las establecidas en la ley; 5. Se calificará con el máximo nivel a las dependencias que, aparte de cumplir con los requerimientos legales, presentan la información de manera entendible y accesible.

Se puede mencionar lo siguiente:

#### Remuneración mensual del personal

Valores	Cifras Abs.	%
0	0	0
1	22	15
2	31	21
3	60	41
4	16	11
5	16	11
Total	145	100

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

El 41% de las entidades cumple con todos los requisitos de la remuneración, es decir, especifica compensaciones brutas o netas, así como las prestaciones correspondientes del personal de base, de confianza y del contrato por honorarios. De igual manera señalan el número total de las plazas y del personal por honorarios de las dependencias y entidades, especificando las vacantes por cada unidad administrativa. El 22% presenta información extra como: aguinaldo, vales de gasolina, despensa, seguros y primas vacacionales, mostradas en un formato accesible. El 15% de las dependencias supervisadas no presenta la información sobre la Remuneración Mensual; y el 22% restante presenta la información incompleta, ya que carece de información sobre el personal contratado por honorarios<sup>8</sup>.

#### Información sobre el presupuesto asignado

Valores	Cifras Abs.	%
0	3	2
1	34	23
2	35	24
3	58	40
4	2	2
5	13	9
Total	145	100

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

El 47% de las dependencias no cumplen con lo estipulado por el Art. 7 en la Fracción X, relacionado con el presupuesto asignado a la dependencia, esto es, por medio de la página no se puede acceder al vínculo de la

---

<sup>8</sup> Idem

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para consultar el presupuesto de la dependencia, así como los informes sobre la ejecución del mismo. El 40% cumple, al contener el vínculo automático a la SHCP; mientras que únicamente 2% de las dependencias aparte de remitir a la secretaría, muestran por iniciativa propia la ejecución de su presupuesto. El 9% restante especifica los rubros a los que se destinaron los recursos del erario, en lenguaje accesible. El 2% no aplica dicha información (cabe señalar que todas las dependencias deben de contar con esta información)<sup>9</sup>.

#### Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados

Valores	Cifras Abs.	%
0	3	2
1	29	20
2	5	4
3	63	43
4	17	12
5	28	19
Total	145	101

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

El 74% de las dependencias muestran los Informes que por disposición legal generan; de éste 74%, el 19% muestra la información en lenguaje accesible. En contraste, el 20% del total de la muestra no presenta la información y sólo 4% la presenta incompleta. El 2% restante no aplica (cabe resaltar que todos los sujetos generan informes internos)<sup>10</sup>.

#### Mecanismos de participación ciudadana.

Valores	Cifras Abs.	%
0	35	23
1	37	26
2	1	0.6
3	56	39
4	2	1.4
5	14	10
Total	145	100

Fuente: LIMAC. *Monitoreo de páginas web del Ejecutivo Federal*. México 2003

<sup>9</sup> Ídem

<sup>10</sup> Ídem



En el lineamiento XVI del Art. 7 referente a los Mecanismos de Participación Ciudadana, encontramos que a 23% de las entidades no les corresponde generar mecanismos de vinculación con la ciudadanía. Sin embargo, el 26% al que si corresponde no presenta la información; mientras que 0.6% la muestra incompleta. El 39% presenta información referente a los mecanismos de participación ciudadana desglosándolos por Unidad Administrativa; el 1.4% permite la inscripción por medio de la página de internet y adicionalmente señala los logros, resultados y estadísticas de la implementación de dichos mecanismos, y el 10% lo hace de manera sencilla y eficaz<sup>11</sup>.

### **PRINCIPALES RESULTADOS:**

Actualmente, a casi tres años de actual administración gubernamental se cuenta con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, cuya finalidad es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, bajo los siguientes objetivos:

- Proveer lo necesario para que toda persona tenga acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos para que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho

De acuerdo con los estudiosos e entrevistados esta ley representa un gran avance, aunque es una norma perfectible.

Aparate de la Ley Federal, varias entidades de la República Mexicana ya cuentan con legislaciones en la materia y actualmente ya la están aplicando en sus respectivas instituciones.

---

<sup>11</sup> Ídem

## PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES

- Modificar algunos aspectos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental como son:
- Homologar la legislación vigente en materia de clasificación y secreto a la información.
- Legislar sobre mecanismos efectivos para la protección y mantenimiento de los archivos de información pública.
- Legislar sobre la protección de los datos personales en manos de las entidades gubernamentales.
- Transformar el Instituto Federal de Acceso a la Información en un organismo autónomo y ciudadanizado.
- Monitorear que el total de entidades federativas cuenten con su ley acceso a la información gubernamental, así como su implementación en cada una de sus instituciones correspondientes.
- Mejorar los servicios que hasta el momento ofrecen lo sujetos obligados en cuanto al acceso a la información gubernamental. Sobre todo, en cuanto al acceso fácil y expedito a la información, actualización y en el manejo de lenguaje claro y inteligible para cualquier tipo de usuario que requiera información.
- Por último, con base en las diversas controversias constitucionales que la practica de esta ley ha generado, se dice que todavía queda mucho por hacer para desterrar de los distintos ámbitos de la función pública la cultura de la opacidad o la de apertura vista como un "favor", más que como un derecho de los ciudadanos.

## II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

### COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que los gobiernos “apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales”.

Además, “asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”.

### DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Las condiciones que permiten la libertad de expresión y 2) la libertad de expresión en la práctica.

#### **Dimensión1. Condiciones que permiten la libertad de expresión.**

##### **a) Legislación Nacional**

En términos generales, el ejercicio de la libertad de expresión en México, esta resguardado por los artículos 6to y 7mo constitucionales, no obstante ninguno de estas disposiciones jurídicas esta garantizada cabalmente. En ese sentido, de acuerdo con la opinión de los especialistas entrevistados, la situación de la libertad de expresión y el derecho a la información, es un tema de la reforma del Estado que sigue pendiente. Garantizar plenamente estos derechos es un compromiso que no ha sido respetado por el Estado quien ha mostrado falta de voluntad e incumplimiento para generar los consensos necesarios entre todos los actores, a fin de lograr un cambio integral del marco normativo.

En este sentido, aún cuando los entrevistados reconocieron que existen una serie de leyes “civiles” sobre el tema, en general indicaron que dichas disposiciones son obsoletas, ya que con excepción de la Ley Federal de

Cinematografía (1999), las demás datan de varias décadas atrás: Ley de imprenta (1917) y Ley federal de Radio y Televisión (1960).

Además, en dichos instrumentos normativos, tampoco se acota claramente los alcances o limitaciones de la libertad de expresión, sino que esto queda a la “libre” o arbitraria interpretación de los actores y el contexto político de su aplicación.

Es justamente este marco normativo obsoleto el que pone en riesgo permanente a los periodistas en México. En este sentido, ante esta clara ausencia legislativa que proteja el secreto profesional de los periodistas, se ha propiciado todo tipo de abusos y violaciones a dicho gremio.

Las denuncias penales en contra de periodistas por los delitos de presunta difamación y los citatorios judiciales a comparecer con el fin de inducir a los comunicadores a revelar sus fuentes, son sólo un ejemplo de la coerción a la libertad de expresión que se vive en México.

La legislación y reglamentación sobre la libertad de expresión en México sigue siendo una tarea pendiente, a pesar de las reiteradas recomendaciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha hecho al gobierno mexicano, así como de las distintas iniciativas de ley que diversos organismos civiles han presentado ante los poderes ejecutivo y legislativo.

Al respecto, el Doctor, Raúl Trejo Delarbre, considera que la falta de modificaciones a este elemento jurídico vigente desde 1917 obedece a la “indolencia de los legisladores que no han entendido la urgencia de actualizarla, por falta de insistencia de la sociedad que no ha reclamado el atraso de las leyes de prensa. Tampoco había sido un tema vigente en la agenda nacional y también, hay que reconocerlo, por la ignorancia que ha llevado a no pocos periodistas a oponerse sistemáticamente a modificaciones legales en esa materia, argumentando que cualquier reglamentación a la libertad de expresión significa coartarla”<sup>1</sup>.

Para el investigador, las empresas periodísticas han preferido que se mantenga esta legislación ante los numerosos riesgos que implica la posibilidad de que haya una nueva ley federal que reconozca la responsabilidad que los medios tienen delante de la sociedad y la pertinencia de que haya recursos para los ciudadanos inconformes ante posibles difamaciones de prensa.

---

<sup>1</sup> Trejo Delarbre, Raúl, “La Ley de Imprenta es un riesgo para el país: Trejo Delarbre”, en *Zócalo*, febrero de 2003.

Trejo Delarbre considera que la Ley de imprenta representa un riesgo para el país no solo por la posibilidad de que se enderecen demandas que puedan tener un carácter penal sino por la posibilidad de demandar con penalidades muy altas que pueden ser resultado de una interpretación subjetiva.

El riesgo está por ejemplo, en la suposición de que la Ley de Imprenta como no se aplica, más vale tenerla, al cabo es una ley que no se cumple. Es un círculo vicioso de simulación que no en todos los casos funciona porque a veces la ley sí se aplica; hay casos de periodistas y de ciudadanos que han sido sancionados por distintas interpretaciones de este ordenamiento.

Para el Senador de la República por el Partido Acción Nacional, Javier Corral Jurado, "En México el problema no es de leyes, sino de voluntad política para aplicarlas. En materia de radio y televisión no sólo ha habido una falta de voluntad para aplicar la ley. El problema ahí es que el retraso de esta legislación es brutal.... Hace falta una ley moderna, pero no se legisla porque hay dos mil disposiciones jurídicas en la materia y los partidos le sacan la vuelta"<sup>2</sup>

No hay que perder de vista que durante varias décadas ha prevalecido un modelo de comunicación cerrado y vertical; en términos legales su operación ha sido descuidada por el Estado mexicano abandonando su comportamiento a un funcionamiento autocrático, espontáneo e incluso caprichoso de los intereses de los grandes propietarios que los operan, además esto ha respondido a intereses de los grupos de poder en turno sin una cuidadosa legislación actualizada para normar su operación en favor de los intereses de los grandes grupos sociales.

En este sentido, mientras el mercado impulsó una gigantesca revolución tecnológica en los últimos 70 años, la transformación jurídica sobre el marco comunicativo ha sido mínima, quedando muy retrasada frente al avance de la transformación informativa. El actual marco normativo con que cuenta la sociedad mexicana en materia de comunicación electrónica corresponde a un contexto de realidad mediática de los años 60, cuando operaban en el país 357 estaciones de radio y 2 canales de televisión, atendiendo a una población de 16 millones de habitantes; mientras que cuatro décadas después existen 636 canales de televisión y mil 432 emisoras de radio con modificaciones cualitativas en contenidos y tecnologías para atender a una población de más de 110 millones de

---

<sup>2</sup> Corral Jurado, Javier, "Peligroso, que los medios llenen el vacío de poder" en *Zócalo*, febrero de 2003.

habitantes con fuertes necesidades de información, educación, cultura y entretenimiento.<sup>3</sup>

De esta manera, las instituciones socializadoras más importantes del país para la formación, organización y movilización de las conciencias nacionales han funcionado durante varias décadas en enormes lagunas jurídicas, lo que ha propiciado la realización de todo tipo de abusos, violaciones y deformaciones culturales, económicas, políticas, sociales, informativas y espirituales desde los medios de comunicación electrónica.

Un ejemplo de ello fue el decretazo legislativo en materia de comunicación electrónica realizado por el Poder Ejecutivo y la Secretaría de Gobernación el 10 de octubre de 2002, y la toma de la señal concesionada a Televisora del Valle de México (CNI Canal 40) en el cerro del Chiquihuite por TV Azteca, el 27 de diciembre del mismo año, y que sólo ameritó el pago de una multa de cinco mil días de salario mínimo, cifra equivalente a 210 mil pesos.

Así, pese a que la radio empieza a funcionar desde la década de los años 30 y la televisión desde los años 50, la Ley Federal de Radio y Televisión se creó hasta el 8 de enero de 1960, con el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, y quedó atravesada por el vicio de la discrecionalidad política, especialmente presidencial, para ejercer los procesos informativos. De igual forma el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y de la Ley de la Industria Cinematográfica, Relativo al Contenido de las transmisiones en Radio y Televisión, se aplicaron hasta el 4 de abril de 1973.

En este sentido, Como plantea Javier Esteinou, investigador titular del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, la transformación del sistema político mexicano, después de 70 años con la transición pacífica a la democracia, requiere para su consolidación no sólo modificar las arcaicas estructuras de la gobernabilidad del viejo Estado que operaron durante mucho tiempo hasta llevarnos al caos social; además exige la modificación del actual sistema opaco, discrecional, cerrado, vertical, viciado y autoritario de comunicación nacional que dominó las últimas décadas.<sup>4</sup>

El mecanismo central para elaborar un nuevo modelo de comunicación y democratizar a los medios de información pasa necesariamente por la realización de la reforma integral del Estado mexicano. Por ello, para reformar al Estado en materia de comunicación, es indispensable

---

<sup>3</sup> Esteinou Madrid, Javier, "Por qué es necesaria una nueva Ley Federal de Radio y Televisión, en *Zócalo*, marzo de 2003.

<sup>4</sup> Idem. p. 7

ciudadanizar los medios de información en México y dar, a través de éstos, algunas salidas de participación a los grandes grupos sociales.

Así, dentro de las tareas pendientes en la compleja transformación de la estructura de comunicación nacional se encuentran justamente actualizar el contexto jurídico amplio de las leyes sobre comunicación social para adaptarla a los desafíos de la sociedad nacional del siglo XXI. Para ello es conveniente retomar el espíritu del Proyecto de Ley Federal de Comunicación Social y el Proyecto de Ley reglamentaria de los Artículos 6 y 7 Constitucionales en materia de Libertad de Expresión y Derecho a la Información preparado por la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC) de la XLVII Legislatura del Congreso para discutirlo y perfeccionarlo.

De igual forma, se requiere garantizar el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información pública y privadas y garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como una garantía constitucional elemental, así como discutir públicamente en el Congreso de la Unión y en los diversos sectores de la sociedad civil con qué políticas aplicar el uso de los diversos tiempos oficiales para construir con éstos, un amplio sistema de medios de comunicación de Estado de Servicio Público<sup>5</sup>.

#### **b) Instancias formales de denuncias de actos contrarios a la libertad de expresión**

Dentro del ámbito del Estado, existen la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios), así como las distintas Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Por otra parte, en el ámbito de la Sociedad Civil, existen diversas organizaciones y redes sociales nacionales e internacionales que monitorean y canalizan formalmente las denuncias de actos contra la libertad de expresión.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cruzvillegas, Eréndira, "Agenda pendiente para la libertad de expresión", en *Recuento de daños 2002*.

<sup>6</sup> Por mencionar algunas organizaciones está el trabajo de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), la cual es un organismo no gubernamental plural e independiente, que desde 1984 ha contribuido a la creación de un movimiento en pro de la defensa de los derechos humanos en México. Además de sus labores de investigación y capacitación, la AMDH ha desarrollado actividades en el ámbito de los medios de comunicación: desde 1992 realiza monitoreos para evaluar si los medios respetan el derecho a la información de los mexicanos. Como complemento de esa actividad, se inició en 1998 un Programa de Protección a Periodistas, cuyo propósito es alentar la defensa de periodistas amenazados en el desempeño de sus actividades profesionales en el país mediante acciones que garanticen el ejercicio libre de trabajo periodístico y de la libertad de expresión. También se encuentra el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), que una

### c) Tratados internacionales

De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma; celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.<sup>7</sup>

Al respecto de la libertad de expresión el Gobierno Mexicano ha suscrito los siguientes tratados internacionales:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", (1969)
- Declaración de Chapultepec, (1994)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996)<sup>8</sup>

En este sentido y, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, en México la libertad de expresión está garantizada por el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, relativos a la libertad de pensamiento y expresión, y el Art. 14 del mismo pacto referente al derecho de réplica.

---

organización con más de 35 años de vida orientada hacia la defensa del derecho a comunicar y que en particular tiene un proyecto para defensa de los comunicadores profesionales, así como la **Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación** que está constituida por la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro Nacional de Comunicación Social, la Fraternidad de Reporteros de México, la Fundación Manuel Buendía / *Revista Mexicana de Comunicación* y el Sindicato Nacional de Redactores de la Prensa. Los objetivos de esta Red son intercambiar información relacionada con los ataques a periodistas que ejercen su labor en la República Mexicana. Fomentar actividades que prevengan delitos y agresiones en contra de periodistas y medios de comunicación, dar seguimiento documental y jurídico a los casos de agravios contra periodistas dentro del territorio nacional, representar legalmente a los periodistas y medios que así lo soliciten que hayan sido víctimas de agresiones o actos inhibitorios por razones propias de la profesión, instrumentar sus propios medios de comunicación para denunciar – a nivel nacional e internacionales- las agresiones y actos que tiendan a inhibir el ejercicio de las libertades de expresión e información, otorgar asesoría psicológica a periodistas y familiares que hayan sido motivo de hostigamientos, torturas o asesinatos, realizar acciones urgentes ante problemas graves mediante la intervención inmediata de alguno de los visitadores y fomentar una cultura de defensa de los derechos profesionales de los periodistas

<sup>7</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>

<sup>8</sup> Pacto en particular fue ratificado el 15 de marzo de 2002, mediante el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR-OP1), vigilado por el Comité de Derechos Humanos.



## 1.1. Características de los Medios de comunicación

### Televisión y Radio

Hay que precisar que la Ley Federal de Radio y Televisión vigente, entre otras deficiencias, no permite el ejercicio pleno de la libertad de expresión, al otorgar al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de la Secretaría de Gobernación (Segob), un margen amplio de discrecionalidad en su aplicación y sobre todo en el otorgamiento o no de las concesiones o permisos para operar los medios electrónicos.

La falta de transparencia en los criterios para el otorgamiento de las frecuencias ha provocado una fuerte concentración de la radio y televisión en unos cuantos grupos.

Existen, según datos del gobierno mexicano, 461 estaciones de televisión concesionadas. De ellas el 80% son propiedad o afiliadas del consorcio Televisa de la familia Azcárraga. Sus cuatro redes nacionales están conformadas por 372 estaciones: la más importante es la cadena del canal 2 conformada por 175 televisoras que cubren todo el país; la cadena del canal 5 tiene 98 estaciones, la del canal 4, 51 televisoras y la cadena del canal 9, 48.<sup>9</sup>

En el D.F. además existen, en la banda de VHF, los canales 7 y 13 de Televisión Azteca, con aproximadamente 60 estaciones en el resto del país. TV Azteca constituye la única competencia significativa delante de Televisa y es propiedad del empresario Ricardo Salinas Pliego.

Además existe Canal Once, propiedad del Instituto Politécnico Nacional, institución educativa del gobierno, dedicado a transmitir programación cultural. En la banda UHF se encuentra el canal 22, también propiedad del gobierno y de carácter cultural –cuya señal al igual que la del Once, es reproducida por sistemas de cable en diversas zonas del país- y el canal 40, propiedad del empresario Javier Moreno Valle.

A fines del año 2000 se aprobaron las concesiones para manejar los canales 46 y 52, adjudicadas a Cablevisión, de la que son copropietarios Televisa y el empresario Carlos Slim Helú, dueño de Teléfonos de México.

---

<sup>9</sup> Trejo Delarbre, Raúl, "Sociedad y Poder. Concesiones de Radio y TV: fin al secreto" en *Informe de la situación de la libertad de expresión y derecho a la información en México*. 2003.

Además de las televisoras comerciales adheridas a Televisa y TV Azteca, existen algunas de propiedad independiente y con programación propia. Por otra parte hay al menos 22 estaciones televisoras de otros tantos gobiernos estatales de corte más cultural.

Por otro lado, en el 2000 las estaciones de Radio concesionadas eran 1146 en todo el país. Más de la mitad son propiedad o afiliadas de nueve grupos empresariales. A partir de datos de 1996 actualizados con información de 2001 puede establecerse el siguiente inventario: El grupo Radorama del empresario Javier Pérez de Anda tiene 161 estaciones. El Grupo Acir de Francisco Ibarra cuenta con 160. La cadena Cima-Somer dirigida por Humberto Huesca está integrada por 110 radiodifusoras, propias o afiliadas. Radio S.A. dirigida por Carlos Quiñones cuenta con 76. Radiodifusoras Asociadas que dirige José Luis Laris manifiesta tener 76 estaciones. Promosat de Raúl Aréchiga tiene 48. MVS Radio de Joaquín Vargas y su familia encabeza una cadena de 42 emisoras. Radio Centro de Francisco Aguirre tiene 16 emisoras. La cadena Radiópolis de Televisa Radio cuenta con 17 estaciones<sup>10</sup>.

Aún existe un sector público de los medios de comunicación en México en el que se encuentran tanto los medios de propiedad estatal como los educativos y culturales. Dentro de un recuento general, se podría mencionar a las 92 frecuencias de radio y 57 de televisión distribuidas en toda la República que se encuentran agrupadas en la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales, A.C. También pueden considerarse las nueve radiodifusoras pertenecientes al Instituto Mexicano de la Radio y las 19 estaciones de radio del Instituto Indigenista, el Canal 11, Canal 22, Radio Universidad, Radio Educación y Radio Universidad de Guadalajara.

Hay que señalar además que en México el modelo prevaleciente es el privado, los medios de Estado apenas ocupan el 14% del total de medios electrónicos y en la actualidad hay marcada tendencia para privatizarlos.

Esta situación impide la pluralidad informativa y está en contra de los estándares internacionales de libertad de expresión y derecho a la información.

---

<sup>10</sup> Trejo Delarbre, Raúl, Reporte sobre los medios en México 2002. en *Internationales Handbuch Medien 2002/2003* del Hans.Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden, 2002, pp. 897-903.

## Radios Comunitarias

Las Radios Comunitarias<sup>11</sup>, en la práctica están completamente marginadas. Por ejemplo, la ley de radio y televisión no establece criterios claros para la asignación de frecuencias. Su asignación es discrecional y por tanto, éstas dependen más del interés y voluntad política de los gobiernos que de mecanismos claros y concretos.

Aunque la radio comunitaria en México tiene una existencia de más de 35 años, hasta el momento el Estado mexicano se ha negado sistemáticamente a reconocerlas. Del total de radios comunitarias en México provenientes de iniciativas ciudadanas, sólo una de ellas ha obtenido el permiso para transmitir.

Desde hace 11 años, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias de México ha conformado una red de emisoras y centros de producción radiofónica comunitarios, en la que uno de los principales objetivos es lograr el reconocimiento jurídico de este tercer sector definido como comunitario o ciudadano, sobre la base del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información.<sup>12</sup>

Esta red está conformada de la siguiente manera:

- 22 emisoras pertenecientes a organizaciones ciudadanas (una con permiso)
- 2 emisoras universitarias (transmite sin permiso)
- 20 emisoras indigenistas pertenecientes a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (con permiso y son frecuencias de explotación del Estado)
- 1 emisora por internet
- 1 proyecto de radio bocina que emite en circuito cerrado en el CCH Oriente
- 6 centros de producción radiofónica que transmite en emisoras públicas
- 1 organización no gubernamental

La razón por la que estas radios no cuentan con los permisos que establece la ley, es por la sistemática negación de la autoridad competente para otorgarlos. El marco normativo actual, deja a total discreción de las autoridades dependientes del Ejecutivo, determinar los

---

<sup>11</sup> Las radios comunitarias son aquellas instaladas y operadas por particulares y comunidades orientadas a promover el desarrollo cultural, económico y social de sus comunidades.

<sup>12</sup> Red Mexicana de Periodistas y Medios de Comunicación. *Informe sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México*. Agosto 2003.

requisitos para obtener un permiso, y es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes quien cuenta con la facultad discrecional establecida en el artículo 19 de la Ley Federal de Radio y Televisión para otorgar o no las concesiones o permisos, la falta de transparencia en los criterios para la asignación de frecuencias ha facilitado que esta dependencia establezca requisitos económicos muy por encima de las posibilidades de los grupos sociales, sin que los ciudadano tengamos ningún instrumento legal para protegernos de estas medidas.

Cabe señalar además que muchos de los llamados medios de estado<sup>13</sup> cumplen una importante función al ofrecer a la sociedad alternativas de programación con un gran contenido formativo, educativo, cultural y de fomento al desarrollo social y cultural. Sin embargo, no han contado con las garantías de orden legal y normativo, ni con las condiciones financieras suficientes para consolidarse como medios al servicio de la sociedad<sup>14</sup>.

Existe una gran diversidad de experiencias nacionales, regionales, municipales y de organizaciones no gubernamentales, que han tenido un desarrollo desigual que en menor o mayor medida han tenido una repercusión social. Las condiciones de financiamiento y su dependencia frente a las instancias de gobierno difieren de región en región, de un periodo gubernamental a otro, estando sujetas a la voluntad política de los funcionarios en turno.

Estos medios tienen que hacer una revisión crítica de sus funciones, para poder transitar a un verdadero modelo de medios públicos; para lo cual se requiere sin duda modificar y realizar adiciones a la Ley de Radio y Televisión.

La indefinición en la ley de estos conceptos, especialmente a lo relativo a las fuentes de financiamiento, ha ocasionado que las estaciones permisionadas operen en condiciones precarias y subordinadas a los escasos presupuestos de los gobiernos federal, estatal y municipal; lo que genera insuficiencia de recursos para la producción y promoción de programas de calidad, la falta de capacitación y actualización del personal, un inadecuado mantenimiento de sus instalaciones, así como la obsolescencia de sus equipos de producción y transmisión.

---

<sup>13</sup> Los "medios de Estado" están agrupados en una gran diversidad de emisoras de radio y televisión como las denominadas culturales, educativas, universitarias, indigenistas, municipales, estatales, asociaciones civiles y las llamadas oficiales. Estas emisoras, en su mayoría, operan bajo el régimen Permisionario, aunque existen otras que lo hacen bajo el régimen de Concesión.

<sup>14</sup> Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos de Comunicación. Mesa de Trabajo: Medios de Estado. Cámara de Senadores, Septiembre de 2001 y febrero de 2002.

En el caso de las emisoras concesionarias que operan con fondos públicos y que tienen el respaldo legal para generar ingresos por concepto de publicidad, tampoco han podido resolver los problemas en la calidad de su programación, cobertura y penetración. Lo que demuestra que no basta con modificar su figura jurídica para crear las condiciones propicias para su desarrollo<sup>15</sup>.

En este sentido tenemos que la Actual Ley Federal de Radio y Televisión (1960) y su Reglamento (1973), se refieren a los permisos de manera breve y tan ambigua que ni siquiera se explica en ellos el procedimiento para el otorgamiento y cancelación de los mismos.

## Prensa

### PRENSA EN MÉXICO<sup>16</sup>

Entidad	No. de Periódicos	Entidad	No. de Periódicos
Aguascalientes	5	Nayarit	6
Baja California	8	Nuevo León	9
Baja California Sur	8	Oaxaca	5
Campeche	5	Puebla	20
Chiapas	17	Querétaro	5
Chihuahua	11	Quintana Roo	3
Coahuila	11	San Luis Potosí	6
Colima	9	Sinaloa	27
Durango	6	Sonora	16
Estado de México	14	Tabasco	12
Guanajuato	13	Tamaulipas	28
Guerrero	32	Tlaxcala	2
Hidalgo	5	Veracruz	25
Jalisco	11	Yucatán	5
Michoacán	33	Zacatecas	3
Morelos	8	Distrito Federal	26
		TOTAL	394

Con respecto a la prensa escrita, en México se editan un total 394 diarios o periódicos, de ellos 15 (aproximadamente) son de circulación nacional<sup>17</sup> y 379 regionales.

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> Cfr. <http://www.precisa.gob.mx/splash.php>

<sup>17</sup> "Suele atribuirse la categoría de "periódicos de circulación nacional" a los diarios editados en la ciudad de México. Sin embargo, varios de los matutinos que se publican en los estados fácilmente imprimen más ejemplares que algunos del Distrito Federal (como el Diario de Yucatán o El Imparcial de Hermosillo), pero como no circulan en el centro del país y mucho menos aparecen en los compendios de prensa de las oficinas de comunicación

De acuerdo información de José Pérez-Espino: “entre los diarios de información general, los que tienen la mayor circulación en el país son El Universal y Reforma, cuyo tiraje es de 170 mil y 126 mil ejemplares respectivamente. El tercer lugar está en Monterrey, con un tiro superior a los 119 mil ejemplares que imprime el periódico El Norte.

El cuarto lugar lo disputan La Jornada (que aparece en las mediciones con un tiraje de entre 90 y 100 mil copias) y El Diario, que tiene una circulación de 100 mil ejemplares en el estado de Chihuahua con una facturación anual valuada en 45 millones de dólares, según reveló en su edición del 11 de mayo pasado<sup>18</sup>.

A pesar de este gran número de diarios, en opinión de los informantes, la mayoría de la prensa escrita se encuentra concentrada en muy pocas manos<sup>19</sup> y por tanto, difícilmente, refleja la diversidad cultural e ideológica del país.

## **1.2. Propuesta ciudadana de reforma a la Ley Federal de Radio Y Televisión.**

Dentro de este contexto, de total monopolio y privatización de los medios de comunicación y obsolescencia de los marcos jurídicos, diversas organizaciones civiles han pugnado por la apertura y democratización del actual sistema de comunicación nacional. No obstante, sus reiteradas propuestas y proyectos, hasta el momento no han podido romper con las inercias y obstáculos que acorazan el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, arcaico y discrecional que ha existido entre el Estado mexicano y los concesionarios de los medios de comunicación.

El último ejemplo significativo de este esfuerzo de la sociedad civil para impulsar reformas federales en materia de comunicación y, en general, establecer un nuevo marco de relación trilateral (Estado, concesionarios y Sociedad) en materia de medios de comunicación que sea de naturaleza

---

social de los tres poderes de la Unión, carecen de peso frente al poder público en el ámbito federal, aunque a nivel regional poseen una verdadera influencia. Cfr. José Pérez-Espino, “La prensa en México: la transparencia que no llega” en: <http://www.almargen.com.mx/medios/>

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Entre los grupos y personas que conforman los monopolios de la prensa mexicana se pueden mencionar los siguientes: Francisco González, empresario Multimédios de Monterrey (Diario Milenio, prensa regional, estaciones de radio, Canal 12 de Monterrey); Alejandro Junco de la Vega (Diario Reforma, Infosel, etc); J. Emilio Azcárraga Grupo Televisa (televisoras, estaciones de radio y prensa); Mario Vázquez Raña (Prensa: Sol de México, Organización Editorial Mexicana, ABC Radio, etc) ; Salinas Pliego (Grupo Azteca, televisoras, estaciones de radio y prensa)

abierta, democrática y plural, está representado por la experiencia vivida durante los primeros años de esta nueva administración:

Como parte del proceso de reforma integral del Estado Mexicano, la Secretaría de Gobernación inauguró el 5 de marzo del 2001 la Mesa de Diálogo para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, cuyo objetivo, según el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, era "lograr en el ámbito de un absoluto respeto a las libertades -y particularmente a la libertad de expresión- una relación sana, transparente y responsable entre el gobierno, los medios y la sociedad, para que a través de esta vinculación democrática se pueda garantizar la certidumbre y la seguridad jurídica a gobernantes y gobernados"<sup>20</sup> En este sentido, según el gobierno, los acuerdos alcanzados en este espacio, se basarían en cinco grandes criterios: garantizar la libertad de expresión; transparentar el otorgamiento de concesiones; contribuir al afianzamiento de la unidad nacional; el enriquecimiento de nuestra cultura y educación; el respeto a los principios humanistas, la dignidad de la persona y la unidad de la familias; el fortalecimiento de las convicciones democráticas y el desarrollo armónico de la ciudadanía.<sup>21</sup>

Bajos dichos principios, las mesas de diálogo se instalaron y en ellas estuvieron representadas los diversos sectores interesados en el tema: Autoridades gubernamentales, organizaciones sociales, legisladores de las distintas fracciones políticas, concesionarios y académicos participaron por más de un año para lograr acuerdos y consensos en cada una de las mesas de trabajo establecidas. En particular, de estos trabajos se conformo una propuesta ley ciudadana que, en términos generales estaba alentada por siguientes propósitos:

- Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de réplica como derechos ciudadanos básicos.
- Posibilitar la constitución de una autoridad autónoma, que otorgue seguridad y certeza jurídica a los concesionarios, posibilite la independencia efectiva del Ejecutivo y brinde a los ciudadanos confianza y transparencia en el cumplimiento adecuado de la Ley.
- Garantizar la transparencia y la seguridad jurídica en el otorgamiento, la supervisión y el refrendo de las concesiones.

---

<sup>20</sup> Mensaje pronunciado por le Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, durante la instalación de la Mesa de Diálogo sobre la Legislación de Medios de Electrónicos, Mesa de Diálogo Para la Revisión Integral de la Legislación de Medios Electrónicos, Subsecretaría de Comunicación Social, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 5 de marzo del 2001, pagina 1, <http://www.rtc.gob.mx/banner/provisional.html>.

<sup>21</sup> Mesa de diálogo, Revista Etcétera. Una Ventana al Mundo de los Medios, No. 6, Análisis, Ediciones y Cultura, A. C, México, D.F., abril del 2001, pagina 67.

- Flexibilizar el otorgamiento de permisos y el funcionamiento de las emisoras con carácter no lucrativo.
- Precisar la finalidad social y definir una figura jurídica para los medios bajo explotación directa del Estado.
- Permitir un acceso y un tiempo de difusión más amplio y equitativo a los distintos poderes y organismos autónomos del Estado.
- Estimular la producción nacional independiente, a través de la creación de un Fondo Público con este objetivo.
- Proteger al público televidente, en especial a los niños y adolescentes, y reducir la transmisión de programas con alto contenido de violencia.
- Lograr una regulación adecuada de la propaganda comercial.<sup>22</sup>

No obstante, todos estos esfuerzos fueron en vano, pues el 10 de octubre del 2002, después de más de 18 meses de negociación, el Presidente Fox, al margen de estos trabajos, acordó con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) un nuevo reglamento a la Ley Federal de Radio y Televisión. Acuerdo que no sólo desplazó y desacreditó las mesas de diálogo y a los diferentes actores que ellas participaban, sino que además fue una acción a todas luces antidemocrática, ceñida a una negociación velada entre concesionarios y el Ejecutivo en donde, aparte de librar a las concesionarias de todas restricción para la explotación de publicidad –fuera de todo tipo de responsabilidad social--, se les regaló una reducción del 90% del pago del impuesto –por el uso de bienes de dominio directo de la Nación, como es el espacio aéreo-- en tiempos oficiales, sin que el gobierno o la sociedad hayan obtenido nada a cambio. En otras palabras, fue un acuerdo contrario al espíritu de apertura de los medios de comunicación, porque con dicho reglamento, se impide en la práctica el acceso a los tiempos oficiales de los otros poderes del Estado, de los organismos autónomos del Estado como el IFE o la CNDH y de las organizaciones sociales y comunitarias de la sociedad civil, como de hecho sucede en la mayoría de las democracias avanzadas.<sup>23</sup>

Así pues, con este revés concluyó una vez más la iniciativa de la sociedad civil por conformar un marco jurídico en materia de comunicación abierto, plural y democrático, en donde se privilegie el respeto a los derechos humanos y la participación social e incluyente de los ciudadanos.

---

<sup>22</sup> Propuesta Ciudadana de Reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión. Documento de trabajo, s/f.

<sup>23</sup> Desplegado de Organizaciones Civiles en rechazo al acuerdo Fox y la CIRT. La Jornada.



### 1.3. Confianza en los medios de Comunicación

En términos ordinarios, el nivel de confianza que la población mexicana tiene con respecto a los medios (en general) es bastante elevado (44%), sólo por debajo de la confianza expresada por la iglesia y mayor que cualquiera de las instituciones representativas de los poderes de la unión (véase Tabla 1).

Tabla 1  
¿Qué tanta confianza tiene usted en las siguientes instituciones?<sup>24</sup>  
(Porcentajes totales)

	Medios	Cámara de Diputados y Senadores	Suprema Corte de Justicia	Presidente de la República	Iglesias	Maestros	ONG's
Mucho	44	6	10	22	57	44	10
Algo	29	19	25	31	22	29	22
Poco	20	31	29	25	13	20	29
Casi nada	4	19	15	8	3	4	14
Nada	3	24	18	13	5	3	23
Ns/Nc	1	2	3	1	1	1	3

Fuente: ENCUP 2001

Sin embargo, este alto nivel de confianza en los medios se modera cuando el ciudadano pondera el nivel de efectividad o utilidad de los mismos. Aunque, como se puede observar (tabla 2), la televisión y la radio obtienen una mejor evaluación en comparación a otros medios (periódicos) e instituciones.

Tabla 2  
De las siguientes acciones políticas que le voy a leer dígame  
¿Qué tanto cree que sirvan para ayudar a resolver algún problema de la comunidad?<sup>25</sup>  
(Porcentajes totales)

	Sirve mucho	Sirve poco	No sirve	Ninguno	Ns/Nc
Publicar cartas en los periódicos	20	43	36	0	1
Lamar a un programa de radio o televisión	30	39	30	0	1
Escribir al Presidente de la República, al Gobernador o al Presidente Municipal	25	38	36	0	1
Pedir ayuda a Diputados o Senadores	17	37	45	0	1
Quejarse ante autoridades	28	40	32	0	1

Fuente: ENCUP 2001

<sup>24</sup> Cfr. *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 (ENCUP 2001)*. Dirección General de Desarrollo Político. Secretaría de Gobernación. México, 2001.

<sup>25</sup> Ídem.

#### 1.4. Posibilidades Objetivas de la población de expresarse libremente

El porcentaje promedio de población mayor de 15 años con menos de cinco años de escolaridad es de 18.1 (esta cifra incluye a la población con algún grado aprobado entre uno y cinco años de primaria) (véase tabla 3).<sup>26</sup>

El promedio de escolaridad, según datos del 2001, es de 7.7 grados. Este promedio varía de acuerdo al tamaño de la localidad. Cuando más grande es su tamaño disminuye el porcentaje de la población con rezago educativo. Asimismo se puede decir que los mexicanos más pobres no cursan más de tres grados en promedio, mientras que los que tienen más recursos estudian más de 12.<sup>27</sup>

Conforme con los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2000, 10.5 % de la población de 15 años y más es analfabeta. Dato muy cercano a la media nacional que ya para el 2001 era de 9.1%

Tabla 3  
Distribución porcentual de la población de 15 años y más por nivel de instrucción

Indicador	1960	1970	1990	2000
Sin instrucción	40.1	31.6	13.7	10.3
Primaria incompleta (a)	40.3	38.9	23.2	18.1
Primaria completa (b)	12	16.8	19.7	19.4
Secundaria incompleta (c)	2.4	3.4	6.3	5.3
Secundaria completa (d)	2.1	3	14	19.1
Media superior (e)	2.1	3.9	14.6	16.8
Superior (f)	1.0	2.4	8.5	11.0

a) Incluye a la población con algún grado aprobado entre uno y cinco años de primaria.

b) Incluye a la población con seis grados aprobados de primaria.

c) Incluye a la población con uno y dos grados aprobados de secundaria o equivalente.

d) Incluye a la población con tres grados aprobados de secundaria o equivalente.

e) Incluye a la población con al menos un grado aprobado de bachillerato o equivalente.

f) Incluye a la población con al menos un grado aprobado de licenciatura o equivalente más los que tienen algún año aprobado de posgrado.

Fuente. INEGI. Censo 2000.

La cantidad de conexiones a Internet por número de habitantes es de menos del 5%. En 2001 habían 3.6 millones de personas que usaban Internet y se calcula que al finalizar el 2002 la cifra ascendería a 5 millones. De tal forma que, haciendo un cálculo aproximado con las cifras de que se disponen (población del censo del 2000 – 97, 483, 412– y las estimaciones

<sup>26</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Censo 2000, México.

<sup>27</sup> Cfr. Aguayo Quezada, Sergio. *México a la mano. Proceso. Hechos confiables*, Grijalbo, México, 2002.

sobre la cantidad de conexiones del 2002), se podría decir que existen 5 conexiones por cada 100 (y hasta menos) por habitante.

La telefonía básica y de larga distancia todavía depende de la empresa Teléfonos de México (Telmex), privatizada en 1990. En 2001 el número de líneas en el servicio fijo alcanzó 13.7 millones, lo que equivale a que hay 13.7 líneas por cada 100 habitantes.<sup>28</sup> Para el año 2002, según datos del INEGI, la cantidad de líneas telefónicas en México estaban calculadas en 14.5 millones.

La telefonía celular se inició en 1989 y ha tenido un rápido crecimiento, superior incluso al de la telefonía básica. A mediados de 2002 había 24.3 millones de suscriptores y cobertura en 318 ciudades.

La televisión y la radio cubren la mayor parte del territorio nacional: 99% de las comunidades tienen servicio de radio y 96.5 % de televisión. El estado detenta el dominio del espacio territorial por lo que la transmisión de ondas electromagnéticas sólo puede hacerse con concesiones o permisos (las primeras amparan a empresas, los segundos no permiten actividades lucrativas). En México operan dos empresas de televisión privada con presencia en todo el país: Televisa y Televisión Azteca.<sup>29</sup>

Los periódicos tienen el mayor porcentaje del mercado de publicaciones periódicas con 55%, seguido por las revistas y boletines con 30%. De acuerdo con un estudio de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana (Caniem), 8% de los editores publica 76% de todas las publicaciones periódicas. Los puestos de periódicos son el principal canal de distribución con 56% de las ventas, aunque en los últimos años éstos han venido perdiendo fuerza frente a los locales cerrados y las suscripciones pagadas (20 y 18% de las ventas respectivamente).<sup>30</sup>

## **1.5. Apoyo a la expresión artística**

En México desde de 1988, existe el Consejo Nacional para la Cultura y la Artes (CONACULTA) que es una instancia oficial desconcentrada, con recursos y autonomía propia. El objetivo de este organismo consiste en estimular el trabajo de artistas e intelectuales en un marco de respeto irrestricto a la libertad estética e ideológica y de expresión cultural.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Ídem. p. 142

<sup>29</sup> Ídem. p. 145

<sup>30</sup> Ídem. p. 147

<sup>31</sup> <http://www.conaculta.gob.mx>

Como ejemplo de los proyectos desarrollados por dicha instancia, se encuentra "Hacia un país de lectores" (2002), en cual, CONACULTA, junto con la industria editorial impulsó la publicación de libros y colecciones en grandes tirajes con el objetivo de difundirlos a un precio reducido. Poniendo especial cuidado en la edición de libros que, editados en lenguas indígenas, testimonian la diversidad cultural de nuestro país.

De igual manera, en este mismo año se crearon las primeras 150 de las mil 100 bibliotecas públicas con las que, como mínimo, se pretende ampliar la red nacional, para llegar a un total de 7mil 200.

Asimismo, existen un conjunto de instituciones particulares a través de las cuales se promueve la expresión artística y cultural del país.

## **Dimensión 2. La libertad de expresión en la práctica.**

### **2.1. Decisiones Judiciales en materia de libertad de expresión**

De acuerdo con la segunda clasificación elaborada por Reporteros sin Fronteras sobre el respeto a la libertad de prensa en el mundo (2003), México ocupa el lugar 74 en materia de respeto a la libertad de expresión. Posición que relativamente ha mejorado en comparación con la obtenida en 2002 (lugar 77), pero que aún está muy lejos de Canadá (10), Costa Rica (24) y Uruguay (25)<sup>32</sup>.

En este mismo sentido, según el reporte anual 2003 del caso México presentado por Reporteros Sin Fronteras, a pesar de los avances registrados durante estos últimos dos años (ver la aprobación de una ley de acceso a la información pública), persisten varios problemas delicados. Una vez más, este año fue asesinado un periodista en el norte del país, donde están presentes las mafias de la droga. Aún se ignora si este asesinato estuvo motivado por las actividades profesionales de la víctima. En las provincias, siguen siendo moneda corriente los casos de presiones, amenazas y agresiones a periodistas. Frecuentemente, detrás de esas acciones se encuentran los cargos locales, funcionarios y policías que todavía aceptan con dificultad el contrapoder que representa la prensa.<sup>33</sup>

Asimismo, aún cuando los textos internacionales en la materia estipulan que el encarcelamiento por un delito de prensa « vulnera gravemente los

---

<sup>32</sup> Reporteros Sin Fronteras. Segunda clasificación mundial de la libertad de expresión, 2003 en: <http://www.rsf.fr>

<sup>33</sup> Reporteros Sin Fronteras. Reporte anual, caso México 2003. <http://www.rsf.fr>.

derechos humanos », y representa una forma de intimidación, la justicia mexicana continúa utilizándole como un instrumento de intimidación y de presión sobre los periodistas. Varios de ellos fueron denunciados por difamación, un delito para el que la legislación sigue estableciendo condenas de cárcel. Por otra parte, ocho periodistas fueron citados por los jueces, e interrogados sobre sus fuentes de información, poniendo en peligro el periodismo de investigación.<sup>34</sup>

Según el informe anteriormente citado, desgraciadamente, el respeto a la libertad de prensa no parece ser una prioridad para el ejecutivo: "...Sobre las cuestiones de la penalización de los delitos de prensa y de la lucha contra la impunidad el Presidente afirmó que los periodistas son « ciudadanos como los demás », y que no se iban a producir cambios en la legislación, ni a adoptar medidas específicas para llevar a cabo las investigaciones sobre los casos de asesinatos..."<sup>35</sup>

La libertad de expresión en México sigue representando un reto para la administración de justicia. En tal sentido, dos aspectos preocupan a las organizaciones defensoras de la libertad de expresión: el primero es la dilación, ineficacia y parcialidad de la administración y procuración de justicia en el esclarecimiento de asesinatos, amenazas y agresiones en contra de los comunicadores; el segundo se refiere a la excesiva utilización de los llamados "delitos de prensa" y la falta de armonización de las leyes internas con los estándares internacionales en la materia.

Los citatorios judiciales a periodistas en el año 2002 aumentaron en un 47%, y se continúa con esta práctica recurrente de la autoridad que inhibe la libertad de expresión.

La frontera norte es una de las regiones donde se ha registrado un mayor número de agresiones contra periodistas, destacando los estados de Chihuahua, Baja California, Tamaulipas y Sonora entre otros, en los que persisten niveles de impunidad muy altos.

Igualmente, "México es uno de los siete países con el marco jurídico más atrasado en materia de comunicación, sólo equiparable a Libia. Irak, Katar y Cuba y por debajo de naciones como Paraguay, Colombia y Guatemala".

El modelo legislativo en materia de radio y televisión privilegia su explotación comercial. El Estado mexicano ha entregado paulatinamente

---

<sup>34</sup> Ídem.

<sup>35</sup> Ídem

el sector a los intereses privados, a través de un pacto en el que ambos actores han recibido beneficios.

Aún cuando el Estado ha participado como emisor y cuenta con sus propios medios de comunicación, ha carecido de un proyecto distintivo y sólido en materia de medios electrónicos.

Esta política permisiva para el aprovechamiento del espacio aéreo con fines comerciales, ha descuidado la noción de servicio público y la responsabilidad social de los medios para con la población, que debieran garantizar a cambio de la explotación de un bien público nacional, limitado y que pertenece a todos los mexicanos, violentando así el derecho a la información y la libertad de expresión.

## **2.2. Libertad de expresión de los periodistas y los medios**

De acuerdo con el informe sobre la situación de libertad de expresión y derecho a la información en México elaborado por la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación (RMPPyM)<sup>36</sup>, una de las mayores preocupaciones respecto al ejercicio de la libertad de expresión en México es la impunidad que prevalece en torno a los casos de agresión a periodistas.

Según este mismo informe, haciendo un análisis comparativo entre los sucesos registrados en últimos tres años y el año 2002, se podrían hablar incluso de la constitución de un patrón de violaciones a la libertad de expresión.

En este sentido se podría ejemplificar lo anterior al afirmar que: a) los periodistas con mayor índice de agresiones siguen siendo los que trabajan en medios impresos con un 75%, porcentaje que en comparación al año 2001 registró un ascenso del 21%;. b) las fuentes con mayor número de incidencias son: la política (42%), la policíaca (28%), y en 12% la información general y; c) los presuntos responsables en estos actos de agresiones siguen siendo el Poder Público con un 51%, entre los que

---

<sup>36</sup> Los organismos miembros de la Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación son la Academia Mexicana de Derechos Humanos, A.C.; El Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, A.C.; El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.; El Centro Nacional de Comunicación Social, A.C.; La Fraternidad de Reporteros en México, A.C.; La Fundación Manuel Buendía, A.C. / *Revista Mexicana de Comunicación* y el Sindicato Nacional de Redactores de Prensa.

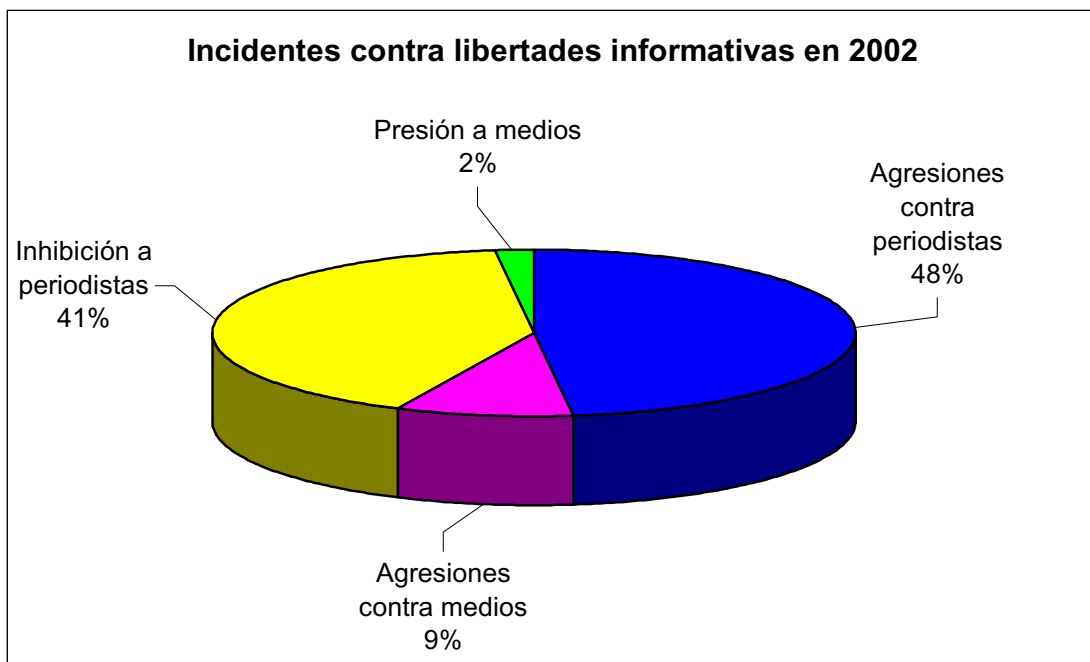
destacan funcionarios de gobierno e instituciones gubernamentales y funcionarios de dependencias policíacas.<sup>37</sup>

Asimismo, de acuerdo con un reporte hemerográfico realizado por RMPPyM, en el 2002, se advierten los siguientes escenarios y tendencias sobre la situación de la libertad de expresión en México:

Durante este año se registró una reducción del 20% en el número de actos contra periodistas y medios en relación con el año previo, pues mientras que en el 2001 hubo 126 casos, durante 2002 se consignaron 100.

De estos incidentes contra las libertades informativas en todo el país se desprenden las siguientes cifras: el 57% fueron agresiones públicas contra periodistas (48%) y medios de comunicación (9%), mientras que el restante 43% lo representaron hechos que pueden significar inhibición o presiones a periodistas (41%) y medios (2%) (véase gráfica 1) .<sup>38</sup>

Gráfica 1



Fuente: Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación.

<sup>37</sup> Cfr. Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación (2003). p. 22, Véase también . Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación (2002), *Recuento de daños. Un acercamiento al estado de la libertades de expresión e información en México. 2002*

<sup>38</sup> Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación (2002)

Los datos proporcionados reflejan que mientras se mantienen o disminuyen las agresiones directas, ciertos grupos de poder o actores políticos están acudiendo con mayor energía o recurrencia a acciones jurídicas, que basados en un marco legal cuya interpretación y aplicación es discrecional o condiciona a determinados momentos o intereses, en ocasiones atentan contra la libertad de expresión.<sup>39</sup>

Del universo de casos consignados (100), el 89% se dirigieron contra periodistas y un 11% contra instituciones mediáticas en general.

Durante el año 2002 resaltaron las agresiones físicas como las acciones más frecuentes con el 21% de incidencias, seguidas por demandas (17%), amenazas o intimidación (14%) y detenciones (13%) (véase cuadro 1).

**Tabla 4**  
**Incidente / Perspectiva Global**

Despido	1%
Suspensión	1%
Asesinato	2%
Anuncio de demanda	2%
Censura	2%
Confiscación	2%
Atentado	3%
Acoso	4%
Secuestro	4%
Bloqueo informativo	6%
Cita a comparecer	8%
Detención	13%
Amenazas	13%
Demandas	17%
Agresión física	21%

Fuente: Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación

En el recuento de 2002 se destaca que los reporteros una vez más resultaron ser los mayormente afectados por la naturaleza misma de su oficio con un 31% de incidencias, le siguen en orden descendente, periodistas con diversas responsabilidades (11%), directores (8%), fotorreporteros (7%), y columnistas y articulistas (7%).

<sup>39</sup> Ídem.



El análisis permite inferir que el 33% de los actos contra periodistas se debió a denuncias publicadas, 31% por tratar de ejercer el oficio reportero, y 21% a causa de ciertos comentarios o por contenidos diversos.

Por otra parte, de acuerdo con el seguimiento hemerográfico que los diversos organismos sociales integrantes de la RMPPyM han hecho en torno a la situación de la libertad de prensa en México, se concluye que los actos inhibitorios a la libertad de expresión han ido en ascenso: (véase tabla 5)<sup>40</sup>.

Tabla5

CASOS REGISTRADOS SOBRE AGRAVIOS A PERIODISTAS

Casos-denuncias 1998	Casos-denuncias 1999	Casos-denuncias 2000	Casos-denuncias 2001	Casos-denuncias 2002
De los 202 actos registrados, el 23% correspondió a agresiones físicas. En segundo orden se ubicaron hechos que pueden significar inhibición o presiones al ejercicio del periodismo tales como: demandas 13%, detenciones 8%, citas a comparecer 6% <sup>41</sup> .	De los 135 casos registrados, el 23% correspondió a agresiones físicas, seguidos por amenazas e intimidaciones con el 13% y bloqueo informativo con el 9%. Las demandas y citas a comparecer en este periodo sumaron 15% de los casos, mismos que se perfilan como vía para frenar e inhibir el libre ejercicio periodístico o para evidenciar la irresponsabilidad de algunos periodistas <sup>42</sup> .	De los 101 actos registrados, la mayoría fueron cometidos contra periodistas (85%) y el resto (15%) contra medios. Las agresiones físicas fueron las más recurrentes, con el 26% de los casos, seguidos por las citas a comparecer (17%) y las amenazas e intimidaciones (13%, de las demandas constituyeron en este periodo sólo el (6%) <sup>43</sup> .	De los 126 casos registrados el 76% fue en contra de periodistas, en tanto que los restantes 24% fueron contra las instituciones mediáticas. Entre los actos más recurrentes están las agresiones físicas 20%, seguidos de las citas a comparecer 11%, las demandas 10%, amenazas o intimidaciones 8% y anuncios de demandas y detenciones 6 y 5% respectivamente <sup>44</sup> .	De los 100 actos registrados, el 89% fue contra periodistas y un 11% contra instituciones mediáticas en general. Por ello resulta extraño que las acciones más frecuentes (con el 21% de incidencias sean las agresiones físicas, seguidas por demandas 18%, detenciones 13%, citas a comparecer 9% y amenazas o intimidación 14%. <sup>45</sup>

Con respecto a casos de asesinatos y agresiones a periodistas, cabe señalar que durante los últimos tres sexenios se han contabilizado hasta el momento 527. En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se contabilizaron

<sup>40</sup> Cfr. Red Mexicana de Protección a Periodistas y Medios de Comunicación (2003). p 22 y ss.

<sup>41</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos y Red Mexicana de Protección a Periodistas. Informe 1998.

<sup>42</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos y Red Mexicana de Protección a Periodistas. Informe 1999.

<sup>43</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos y Red Mexicana de Protección a Periodistas. Informe 2000, e informe de Reporteros sin fronteras.

<sup>44</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos y Red Mexicana de Protección a Periodistas. Informe 2001, e Informe de Reporteros sin Fronteras.

<sup>45</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos y Red Mexicana de Protección a Periodistas. Informe 2000, e informe /de Reporteros sin Fronteras.

500 agresiones en contra de periodistas y espacios informativos, de ese total 51 fueron asesinatos, 46 periodistas y 5 trabajadores. De esta cifra, según datos hemerográficos, 27 cayeron por motivos desconocidos, por razones ajenas al oficio, y 10 por causas aparentemente vinculados al ejercicio profesional.<sup>46</sup>

En la administración de Ernesto Zedillo, se contabilizaron 22 asesinatos y en lo que va del periodo presidencial de Vicente Fox se han registrado 5<sup>47</sup> (véase tabla 6).

**Tabla 6**  
**CASOS DE PERIODISTAS ASESINADOS 2000-2002<sup>48</sup>**

Fecha	Nombre	Medio	Lugar	Móvil	Responsable	Situación actual
1) 28/04/00	José Ramírez Puentes	Programa radiofónico Juárez Hoy de Radio Net/direc	Ciudad Juárez Chihuahua	Posibles denuncias	Desconocidos	El caso fue atraído por la PGR pero no hay conclusión hasta el momento
2) 9/04/00	Pablo Pineda García	La Opinión/fotógrafo	Matamoros Tamaulipas	Posibles denuncias	Desconocidos	No se ha determinado quien fue el presunto responsable
3) 19/02/01	José Luis Ortega Mata	Semanario de Ojinaga/director	Ojinaga Chihuahua	Posibles denuncias	Jesús Manuel Herrera/ Empresario	Hay una persona consignada
4) 24/03/01	Saúl Antonio Fernández García	El imparcial/Subdirector	Matamoros Tamaulipas	Posibles denuncias	Desconocidos	No hay resultados hasta la fecha de las investigaciones
5) 17/01/02	Félix Alonso Fernández García	Revista Nueva/ Director Opinión	Ciudad Alemán Tamaulipas	Posibles denuncias	Desconocidos/ A. Intelectual ex-presidente Municipal	Continúan las investigaciones
6) 16/10/02	José Miranda Virgen	El sur de Veracruz / Columnista	Veracruz Veracruz	Posibles denuncias	Desconocidos	La PGJE determinó que fue un accidente sin embargo varios periodistas no están conformes con los resultados

Como lo demuestran estos datos el marco jurídico que nos rige en materia de libertad de expresión es insuficiente por lo que queda pendiente una discusión amplia, una agenda pendiente que incluya a las organizaciones

<sup>46</sup> Omar Raúl Martínez. Retos y perspectivas del periodismo latinoamericano. Capítulo: Desventuras del periodismo mexicano. Fundación Manuel Buendía.

<sup>47</sup> Academia Mexicana de Derechos Humanos y Red Mexicana de Protección a Periodistas. Informe 2002, e Informe de Reporteros sin Fronteras.

<sup>48</sup> Informe sobre la situación de libertad de expresión y Derecho a la información en México. Agosto 2003. p. 24

civiles, académicas y comunicadores para lograr en conjunto con las instancias parlamentarias una reforma en la materia.

Por otra parte, aún cuando no existe una ley que proteja las fuentes de información o el secreto profesional si existen las propuestas legislativas en este sentido. Incluso existe una recomendación al Estado Mexicano hecha en 1993 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que no se han cumplido sobre la situación de derechos humanos en materia de libertad de expresión que se detallan a continuación:

1.- Promueva la revisión de la legislación de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde al derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrados por la Convención Americana.

2.- Adoptar las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos y organizadores sociales.

En esta necesidad de legislar se han presentado algunas propuestas encaminadas a proteger la libertad de expresión, entre las que se encuentran: La propuesta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, presentada al Senado de la República, en abril de 2003. En ella se propone incluir un articulado, en el Código Penal en el que se establece que "los periodistas no estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder..." .

Por otra parte, la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en febrero de 2003 presentó a la Cámara de Diputados, un proyecto de Ley Federal de Derechos Mínimos para el ejercicio del periodismo. Su propuesta está dividida en cuatro ejes básicos de los derechos de los periodistas: 1) cláusula de conciencia, un derecho individual que protege la integridad del informador y su trabajo 2) secreto profesional, un derecho o facultad del cual el único titular es el informador y protege la fuente de información 3) derechos de autor, que se reconozca a los informadores como autores de sus textos y 4) libre y preferente acceso a las fuentes de información.

### 2.3. Libertad de expresión de la ciudadanía

Actualmente, rara vez son reprimidas o prohibidas las manifestaciones públicas. Durante el primer semestre se registró un total de 314 movilizaciones. En promedio durante este semestre hay 52.33 movilizaciones por mes, lo que equivale a 1.74 movilizaciones por día. Las banderas laboral y de justicia son las de mayor presencia durante estos seis meses, mismas que se hacen más patentes ante el estancamiento de la economía y la carencia de instituciones fuertes e imparciales que otorguen justicia, así como de una política real de defensa del Estado de Derecho. En lo que respecta a los procesos electorales y democracia son las movilizaciones de menor presencia, por arriba de ellas están las alcaldías tomadas y el acceso a financiamientos.<sup>49</sup>

Hay una tendencia fluctuante en cada mes y cada rubro de demanda, esto debido a los procesos coyunturales que se presentan en el país y las regiones. Por ello, los meses donde se presentaron mayores movilizaciones fueron enero y marzo. En el primer mes como consecuencia del conflicto originado por las organizaciones campesinas ante el requerimiento de mayor apoyo al campo, la renegociación del TLCAN y las negociaciones ante el gobierno federal en un marco previo a las elecciones de julio; y en marzo, fue marcado por las movilizaciones de no a la guerra de Estados Unidos contra Irak. En el mes que le sigue con mayor número de movilizaciones es mayo, esto se debe por la crisis del magisterio ante el gobierno federal y las movilizaciones en varios estados de la República, en un marco previo a las elecciones del 6 de julio de 2003.<sup>50</sup>

Otro problema que este año se ha colocado dentro de la opinión pública de forma muy fuerte, es la tenencia de la tierra, que ha ocasionado diversos conflictos en el país, por lo que el gobierno federal ha reconocido 422 conflictos por la tenencia en Sonora, Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y Zacatecas, de los cuales 14 han sido identificados como focos rojos.<sup>51</sup>

De acuerdo con estadísticas de la subsecretaría de Gobierno del D.F., el número de personas que participaron en movilizaciones en la capital del país durante el primer semestre del 2003 se incrementó en 400 por ciento, en comparación con el mismo periodo del año pasado. De enero a junio de 2002, salieron a las calles 375 mil 917 personas, mientras que en el primer semestre del año en curso, la cantidad de individuos que se manifestaron llegó a 1 millón 884 mil 282. El número de actos en los que participaron

---

<sup>49</sup> CESEM. Área de Información y Análisis

<sup>50</sup> Ídem.

<sup>51</sup> Ídem.

aumentó también en un 70 por ciento, ya que en los primeros seis meses del año pasado se llevaron a cabo 783 y en el mismo periodo del 2003, se registraron mil 268. De la totalidad en el número de movilizaciones, entre marchas, mítines, plantones, caravanas, peregrinaciones y huelgas de hambre, 402 fueron motivadas por asuntos de índole federal, 620 local y 246 de otro tipo<sup>52</sup> (véase tabla7).

**Tabla 7**  
**CIUDADANÍA MOVILIZADA**  
**(ENERO-JUNIO 2003)**  
**MOVILIZACIONES CIUDADANAS POR TIPO DE DEMANDA**

TIPO DE DEMANDA	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	TOTAL	PORCENTAJE
1. CONFLICTOS POR LA TENENCIA DE LA TIERRA	0	2	4	1	1	1	9	2.8%
2. JUSTICIA	6	11	20	8	12	9	66	21%
3. DEMOCRACIA	1	0	0	0	0	1	2	0.5%
4. LABORAL	15	9	10	4	27	18	73	23.24%
5. ACCESO A CREDITO Y FINANCIAMIENTO	0	5	3	6	3	1	18	5.7%
6. DEMANDA DE SERVICIOS	9	10	14	3	5	9	50	15.92%
7. POLÍTICA ECONÓMICA	27	5	2	10	1	0	45	14.33%
8. DEFENSA DE RECURSOS NATURALES	1	3	0	0	1	1	6	1.9%
9. CONFLICTOS ELECTORALES (PRE-POST)	1	0	0	1	1	0	3	0.9%
10. CONFLICTOS INTERNOS (ALCALDÍAS TOMADAS)	3	3	1	0	3	3	13	4.1%
11. OTROS			23	5	1	0	29	9.2%
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>48</b>	<b>67</b>	<b>38</b>	<b>55</b>	<b>43</b>	<b>314</b>	<b>100%</b>

Fuente: CESEM. Área de Información y Análisis.

<sup>52</sup> Ídem.

## **PRINCIPALES RESULTADOS**

### **Libertad de expresión.**

La libertad de expresión en México está garantizada por los artículos 6to. y 7mo. constitucionales. No obstante, ninguna de estas disposiciones jurídicas se encuentra reglamentada cabalmente.

El marco normativo en la materia es obsoleto; la Ley de imprenta data de 1917 y la Ley Federal de Radio y Televisión de 1960

Los instrumentos normativos quedan a la libre o arbitraria interpretación de los actores y al contexto político de su aplicación

La ausencia legislativa que proteja el secreto profesional de los periodistas propicia todo tipo de abusos y violaciones al gremio

Denuncias penales contra periodistas por presunta difamación y citatorios judiciales para que revelen sus fuentes, son un ejemplo de la coerción a la libertad de expresión

México ocupa el lugar 74 en materia de respeto a la libertad de expresión.

Si bien es cierto que el 2002 se registró una reducción del 20% en el número de actos contra periodistas y medios en relación con el año previo, garantizar la libertad de expresión sigue siendo una de las tareas pendientes del Estado mexicano. Las agresiones físicas, así como otros tipos de actos intimidatorios por parte de las autoridades gubernamentales siguen siendo una noticia cotidiana.

### **Prensa, Radio y televisión**

La LFRyT otorga al Ejecutivo Federal un margen de discrecionalidad en el otorgamiento de las concesiones o permisos para operar los medios electrónicos

La falta de transparencia en los criterios para el otorgamiento de las frecuencias ha provocado una fuerte concentración de la radio y televisión en unos cuantos grupos

El marco legislativo en materia de radio y televisión privilegia la explotación comercial y libera a estos medios de toda responsabilidad social.

En México el modelo prevaleciente de medios de comunicación es el privado. Los medios de Estado apenas ocupan el 14% del total de medios electrónicos

La privatización de los medios electrónicos impide la pluralidad informativa y va en contra de los estándares internacionales de libertad de expresión y derecho a la información

El estado detenta el dominio del espacio territorial. La transmisión de ondas electromagnéticas sólo puede hacerse con concesiones o permisos.

La mayoría de la prensa escrita, al igual que la radio y la televisión se encuentran concentradas en muy pocas manos, por tanto, difícilmente refleja la diversidad cultural e ideológica del país.

## **PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES**

- Legislar y reglamentar sobre la libertad de expresión en México
- Elaborar un nuevo modelo de comunicación y democratizar a los medios de información
- Ciudadanizar los medios de información en México y dar, a través de éstos, algunas salidas de participación a los grandes grupos sociales
- Transformar la estructura de comunicación nacional actualizando el contexto jurídico sobre comunicación social.
- Reconocer jurídicamente el sector definido como comunitario o ciudadano sobre la base del derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información
- Modificar y realizar adiciones a la Ley de Radio y Televisión referentes al otorgamiento de concesiones y permisos de transmisión
- Garantizar el respeto al libre ejercicio profesional del informador y facilitar su acceso a las fuentes de información pública y privadas
- Garantizar el derecho de réplica en todos los medios de comunicación como una garantía constitucional elemental

- Discutir públicamente en el Congreso de la Unión y en los diversos sectores de la sociedad civil las políticas para el uso de los diversos tiempos oficiales
- Queda pendiente una discusión amplia que incluya a las organizaciones civiles, académicas y comunicadores para lograr en conjunto con instancias parlamentarias una reforma en la materia
- Dar seguimiento a las propuestas legislativas sobre la protección de las fuentes de información o el secreto profesional como:

1.- La propuesta que la CNDH presentó al Senado de la República, en abril de 2003 en la que se pide incluir un articulado en el Código Penal que estipule que "los periodistas no estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder..."

2.- El proyecto de Ley Federal de Derechos Mínimos para el ejercicio del periodismo que presento en febrero de 2003 a fracción parlamentaria del PRD ante la Cámara de Diputados. La propuesta se divide en cuatro ejes básicos: 1) cláusula de conciencia, un derecho individual que protege la integridad del informador y su trabajo 2) secreto profesional, un derecho o facultad del cual el único titular es el informador y protege la fuente de información 3) derechos de autor, que se reconozca a los informadores como autores de sus textos y 4) libre y preferente acceso a las fuentes de información.

- Atender la recomendación hecha al Estado Mexicano en 1993 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en materia de libertad de expresión que se detallan a continuación:

1.- Promueva la revisión de la legislación de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde al derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrados por la Convención Americana

2.- Adoptar las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos y organizadores sociales.

- El proceso de transición a la modernidad democrática que actualmente vive nuestro país, requiere de una mayor



institucionalidad del Estado en términos de pluralidad, participación y deliberación pública, en el que el acceso a la información y el concurso de los medios electrónicos es indispensable.

- Legislar en la materia de comunicación y reorganizar las relaciones entre el Estado, la sociedad y los medios es un compromiso que México tiene pendiente, por el papel que los medios tienen en la construcción de la democracia y en la democratización de la sociedad.

### III ACCESO A LA JUSTICIA

#### COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

Los gobiernos declararon en el Plan de Acción de Québec que “el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”. A este respecto, se comprometieron a impulsar iniciativas en dos ámbitos:

a) **Acceso a la justicia.**- “Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”.

En relación a esto, se comprometieron también a “intercambiar experiencias” sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

b) **Independencia del poder judicial.**- “Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”.

#### DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) Acceso a la justicia y 2) Independencia del poder judicial.

#### RESULTADOS OBTENIDOS

##### Dimensión 1. Condiciones que permiten el acceso a la justicia

##### 1.1. Educación de las personas sobre su derecho de acceso a la justicia.

En la actualidad los sistemas de justicia<sup>1</sup> en América Latina, incluido México, atraviesan por una crisis que limita las posibilidades de ofrecer

---

<sup>1</sup> En la actualidad, los sistemas de justicia en América Latina están compuestos por cuatro subsistemas: 1) Seguridad Pública, que incluye la prevención del delito; 2) Procuración de justicia; 3) Administración de justicia y 4) Penitenciario o etapa de ejecución de sentencias.

acceso pronto y efectivo a la justicia. De acuerdo con las entrevistas realizadas, la población en general no sólo carece de un conocimiento concreto acerca de sus derechos humanos básicos, sino además, no existen programas o iniciativas específicas por parte del gobierno para difundir e informar a la población sobre estos temas.

Quienes difunden información de manera más sistemática son las Comisiones de Derechos Humanos, no obstante normalmente éstos datos se centran más en cuestiones estadísticas que en información sobre el funcionamiento del sistema de justicia.

Este precario acceso a la justicia, derivado del casi inexistente conocimiento sobre el tema, se agrava aún más si se toman en cuenta otros factores como los siguientes: los altos costos del litigio, la dilación de los procesos, la precariedad económica de amplios sectores de la población, las diferencias de poder entre los litigantes, la corrupción, la injerencia política en las decisiones judiciales, la baja calidad de los servicios ante la escasez de recursos materiales y humanos, los bajos salarios del personal a cargo de la procuración e impartición de justicia, la deficiente defensa pública, la sobre carga de trabajo, el retraso en la administración de justicia, la discriminación, entre otros.

Ante este escenario, el acceso a la justicia, en la mayoría de los casos, es una cuestión discrecional o bastante selectiva<sup>2</sup>. En otras palabras, los altos costos de una buena asistencia jurídica y los derivados del propio desarrollo de un proceso impiden en la realidad que la mayoría de la población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales. Incluso una vez que se llega a ellos, las desigualdades sociales tienden a reproducirse, de forma que las personas de menos ingresos normalmente se ven sometidos a procesos más lentos y costosos que aquellas que cuentan con mayores posibilidades económicas.<sup>3</sup>

Además de este desconocimiento de los derechos y libertades fundamentales por amplios sectores de la sociedad, existen otros tantos factores externos que convierten la justicia en algo inalcanzable, tal es el caso de la multiplicidad de lenguas y de culturas<sup>4</sup>; la falta de confianza en

---

<sup>2</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México*. México, 2002.

<sup>3</sup> Carbonell, Miguel "Poder Judicial y la reforma del Estado en México" en: <http://www.congresobc.gob.mx/cpre/2000/Datos>.

<sup>4</sup> En México, el idioma oficial es el español pero aún se practican más de 30 lenguas indígenas. Actualmente existen 6, 044,547 de personas hablantes de alguna de esas lenguas. Crf. Instituto Nacional de Estadística Geográfica e informática (INEGI). *Censo de población y vivienda del año 2000*. México. 2000.

las instituciones de justicia<sup>5</sup>; la distancia (geográfica y simbólicamente hablando) entre las comunidades y las autoridades, además de las marcadas diferencias estructurales (económicas y sociales) que aún persisten y, que como ya se ha mencionado, marcan el acceso diferenciado a la justicia en nuestro país.<sup>6</sup>

Por otra parte, en México la existencia de violaciones a los derechos humanos en el sistema de justicia se ha visto agravada ante la adopción de una serie de reformas constitucionales y procesales en materia penal que han limitado las garantías judiciales dotando a las instancias de procuración e impartición de justicia de facultades extraordinarias e incluso contrarias a la naturaleza jurídica de las mismas<sup>7</sup>.

Existe además una falta de voluntad política por parte del gobierno mexicano para poner fin a estas violaciones lo que ha generado un clima de incertidumbre e inseguridad en la sociedad y la impunidad de los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Las normas se aplican a discreción y en beneficio de grupos de poder; los procesos judiciales padecen de graves irregularidades; las víctimas carecen de los recursos adecuados para hacer frente a dichos abusos, lo que ha favorecido la corrupción y el tráfico de influencias.

## **1.2. Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.**

En nuestro país, el derecho a la defensa se encuentra regulado en el artículo 14 y 20 constitucional, el cual contempla a su vez otros derechos como: la garantía de audiencia, la defensa pública, derecho a no autoincriminarse, derecho a declarar sin coacción alguna, derecho a recurrir el fallo, entre otros.

El precepto constitucional señalado dispone, en su párrafo segundo, que:

“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, presiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expeditas con anterioridad al hecho”.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con los datos de Latinobarómetro reportados por CEJA, menos del 20% de los mexicanos tienen mucha o algo de confianza en el poder judicial. Asimismo, según otra fuente (CIMA) citada por CEJA, el 61% de los mexicanos califican de mala y muy mala la calidad del servicio que presta la justicia en el país. Cfr. CEJA. “Reporte sobre el estado de la justicia. Principales hallazgos”. Documento. Septiembre 2003

<sup>6</sup> Según el último censo de población y vivienda del año 2000, México cuenta con un total de 97, 483, 412 habitantes. De éstos un 74.6% vivía en la zona urbana, mientras que el 25% lo hacía en la zona rural. De acuerdo con datos oficiales, hasta el 2001 el 38% de la población estaba bajo la línea de pobreza, mientras que un 13% de los habitantes del país se encontraba en la indigencia. Cfr. INEGI, op. cit.

<sup>7</sup> Idem.

En el caso específico del derecho a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, el artículo 20 (apartado A, fracción IX) constitucional señala que el Estado está obligado a proporcionar un abogado de oficio cuando el procesado o presunto responsable no designare un abogado o persona de su confianza que lo represente.

**Artículo 20.** En todo proceso de orden penal, el inculpado tendrá las siguientes garantías:

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que a su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

De acuerdo con el último informe del Instituto Federal de Defensoría Pública (septiembre, 2003), entre los 244 defensores adscritos a las Agencias Investigadoras del Ministerio Público de la Federación y a las Agencias Mixtas, apoyadas por 173 oficiales judiciales, se realizaron 32, 311 acciones de defensa en actas circunstanciadas y 35, 994 en averiguaciones previas, además de 8,040 asistencias a testigos, para completar un total de 76, 345 intervenciones. De acuerdo con lo anterior, en este año hubo un aumento de 20 defensores públicos, así como un incremento consecuente en las asistencias jurídicas (111) y en las defensas (5, 659).<sup>8</sup>

No obstante, los datos señalados son bastante relativos, pues de acuerdo con cifras de este mismo Instituto, se puede decir que en promedio hay menos de un defensor público (0,69) por cada 10,000 habitantes y, se estima que de acuerdo con el total de los defensores en activo, éstos atienden unas 250 causas al año. En otras palabras, un poco menos de dos casos al día y no precisamente porque la justicia sea muy expedita.<sup>9</sup>

En este sentido, los entrevistados en general señalan que el sistema de defensoría pública es bastante limitado y que carece de recursos humanos y materiales. Así, la falta de acceso inmediato a un abogado defensor competente, es uno de los problemas más serios del sistema de justicia penal mexicano.

---

<sup>8</sup> Instituto Federal de Defensoría Pública. Informe anual de labores 2002-2003. Septiembre 2003. en: <http://www.ifdp.cjf.gob.mx/Informe/default.asp#>

<sup>9</sup> Cfr. CEJA. Caso México. *Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas 2002-2003*.

Al respecto, los códigos de procedimientos penales deben adoptar un lenguaje claro, reconociendo específicamente el derecho a un abogado defensor inmediatamente después de la detención y en cualquier momento durante el interrogatorio policiaco. Igualmente necesario es establecer que si no se renuncia expresa e inequívocamente a tal garantía, la policía u otros agentes del Estado deben esperar hasta que el abogado defensor esté presente y hasta entonces interrogar al indiciado. Desde luego, los inculcados deben ser notificados inmediatamente de sus derechos, incluyendo el de no autoinculparse y el de contar con un defensor.<sup>10</sup>

Más allá de las reformas a las reglas y prácticas del procedimiento penal, otras acciones podrían contribuir a la reducción de incidencias de abuso dentro de la impartición de justicia en México. De forma particularmente importante, una mayor atención a la investigación y procesamiento de servidores públicos por actos de tortura, lo cual ayudaría a reducir la impunidad de la que goza la mayoría de los perpetradores de abusos. Por lo general, las autoridades correspondientes no inician investigaciones penales en los casos de tortura, a menos que una comisión de derechos humanos nacional o local presione a hacerlo a través de una recomendación.

Los artículos 8 y 25 de la Convención Americana garantizan un recurso sencillo y rápido ante los tribunales para la protección contra las violaciones a los derechos humanos, mientras que el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece, de forma similar, que toda persona cuyos derechos han sido violados, debe tener acceso a un recurso efectivo por parte de las autoridades competentes. Estas disposiciones son aplicables en los casos donde los inculcados son condenados en función de sus confesiones u otras evidencias obtenidas a través de la tortura u otros abusos. De acuerdo a estas normas, debe existir un recurso que auxilie al indiciado ante las violaciones a la integridad física, las detenciones arbitrarias y la condena en violación del debido proceso. Los recursos disponibles en México para las personas que son condenadas sobre la base de confesiones obtenidas bajo tortura u otro tipo de coacción no son adecuados para cumplir los requisitos exigidos por la normatividad internacional de los derechos humanos.

Con respecto al funcionamiento de la figura del Ombudsman, ésta se encuentra en La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), así como en las propias Comisiones Estatales que por ley existen en toda la República Mexicana a partir del año de 1992. Dichos organismos, desde la

---

<sup>10</sup> Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

fecha de su creación hasta el momento, son instancias especializadas para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos por parte de cualquier servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

En términos generales, podría decirse que el desempeño de la CNDH es satisfactorio pues en términos de atención tiene una eficiencia bastante alta (79.5% en quejas y 81.5% en inconformidades, véase tabla 1). Así como una atención al público que, en el caso de servicios personalizados de asesoría jurídica pasó de 836 personas en 2002 a 1,026 personas en 2003 (véase Tabla 2).

**Tabla 1**  
Cifras sobre las actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al mes de septiembre  
(Años: 2001, 2002 y 2003)

Actividades	2001	2002	2003	Total	%
Total de expedientes de queja	3,114	3,334	3,234	9,682	100
Total de expedientes de queja concluidos	2,387	2,716	2,593	7,696	79.5
Total de expedientes de queja en trámite	727	618	641	1,986	25.8
Total de expedientes de inconformidades	277	349	427	1,053	100
Total de expedientes de inconformidades concluidos	209	299	350	858	81.5
Total de expedientes de inconformidades en trámite	68	50	77	195	22.7

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

**Tabla 2**  
Atención al Público al mes de septiembre  
(Años 2002 y 2003)

Servicios brindados	2001	2002	2003
Servicios personalizados de asesoría jurídica	dnd	836	1,026
Servicios de información y orientación vía telefónica	dnd	1,530	1,778
Documentos recibidos en la Oficialía de Partes	dnd	3,923	3,683

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

No obstante, estos porcentajes son bastante relativos si se toma en cuenta el número de recomendaciones específicas y generales que fueron emitidas por este mismo organismo (Tabla 3). En ese sentido, en opinión de los entrevistados, el desempeño de CNDH es cuestionable, pues aún cuando es cierto que no todas las quejas e inconformidades proceden, el

número de recomendaciones emitidas es mucho menor a lo que se esperaría de estos organismos.

**Tabla 3**  
**Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al mes de septiembre (años: 2001, 2002 y 2003)**

Actividades	2001	2002	2003
Recomendaciones emitidas	23	34	41
Recomendaciones Generales	2	1	1

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx>

Por otra parte, como ya se ha mencionado, en México, la actuación del Ombudsman está limitada a pronunciarse en torno a los casos que constituyen violaciones a las garantías judiciales por parte de los servidores públicos de procuración y administración de justicia, es decir únicamente emite recomendaciones, denuncias y quejas que en ninguno de los casos son de carácter vinculatorio. En este sentido, el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", plantea que es necesario ampliar los elementos que determinan el funcionamiento del Ombudsman, y brindar certeza jurídica de actuación defensorial, sobre todo cuando se cumplan supuestos como la gravedad de la violación, trascendencia colectiva, indefensión del quejoso, entre otros criterios que induzcan el ejercicio de dicha facultad.<sup>11</sup>

En cuanto a la emisión de sentencias judiciales, de acuerdo con las leyes mexicanas, el inculpado debe ser "juzgado antes de cuatro meses si se tratase de delitos cuya pena máxima no exceda dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa" (Art. 20, apartado A, frac. VIII de la constitución). Ahora bien, según el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en México el tiempo promedio que debe pasar una persona para que se le dicte sentencia en primera instancia es de un año y 10 meses.<sup>12</sup> De tal manera, en opinión de los entrevistados, pueden pasar hasta tres años para tener una sentencia en firme.

Al respecto, según datos reportados por CEJA, en el año 2000 se contabilizaron un total de 154, 765 internos (155.68 internos por cada 100, 000 habitantes) de los cuales al 41.20% no se le había dictado sentencia<sup>13</sup>.

<sup>11</sup>Idem.

<sup>12</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, Septiembre 24, 1998. Información citada en: Aguayo Quezada, Sergio. *México a la mano*. Editado por: Proceso. Hechos confiables. Grijalbo. México. 2002. p. 217.

<sup>13</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) "Reporte sobre el Estado de la Justicia 2002-2003".



### 1.3. "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados

La promoción y protección de los derechos humanos constituye hoy por hoy un tema prioritario para la comunidad internacional y para las organizaciones no gubernamentales. Una de las preocupaciones constantes es la situación que viven ciertos grupos de personas, cuyos derechos, no son siempre reconocidos ni defendidos con la fuerza requerida. No sólo nos referimos a los grupos que durante mucho tiempo se les llamó minorías, sino a todos aquellos cuya situación es especialmente de gran vulnerabilidad como los grupos étnicos, las mujeres, los discapacitados, los refugiados, los presos, los migrantes, los ancianos, los pobres por mencionar sólo algunos.

Con respecto a las garantías mínimas que se deben observar en los procesos penales, en el caso de las minorías étnicas encontramos que la asistencia gratuita de un traductor es una garantía mínima que se encuentra regulada en el artículo 8.2, inciso C, de la Convención Americana. Ciertamente dicha garantía se encuentra presente en la legislación nacional (Código Penal Federal, y otros códigos estatales)<sup>14</sup>; no obstante, al carecer de rango constitucional, su práctica es bastante discrecional. En otras palabras, la violación de este derecho, particularmente en aquellos casos en los cuales se encuentran involucrados indígenas monolingües, es bastante frecuente.

Según la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) es en ámbito estatal donde se reportan más casos de la violación a este derecho. Sobre todo en Estados con alto grado de población indígena como son los Estados de Chiapas y Oaxaca, donde la población de los Centros Penitenciarios es mayoritariamente indígena.<sup>15</sup> En estos casos, los inculcados (monolingües) no contaron con un traductor en su proceso penal, y por tanto no fueron capaces de comprender los hechos que se les imputaban, o sea los motivos o circunstancias por los que fueron condenados o se les mantienen en prisión preventiva.<sup>16</sup>

Por otra parte, existe un nulo reconocimiento por parte del Estado sobre los mecanismos de administración de justicia entre los pueblos indígenas.

---

<sup>14</sup> Entre las disposiciones que reconocen el derecho de ser asistido por un traductor se encuentra el artículo 28 del Código Federal de Procedimientos Penales, en el cual se establece lo siguiente: "Cuando el inculcado, el ofendido o el denunciante, los testigos o los peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano, se les nombrará a petición de parte o de oficio, uno o más traductores...".

<sup>15</sup> El representante de la CMDPDH en Chiapas, ha detectado más de 60 casos de indígenas presos en el Penal de Cerro Hueco, en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, acusados de diversos delitos, y los cuales no han sido asistidos por traductores, ni en la etapa de la averiguación previa, ni durante el proceso. Cfr. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. A.C. *Análisis y Propuestas de Reformas Mínimas para el Fortalecimiento del Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México*. México, 2002.

<sup>16</sup> Ídem.

Como ya se ha apuntado, tanto la legislación federal como la local, únicamente reconocen el derecho de contar con un intérprete a petición de parte o de oficio.

De la misma manera, a pesar de que México sea parte de numerosos instrumentos de protección de los derechos humanos tanto regionales como universales y que, en su propia Constitución Política se consagren el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, no podría afirmarse que la acción de la policía (uno de los actores centrales de su sistema de justicia) se ajuste a los requerimientos constitucionales e internacionales, ni mucho menos, que se rijan por principios democráticos y transparentes.

De acuerdo con un informe realizado por la CMDPDH, las detenciones arbitrarias en México son el cuarto motivo de queja ante la CNDH. Esto significa que aún es muy común: observar detenciones sin orden de aprehensión; que el inculcado no sea llevado a un lugar adecuado para su detención (incomunicación); aprehensiones por parte de agentes judiciales que no informan sobre sus derechos a los detenidos y, procesos judiciales en donde se violan cotidianamente las garantías mínimas de los presuntos responsables como es el acceso a defensor o la asistencia de un intérprete en el caso de que el detenido sea una persona indígena.<sup>17</sup>

Por último, con relación a esta dimensión sobre el "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados que hemos venido señalando, cabe destacar que si bien no existen reformas en el derecho procesal dirigidas específicamente a estos sectores, actualmente existen ciertos programas gubernamentales orientados a la atención de las víctimas de violencia intrafamiliar como el (PRONAVI)<sup>18</sup>, programa impulsado por Instituto Nacional de la Mujeres (INMUJERES) -Instituto de reciente creación-<sup>19</sup> que por lo pronto, ha logrado la instauración de subprocuradurías especializadas en mujeres y familia como parte de las instancias mismas del poder judicial.

---

<sup>17</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. "Informe sobre detenciones arbitrarias en México 2002". En: <http://www.laneta.apc.org/cmdpdh/home.htm>.

<sup>18</sup> El Programa Nacional por una Vida sin Violencia (PRONAVI) forma parte integral del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres; en él se reflejan los compromisos del gobierno federal con las mujeres y con las familias a partir de los postulados fundamentales definidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006: humanismo, equidad y cambio. Cfr. Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006. Presidencia de la República. México. En: <http://pnd.presidencia.gob.mx>.

<sup>19</sup> El Instituto Nacional de las Mujeres es un organismo público autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. El Instituto Nacional de las Mujeres por medio del PROEQUIDAD 2001- 2006, tiene como una de sus metas crear condiciones para eliminar la discriminación hacia las mujeres mediante la transformación de las condiciones de inequidad y, a través del Programa Nacional por una Vida sin Violencia instituir un sistema integral, interdisciplinario, interinstitucional y concertado que trabaje en estrecha colaboración con la sociedad civil organizada mediante el cual se logre la eliminación de la violencia intrafamiliar.

#### 1.4. Acceso a la justicia y justicia por propia mano.

Ahora bien, en términos del artículo 17 constitucional "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes..." y, por tanto, ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. No obstante, en opinión de los entrevistados, la historia del sistema judicial mexicano ha creado una creciente desconfianza hacia el desempeño de las instituciones, que se traduce en una cultura de la *no denuncia*, ya porque, la justicia no es nada expedita o simplemente porque no existe credibilidad, ni confianza.<sup>20</sup> Esta situación se acrecienta en los sectores menos favorecidos, pues si de por sí, en México sólo se reportan 30 de cada 100 delitos, la población con escasos recursos es quien menos accede a los servicios de justicia, ni para denunciar, ni para protegerse o defenderse en un caso específico<sup>21</sup>

Por otra parte, si bien es cierto que la modernización ha introducido supuestamente en México una nueva conciencia de los derechos humanos y que, en ese sentido, el acaecimiento de ciertas manifestaciones sociales ya no deberían suceder porque precisamente no tienen cabida un estado de derecho (moderno), la realidad mexicana nos dice todo lo contrario; los hechos que se supone ya no ocurren, sí ocurren y con frecuencia. A menudo puede constatarse la distancia entre la norma y la realidad. Cada día resultan más cotidianos los secuestros, los linchamientos y otros sucesos similares.

Y es que ante el descrédito y menos cabo de los sistemas e instituciones de de justicia, un gran número de comunidades ha visto en la justicia por propia mano la única herramienta eficaz.

En este sentido, las comunidades campesinas en distintas regiones del país, ante la ausencia de una ley que las proteja, han optado por la autodefensa armada, y han organizado rondas populares, lo que ha generado un proceso de armamentismo que escapa al control de las autoridades locales, de por sí ineficaces. Es urgente detener esta ola de violencia para que la población regrese a las vías institucionales en las que ya no cree. La desconfianza se extiende hacia las instituciones encargadas de impartir justicia, hacia las autoridades administrativas, las policías investigadoras y los jueces.

---

<sup>20</sup> De acuerdo con datos de CEJA, sólo para el 5.2% de los mexicanos el sistema de tribunales es honesto e incorrupto. Cfr. CEJA. "Reporte sobre el Estado de la Justicia 2002-2003"

<sup>21</sup> Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Injusticia legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

Según un análisis del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, sobre los acontecimientos de justicia por propia mano en México aparecidos en notas periodísticas durante el periodo que abarca de 1993 a mayo de 2000<sup>22</sup>, se puede destacar lo siguiente:

De los 96 eventos registrados a través de este monitoreo de prensa, se revela que los linchamientos aparecen con mayor frecuencia en los estados centro-sur del país, en orden decreciente: Estado de México, Morelos, Oaxaca, Guerrero, Chiapas y el Distrito Federal. En el resto del país sólo han ocurrido casos aislados. En los estados mencionados también se observa (Tabla 4) una distribución regional preferencial relacionada en las zonas rurales con las áreas más marginadas y, en las urbanas, con alta delictividad.

Tabla 4  
Casos de justicia por propia mano registrados a partir de 1993

Estado	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	enero-mayo 2000
Edo. México	-	-	1	8	5	-	3	4
Oaxaca	4	2	3	1	2	1	1	1
DF	-	-	-	3	-	-	6	5
Guerrero	3	-	-	-	3	1	3	-
Morelos	1	2	3	-	2	1	-	-
Chiapas	-	-	-	1	4	2	1	1
Puebla	-	-	1	2	-	-	-	-
Veracruz	-	-	-	2	-	-	-	-
Nayarit	-	-	-	1	-	-	-	-
Hidalgo	-	-	-	-	-	1	-	1
Nvo. León	-	-	1	-	-	-	-	-
Coahuila	-	-	-	1	-	-	-	-
Sonora	-	-	-	1	-	-	-	-
Baja California	-	-	-	1	-	-	-	-
Chihuahua	-	-	-	-	-	-	1	1
Tlaxcala	-	-	-	-	1	-	-	-

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

En la Tabla 5 se presenta la distribución geográfica y la frecuencia de los casos de justicia por propia mano de 1993 a mayo de 2000, así como el número de personas fallecidas a consecuencia de estos hechos violentos. Así, en sólo seis estados han fallecido 67 personas ejecutadas por linchamientos pero, a pesar de que en el Estado de México y el DF han

<sup>22</sup> Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Justicia por Propia Mano*, proyectos especiales no. 9, México, 2001.

ocurrido 35 casos de justicia por propia mano, las muertes han sido sólo seis en total; 61 homicidios se reparten en los cuatro estados remanentes.

Esta anomalía se debe probablemente a que, en un marco más urbano, la intervención policíaca a pesar de sus deficiencias es más rápida y logra impedir que los linchamientos lleguen a sus últimas consecuencias. Esto indica que el aislamiento de las áreas rurales puede ser también un factor que facilite que el pueblo tome la justicia en sus manos<sup>23</sup>.

**Tabla 5**  
Total de casos registrados y personas fallecidas de 1993 a mayo 2000

Estado	Eventos	Muertos
Edo. de México	21	3
Oaxaca	15	26
DF	14	3
Guerrero	10	15
Morelos	9	12
Chiapas	9	8
Puebla	3	-
Chihuahua	2	3
Hidalgo	2	2
Veracruz	2	1
Nayarit	1	-
Baja California	1	-
Coahuila	1	-
Sonora	1	-
Tlaxcala	1	-
Nuevo León	1	-
Total	93	73

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

Es notable la diferencia que se observa en la distribución geográfica de los casos entre 1995 y 1999 (Tablas 6 y 7). Las diferencias en la posición de algunos estados pueden explicarse con situaciones locales, como la llegada de un gobierno duro y represivo en Morelos o el incremento de la violencia generalizada en Guerrero. Sin embargo, también coinciden con un aumento en el número de los casos urbanos, desde cero en 1993 a más del 50% en 1996 (Tabla 8). De enero a mayo de 2000 se han registrado 13 casos, 9 de los cuales son urbanos. Estos datos pueden ser un indicador del clima de inseguridad, frustración y violencia que ha invadido las ciudades y las periferias<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Ídem.

**Tabla 6**  
Número de casos registrados en 1995

Estado	Casos
Morelos	3
Oaxaca	3
Nuevo León	1
Edo. de México	1
Puebla	1
Total	9

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

**Tabla 7**  
Número de casos registrados en 1999

Estado	Casos
DF	6
Edo. de México	3
Guerrero	3
Oaxaca	1
Chiapas	1
Chihuahua	1
Total	15

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

**Tabla 8**  
Casos rurales y urbanos por año y proporción de casos urbanos

Año	Total	Rurales	Urbanos	Urbanos %
1993	8	7	1	12
1994	4	4	-	-
1995	9	8	1	12
1996	21	10	11	52
1997	17	8	9	52
1998	6	3	3	50
1999	15	7	8	54
enero-mayo 2000	13	4	9	69
Total	94	52	42	

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

En la información recabada por el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" se hace una distinción general entre los casos que presentan cierta "legitimidad" ya que derivan de un juicio popular emitido conforme a los mecanismos comunitarios, y los que son causados por la furia colectiva irracional de una población ofendida.

Para evaluar las causas por las que la gente recurrió a la justicia por propia mano, en los casos registrados se realizó un análisis de los móviles que se cree los impulsaron. La tabla 9 señala la frecuencia con la cual aparecen. Se observa que predomina como causa detonante el asalto, entendido como robo violento, seguido por el abuso policiaco, el robo simple, la violación sexual y el homicidio<sup>25</sup>.

**Tabla 9**  
**Móviles de los casos de justicia privada y sus frecuencias**

Móvil	Frecuencia
Asalto	33
Abuso policiaco	12
Robo	12
Violación sexual	10
Homicidio	8
Defensa de la comunidad	4
Secuestro	4
Atropellamiento	3
Agresión armada	1
Agresión a la propiedad	1
Abigeato	1
Denuncia pública	1
Acoso sexual	1
Castigo ejemplar	1
Agravios anteriores	1

Fuente: Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.

## **Dimensión 2. Independencia del poder judicial:**

En México, muchas dificultades del proceso penal se derivan de la falta de independencia del Poder Judicial en los niveles federal y estatal, a pesar de las reformas judiciales adoptadas durante la última década, las cuales han creado mecanismos más independientes y objetivos para nombrar a los jueces. De acuerdo con las reformas constitucionales de 1994, los magistrados -en los tribunales de apelación- y algunos jueces de primera instancia -en las jurisdicciones federal y del Distrito Federal- actualmente son designados mediante un proceso competitivo dirigido por los respectivos Consejos de la Judicatura<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Constitución Mexicana, supra 47, Art. 97, 122; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Art. 112; Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Art. 190

A pesar de ello, los ministros y magistrados de los tribunales de más alto nivel de cada jurisdicción aún llegan a ese cargo a través de un proceso político fuertemente influenciado por el Poder Ejecutivo<sup>27</sup>; muchos jueces de nivel inferior que fueron nombrados bajo dicho procedimiento permanecen en sus puestos. Estos jueces frecuentemente tienen vínculos muy fuertes con el Poder Ejecutivo. "... No se puede pasar por alto el hecho de que varios presidentes mexicanos, en varias ocasiones han destituido masivamente a funcionarios del Poder Judicial, ignorando las disposiciones vigentes para su remoción. En el caso más reciente, en 1994, el presidente Zedillo propuso y obtuvo la aprobación de reformas constitucionales que requirieron la renovación de la Suprema Corte. Como consecuencia, el tribunal más alto de la nación fue desarticulado el 1 de enero de 1995 y no volvió a integrarse hasta un mes más tarde. El poder ilimitado del Ejecutivo para llevar a cabo este tipo de acciones afecta la independencia del Poder Judicial, objetiva y subjetiva, en relación al Poder Ejecutivo"<sup>28</sup>.

Existen otros elementos de la estructura de la carrera judicial que también socavan la independencia del Poder Judicial; los únicos miembros realmente inamovibles de éste son los ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes permanecen en ese cargo por quince años y sólo pueden ser removidos por circunstancias muy especiales.<sup>29</sup> La mayoría de los jueces restantes desempeñan su labor durante seis años, pasado ese periodo deben ser confirmados en sus puestos. Jueces de ciertos rangos obtienen inamovilidad después de dicho lapso de tiempo, mientras que otros tienen que ser ratificados continuamente cada seis años<sup>30</sup>. Organismos intergubernamentales han señalado que esta falta de inamovilidad en la mayoría de los niveles del Poder Judicial es un obstáculo grave para garantizar su independencia.

La falta de una verdadera independencia en la propia estructura del Poder Judicial, compromete la capacidad del sistema de justicia penal para proteger los abusos al propiciar que los jueces puedan ser presionados por el Poder Ejecutivo, incluyendo el Ministerio Público, para dictar sentencias condenatorias basadas en confesiones cuestionables u otras pruebas débiles.

---

<sup>27</sup> Constitución Mexicana, supra 47, Art. 96 (el Presidente someterá al Senado una lista de tres candidatos para su elección; si el Senado rechaza las propuestas, el Presidente nombrará el Ministro); Art. 122, Principio Cuarto (El Jefe de Gobierno del Distrito Federal nombra a los magistrados, sujeto a la aprobación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la decisión del Ejecutivo será automática si la Asamblea no lo hace).

<sup>28</sup> Cfr. Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

<sup>29</sup> Constitución Mexicana, supra 47, Art. 94

<sup>30</sup> Constitución Mexicana, supra 47, Art. 97; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Arts. 106, 108; Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Arts. 11, 12.



El desequilibrio que existe actualmente en el proceso penal de las diferentes entidades, le da facultades adicionales al Ministerio Público que le permiten ejercer su influencia sobre el Poder Judicial. El Ministerio Público goza de la autoridad exclusiva para iniciar y conducir los procedimientos de investigación penal, inclusive en contra de los mismos jueces, algunos de los cuales han denunciado que, en ciertos casos, son amenazados por los Agentes del Ministerio Público con iniciar procedimientos penales en su contra si no condenan al acusado. Esta amplia potestad otorgada al Ministerio Público para iniciar e investigar casos penales, sin control externo alguno, da margen para que los agentes utilicen esta amenaza de procesamiento penal como herramienta eficaz para controlar al Poder Judicial.<sup>31</sup>

## 2.2. Normas de conducta apropiadas

Uno de los problemas principales del sistema de procuración de justicia mexicano lo constituye la actuación de Ministerio Público. El Ministerio Público, es juez y parte en las primeras investigaciones de un delito, pues indaga y decide si procede la continuación del proceso penal correspondiente. Además de ello, no existe un control sobre las acciones y omisiones del Ministerio Público. Desde este vacío constitucional el Ministerio Público, ha institucionalizado una etapa procesal en la que investiga, desahoga y valora pruebas ante sí mismo.

“... el artículo constitucional le quita al juez la función persecutoria y se la atribuye al Ministerio Público. Esto significa que el juez no debe, de oficio, introducir pruebas ni reclasificar los hechos ni formular interrogatorios; y no debe hacerlo porque, simple y sencillamente, se lo prohíbe el artículo 21 constitucional. Pero adviértase, que lo único que la Constitución quita a los jueces es la función persecutoria. De ninguna manera le disminuye su función jurisdiccional. Esto no lo dicen expresamente los textos constitucionales ni el mensaje de Carranza ni los Debates del Constituyente, pero no lo dicen porque se trata de algo sumamente obvio (...) todas las pruebas, tanto del Ministerio Público como de la defensa, deben ser ofrecidas ante el juez y desahogadas ante el juez, y todas las decisiones corresponden exclusivamente al juez. En consecuencia, el Ministerio Público, en ejercicio de su función persecutoria, tiene el deber de buscar los elementos de convicción, pero no está facultado, constitucionalmente, a desahogar ante sí mismo las pruebas, a recibirse él mismo las pruebas –valga la expresión-, y, por supuesto, tampoco está autorizado para valorarlas”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001.

<sup>32</sup> Ramírez Hernández, Elpidio. *Los alcances del monopolio de la persecución de los delitos*, Instituto Nacional de Ciencias Penales. México, Temas Penales, 1992, en Cuaderno de Trabajo 4, *La averiguación previa*

A pesar de no haber variado el marco constitucional, con el transcurso de los años la función del Ministerio Público se redimensionó, al pasar de responsable de la preparación del ejercicio de la acción penal -a través de la búsqueda de pruebas que posteriormente deberían ser producidas ante el juez- a receptor y valorador de las pruebas, facultado para decidir si se le consigna el caso al juez, y si lo hacen, éste además les concede valor de convicción plena, no sólo para determinar si el acusado debe ser procesado, sino para dictar su fallo definitivo.

Los juristas Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, refiriéndose al procedimiento penal mexicano, hacen una afirmación que resulta aplicable a este tema:

“Por su incidencia en la libertad y aún en la vida de las personas, el proceso penal es el que ha sido objeto de mayores referencias en la Constitución; como su aplicación práctica es la más propicia a vulnerar los derechos humanos, los Constituyentes procuraron asegurar tales derechos a través del establecimiento de prohibiciones a las autoridades y de derechos para las personas que pueden ser sujetas a un enjuiciamiento penal. Sin embargo, las prácticas policíacas, en ocasiones la legislación ordinaria y aun la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todavía parecen no haberse ajustado plenamente a las orientaciones liberales de los Constituyentes”<sup>33</sup>

Cabe señalar que los jueces en raras ocasiones se enfrentan a sanciones penales cuando permiten que una confesión coaccionada se acepte dentro del expediente del tribunal o cuando incurren en actos que impiden el debido proceso de los inculpados. Por varias razones, los esfuerzos por iniciar y dar seguimiento a los procesos penales en contra de los jueces, a menudo fracasan.

Es poco usual que el Ministerio Público inicie un proceso penal en contra de un juez por acciones encaminadas a la condena de los inculpados que el mismo Ministerio Público ha presentado ante los tribunales, precisamente con ese propósito; menos probable es que un juez sea objeto de proceso penal por encubrir actos de coacción o abuso perpetrados por agentes del propio Ministerio Público o de la Policía Judicial bajo su mando, para obtener una confesión. Aun cuando el Ministerio Público se vea forzado a iniciar procesos penales, éstos suelen ser meramente simbólicos y pueden

---

*administrativa: un obstáculo para la modernización del procedimiento penal.* Academia de Derechos Humanos 1984-1999 / XV Aniversario, México, 1997.

<sup>33</sup> Fix Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José. *Derecho Procesal.* México, UNAM. 1991, en Cuaderno de Trabajo 4, *La averiguación previa administrativa: un obstáculo para la modernización del procedimiento penal.* Academia de Derechos Humanos 1984-1999 / XV Aniversario, México, 1997.

permanecer estancados durante años hasta que prescribe el presunto delito<sup>34</sup>.

“Tampoco es común la aplicación de sanciones disciplinarias en contra de los jueces que no actúan apropiadamente en posibles casos de abuso. Teóricamente, los respectivos Consejos de la Judicatura a niveles federal y del Distrito Federal pueden proceder contra los jueces y aplicar sanciones administrativas cuando así se amerite. En algunos casos, los Consejos han concluido que los jueces han cometido violaciones constitucionales, pero se han negado a sancionarlos bajo el argumento de que la carga excesiva de trabajo que enfrentan justifica su comportamiento”<sup>35</sup>.

En un mayor número de casos, los Consejos de la Judicatura se declaran incompetentes para evaluar las acciones de los jueces en relación a situaciones de posible violación de los derechos de un procesado y generalmente alegan que la denuncia bajo su estudio tiene matices de índole jurisdiccional y, por lo tanto, están imposibilitados para analizar las evidencias o las conclusiones jurídicas del juez mediante el procedimiento administrativo.

La falta de voluntad por parte de los Consejos de la Judicatura para abordar denuncias referentes a que los tribunales han fallado en su deber de fiscalización, también podría originarse en su escasa independencia. Estos Consejos no gozan de autonomía absoluta dada su firme atadura al Poder Judicial, al cual deben supervisar y disciplinar. Por ejemplo, tanto a nivel federal como del Distrito Federal, el Presidente del Consejo de la Judicatura es también el presidente del tribunal más alto de la jurisdicción<sup>36</sup>.

### **2.3. Rendición de cuentas ante la sociedad.**

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, muchas de las instituciones del sistema federal mexicano han abierto los canales de información y permitido un cierto ejercicio de redición de cuentas. En la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ejemplo, se puede acceder fácilmente a información sobre el ejercicio de su presupuesto, los procedimientos y fallos y decisiones (ejemplares), e incluso datos sobre las remuneraciones y patrimonio de los magistrados, en general los entrevistados, consideran que la disponibilidad de información es media o baja, ya porque la información es muy crítica o no está completa o porque haciendo un balance, consideran que dicha apertura informativa no se

---

<sup>34</sup>Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A.C. *Injusticia Legalizada, Procedimiento Penal Mexicano y Derechos Humanos*. México, 2001

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> Ídem.

cumple cabalmente en el ámbito de los gobiernos locales. Por ejemplo, sólo 15 estados cuentan con Consejos de Judicatura, es decir, con instancias encargadas de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de los gobiernos estatales, además de estar acotados en el alcance de sus atribuciones en comparación con el Consejo de la Judicatura Federal.<sup>37</sup>

#### **2.4. Estructuras institucionales que facilitan la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados.**

Actualmente la composición de Suprema Corte de Justicia Nacional, está compuesta mayoritariamente por hombres. En su integración no existen otros criterios que garanticen la representación de otros sectores sociales e incluso, como se puede observar, carece de criterios básicos que garanticen el principio de igualdad de género, consagrado el Artículo 4 de la Constitución y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)<sup>38</sup> (véase tabla 10)

**Tabla 10**  
**Composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Miembros	Número
Hombres	11
Mujeres	1
Raza	0
Etnia	0
Otros	0

#### **PRINCIPALES RESULTADOS**

- Desconocimiento de la población sobre sus derechos básicos (garantías y derechos individuales)
- Inexistencia de programas o iniciativas gubernamentales para informar a la población sobre sus derechos básicos
- Prevalece la difusión de cuestiones no jurisdiccionales sobre la información referente al funcionamiento del sistema de justicia

<sup>37</sup> Cfr. CEJA. "Reporte sobre el Estado de los Sistemas Judiciales en las Américas 2002-2003".

<sup>38</sup> Cfr. CMDPDH. Comunicados de Prensa. "Organizaciones civiles y sociales instan al Presidente Vicente Fox a que tome en cuenta criterios de transparencia, profesionalismo e independencia en la elección de los ministros de la SCJN.

- Violaciones a los derechos humanos en el sistema de justicia
- Violación sistemática de los derechos humanos de los grupos étnicos
- Falta de voluntad política para poner fin a las violaciones
- Impunidad de los responsables de violaciones a los derechos humanos
- Reformas constitucionales y procesales en materia penal que limitan las garantías judiciales
- Normatividad aplicada de manera discrecional y en beneficio de grupos de poder
- Factores que dificultan el acceso a la justicia: dilación de los procesos; corrupción y tráfico de influencias; baja calidad de los servicios; escasez de recursos materiales y humanos en los institutos de defensoría pública; bajos salarios del personal del sistema de justicia
- Factores externos que convierten la justicia en algo inalcanzable: multiplicidad de lenguas y de culturas; falta de confianza en las instituciones de justicia; diferencias estructurales (económicas y sociales) que marcan el acceso diferenciado a la justicia en nuestro país
- Existencia de un sistema de defensoría pública limitado y carente de recursos humanos y materiales
- Muchas dificultades del proceso penal en México se derivan de la falta de independencia del Poder Judicial en los niveles federal y estatal: un ejemplo claro de ellos es que a pesar de que las reformas constitucionales de 1994 determinan que magistrados y jueces de primera instancia sean designados mediante un proceso competitivo, éstos llegan al cargo a través de un proceso político fuertemente influenciado por el Poder Ejecutivo
- Uno de los problemas principales el sistema de procuración de justicia mexicano lo constituye la actuación de Ministerio Público: 1) Éste es juez y parte en las primeras investigaciones de un delito, pues indaga y decide si procede la continuación del proceso penal correspondiente; 2) No existe un control sobre sus acciones y

omisiones y en ese vacío constitucional ha institucionalizado una etapa procesal en la que investiga, desahoga y valora pruebas ante sí mismo

- A pesar de que en México existen numerosos instrumentos de protección de los derechos humanos tanto regionales como universales y que, en su propia Constitución Política se consagren el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas, no siempre la acción de la policía (uno de los actores centrales de su sistema de justicia) se ajuste a dichos requerimientos constitucionales e internacionales, ni mucho menos, que se rija por principios democráticos y transparentes.

#### **PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES:**

Que los códigos de procedimientos penales:

- 1) adopten un lenguaje claro;
- 2) reconozcan el derecho a un abogado defensor inmediatamente después de la detención;
- 3) reconozcan el derecho a un abogado defensor en cualquier momento durante el interrogatorio policiaco;
- 4) que la policía u otros agentes del Estado esperen hasta que el abogado defensor esté presente para interrogar al indiciado;
- 5) que los inculcados sean notificados inmediatamente de sus derechos tales como: no autoinculparse y contar con un defensor

Reducir la incidencia de abusos dentro de la impartición de justicia en México a través de acciones tales como:

- a) una mayor atención a la investigación y
- b) procesamiento de funcionarios por actos de tortura.

Elección de ministros de la SCJN

- Establecimiento de mecanismos transparentes y autónomos en la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- Igualdad de género e igualdad de oportunidades en la elección de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.
- Establecimiento de mecanismos independientes del poder ejecutivo en la conformación de la Suprema Corte de Justicia.

## **IV SOCIEDAD CIVIL Y PARTICIPACIÓN**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS**

En el Plan de Acción acordado en Québec, los gobiernos establecen que:

El papel de la participación de la sociedad civil es de suma importancia en la consolidación de la democracia; dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo; considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituyen un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales.

En este sentido, el Plan de Acción compromete a los gobiernos a contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas, así como promover la responsabilidad social.

La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación.

La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte.

El desarrollo de programas educativos -en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado- para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y la promoción de la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria.

## **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, seis son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil; 2) leyes y políticas destinadas al apoyo de grupos minoritarios o discriminados; 3) uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas; 4) prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; 5) críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales; 6) acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

## **ANTECEDENTES**

Uno de los proyectos con los que arrancó la actual administración (2000-2006), consistió en la constitución de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana (2001), instancia que, entre otras de sus tareas, tenía la comisión de elaborar un nuevo marco legal para el establecimiento de una nueva relación entre la sociedad civil organizada y el Estado. La base de esa nueva relación, se decía, estaría orientada a la conformación de un marco legal efectivo que respondiese a las necesidades de la sociedad civil y sirviera como un instrumento para proyectar una nueva dinámica de interacción social, la cual sería reconocida y promovida ampliamente por el gobierno de la República.<sup>1</sup>

Aparte del objetivo jurídico-administrativo para regular las actividades de las OSC, con esta base legal se pretendía estimular el desarrollo del trabajo comunitario y promover la participación de la ciudadanía para integrar un sector diligente y fortalecido en el impulso de la libertad de expresión, el pluralismo y la tolerancia; así como en la promoción de la estabilidad social, el Estado de Derecho y la elaboración y aplicación de las políticas y servicios públicos.

---

<sup>1</sup> Nuevo marco legal regirá a las ONG". *Informador*. 14 de Junio de 2001. En: INFOLATINA.



Con tales propósitos la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, mientras estuvo vigente, llevó a cabo una serie de reuniones intersecretariales y con algunas organizaciones civiles de las cuales se desprendieron los siguientes retos estratégicos, tanto de la sociedad civil como del gobierno para la consolidación de dicho proyecto:

1.- Una nueva conciencia y concepción

- Las OSC se enfrentan al reto de replantear su concepción y su tarea ante las exigencias del país sin perder su autonomía e independencia.
- El gobierno tiene el reto de propiciar la discusión, promover la obtención y el intercambio de información y ayudar a generar un marco teórico coherente, sin ambigüedades, que permita las distinciones pertinentes y respete los principios democráticos sobre los que debe darse la nueva participación ciudadana.

2.- Generar nuevas ideas y propuestas

- Las OSC tienen el reto de recuperar su capacidad de hacer propuestas conceptuales y metodológicas nuevas para enfrentar la problemática social.
- El gobierno tiene el reto de promover la reflexión de la ciudadanía y sus organizaciones, no solo sobre el desempeño de las propias organizaciones, sino sobre el quehacer del gobierno.

3.- El carácter público de las OSC

- Las OSC deben encaminar sus esfuerzos a aprovechar los nuevos espacios que se abren no solo en el ámbito Federal sino también en los Estatales y Municipales.
- La Administración Pública Federal tiene el reto de organizarse para aprovechar la participación de la ciudadanía y sus organizaciones.

4.- Elevar los niveles de articulación y representación

- Las OSC deben aprender a articularse y organizarse mejor para encontrar maneras de actuar conjuntamente.
- El gobierno tiene el reto de fomentar las redes de las OSC para impedir la dispersión de las acciones sociales.

5.- Formas de financiamiento más complejas

- Las OSC tienen el reto de diversificar sus formas de financiamiento y lograr que sean más eficientes.
- El gobierno tiene el reto de propiciar que las dependencias y entidades de la administración Pública Federal financien programas nacidos de la ciudadanía y sus organizaciones.

6.- Profesionalización del sector

- Las OSC tienen el reto de elevar su capacidad técnica y profesional.
- El gobierno tiene el reto de fomentar programas que informen sobre el funcionamiento del gobierno y sobre la interacción con la sociedad civil.

7.- Productividad de las organizaciones

- Las OSC deben elevar su capacidad de respuesta en los proyectos que emprenden.
- El gobierno tiene el reto de promover la reflexión de la ciudadanía y sus organizaciones sobre sus propias acciones.

#### 8.- Estrategias de comunicación

- Las OSC requieren una estrategia de comunicación.
- El gobierno tiene el reto de propiciar la generación de mecanismos mediante los cuales fluya la información completa, verdadera, pertinente y oportuna, presentada de manera utilizable por la ciudadanía.
- El gobierno tiene el reto de establecer una relación de cooperación con la ciudadanía y sus organizaciones para difundir la participación ciudadana en las políticas públicas.

#### 9.- Cambio de la relación con el gobierno

- La relación entre las OSC y el gobierno debe volverse mas estrecha, imaginativa e innovadora.
- El gobierno tiene el reto de generar en la ciudadanía y sus organizaciones, el conocimiento sobre el funcionamiento del gobierno y la confianza en la voluntad de un dialogo constante y participativo.<sup>2</sup>

No obstante, este diagnóstico y/o enumeración de principios, sólo llego hasta ahí, pues el 31 de octubre de 2002 dicha instancia desapareció del escenario gubernamental y con ello se esfumó la promesa presidencial de establecer una relación directa entre el nuevo gobierno y la sociedad civil.<sup>3</sup>

## RESULTADOS OBTENIDOS

### Dimensión 1. Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil

A pesar de que en términos constitucionales está reconocido el derecho de libre asociación, la obligación de las autoridades de atender de forma expedita a los ciudadanos, así como la obligación del Estado a organizar un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional, en realidad no existe ningún instrumento jurídico destinado a las organizaciones civiles en México, ni mucho menos a su fortalecimiento.

La normatividad legal existente sólo prevé dos figuras asociativas: Instituciones de Asistencia Privada (IAP)<sup>4</sup> y Asociaciones Civiles (A.C)<sup>5</sup> no

---

<sup>2</sup> Ávalos Casillas, Bernardo (Encargado del Despacho de la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana). "La sociedad civil organizada, su participación y relación con el Estado" 1er Foro Internacional de Participación Social. 11, 12 y 13 de septiembre 2002, México.

<sup>3</sup> Pastrana, Daniela. "Donde quedo la `sociedad civil`. La `nueva relación` con el gobierno nunca llego". *Masiosare* 259. Domingo 8 de diciembre de 2002. En: <http://www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020908/mas-pastrana.html>.

<sup>4</sup> Instituciones de Asistencia Privada (IAP), son entidades legales que desempeñan actividades de asistencia humanitaria, utilizando bienes privados. El gobierno federal no interviene en la regulación de estas instituciones, son las leyes estatales las que las regulan. Hasta ahora, el Distrito Federal y diecisiete estados han aprobado dichas leyes. La ley que regula estas instituciones en el Distrito federal fue publicada el 2 de enero de 1943. Aunque las IAPs están más controladas por el gobierno que cualquier otro tipo de organización, gozan de exención inmediata de impuestos y sus donaciones son deducibles. Las IAPs pueden tomar la forma de

obstante, ambos marcos jurídicos son muy limitados y actualmente obsoletos. Además, en opinión de los entrevistados, dichas disposiciones legales al no reconocer a las OSC como instituciones de interés público, han generado un tipo de relación bastante discrecional entre gobierno y las propias OSC, pues ante tal vacío jurídico, el desarrollo, funcionamiento y financiamiento de estas organizaciones depende más de la voluntad política de las autoridades gubernamentales en turno, que de un conjunto de reglas claras y equitativas que fomenten su consolidación y fortalecimiento. Esta situación se ha visto agravada por las disposiciones fiscales que en 1990 homologaron a las organizaciones civiles con trabajo en el desarrollo integral como personas morales de carácter lucrativo, semejante a las sociedades mercantiles.

Por otra parte, en opinión de los entrevistados, la ausencia de este marco legal se refleja igualmente en la inexistencia de canales formales o institucionales de interlocución entre gobierno y OCS. Y es que, aún cuando distintas secretarías de gobierno, así como en otros ámbitos del sistema político cuenten con una oficina y/o responsable para la interlocución con la OCS, en realidad su disposición y funcionamiento dependen de la voluntad y criterios discrecionales de cada dependencia de gobierno. En este sentido, al no existir una norma jurídica específica, ni estar reconocidas las OCS como instancias de interés público, los espacios de interlocución de Gobierno y Sociedad Civil son coyunturales y reducidos exclusivamente a la realización de procesos consultivos o, en el mejor de los casos, al desarrollo operativo de programas antes que a la formulación, definición y evaluación de las políticas públicas.

Dentro de este contexto, desde hace una década, diversas organizaciones se han preocupado por impulsar un marco jurídico que fomente su fortalecimiento y establezca una nueva relación entre estado y sociedad civil.

---

fundaciones o asociaciones. Fundaciones se definen como entidades legales que utilizan bienes privados para desempeñar actos sociales o humanitarios. Las asociaciones son entidades compuestas por individuos o voluntarios quienes periódicamente contribuyen a la institución y proporcionan servicios personales. Cfr. <http://200.57.34.36/AlianzaCiudadana/html/mexico.html>

<sup>5</sup> Asociaciones Civiles.- una asociación civil es un grupo de individuos que se asocian permanentemente por un propósito común que no sea ilegal ni con carácter primordialmente económico. Estas asociaciones son reguladas por el Código Civil de cada uno de los diferentes estados de la República. El Código Civil Federal, data de 1928. En términos generales las asociaciones gozan de mayor independencia que las IAPs pero están sujetas a los criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para recibir privilegios de tipo fiscal. Cfr. <http://200.57.34.36/AlianzaCiudadana/html/mexico.html>.

## 1.1. Iniciativa de un Marco legal de Fomento al Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Desde finales de 1993 el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), Convergencia de Organismos Civiles, Foro de Apoyo Mutuo (FAM) y la Fundación Miguel Alemán, se conformaron como el grupo promotor responsable de elaborar, colocar y darle seguimiento a una propuesta de ley específica para el fomento de las actividades de la OCS. Para ello se dieron a la tarea de celebrar un conjunto de foros de consulta públicos y, desde octubre de 1995, han presentado distintas iniciativas y propuestas de ley al respecto.

Después de casi una década de trabajo, la propuesta de ley, intitulada: Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de Sociedades Civiles, ha sido dictaminada favorablemente en la Cámara de Diputados. No obstante, hasta el momento, todavía se encuentra en discusión en las diversas comisiones de la Cámara de Senadores, instancia de la que finalmente depende su aprobación definitiva.<sup>6</sup>

Particularmente, la propuesta de ley presentada tiene como rasgos básicos:

- Abrir y hacer efectivos algunos espacios de participación ciudadana en la formulación conjunta de proyectos y políticas relacionadas con el desarrollo.
- Exigir un tratamiento fiscal adecuado a las OCS, que reconozca su aporte en materia de desarrollo social.
- Estimular para el futuro del país, la participación organizada y responsable de los ciudadanos en la atención de los problemas sociales para fomentar un desarrollo integral y armonioso.
- Reconocer la existencia de las organizaciones civiles como un amplio sector no lucrativo y fomentar su acción comprometida con el desarrollo integral.
- Establecer los marcos legales que sustentan la participación ciudadana como eje de desarrollo sostenible de nuestra nación.
- Estimular la expresión de profundos valores humanos como la solidaridad, la responsabilidad social, la filantropía y el servicio a quienes se encuentran en situación de necesidad.
- La propuesta se funda en la responsabilidad y en la justicia social. El Estado tiene la obligación de promover la solidaridad social, pública y privada y de apoyar,

---

<sup>6</sup> *Ser y Quehacer de la Convergencia de Organismos Civiles y sus Campos*. Convergencia de Organismos Civiles A.C. Agosto de 2003. México. p. 15 y ss.

con los recursos que la sociedad le confía, las actividades que voluntariamente y sin ánimo de lucro realizan los grupos para prestar servicios de utilidad social.<sup>7</sup>

Por último, conviene señalar que esta iniciativa de ley, está fundada en el respeto de la autonomía de las organizaciones civiles, ya que no pretende regular las formas asociativas, de operación y funcionamiento interno de las mismas OCS, sino que sólo pretende establecer una plataforma jurídica en donde se reconozcan como instancias de interés público con derecho a participar de los recursos del Estado y en el diseño, ejecución seguimiento y evaluación de los programas de desarrollo social y en la formulación de políticas públicas.

## 1.2. Financiamiento de las OCS

Como ya se ha mencionado, en México no existen leyes, normas o programas que específicamente constituyan instrumentos de financiamiento público o privado para las OCS. Sin embargo, varias dependencias o secretarías de gobierno cuentan con programas específicos para destinar o dotar de recursos a algunas organizaciones civiles.

Como caso ejemplar se puede mencionar el Programa de Coinversión Social (PCS), operado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), que con el objetivo de:

- Impulsar la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y los agentes corresponsales –es decir, las OCS– para fomentar el desarrollo social integral de la población en situación de pobreza, exclusión, marginación y desigualdad por género o vulnerabilidad social;
- Fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario y;
- Generar conocimientos con diferentes agentes corresponsales para mejorar las acciones públicas de política social.<sup>8</sup>

Ha creado un sistema de financiamiento para una distribución equitativa de sus recursos destinados al desarrollo de programas sociales. El PCS consiste específicamente en la participación de las OCS mediante la aportación de recursos humanos, materiales y financieros en complemento a los recursos federales aportados por el Indesol para ejecución de los proyectos convenidos. Además, de que el Indesol, eventualmente, puede

---

<sup>7</sup> Cfr. Salazar, Ana María. "La búsqueda de un Marco Legal de Fomento al Trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Convergencia de Organismos Civiles, A. C. Documento. s/f. México.

<sup>8</sup> Cfr.. *Manual Ciudadano 2003. SEDESOL a los ojos de todos*. Secretaría de Desarrollo Social. Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción. Transparencia Mexicana. A.C. México 2003, p. 127

brindar a los agentes corresponsables servicios de formación, capacitación, asesoría e información. Los porcentajes de participación en el esquema de coinversión, así como las características específicas de los proyectos que apoya el PCS se detallan específicamente en las convocatorias que para tales efectos emite dicha institución pública a través de su página web ([www.indesol.gob.mx](http://www.indesol.gob.mx)).<sup>9</sup>

Los requisitos para acceder a estos recursos, además de los estipulados en las convocatorias del caso publicadas, son:

Para las OSC:

- Estar legalmente constituidas
- No tener fines de lucro
- Que su objeto social esté vinculado a las tareas de desarrollo social y se apegue al objetivo del proyecto que presentan
- Que no tengan entre sus directivos o representantes a funcionarios públicos con nivel de mando medio y superior en el Poder Ejecutivo en cualesquiera de los tres órdenes de gobierno, legisladores locales o federales o funcionarios públicos con nivel de mando medio y superior en el Poder Judicial federal o estatal. Esto no aplica para las asociaciones municipales.<sup>10</sup>

Bajo este esquema el Indesol, ha impulsado un conjunto de programas de desarrollo social (véase Tabla 1), que, sin duda, ha generado un gran acercamiento de las OCS y una distribución transparente y equitativa y no discrecional de los recursos públicos.

Tabla 1  
Programa de Coinversión Social 2002\*

Año	Proyectos apoyados	Aportación de Indesol	Aportaciones de los Estados	Aportación de la OSC	Total de inversión
2001	783	119,669,901.98	10,734,505.67	186,577,982.27	316,982,389.92
2002**	735	119,500,000.00	6,329,687.00	158,431,055.00	284,260,742.00

Fuente: Instituto Nacional de Desarrollo Social

\* Montos totales destinados a las distintas modalidades y agentes corresponsables del PCS

\*\* Cifras preliminares

Sin embargo, aún cuando dicha institución ha gestado experiencias de financiamiento ejemplares, varias organizaciones civiles han señalado la

<sup>9</sup> Ídem. p. 127 y ss.

<sup>10</sup> Ídem. p. 129.

existencia de ciertos problemas que dificultan el acceso y manejo eficaz de tales recursos, entre las cuales destacan las siguientes:<sup>11</sup>

- 1) De acuerdo con los requisitos estipulados por el PCS, existe una discriminación técnico-financiera, pues con tales requisitos se excluye, de entrada, a todas aquellas organizaciones que no cuentan con reconocimiento legal, ni con fondos para participar como coinversionistas. En este sentido, se afirma que el PCS, no es una estrategia de creación y fomento de nuevas organizaciones, sino de acercamiento y colaboración con las existentes.
- 2) Si bien es cierto que existe un respeto a la autonomía interna de las OCS para operar los programas, la dinámica y funcionamiento interno de las organizaciones sociales, tiene que adecuarse a los tiempos de la convocatoria y reglas de operación definidos exclusivamente por el PCS, con lo cual, afirman, no deja de correrse el riesgo de que las OCS se tornen en meros mecanismos operativos de una estrategia o política social que les es ajena.
- 3) En términos de operación los tiempos del PCS no contribuyen a fortalecer procesos de desarrollo local de mediano y largo plazo, mucho menos cuando los recursos –es una constante– son entregados un mes antes de que termine el proyecto, lo cual limita la ejecución adecuada de los recursos, alcances, metas y objetivos programados.
- 4) De acuerdo con las características del PCS, éste debería implicar también el diseño del programa y la política en la que se inscriben la aplicación de estos fondos. Esto es si las OCS son coinversionistas, deberían entonces participar en el diseño de las políticas, de las convocatorias y reglas de operación de cada una de las modalidades establecidas en el PCS.
- 5) El PCS, tal como está diseñado, no reconoce las historias organizativas y trayectorias institucionales (plusvalía social) de las propias OCS. Lo mismo da una organización que tiene 25 años con una gran experiencia, que otra recién creada que empieza a hacer sus primeros proyectos.

---

<sup>11</sup> Los planteamientos aquí reseñados son parte del documento de trabajo: "Reflexión sobre la Política Social del Gobierno Federal". Texto elaborado colectivamente por el Grupo de Trabajo sobre Política Social. Centro de Estudios Ecuménicos. Centro de Encuentros y Diálogos. Red de Desarrollo sostenible. Sendas. Equipo Pueblo. Enlace, Comunicación y Capacitación. México. D.F. Agosto 2002.

- 6) En las actuales estrategias y discursos oficiales de la política social se resalta la importancia de la OCS con respecto al trabajo comunitario y el tejido social, sin embargo, los promotores de las OCS que realizan cotidianamente este tipo de trabajos son el eslabón más débil: no tienen seguridad laboral, ni oportunidades de mayor capacitación y desarrollo.
- 7) Es necesario pensar, en recursos para la sostenibilidad de los promotores sociales a largo plazo, ya que los recursos provenientes de PCS presupuestan salarios y pierden de vista la relevancia del trabajo de promoción social que implica el cumplimiento de las metas y objetivos de los programas sociales proyectados.
- 8) En un marco de retiro de la cooperación internacional es importante que los esquemas de coinversión destinen mayores recursos para apoyar la sustentabilidad de los promotores y promotoras, y de sus propias organizaciones.

Con base en lo anterior, las organizaciones civiles y sociales responsables de este diagnóstico, proponen la conformación y articulación de un sistema de registro, un sistema de profesionalización y uno más de sostenibilidad. El sistema de registro se daría en mutuo acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (institución de la que depende Indesol), estableciendo conjuntamente una serie de indicadores muy precisos de calidad para la "certificación" y evaluación de las propias OCS. Es decir, se propone la creación de un Sistema de Información de las Organizaciones Sociales de Indesol, como el actual pero con criterios de validación, calificación específicos para ponderar el trabajo y trayectoria de las OCS, así como de sus propios promotores y promotoras.

Además, se propone ligar este sistema de información con los dos sistemas señalados: 1) El sistema de profesionalización implicaría la posibilidad de acceder a becas, cursos, capacitación y formación; así como la posibilidad de que los promotores y promotoras obtuvieran un reconocimiento académico de sus experiencias y conocimientos adquiridos a lo largo de su trayectoria de trabajo social y un planteamiento curricular establecido previamente de manera conjunta. 2) El sistema de sostenibilidad consistiría en un tipo de fondo financiero de coinversión al salario, el cual mediante aportaciones equitativas de Indesol y las OCS, permitiría impulsar la profesionalización, seguridad laboral y, sobre todo, la consolidación de un equipo de promotores dentro de las propias organizaciones sociales y civiles.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Ídem.



Por tanto, plantean, establecer una nueva relación entre las OCS y el gobierno, que implique encontrar el correcto equilibrio entre autonomía de las organizaciones, registro público para el acceso a fondos públicos y participación en la definición de políticas públicas, esto, debería ser parte esencial de la política de relación entre Gobierno y Sociedad. Incluso este esquema de participación podría pensarse por sector: por ejemplo, las OCS de Derechos Humanos podrían coordinarse con la Secretaría de Gobernación, las OCS educativas con la Secretaría de Educación Pública, las ecológicas con la Semarnap, etc. Es decir, se trata de fundar una nueva relación del estado con su sociedad civil organizada.<sup>13</sup>

## **Dimensión 2. Leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados**

### **2.1. Normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en las instancias de decisión política, social o económica**

En México existen diversos organismos e instancias gubernamentales, creados por ley y que tienen como misión atender y apoyar a grupos marginados, como ejemplo se pueden mencionar las siguientes:

- Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL)– Instituto inscrito a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) orientado a estimular la participación y la organización comunitaria para el desarrollo social, así como a labores de capacitación a favor, principalmente, de organizaciones civiles y gobiernos locales.<sup>14</sup>
- Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) - Órgano responsable de establecer la política de vivienda en el país y de coordinar su instrumentación. Su misión es la de diseñar la política habitacional, así como el promover, dirigir y coordinar su aplicación.
- Diconsa - Distribuye y regula el mercado de productos básicos en cantidad, calidad y a precios socialmente competitivos en beneficio de la población que habita en zonas de marginación.
- Financiera Rural - Su objetivo es consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural así como propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales.
- LICONSA SA de CV - Es una empresa de carácter social cuya misión es proporcionar leche de alta calidad y a precio subsidiado a los niños mexicanos menores de 12 años en condiciones de pobreza.

---

<sup>13</sup> Ídem.

<sup>14</sup> <http://www.indesol.gob.mx>

- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas – Institución perteneciente al Poder Ejecutivo, cuyos objetivos consisten en propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, lograr que las comunidades indígenas interactúen con todos los sectores de la sociedad y contribuir a combatir los rezagos y causas de su marginación.
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) - Institución de Banca de Desarrollo que tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social.<sup>15</sup>

Asimismo existen una serie de instancias destinadas, entre otras cuestiones, a representar, y/o promover los intereses de ciertos grupos minoritarios o discriminados, tal es el caso de instituciones como:

- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad - Organismo perteneciente al Poder Ejecutivo, destinada a impulsar, promover, orientar y asesorar, todas aquellas acciones que se deban desarrollar en el tema de la discapacidad, buscando la equiparación de oportunidades y la promoción a la integración social de las personas con discapacidad.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (antes, Instituto Nacional Indigenista INI). Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, que tiene por objetivo orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>16</sup>
- Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas -Institución perteneciente al Poder Ejecutivo, cuyos objetivos consisten en propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, lograr que las comunidades indígenas interactúen con todos los sectores de la sociedad y contribuir a combatir los rezagos y causas de su marginación
- Instituto Mexicano de la Juventud (IMJ) - Es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como propósito definir y aplicar una política nacional de juventud e incorporarlos plenamente al desarrollo del país, de manera enfática en cuanto a organización, salud, empleo y capacitación, prevención de adicciones y otras.<sup>17</sup>
- Instituto Nacional de las Mujeres - Es un organismo público autónomo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Esta institución tiene por

---

<sup>15</sup> <http://www.shf.gob.mx>

<sup>16</sup> <http://www.cdi.gob.mx>

<sup>17</sup> <http://www.imjuventud.gob.mx>

objetivo promover y fomentar a través de los criterios de transversalidad, federalismo y vinculación con los poderes legislativo y judicial, las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres.<sup>18</sup>

En opinión de los entrevistados, a pesar de contar con este conjunto de organizaciones, no se puede afirmar que los grupos minoritarios o discriminados se encuentren cabalmente representados. Esto es, si bien a partir de junio de 2003 contamos con un cierto andamiaje jurídico contra la discriminación (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED)<sup>19</sup> no disponemos de un modelo de representación explícito en el sistema político mexicano, ni con una política social y económica suficientemente fundamentada en el ámbito gubernamental que promueva medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables y que fortalezcan la cultura de la no democratización.

De acuerdo con el diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, la situación de los grupos sociales, víctimas de la discriminación –niños y adolescentes, mujeres, indígenas, adultos mayores, refugiados, jornaleros agrícolas, migrantes, usuarios de servicios de salud, personas infectadas con el virus del sida y enfermos mentales– es alarmante. Por ejemplo, en este informe se señala que las víctimas de la violencia intrafamiliar (presente en una de tres familias mexicanas), en su mayoría son mujeres, niños y adultos mayores. Asimismo, según datos de la Encuesta Nacional entre Usuarios de Servicio de Salud citados en este diagnóstico, el 36% de las mujeres ha vivido algún tipo de agresión psicológica, física o sexual. Por otra parte, según el Instituto Nacional de las Personas Mayores (Inapam), del total de personas mayores de 60 años en México, sólo 25% cuenta con recursos suficientes para enfrentar su vejez. Lo mismo sucede con otros grupos (migrantes, jornaleros agrícolas, usuarios de los servicios de salud y portadores del virus del sida) los cuales son también blanco de la discriminación.<sup>20</sup>

## **2.2. Normas que defiendan la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género.**

Desde agosto de 2001, mediante una reforma hecha al Artículo 1 constitucional, se estableció claramente que:

---

<sup>18</sup> <http://www.inmujeres.gob.mx>

<sup>19</sup> Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. *Diario Oficial de la Federación*. México. 11 de junio de 2003

<sup>20</sup> Cfr. Raúl Monge "Derechos humanos: Carencias dramáticas" Proceso. 8 de Diciembre de 2003. Véase también. Entrevista Sergio Aguayo. Preocupa Cultura De La Intolerancia. Reforma. 8 de Diciembre de 2003. Fuente: INFOLATINA

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Además de este reciente mandato de la Carta Magna, de acuerdo con lo estipulado en el Artículo 133 de la Constitución –donde se establece que los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión– el gobierno mexicano ha suscrito diversas convenciones e instrumentos internacionales en materia de no discriminación tanto en el marco de las Naciones Unidas como en el de la Organización de Estados Americanos, entre las que destacan:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea;
- Convención Americana de Derechos Humanos;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.<sup>21</sup>

Además, como ya se ha mencionado anteriormente, el 11 de junio de 2003, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En dicha ley se establece lo que es una conducta discriminatoria y prohíbe de manera explícita los actos de discriminación contra cualquier persona. De acuerdo con la ley, nadie podrá ser discriminado por su estado de salud, tipo de religión o preferencia sexual. También introduce una serie de medidas positivas orientadas a la compensación y promoción de grupos que han sido tradicionalmente relegados como las mujeres, los indígenas, las personas con discapacidad, las niñas y los niños y los adultos mayores.<sup>22</sup>

De conformidad con los preceptos de esta nueva legislación, se plantea igualmente la creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el cual se define como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, para regir las políticas públicas

---

<sup>21</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Fuente: <http://tratados.sre.gob.mx/>

<sup>22</sup> Cfr. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. op.cit. Cap. II y III.

en materia de combate a la discriminación y vigilar el cumplimiento de la ley. Dicho organismo, por tanto, tendrá como objeto: contribuir al desarrollo cultural y social del país; llevar a cabo, en los términos previstos en esta ley, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; y el de coordinar las acciones de las dependencias y organismos del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.<sup>23</sup>

En opinión de los entrevistados, sin duda, esta nueva plataforma jurídica, así como la apertura y creación de espacios para la defensa de los derechos de los grupos vulnerables y contra la discriminación, son hechos loables y dignos de mencionarse aunque aún falta mucho por hacer. En este sentido, si bien consideran que dichas bases legales son condiciones imprescindibles para bregar contra este tipo de fenómenos tan indeseables, reconocen que no basta con la emisión de esta ley para modificar conductas y alentar valores contra las diversas formas de discriminación que prevalecen en el país.

En este mismo sentido, para otros estudiosos en la materia, como el Dr. Raymundo Gil Rendón, aun cuando resulta positivo que el legislador ordinario haya expedido la ley reglamentaria del Artículo 1º constitucional, definiendo los conceptos y alcances de la discriminación, la ley está incompleta pues carece de sanciones penales y administrativas que obliguen jurídicamente a su obediencia y cumplimiento. Según, Gil Rendón, la LFPEP es una ley sin consecuencias jurídicas, que al no estipular sanciones administrativas y penales expresas por violar la ley, difícilmente logrará su cumplimiento atendiendo a la idiosincrasia y cultura de los mexicanos y de las propias instituciones políticas y gubernamentales.<sup>24</sup>

Por otra parte, argumenta que es elogioso que la LFPEP promueva una nueva cultura de reconocimiento, de combate a la discriminación y de respeto irrestricto y universal de los Derechos Humanos; pero en contrapartida, plantea que se retrocede al establecer el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación como un organismo descentralizado de la administración pública federal y sectorizado a la Secretaría de

---

<sup>23</sup> Ídem. Cap. IV.

<sup>24</sup> Cfr. Dr. Raymundo Gil Rendón, Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados. A. C. "Comentarios a la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación". Seminario sobre el marco jurídico y la problemática social en materia de equidad y género en México. Barra Mexicana, Colegio de Abogados. A. C. Instituto Poblano de la Mujer, 19 de Septiembre 2003, Puebla. México. En: <http://www.lex-doctor.com.mx/publica/derecho/leyfederal.htm>

Gobernación y por tanto en detrimento a la autonomía que deben de tener los organismos protectores de los derechos humanos.<sup>25</sup>

### 2.3. Políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados

En términos generales se puede decir que sí existen políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados. Diversas instituciones gubernamentales o vinculadas directamente con el sistema político mexicano contemplan y desarrollan una serie de programas dirigidos al desarrollo social, el fortalecimiento de las expresiones culturales, asociativas y de reconocimiento a otras lenguas. Por ejemplo, podríamos citar los siguientes casos:

Institución: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, impulsa el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006, en el cual se plantean a grandes rasgos los ejes y/o objetivos de la política estatal con respecto a las comunidades indígenas en México, que en este caso son:

- Establecer los lineamientos que fundamenten la nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad y que, con base en las demandas y la participación de los pueblos, organizaciones y comunidades indígenas, le otorguen un sentido integral a los programas y acciones que realiza el gobierno en su beneficio.
- Impulsar en forma decidida una mejora en la calidad de vida de los pueblos indígenas, así como el desarrollo sustentable en sus regiones.
- Garantizar el efectivo acceso de los pueblos, comunidades, organizaciones e individuos indígenas a la jurisdicción del Estado en el marco del reconocimiento de su diversidad cultural.
- Impulsar –bajo un sistema de cooperación, una lógica de consenso y un diálogo en la diversidad– los cambios institucionales y jurídicos que promuevan el trabajo conjunto y la suma de capacidades, así como la construcción de espacios formales que sienten las bases de la nueva relación.

Institución: Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad, tiene a su cargo el desarrollo del Programa de Integración Laboral para Personas con Discapacidad 2001-2006, el cual persigue los siguientes objetivos:

- Lograr a nivel nacional la integración o la reintegración de las personas con discapacidad en actividades productivas, a través de la coordinación de las diferentes instancias de los sectores público, privado y social que participan en todas las etapas del proceso, a fin de lograr de manera más eficiente su incorporación al mundo del trabajo, su desarrollo y proyección dentro de él.

---

<sup>25</sup> Ídem.

Institución: Instituto Nacional de las Mujeres, que impulsa el Programa nacional para la igualdad de oportunidades y no discriminación contra las mujeres 2001 -2006, cuyos objetivos generales son:

- Potenciar el papel de las mujeres mediante su participación en condiciones de igualdad con los hombres, en todas las esferas de la sociedad, y la eliminación de todas las formas de discriminación en su contra, a fin de alcanzar un desarrollo humano con calidad y equidad.

Por su parte, el Instituto Nacional de Desarrollo Social, impulsa el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 y, en particular, el Programa de Conversión Social, el cual está dirigido a fomentar la alianza entre gobierno y sociedad civil mediante la corresponsabilidad, el respeto, la autonomía y la confianza, en beneficio de los grupos de población más pobres y vulnerables. Además de apoyar con recursos públicos proyectos de alto impacto en el ámbito del desarrollo social, por medio de organizaciones de la sociedad civil (OSC) e instituciones legalmente constituidas, sin fines de lucro y que no realizan proselitismo político o religioso.

No obstante, si bien no se puede desconocer la presencia de esta serie de programas generales y específicos, tampoco se puede afirmar categóricamente su existencia. En palabras de los entrevistados, la política sobre desarrollo social, la mayoría de las veces, se queda en un nivel exclusivamente discursivo o simplemente es insuficiente.

Por ejemplo, Según datos del Consejo Nacional de Población, en términos objetivos, las entidades con mayor proporción de población indígena, como Puebla, Veracruz, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se ubican en los últimos cinco lugares de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional (2000).<sup>26</sup> Asimismo, de los 386 municipios de alta marginación en el país, 209 son de población indígena.

Por otra parte, en todas las entidades federativas del país, el índice de Desarrollo relativo a la equidad de género es inferior al índice de Desarrollo Humano general. Lo que significa que en promedio, las mujeres muestran un rezago de 25 años con respecto al desarrollo alcanzado por los varones en lo que concierne a aspectos como esperanza de vida, nivel educativo e ingreso per cápita.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Índices de Desarrollo Humano, 2000*. Consejo Nacional de Población. México. 2000. En: [http://www.conapo.gob.mx/m\\_en\\_cifras/principal.html](http://www.conapo.gob.mx/m_en_cifras/principal.html). Véase también Memoria Foro Internacional por la No Discriminación. Secretaría de Relaciones Exteriores. Marzo 2003, México. Y Comisión Ciudadana de Estudios Contra la discriminación. *La Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*. México 2001.

<sup>27</sup> Memoria Foro Internacional por la No Discriminación. Introducción. p. 9 y ss

Como expresión de formas multiplicadas o agravadas de discriminación está el de las mujeres indígenas. Esta población es triplemente vulnerable, en razón de su género, de su origen étnico y de su condición socioeconómica. El 11% de los varones indígenas es monolingüe, mientras que en el caso de las mujeres, lo es el 23% (el doble). En cuanto al acceso a la educación, el 28% de los indígenas varones no ha ingresado a la educación primaria, y en el caso de las mujeres este porcentaje se eleva a un 45.8%. Por lo que hace a su participación en la PEA, el 75.6% de los hombres indígenas está integrado, contra solamente un 11% en el caso de las mujeres.<sup>28</sup>

Lo que estos ejemplos revelan, es que en nuestro país amplios grupos, en razón de sus singularidades, son afectados y agredidos por acciones discriminatorias multidimensionales y que operan de manera más o menos abierta. Esto es, del total de la población del país, 90% es o ha sido blanco del algún tipo de discriminación, siendo los grupos más afectados la población femenina (51%); las personas con algún tipo de discapacidad (10%); la población indígena (10%); y el 20% restante corresponde a otros sectores que sufren discriminaciones por sus preferencias sexuales, confesión religiosa, condición migratoria, por su estado de salud, su edad, apariencia o identidad de género.<sup>29</sup>

En este sentido, aun cuando contamos con ciertas condiciones jurídicas y programas contra la discriminación, en realidad, tenemos un amplísimo territorio donde se producen y reproducen relaciones ilegítimas e injustas.

### **Dimensión 3. Uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas**

En México los sistemas de enseñanza básica y media contemplan en su curriculum ciertos tópicos temáticos que reflejan la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, sin embargo, no existe un tratamiento acabado de este tema.

---

<sup>28</sup> Ídem

<sup>29</sup> Ídem



## Dimensión 4. Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil

### 4.1. Antecedentes

En la Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran definidos, a grandes rasgos, las bases jurídicas mediante las que se garantiza o acota el sentido de la participación ciudadana y de las OCS en los distintos ámbitos y niveles de la gestión gubernamental.

Particularmente, podemos subrayar, en primer lugar, los Artículos 8 y 9, en donde se establece la obligación de la autoridad para atender las peticiones de los ciudadanos, así como el derecho de éstos para asociarse libremente y tomar parte en los asuntos públicos y políticos del país. En un segundo momento, en los Artículos 25 y 26 constitucionales, relativos al desarrollo nacional y al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional respectivamente, establecen tanto la necesidad del desarrollo de mecanismos que faciliten *la organización y la expansión de la actividad económica de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios*, así como el carácter obligatorio de que el Estado (y las diversas instancias y niveles de gobierno que lo integran) organice un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, mediante la participación de los diversos sectores sociales, a partir de los cuales, el Estado, *recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los distintos programas de desarrollo*.

En este sentido, se puede decir que en México existen diversas políticas y programas que incorporan la participación ciudadana en algunas de sus etapas (sobre todo de consulta y operación). De hecho, en la formulación de los planes nacionales de gobierno, se elaboran mediante "amplios procesos de consulta ciudadana", en donde se involucran de manera más o menos definida un conjunto de OCS.

Pero, a pesar de estas consideraciones jurídicas generales y buenos propósitos de los programas nacionales, hay una serie de datos y objetivos que ponen de manifiesto el papel secundario que en realidad tiene la participación ciudadana en México. En primer lugar, por ejemplo, podríamos mencionar que en ninguna de las constituciones políticas locales está contemplado cabalmente el derecho ciudadano y político de intervenir en la formulación y ejecución de políticas públicas (aunque,

contradictoriamente, en algunos casos, este derecho sí esté incluido en Ley Orgánica Municipal).<sup>30</sup>

Además, diversos estudios realizados sobre estos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana (consejos, comités, juntas o comisiones de participación ciudadana) previstos en algunos de los reglamentos orgánicos locales) han puesto de manifiesto el carácter exclusivamente operativo y/o de gestión al que se encuentran limitados y, por tanto, su nula participación en la vigilancia, evaluación y elaboración de las políticas públicas.<sup>31</sup>

## 4.2. Opinión de la sociedad Civil

### a) Instancias de interlocución

Como ya se ha documentado anteriormente, se puede afirmar que sí existen oficinas encargadas de la interlocución con OCS en los distintos ámbitos y espacios gubernamentales, sin embargo, no tienen un carácter institucional, son coyunturales y dependen de la voluntad de los agentes políticos y/o de gobierno en turno.

Además, dichas instancias de interlocución regularmente:

- Están representadas por funcionarios que, en general, son de nivel bajo y con muy poco o nulo conocimiento sobre las OCS. Por tanto,
- Se convierten en nuevas ventanillas de gestión, pues carecen de capacidades de mediación y representación.
- Al carecer de normativa legal y peso institucional claros, la interlocución entre dichas instancias y las OCS, depende de la sensibilidad de los agentes gubernamentales y, por ende, adquiere un sesgo bastante discrecional o político.

Un ejemplo claro de esta situación la constituye la Coordinación para la Alianza Ciudadana –presentada como gran novedad de la actual administración– y que a los dos años de su creación, pese a la agenda y trabajos realizados con las OCS, dejó de funcionar. Así como de la misma forma se han creado una serie de mesas ciudadanas (vrg, Mesa de Diálogo para la reforma de Estado en materia de comunicación) que sin

---

<sup>30</sup> Cfr. Hurtado, Javier. *Derechos políticos en el orden municipal*. Col. Cuadernos de Debate, Agenda de la Reforma Municipal en México, 1999.

<sup>31</sup> Cfr. Morales Garza, Martagloria. *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*. Serie Ciencias Sociales. Universidad de Querétaro. 2000. México. Véase también. Alianza Cívica. A.C. *Participación Ciudadana en la Vigilancia de Gobiernos Locales*. México. 2003., y de la misma organización, *Foros Regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública y Descentralización*. México. 2003.

más, de un día para otro, han cancelado sus funciones, soslayando totalmente las responsabilidades contraídas y el compromiso gubernamental de establecer una relación directa con la sociedad civil.<sup>32</sup>

#### **b) Utilización de nuevas tecnologías para la vinculación con las OCS**

No existe un particular modelo basado en la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil. Como ya se ha mencionado, existen una serie de dispositivos que pueden ser usados por las OCS, pero que no son de uso exclusivo para éstas: Los mecanismos más comúnmente utilizados para la vinculación del gobierno con la ciudadanía son: las audiencias públicas (garantizadas por ley, Art. 8), las páginas web (recientemente reglamentadas en la Ley de Acceso a la Información Pública), las ventanillas únicas (presentes tradicionalmente en los reglamentos orgánicos de las dependencias) y con menor frecuencia, los seminarios y consultas a través de teléfono abierto. Estos dos dispositivos, son esporádicos y/o dependen de cada una de las instancias gubernamentales. Sin duda, existe la posibilidad de acceder, vía telefónica y en cualquier momento, a las distintas autoridades, pero este medio no es abierto, depende del trabajo individual de las propias OCS.

Ahora bien, en cuanto a las principales características de las páginas web del sector público, las OCS opinaron, en general que contienen información pertinente, actualizada y oportuna, pero aunque puedan disponer de mecanismos de consulta, rara vez o casi nunca recogen comentarios de la OCS ó permiten la comunicación con la autoridad.

#### **c) Instancias de participación en el desarrollo político, económico y social del país**

Como ya se ha mencionado, a nivel constitucional (Art. 8, 9, 25 y 26), existen una serie de disposiciones jurídicas destinadas a fomentar la participación de las OCS en el desarrollo nacional, pero se carece una reglamentación específica que, primero, reconozca el carácter público de éstas y, en un segundo momento, de normas que regulen su incidencia específica en el diseño, ejecución y evaluación de los distintos planes y programas de desarrollo político, económico y social.

A pesar de lo anterior, no se puede negar la existencia de prácticas y experiencias de relación entre las OCS y el gobierno en temas de

---

<sup>32</sup> Pastrana. op. cit.

desarrollo nacional. Efectivamente, la actual administración federal, así como otras tantas administraciones locales, se han preocupado por extender los vínculos para recoger, sistematizar y aprovechar la potencialidad de la sociedad civil en la hechura de las políticas públicas. Por ejemplo, muchas de las dependencias gubernamentales cuentan con Consejos Consultivos en los cuales existen espacios formales para la representación de la sociedad civil. Asimismo, existen diversas experiencias tanto en el ámbito estatal, como en el municipal, basados en amplios procesos organizativos desarrollados en conjunto con las OCS, sin embargo, al carecer de objetivos claros e institucionales, dichos espacios de interlocución se reducen en la función de la sociedad civil a la de un ente consultor o de operación de programas gubernamentales y así la participación de las OCS sólo sirven para avalar decisiones que están previamente tomadas por los gobiernos. Dos son las formas que adquiere esta participación: la primera, a través de reuniones donde se invitan a las OSC para informarles o consultarles sobre determinados temas y, la segunda, a través del desarrollo de políticas públicas que impulsa el gobierno pero que transfiere a las OSC para que ellas las ejecuten.

En este sentido, los ámbitos en los que se desarrolla la participación de las OCS, ocurre principalmente en el ámbito social; de forma menos significativa en el ámbito político y disminuye drásticamente en el nivel económico.

#### **d) Instancias de participación en decisiones presupuestarias**

La situación de la participación de las OSC en decisiones presupuestarias o de inversión es aún más extrema que en los casos anteriores. En este tema la participación se limita exclusivamente a organizar procesos consultivos o asistir a consejos de políticas, programas o proyectos como invitados y con derechos limitados. Los espacios donde pueden participar las OSC se caracterizan por ser posteriores a la toma de decisiones, por lo que no existe ninguna posibilidad de influir o ejercer presiones sobre la toma de decisiones en materias presupuestarias. Éste es un ámbito que aparece como vedado para las OSC.

El factor común de todas las restricciones a las que se ven enfrentadas las OSC es la falta de voluntad del Estado de incorporarlas como agentes activos del desarrollo del país.

#### **e) Educación en valores de democracia, derechos humanos y diversidad**

En México existe un conjunto de experiencias de cooperación entre las OCS, entidades gubernamentales y grupos académicos orientadas al

desarrollo de programas educativos para la democracia y derechos humanos, sin embargo, su presencia en el escenario nacional es circunstancial. En otras palabras, no forma parte integral de la política de desarrollo gubernamental. No obstante, se pueden mencionar como experiencias exitosas las siguientes:

Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, la cual es un espacio académico de reflexión, análisis, docencia, elaboración y definición de líneas de investigación desde un enfoque interdisciplinario que vincula los aportes de investigadores, académicos y miembros de Organizaciones No Gubernamentales, nacionales e internacionales, dedicadas a la investigación y educación en derechos humanos.<sup>33</sup>

Así como los programas de fomento a iniciativas ciudadanas en materia de educación y promoción de los derechos humanos en el Distrito Federal, desarrollados por el Indesol (véase tabla 2).

Tabla 2  
Programa de Coinversión Social 2002 – 2003 INDESOL

PROGRAMAS 2002		
Organización	Programa	Entidad
Fundación Mexicana para la Lucha Contra el Sida, A.C.	Modelo de intervención educativa en materia de derechos humanos dirigido a personas con VIH/SIDA y personal de salud	Distrito Federal
Asociación Mexicana para las Naciones Unidas	Formación del personal de instituciones educativas en Derechos Humanos	Distrito Federal
Comisión Mexicana De Defensa Y Promoción de los Derechos Humanos A.C.	Capacitación en Derechos Humanos: Una Tarea Necesaria en México	Distrito Federal
Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C.	Sensibilización a profesores y profesoras para la prevención y resolución no violenta de conflictos entre alumnos y alumnas de primaria y secundaria	Distrito Federal
Amnistía Internacional Sección Mexicana A.C.	Promotores Juveniles De Derechos Humanos del Distrito Federal: Por una Cultura de Respeto a la Diversidad y la Participación	Distrito Federal
Centro Transitorio De Capacitación Y Educación Recreativa El Caracol Ac	¿CÓMO ME DEFIENDO? Proceso de vigilancia y defensoría de los derechos de niños, niñas y adolescentes	Distrito Federal
Acriat, A.C.	Capacitación a Defensores de Oficio del D.F. en Materia De Derechos Humanos	Distrito Federal

<sup>33</sup> <http://catedradh.unesco.unam.mx/ver2000/catedra.htm>

PROGRAMAS 2003		
Organización	Programa	Entidad
Fundación Mexicana para la lucha contra el SIDA, A.C.	Modelo de capacitación en derechos humanos, VIH/SIDA/ITS a hombres que tienen sexo con hombres (HSH), personas viviendo con VIH (PVV) y servidores públicos.	Distrito Federal
Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia, A.C.	Por una cultura de denuncia a favor de la infancia	Distrito Federal
Caritas Hermanos Indígenas y Migrantes, A.C.	Promoción y defensa de los derechos humanos de población indígena y migrante de la Ciudad de México	Distrito Federal
Asociación Mexicana de Transformación Rural y Urbana, A.C.	Rompiendo el Temor a la Denuncia	Distrito Federal
Comunicación e Información de la Mujer, A.C.	Haciéndonos Visibles	Distrito Federal
Fotzi Ñahñö, A.C.	Difusión y promoción de los derechos de la mujer indígena	Distrito Federal
Amnistía Internacional Sección Mexicana, A.C.	Jóvenes por la Paz y los Derechos Humanos: construyendo la utopía	Distrito Federal
Colectivo de Hombres por Relaciones Igualitarias, A.C.	Formación de promotores y promotoras de educación para la paz y los derechos humanos.	Distrito Federal
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.	Derechos de las mujeres: una herramienta contra la discriminación	Distrito Federal

Fuente: <http://www.indesol.gob.mx>

Por otra parte, existe un conjunto de instancias gubernamentales y oficiales que cuentan con sus propios programas educativos para el fomento de una cultura democrática y pro de los Derechos Humanos. La propia Secretaría de Educación Pública, desde la administración anterior 1994-2000, incluyó en los Planes y Programas de la Educación Básica (en el área de Educación Cívica, particularmente), los temas de democracia, derechos humanos y derechos de los niños.<sup>34</sup>

Por otro lado, instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuenta con un área específica para la Promoción y Divulgación de los derechos humanos. Dicha oficina, es la encargada del desarrollo de programas de capacitación y formación en derechos

<sup>34</sup> Tanto los planes de estudio para la educación primaria, como los destinados al nivel de secundaria, incluyen, en el área de civismo el "Conocimiento y comprensión de los derechos y deberes", aspecto en el cual incluyen el tratamiento de los derechos humanos y la democracia. Cfr. Planes de estudio para educación Básica. Primaria y Secundaria. Secretaría de Educación Pública. 2000.

humanos, dirigidos tanto a especialistas, como a servidores públicos y todo público interesado. Como ejemplos de este trabajo, podría mencionarse el Programa de capacitación en Derechos Humanos para la Educación Básica y el Diplomado en Derechos Humanos.<sup>35</sup> En el campo de la investigación en Derechos Humanos, es importante señalar la iniciativa que ha tenido la CNDH en crear un centro especializado en su área (julio, 2002): El Centro Nacional de Derechos de los Humanos (CENADEH). Este instituto se dedica exclusivamente a realizar estudios e investigaciones académicas en el campo de los derechos humanos, fomentar el intercambio académico e interinstitucional y formar investigadores.<sup>36</sup>

En este mismo tenor, está el trabajo del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual cuenta con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que se encarga, entre otras funciones de difundir y desarrollar una serie de programas y materiales didácticos orientados al fortalecimiento de la democracia y a la formación de ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales. Como ejemplo de este trabajo se puede mencionar: El Foro de Educación Cívica y Cultura Política Democrática (abril 2000) y la Semana Nacional de la Ciudadanía y la Democracia (septiembre 2003).<sup>37</sup>

#### **Dimensión 5: Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales**

Las principales críticas (tradicionales) que las OCS realizan en torno a las políticas de los gobiernos o instancias/foros internacionales oficiales, son:

- a) El trato discrecional y coyuntural de los canales y políticas de interlocución gubernamental con las OCS
- b) La falta de mecanismos de participación para la ciudadanía y la sociedad civil
- c) Limitaciones institucionales y/o jurídicas para la incidencia de las OCS y ciudadanía en general en la toma, diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas
- d) Omisión por parte del Estado de la relevancia de las OCS como instituciones de interés público, así como de su trabajo en materias

---

<sup>35</sup> <http://www.cndh.org.mx/index.html>.

<sup>36</sup> <http://cenadeh.org.mx>

<sup>37</sup> <http://deceyec.ife.org.mx/>

como educación, salud, vivienda, alimentación, organización social, proyectos productivos y otros tópicos vinculados con el desarrollo social.

Ahora bien, en cuanto a las críticas contra la expansión global del modelo neoliberal, en México existen un conjunto de organizaciones civiles que en diversas ocasiones y foros se han manifestado en contra de las políticas globales de desigualdad social; desinterés por la justicia; depredación del medio ambiente; privatización de los servicios públicos y, en general, sobre el creciente abandono del Estado en el cumplimiento de sus deberes públicos.<sup>38</sup>

En este sentido, la crítica de las organizaciones sociales, más que centrarse en los procesos de globalización –el cual se reconoce, como un fenómeno mundial con una tendencia creciente e ineludible– se abocan a proponer un conjunto de alternativas posibles para el desarrollo social y democrático de los pueblos. Específicamente, plantean una nueva propuesta de organización productiva, basada en modelos de desarrollo sustentable (producción de alimentos orgánicos, cooperativas de producción, organizaciones de comercio justo, etc.) y políticas públicas alternativas que contemplen los derechos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales que impulsen la construcción de una democracia social y participativa para el desarrollo integral de los pueblos.

La aceptación de este conjunto de críticas y propuestas, depende de quien habla y de quien escucha. Es decir, se puede decir que un gran conjunto de organizaciones sociales en México comparten, en lo general, cada uno de dichos pronunciamientos. No obstante, otro tipo de sectores (la iniciativa privada, los actores gubernamentales) tienen una clara

---

<sup>38</sup> La reunión y expresión más reciente de estas organizaciones tuvo lugar en el Foro: "El Sureste Resiste: Construyendo caminos con justicia y dignidad", realizado el 2 y 3 de agosto del 2003, en la ciudad de Mérida, con motivo de la Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio a celebrarse en la ciudad de Cancún en septiembre del mismo año. En este foro, participaron, entre otras organizaciones, las siguientes: Coordinadora de Movimientos Sociales de Yucatán (COMOSOY), Equipo Indignación A.C., Comité Indígena de Derechos Humanos "Digna Ochoa", Misioneros A.C., Sección 29 del Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana UNT, Centro Cultural Amaro, Educación, Cultura y Ecología A.C. (EDUCE), Red Tabasqueña ante el neoliberalismo (RTAN), Comité de Bienvenida de Cancún, Cooperativa Chac Lol, Comisión de Derechos Humanos de Tabasco (CODEHUTAB), Buenas Intenciones A.C., Chan Tza Can, Centro Quintanarroense de Desarrollo A.C. (CEQRODAC), Mujeres en Lucha por la Democracia, Unión de Jubilados y Pensionados de Cordemex, APIS A.C., Campesinos Ecológicos de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Benítez, Radio Aajen Kaj, Colectivo de Trabajadores de la Educación, Compartimos Bienestar y Salud para los Niños Mayas A.C., Frente Nacional de Personas Afectadas por el VIH/Sida (FRENPAVIH), Universidad Marista, AREKO, K et Ximbal, Asociación Ecológica Santo Tomás, Comité de Derechos Humanos de Comalcalco (CODEHUCOM), Indimedia Chiapas, Puente Cancún, Global Exchange Chiapas, CIEPAC, Populares por la Autonomía, Grupo Plural de Mujeres en el Estado de Quintana Roo A.C., Centro de Información e Investigación Municipal A.C. Juventud, Colectivo Hojas de Hierba; Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), Red "Todos los Derechos para Todos", Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), Red de Género y Economía, Red de Género y Comercio, Espacio de Mujeres hacia Cancún 2003, Espacio Mexicano Alternativo frente a la OMC Cancún 2003, Red "Nuestro mundo no está en venta".



resistencia a los mismos. La obstinación sin duda, se ve reflejada en el tratamiento de “nota roja” con el que regularmente se resalta este tipo de información o encuentros de la sociedad civil en los medios masivos de comunicación. Es decir, los medios resaltan exclusivamente los disturbios o desmanes, antes que las propuestas o las críticas de dichas organizaciones sociales.

En este sentido, las organizaciones difunden su información y propuestas a través de sus propias estrategias de comunicación: mítines, marchas, reuniones, folletos, boletines, encuentros, foros, etc., pero no (forzosamente) tienen acceso a medios de comunicación o a dispositivos institucionales para hacer llegar sus propuestas y sus críticas.

### **Dimensión 6: Acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil**

En términos generales, se puede decir que el acceso a la información pública por parte de las organizaciones sociales se ha visto favorecido por las nuevas disposiciones jurídicas aprobadas recientemente (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental), así como por la utilización de las nuevas tecnologías electrónicas. No obstante, en opinión de los entrevistados, aun cuando no se puede negar que actualmente se cuenta con mayores herramientas y bases para exigir la transparencia de información y la acción gubernamental, esto es una práctica muy reciente que aún sigue viciada por ciertas actitudes discrecionales y autoritarias. Esto es, no todo mundo tiene acceso a la misma información y su publicidad depende, en gran medida, de la sensibilidad política de las instituciones o agentes gubernamentales de que se trate.

Además, plantean que si bien es posible el acceso a la información pública en el ámbito de las dependencias federales, no sucede lo mismo cuando se trata de las oficinas estatales y, mucho menos, cuando se trata de aquellas ubicadas en los gobiernos municipales.

### **PRINCIPALES RESULTADOS**

A pesar de que en términos constitucionales, está reconocido el derecho de libre asociación; la obligación de las autoridades a atender de forma expedita a los ciudadanos, así como la obligación del Estado a organizar un sistema de planeación democrático del desarrollo nacional, hasta el momento no existen canales institucionales específicos, ni espacios

institucionales concretos destinados a la atención de las organizaciones civiles en México, ni mucho menos a su fortalecimiento.

Hasta el momento los espacios de interlocución de Gobierno y Sociedad Civil son coyunturales y reducidos exclusivamente a la realización de procesos consultivos o, en el mejor de los casos, al desarrollo operativo de programas antes que a la formulación, definición y evaluación de las políticas públicas.

Aun cuando en México existen diversas instancias dedicadas al desarrollo de políticas de desarrollo orientadas a apoyar a los grupos minoritarios y, que desde junio del 2003 contamos con un cierto andamiaje jurídico contra la discriminación (Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPEDE), en realidad hasta no existe un modelo de representación explicito en el sistema político mexicano, así como tampoco una política social y económica suficientemente fundamentada en el ámbito gubernamental que promueva mediadas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables y que fortalezcan la cultura de la no democratización.

En este sentido, aún cuando contamos con ciertas condiciones jurídicas y programas contra la discriminación, en realidad, tenemos un amplísimo territorio donde se producen y reproducen relaciones ilegítimas e injustas. Hasta el momento, del total de la población del país, 90% es o ha sido blanco del algún tipo de discriminación, siendo los grupos más afectados la población femenina (51%); las personas con algún tipo de discapacidad (10%); la población indígena (10%); y el 20% restante corresponde a otros sectores que sufren discriminaciones por sus preferencias sexuales, confesión religiosa, condición migratoria, por su estado de salud, su edad, apariencia o identidad de género.

Aún cuando se puede afirmar que sí existen un conjunto de disposiciones jurídicas generales, así como oficinas encargadas de la interlocución con OCS en los distintos ámbitos y espacios gubernamentales, éstas tienen no un carácter institucional, son coyunturales y dependen de la voluntad de los agentes políticos y/o de gobierno en turno.

Se cuentan con un conjunto de instancias que promueven el desarrollo de programas educativos dirigidos al fomento y difusión de los derechos humanos y la democracia, pero se deben redoblar los esfuerzos para la consolidación de nueva cultura política.

Actualmente se puede afirmar que se cuenta con mayores herramientas y bases para exigir la transparencia de la información y de la acción

gubernamental, pero esto es una práctica muy reciente que aún sigue viciada por ciertas actitudes discrecionales y autoritarias

## **PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES**

- Establecimiento de un marco jurídico claro donde se reconozca claramente la existencia de las organizaciones civiles como un amplio sector no lucrativo y fomentar su acción comprometida con el desarrollo integral.
- Establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social.
- Generar programas y proyectos de desarrollo social e impulsar políticas públicas dirigidas a la fomentar la igualdad de oportunidades y la erradicación de todo tipo de discriminación.
- Fortalecer la cultura de la no democratización a través políticas de desarrollo específicas dirigidas a la creación de medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de los grupos vulnerables.
- Impulsar el desarrollo de más programas educativos para la promoción y desarrollo de una cultura de los derechos humanos y fortalecimiento de la democracia.
- Apertura e institucionalización de mayores espacios de participación ciudadana y de interlocución con la sociedad civil.
- Apertura de espacios de interlocución gubernamentales en donde la opinión de la sociedad civil tenga un carácter vinculante.
- Establecer marcos legales que sustenten la importancia de la participación ciudadana y la incidencia y trabajo de las OCS como ejes fundamentales para la planeación y elaboración de modelos de desarrollo sustentable.
- Establecer marcos legales y dispositivos específicos que posibiliten la participación ciudadana y la incidencia de las OCS en la monitoreo y evaluación de la gestión pública.

- Establecer una nueva relación entre OCS y gobierno, basada en un correcto equilibrio entre autonomía de las organizaciones, registro público para acceso a fondos del Estado y participación en la definición de las políticas públicas.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

NOTA: En el momento que se termina de sistematizar este informe, el 15 de diciembre del 2003, el pleno de la Cámara de Diputados, después de más de una década de lucha constante de las OCS, aprobó por 443 (de 500) votos la minuta por la que se crea la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, con la cual, se regula jurídicamente la relación entre la administración pública federal y las organizaciones civiles. No obstante, aun cuando sean bienvenidos estas nuevas disposiciones legales, los planteamientos vertidos en este informe siguen teniendo vigencia mientras que la norma no se constituya en una práctica social cotidiana que permita la creación de escenarios de corresponsabilidad democráticos entre la las OCS y las diversas instituciones gubernamentales.

## **V. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN**

### **COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS<sup>1</sup>**

“Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía”, en el Plan de Acción acordado en Québec, los gobiernos establecieron los siguientes compromisos:

Promover “...mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales”.

Impulsar “...el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades”.

Fortalecer “...la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos”.

Promover “...el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales”.

Impulsar “...la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales”.

### **DIMENSIONES DEFINIDAS**

En este sentido, tres son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Marco jurídico que regula a los Gobiernos

---

<sup>1</sup> El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en [www.oea.org](http://www.oea.org)

Locales, 2) apoyo al proceso de descentralización y 3) participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

## RESULTADOS OBTENIDOS

### Antecedentes

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM) en México, al mes de junio del 2002, existen 2446 municipios.<sup>2</sup> Ahora bien, con base en datos del último censo oficial (realizado en el año 2000) la mayor concentración de dichas unidades político-territoriales se encuentra en la región sur, la cual cuenta con 764 en tan sólo tres estados de la República. Le sigue la región centro (534), y occidente (304), aunque en términos absolutos, la segunda región con más municipios es la del Golfo, que concentra 227 en sólo dos estados (véase tabla 1).

**Tabla1**  
**Total de municipio por estado y región**

Estado / Región	No Municipios	Estado / Región	No Municipios
<b>Noroeste</b>	<b>120</b>	<b>Noreste</b>	<b>94</b>
BAJA CALIFORNIA	5	NUEVO LEON	51
BAJA CALIFORNIA SUR	5	TAMAULIPAS	43
SINALOA	18	<b>Occidente</b>	<b>304</b>
SONORA	72	AGUASCALIENTES	11
NAYARIT	20	COLIMA	10
<b>Norte</b>	<b>259</b>	GUANAJUATO	46
COAHUILA DE ZARAGOZA	38	JALISCO	124
CHIHUAHUA	67	MICHOACAN DE OCAMPO	113
DURANGO	39	<b>Peninsular</b>	<b>125</b>
SAN LUIS POTOSI	58	CAMPECHE	11
ZACATECAS	57	YUCATAN	106
<b>Golfo</b>	<b>227</b>	QUINTANA ROO	8
TABASCO	17	<b>Sur</b>	<b>764</b>
VERACRUZ-LLAVE	210	CHIAPAS	118
<b>Centro</b>	<b>534</b>	GUERRERO	77
MEXICO	124	OAXACA	570
HIDALGO	84	<b>TOTAL : 2427 MUNICIPIOS EXISTENTES HASTA EL 2000</b>	
MORELOS	33		
PUEBLA	217		
QUERETARO DE ARTEAGA	18		
TLAXCALA	60		

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI.

<sup>2</sup> *Sistema Nacional de Información Municipal*. SNIM. Versión 7.0. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. Julio 2003. México

El municipio es la base mínima de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados. De acuerdo con el Artículo 15 constitucional, cada municipio es gobernado por un Ayuntamiento (órgano mínimo de gobierno) de elección popular directa, el cual está integrado por un Presidente Municipal y un número determinado por ley de Regidores y Síndicos.<sup>3</sup> En este sentido, según el mandato constitucional, el municipio se erige como una forma de descentralización política y tiene el carácter de ámbito de gobierno, es una organización política dotada de poderes y facultades que le autorizan a autogobernarse.

### **Superficie y población de los municipios.**

El número de municipios de mayor superficie que concentra al 20% de la población, es de 245 (20.09%). El número de municipios de menor tamaño, que concentra al 20% de la población es 911 (20.56%). Lo cual significa que, con respecto al total de municipios existentes en México, el 20% de la población se concentra dentro del 10.09% de los municipios con mayor extensión ó en el 37.53% de aquellos con superficie menor. El municipio de mayor tamaño es Ensenada (51952.26 KM<sup>2</sup>), el cual se ubica en el Estado de Baja California y de menor superficie es San Lorenzo Axocomanitla (4.34 KM<sup>2</sup>), ubicado en el estado de Tlaxcala.<sup>4</sup>

### **Género y autoridad municipal**

Según la encuesta nacional desarrollada por el INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal, de los 2, 427 Presidentes Municipales existentes en ese año, sólo 98 eran mujeres, es decir, únicamente 4.04% con respecto a la población masculina (95.96%) que se desempeñaba en ese cargo (Véase tabla 2).

---

<sup>3</sup> **El presidente municipal** es el órgano ejecutor de las decisiones tomadas en el Ayuntamiento. Preside y representa legal y administrativamente al ayuntamiento, es la cabeza de la administración pública municipal y el conductor de la acción política de este ámbito de gobierno. Las leyes orgánicas o códigos municipales le señalan una serie de atribuciones específicas. No es de ninguna manera la autoridad superior en el municipio, pues ese rango lo ostenta el ayuntamiento.

**El síndico** es parte integrante del ayuntamiento, tiene voz y voto en las decisiones que este adopte y le corresponde procurar, defender y promover los intereses del municipio. Representar jurídicamente al ayuntamiento en asuntos judiciales, realizar la vigilancia de las finanzas públicas y ejercer funciones de Ministerio Público, entre otras facultades.

**Los regidores** forman parte del Ayuntamiento y también gozan de voz y voto en sus decisiones; a ellos corresponde vigilar el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento, proponer el mejoramiento de los ramos que el mismo les encomiende y proponer acciones para el correcto funcionamiento de los servicios públicos, principalmente. Integran comisiones para analizar los asuntos que competen al ayuntamiento. Cfr. *Guía del Marco Jurídico Municipal*. 2002. SNIM. Versión 7.0 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, 2003. p. 22 yss.

<sup>4</sup> Para el cálculo de estos porcentajes, no se tomo en cuenta a las 16 delegaciones del Distrito Federal, ni por tanto, la población que en éstas se concentra. Para el desarrollo de estos porcentajes, se tomaron datos del *Sistema Nacional de Información Municipal*. op. cit. y de la *Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal*. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) e Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). 2000. México.

Tabla 2  
Número de Presidentes Municipales por región y entidad federativa, según género.

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	GÉNERO				
		TOTAL	MASCULINO		FEMENINO	
			ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO
<b>T O T A L</b>	2,427	2,427	2,329	95.96	98	4.04

Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL-INEGI.

La presencia precaria del sector femenino en la administración municipal, también se puede observar en la escasa proporción (14%) de este sector en la ocupación de mandos medios y superiores existentes en unidades administrativas del ayuntamiento (véase tabla 3).

Tabla 3  
Número de titulares de las unidades administrativas del ayuntamiento por género

TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS	G É N E R O				
	T O T A L	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
<b>T O T A L</b>					
SECRETARIO	2,404	2,053	351	85%	17%
OFICIAL MAYOR O DIRECTOR ADMINISTRATIVO	1,031	921	110	89%	12%
TESORERO	2,422	2,011	411	83%	20%
RESP. DEL ÁREA DE SERV. PÚB. Y DES. URBANO	1,783	1,725	58	97%	3%
DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA	2,078	2,060	18	99%	1%
CONTRALOR MUNICIPAL	1,345	1,165	180	87%	15%
RESP. DEL UNIDAD DE PLANEACIÓN	637	581	56	91%	10%
RESP. DEL UNIDAD DE EVALUACIÓN	301	265	36	88%	14%
RESP. DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	800	571	229	71%	40%
REPS. DE LA UNIDAD DE PERSONAL	607	469	138	77%	29%
OTROS	781	617	164	79%	27%
<b>TOTAL</b>	<b>14,189</b>	<b>12,438</b>	<b>1,751</b>	<b>88%</b>	<b>14%</b>

Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL-INEGI.



## **Dimensión1. Marco jurídico que regula a los municipios.**

Como ya se ha mencionado, el municipio como base mínima de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados, está gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

El Ayuntamiento, según el Artículo 115 Constitucional, es el órgano en el que se deposita el gobierno municipal y que conduce su administración. Está constituido por varios miembros, es decir, es colegiado y, nunca, por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia puede depositarse el ayuntamiento en una sola persona. Es el representante de la población en la gestión de los asuntos públicos de la comunidad y reside en la cabecera municipal. Las atribuciones de los ayuntamientos se contienen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución particular de cada estado, las leyes orgánicas municipales, las leyes federales, las leyes estatales y los reglamentos y disposiciones generales que él mismo expida dentro de su competencia.

En este sentido, de acuerdo con todas estas disposiciones el municipio, en resumen es un ámbito de gobierno: es una esfera de poder público y cuenta con órganos propios, con potestades para ordenar, regir, decidir y lograr que se cumplan sus legítimos mandatos. Y el ayuntamiento es el órgano en el que se deposita la autoridad municipal, el cual deriva de una elección democrática.<sup>5</sup>

### **1.1. Las funciones y facultades de los municipios, en términos generales está focalizada en temas secundarios.**

Según la fracción II del Artículo 115, los municipios cuentan con personalidad jurídica propia y son "independientes" en el manejo de su patrimonio, siempre que éste se aplique conforme a la ley. En tal sentido, los ayuntamientos tienen facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados: a) los bandos de policía y gobierno, b) los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones para la organización de la administración pública municipal, c) así como para la regulación de las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Cfr. Ídem. p. 21

<sup>6</sup> Cfr. Art. 155, fracción II. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

Los servicios públicos a cargo de los municipios, son los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;<sup>7</sup>

## **1.2. Las atribuciones y/o facultades de los municipios para el cumplimiento de sus funciones.**

No existe una ley municipal única que delimite cuales son las facultades específicas del municipio. Es decir, cada estado de la federación tiene su propia ley municipal, no obstante, en términos generales podría afirmarse que los ayuntamientos cuentan con las diversas atribuciones según el nivel de competencia. Por ejemplo: en materia de Planeación y Programación, los ayuntamientos pueden:

- Formular, aprobar y ejecutar los Planes de Desarrollo Municipal y los programas de obras correspondientes;
- Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales en el Municipio;
- Establecer y actualizar la información económica, social y estadística de interés general.
- Formular programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas, planificar y regular las localidades conurbadas.

Pero, de acuerdo con los especialistas en la materia, aún cuando los municipios son reconocidos jurídicamente como unidades constitutivas de las entidades federadas que manejan sus propios recursos, no existe ningún mandato constitucional en donde se encuentre registrado explícitamente la autonomía municipal, como un derecho de los gobiernos locales a participar en los asuntos que naturalmente atañen al municipio y a sus ciudadanos, y a definir su propio destino con respeto de la cultura y tradiciones colectivas de los habitantes de comunidad.<sup>8</sup>

---

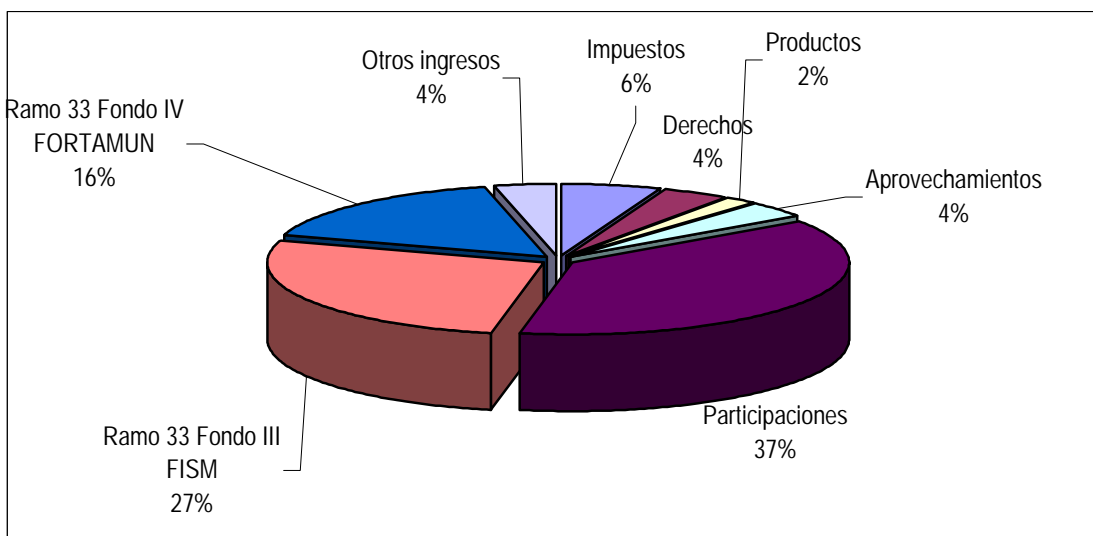
<sup>7</sup> Ídem. Fracción III.

<sup>8</sup> De hecho, esta contradicción se arrastra desde el propio reconocimiento constitucional que se les otorga a los estados que conforman la federación. Según, el artículo 124 de la Constitución, las facultades de los estados son todas aquellas que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales. En otras

### 1.3. Origen de los ingresos de los municipios.

De acuerdo, con datos del INDESOL-INEGI, en 1999, de los 2,427 municipios existentes, en promedio, 81% de sus ingresos provinieron de las participaciones y aportaciones federales (centro) y sólo 16% de los ingresos se obtuvieron del cobro de impuestos, derechos y aprovechamientos (véase gráfica1).<sup>9</sup>

Gráfica 1  
Origen de los ingresos del municipio



Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

En el año, 2000, 2001 y 2002, esta tendencia en realidad no se ha revertido. Esto es, en términos generales, se puede afirmar, que aún existe una gran dependencia del gasto federalizado por parte de los municipios, cuestión que sitúa a éstos últimos en una gran vulnerabilidad financiera ante escenarios de transformación en la que distribuyen actualmente las participaciones y las aportaciones. En otras palabras, los municipios, hoy por hoy no son una entidad autosustentable.<sup>10</sup>

palabras, la autonomía de los estados no es cuestión de principio, sino residual. Cfr. Art. 124. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>. Véase también Acosta Arévalo, José Octavio. "Federalismo y competencias municipales" En: *Foros regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública Local, Descentralización*. Alianza Cívica. International City/County Management Association. México. 2003. p 38 y ss.

<sup>9</sup> Los porcentajes de recursos ubicados en el ramo 33, en sus distintos programas, así como el correspondiente al rubro de "Participaciones" representan los ingresos federales. Cfr. *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*. op. cit.

<sup>10</sup> González de Alba, I., y De la Garza Navarrete, T. "La descentralización del gasto social para la infraestructura: ¿las autoridades locales asignan mejor los recursos que la federación?" en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). México, 2002. pp. 263-297.

Con respecto a la existencia de los sistemas de redistribución que compensen la desigualdad de ingreso entre los municipios, cabe mencionar que en México, desde 1997, se realizaron una serie de modificaciones a la *Ley de Coordinación Fiscal*<sup>11</sup> en las que se establecieron un conjunto de reformas sobre las disposiciones de las aportaciones federales –Ramo 33–, con el propósito de reducir los desequilibrios entre los ingresos propios de cada nivel de gobierno y sus responsabilidades de gasto, reducir igualmente los desequilibrios regionales y, además, evitar el trato preferencial a regiones por razones políticas o de otra índole, y por último, motivar los esfuerzos de gobiernos locales para aumentar la recaudación de impuestos o mejorar la administración tributaria.<sup>12</sup> No obstante, a decir de los especialistas, las modificaciones realizadas para la definición de los montos y recursos que le corresponden a los estados y municipios, se encuentran acotadas por un conjunto de fórmulas que aún se prestan a dudas sobre la imparcialidad del procedimiento y sospechas sobre la manipulación de las variables.<sup>13</sup>

#### **1.4. Administración de recursos Municipal.**

Los municipios, en términos jurídicos (Art. 115 Constitucional), gozan de autonomía para la administración de sus finanzas, sin embargo, esta cuestión es bastante relativa, pues al depender tanto del gasto federalizado, tienen que ajustar sus planes a la *etiquetación* previa mediante la cual son asignado los recursos. Por otra parte, los especialistas también afirman que el incierto procedimiento que aún persiste en la asignación de los recursos, provoca efectos negativos en el proceso de planeación-programación-presupuestación de las administraciones municipales.<sup>14</sup>

#### **1.5. Reclutamiento del personal municipal.**

No existe un sistema formal de reclutamiento de personal municipal. De acuerdo con la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM). A.C. el servicio civil de carrera se encuentra lejos de ser una realidad plena y efectiva en el ancho espectro que representa la administración pública mexicana. De hecho, podría afirmarse que en el

---

<sup>11</sup> El 29 de diciembre de 1997 se publicó el decreto por el cual se adicionó y reformó la Ley de Coordinación Fiscal –que data de 1978–, introduciéndose el capítulo V que incluye cinco fondos de aportaciones federales, mismo que sustenta las disposiciones del ramo 33.

<sup>12</sup> Cfr. Sánchez Almanza, Adolfo. *Marginación e ingreso en los municipios de México*. UNAM. IIE. Miguel A. Porrúa. México, 2000.

<sup>13</sup> Ídem. p. 178 y ss.

<sup>14</sup> Cfr. Fernando Patrón Sánchez "Recursos Federales transferidos a Municipios. En: 1º Congreso Gobierno Locales: El futuro político de México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM). A.C. Septiembre 1999. <http://iglom.iteso.mx/PDF/fpatron.PDF>

orden federal aún existen muchas áreas que no han sido cubiertas, ni han entrado nunca a una dinámica del servicio civil de carrera. En este sentido, no resulta difícil imaginar los grandes y graves rezagos que privan en la administración pública local, tanto estatal como municipal.

Existen muy pocos municipios fuera de los que son capitales de los estados, que puedan ofrecer un panorama atractivo en relación con sistema formal de reclutamiento del personal. A este problema, como bien lo menciona el IGLOM podemos agregarle la preexistencia y preeminencia de viejas prácticas que aun persisten en nuestra administración pública, como son el compadrazgo, el padrinazgo y el amiguismo, así como la tendencia a utilizar los cargos en la administración pública como "premio" o "cuotas" de grupos políticos.<sup>15</sup>

Ahora bien según datos de la encuesta INDESOL-INEGI, el porcentaje de empleados o funcionarios municipales que cuentan con educación superior es de 48%, 16% tienen sólo primaria, un porcentaje similar secundaria (15%), 7% cursaron una carrera técnica o comercial y 12% cuenta con estudios de preparatoria. Véase tabla 4

Tabla 4  
Titulares de las Unidades administrativas del Ayuntamiento, según último grado de estudios concluido\*

Escolaridad	Completa	Incompleta	Total General	Completa	Incompleta	Total
Primaria	1788	515	2303	13%	4%	16%
Secundaria	1925	152	2077	14%	1%	15%
Técnica o comercial	888	32	920	6%	0%	7%
Preparatoria	1465	174	1639	10%	1%	12%
Universidad	6372	478	6850	45%	3%	48%
Posgrado	308	42	350	2%	0%	2%
Total	12746	1393	14139	90%	10%	100%

Los titulares incluidos en el total general refieren a los puestos de: Secretario, Oficial Mayor o Director Administrativo, Tesorero, Resp. Del área de Serv. Púb. Y des. Urbano, Director de Seguridad Pública, Contralor Municipal, Resp. De la Unidad de Planeación, Resp. De la Unidad de Evaluación, Resp. Del área de Participación Social, Resp. De la Unidad de Personal, otros  
Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI.

Aun cuando los datos anteriores, a primera vista, resultan halagüeños, si nos vamos al detalle, la realidad es muy distinta o al menos preocupante. Por ejemplo, resulta preocupante que sólo el 43% de los tesoreros tienen la licenciatura terminada, siendo éste uno de los puestos más delicados en la administración municipal. Asimismo, resalta igualmente que el 8.13% de los

<sup>15</sup> Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). A.C. Gestión y políticas públicas. Documentos base para el 1er Congreso Gobierno locales: El futuro político de México. Septiembre 1999. En: <http://iglom.iteso.mx/PDF/dctobase3b.PDF>

responsables de seguridad y el 5.87% de los controlares internos de los municipios no cuenten estudios de primaria<sup>16</sup>. (Véase tabla 5).

Tabla 5  
Distribución Relativa de los Titulares de las Unidades Administrativas del Ayuntamiento por Región y Entidad Federativa, según último grado de estudios concluido

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	TITULARES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA	PRIMARIA		SECUNDARIA		TÉCNICA O COMERCIAL		PREPARATORIA		UNIVERSIDAD		POSTGRADO		SIN EDUCACIÓN FORMAL
		SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	
	<b>T O T A L</b>													
SECRETARIO	2,404	7.82	2.12	16.26	1.29	7.53	0.54	10.57	2	44.18	4.33	2.75	0.54	0.08
OFICIAL MAYOR O DIRECTOR ADMINISTRATIVO	1,031	12.03	1.94	13.19	1.07	7.18	0.10	12.22	1.55	42.77	4.66	2.52	0.19	0.58
TESORERO	2,422	13.91	3.96	11.97	1.28	8.59	0.21	9.21	1.4	43.77	2.89	2.23	0.41	0.17
RESP. DEL ÁREA DE SERV. PÚB. Y DES. URBANO	1,783	11.33	3.81	10.54	0.73	3.48	0.17	7.40	0.84	56.87	2.58	1.68	0.17	0.39
DIRECTOR DE SEGURIDAD PÚBLICA	2,078	27.19	8.13	25.51	2.02	3.08	0.24	13.33	1.25	15.59	1.97	0.63	0.05	1.01
CONTRALOR MUNICIPAL	1,345	14.20	5.87	8.92	0.67	5.43	0.22	7.29	0.59	51.60	2.90	1.78	0.30	0.22
RESP. DE LA UNIDAD DE PLANEACIÓN	637	3.14	0.78	4.87	0.31	4.40	0.00	6.59	0.47	70.33	3.61	4.87	0.47	0.16
RESP. DE LA UNIDAD DE EVALUACIÓN	301	5.32	0.33	5.65	0.33	6.98	0.00	10.30	0	61.79	4.32	4.65	0.33	0.00
RESP. DEL ÁREA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	800	6.75	0.63	10.50	0.38	7.75	0.13	14.13	1.38	50.88	4.75	2.13	0.38	0.25
RESP. DE LA UNIDAD DE PERSONAL	607	4.45	1.15	9.23	0.49	8.40	0.00	14.00	0.99	53.54	4.78	2.47	0.33	0.16
OTROS	781	8.19	1.79	10.50	0.77	8.19	0.13	10.76	0.9	52.62	3.46	2.30	0.00	0.38

Fuente: Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL-INEGI

Por último, es importante mencionar que las unidades administrativas mencionadas anteriormente, se refieren a un *tipo ideal* que es recomendable que cubran los gobiernos locales, de aquí que el número total de titulares de dichas unidades, con excepción de los puestos de Secretario, Tesorero y Director de Seguridad Pública, muchas de la veces no se corresponden con relación al número total de municipios encuestados (2427). Según investigaciones recientes, en teoría, se puede decir, que el *tipo ideal administrativo de los municipios* está en relación con el tamaño y desarrollo del mismo. Esto es, que ante más población y

<sup>16</sup> García del Castillo, Rodolfo y Rivera Navarro, Gerardo. "La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo" en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). México, 2002. pp. 115-145.

mejores niveles de bienestar, mayor posibilidad (necesidad) de cubrir áreas tradicionales y nuevas en la práctica de la gestión.<sup>17</sup>

### **1.6. Elección y período de gobierno de los Presidentes Municipales.**

El Presidente Municipal es elegido por votación popular directa. Su mandato dura tres años y no pueden ser electos para el período inmediato.

Al respecto, existen una serie de actores, asociaciones políticas que han pronuncia al respecto de hacer modificaciones a la ley para que se permita la reelección de las autoridades municipales. La propuestas o iniciativas sobre este aspecto plantean que con ello podría profesionalizarse de la administración municipal; se daría una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública, así como una relación más estrecha entre gobernantes y gobernados. No obstante, igualmente existen voces en contra de esta iniciativa, argumentando la enquistación de algunos grupos en el poder político y la amenaza de cacicazgos regionales.<sup>18</sup>

### **1.7. Síndicos y Regidores: elección, facultades y características.**

Como ya se ha mencionado, el Ayuntamiento está conformado por un presidente Municipal y el por un número determinado de Síndicos y Regidores.

El síndico es parte integrante del ayuntamiento, tiene voz y voto en las decisiones que este adopte y le corresponde procurar, defender y promover los intereses del municipio, representar jurídicamente al ayuntamiento en asuntos judiciales, realizar la vigilancia de las finanzas públicas y ejercer funciones de Ministerio Público, entre otras facultades.

Los regidores forman parte del Ayuntamiento y también gozan de voz y voto en sus decisiones; a ellos corresponde vigilar el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento, proponer el mejoramiento de los ramos que el mismo les encomiende y proponer acciones para el correcto funcionamiento de los servicios públicos, principalmente.

---

<sup>17</sup> Ídem. p. 137.

<sup>18</sup> Cfr. Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. *Boletín No. 1639*. Boletines del 25 de febrero de 2003. México. [http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/boltn\\_250203.htm](http://comunicacion.diputados.gob.mx/boletines/boltn_250203.htm)

Tanto los síndicos como los regidores tienen derecho a solicitar la información que requieran a los titulares de las diversas dependencias de la administración pública municipal y éstos están obligados a proporcionárselas. No existe una relación de jerarquía entre ellos, la distinción está en la naturaleza de las atribuciones que la ley les asigna.<sup>19</sup>

Los Regidores y Síndicos, normalmente son más de uno y su número depende de las legislaciones estatales. Ambos son electos vía votación popular directa, aunque en el caso de la elección de los síndicos, como la del propio Presidente Municipal, se rigen por el principio de mayoría relativa y, en la de los Regidores, el principio rector es el de representación proporcional. Su duración en el cargo es de tres años.<sup>20</sup>

### Síndicos y Regidores por género.

Según datos de la Encuesta *Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, de los 17, 305 Regidores en funciones en al año 2000, sólo 2,705, son mujeres, lo cual representa apenas el 15%. Asimismo, del 100% de los Síndicos, únicamente el 6.35% (es decir 174 de 2742) está representado por mujeres (véase tabla 6).

Tabla 6  
Número de regidores y síndicos que integran el Ayuntamiento por región según puesto y género.

NUMERO DE MUNICIPIOS 2427	PUESTO Y GÉNERO		
	T O T A L		
	T O T A L	HOMBRES	MUJERES
ABSOLUTO	20,047	17,168	2,879
RELATIVO	100.00	85.64	14.36
REGIDORES			
NUMERO DE MUNICIPIOS 2427	T O T A L	HOMBRES	MUJERES
ABSOLUTO	17,305	14,600	2,705
RELATIVO	100.00	84.37	15.63
SINDICOS			
NUMERO DE MUNICIPIOS 2427	T O T A L	HOMBRES	MUJERES
ABSOLUTO	2,742	2,568	174
RELATIVO	100.00	93.65	6.35

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

<sup>19</sup> *Guía del Marco Jurídico Municipal*. op. cit. p. 15 y ss.

<sup>20</sup> *Idem*.



## 1.8. Municipios que cuentan con programas aprobados por el cabildo.

La proporción de municipios que cuentan con plan de desarrollado aprobado por el Cabildo, en promedio, es de 72.56% (ver tabla 7). No obstante, conviene subrayar que este dato no señala forzosamente la presencia de cierta práctica o costumbre democrática, pues el funcionamiento de este órgano de representación política en México está atravesado por una serie de vicios y pericias autoritarias.<sup>21</sup>

Tabla 7  
Municipios que cuentan con programas aprobados por el cabildo

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	CUENTAN CON PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL			
		S I		N O	
		ABSOLUTO	RELATIVO	ABSOLUTO	RELATIVO
T O T A L	2,427	1,761	72.56	666	27.44

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

## 1.9. Asociaciones de gobierno locales.

Según el artículo 15 constitucional, los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. No obstante, a decir de los estudiosos, ello no implica que constitucionalmente esté reconocido el derecho jurídico de los gobiernos locales para formar *asociaciones nacionales* para la promoción del desarrollo, la cultura, la defensa y promoción de sus intereses comunes o con el objeto de proveer de ciertos servicios a sus miembros, así como la obligatoriedad de los otros ámbitos de gobierno, para consultar a las asociaciones de Gobiernos Locales, respecto de la aprobación de las legislaciones que afecten a los municipios.

Pero, a pesar de lo anterior en México, existen principalmente tres asociaciones de carácter nacional y otras tantas de tipo internacional.

### Asociaciones nacionales:

La Asociación de Municipios de México (AMMAC), es una Asociación Civil que cuenta con asociados emanados de todos los Partidos Políticos Nacionales, en los que, según su datos, habita más del 47% de la población nacional. Junto con Chile y Ecuador, representa a Latinoamérica ante el Comité Ejecutivo Mundial de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA por sus siglas en Inglés).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cfr. *Foros regionales: Participación Ciudadan. op. cit.*

<sup>22</sup> <http://www.ammac.org.mx/Principal-ammac.htm>

La Asociación de Autoridades Locales de México, Asociación Civil (AALMAC), constituida el 30 de octubre de 1997, es una organización representativa de los gobiernos locales emanados de las filas del PRD, que tiene como objetivo el intercambio, la reflexión, la capacitación y el fortalecimiento de la gestión de gobierno, así como la defensa y representación de los intereses municipales democráticos.<sup>23</sup>

La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM) es una asociación civil que tiene por objetivos trabajar en favor del municipalismo en México; impulsar la modernización institucional, jurídica, hacendaria, política y administrativa de los ayuntamientos, así como promover el desarrollo económico de los municipios y las regiones del país. Según datos de la FENAMM, actualmente agrupa a 1,716 municipios (71% del total de los que hoy existen en el país).<sup>24</sup>

### **Asociaciones internacionales:**

International City/County Management Association (ICMA), es una organización gremial comprometida con el mejoramiento de los gobiernos locales a través del fortalecimiento profesional de la estructura y el funcionamiento gubernamental. Desde 1997 desarrolla en nuestro país el programa "U.S. -México Partnership for Municipal Development". Este proyecto incluye el desarrollo de modelos para la medición del desempeño y la institucionalidad municipal; la disseminación de buenas prácticas, el impulso a la transparencia gubernamental y la difusión de esquemas anticorrupción para entidades locales.

### **Dimensión 2: Apoyo al proceso de descentralización.**

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la actual administración ha puesto en marcha el Programa Especial para un Auténtico Federalismo (2002-2006), con el propósito de alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

- Impulsar la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la Federación a los gobiernos locales de forma asimétrica y gradual, a fin de construir una coherente arquitectura de gobiernos con base en la descentralización política, la reestructuración territorial de la administración pública y la definición clara de competencias gubernamentales.
- Fortalecer a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios en sus capacidades de gestión pública, mediante un esquema integral de profesionalización y capacitación que apoye la descentralización, potencie la calidad de la administración, fomente la rendición de cuentas y abra causas a la participación ciudadana.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> <http://www.aalmac.org.mx/aalmac.htm>

<sup>24</sup> <http://148.233.175.237:8081/centro.html>

<sup>25</sup> *Programa Especial para un Auténtico Federalismo*. Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2002. México. p. 61

A tres años de la actual administración, y a uno de la aplicación de este nuevo programa, podría afirmarse que los resultados no son del todo alentadores. Efectivamente, se han continuado con los esfuerzos para el apoyo de procesos descentralizadores, pero hasta el momento estos se han visto limitados a la transferencia de recursos y responsabilidades, soslayando las respectivas y consecuentes reformas políticas estructurales que conduzcan a buen término los esfuerzos del "auténtico Federalismo". Al respecto, conviene subrayarlo, los alcances y limitaciones de las presentes políticas gubernamentales no sólo han sido producto de entropía de las autoridades en turno, sino del mismo desorden imperante en los propios actores políticos que hasta el momento difícilmente han llegado a consensuar una agenda política.

Sin embargo, sin bien es cierto que no se han logrado alcanzar de forma integral los objetivos de la descentralización política, se puede decir que se ha continuado con esfuerzos de descentralización administrativa y financiera iniciadas desde 1998 a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. En particular, la actual administración gubernamental ha continuado con los trabajos de:

- Transferencia de facultades y recursos a los estados para prestar servicios de salud y educación.
- Incremento de los recursos presupuestales a estados y municipios
- Coordinación con los estados la operación de programas federales
- Fomento de una mayor transparencia en el monto asignado a los programas y en sus reglas de operación
- Establecimiento de convenios entre los estados y algunas secretarías para la operación directa de ciertos programas que no impliquen la transferencia de partidas presupuestales.<sup>26</sup>

Pero, como ya se ha mencionado, la operación de un proceso amplio de descentralización ha sido limitada por la falta de acciones concretas que permitan la instauración de un efectivo sistema federalista, es decir, la real distribución del poder público y la devolución de la toma de decisiones a los estados y municipios, ya que hasta el momento, el proceso de descentralización continua siendo un proyecto concebido y ejecutado desde el centro, con escasa participación de los estados y los municipios en el diseño y operación de los programas sociales; ausencia de espacios deliberativos que tomen en cuenta la opinión de los municipios en la

---

<sup>26</sup> Cfr. Acosta, Octavio. op. cit. p. 38 Véase también: Rodríguez Gómez, Katya. "La descentralización del gasto social destinado a la construcción de infraestructura básica y su repercusión en la gestión municipal en México" En: En: 1º Congreso Gobierno locales: El futuro político de México. Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. (IGLOM). A.C. Septiembre 1999. <http://iglom.iteso.mx/PDF/krodriguez.PDF>

definición de los presupuestos y programas nacionales; falta de capacitación administrativa en ámbito local para la operación y administración directa de programas y servicios específicos y, en general, inexistencia de una cultura federalista y solidaria por parte de los distintos actores involucrados (federación, estados y municipios).<sup>27</sup>

### **Dimensión 3: Participación Ciudadana en los Gobiernos Locales.**

De acuerdo con las disposiciones constitucionales al respecto de planeación democrática del desarrollo<sup>28</sup> y las leyes orgánicas municipales de los estados, formalmente existen una serie de canales e instrumentos (institucionales) para integrar y promover los procesos de participación ciudadana en la conformación, diseño y aplicación de las políticas públicas. Los Comités de Planeación del Desarrollo (COPLADE) y los Comités de Planeación Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN), dentro de los ámbitos estatal y municipal respectivamente, son instancias de coordinación, formulación, instrumentación, evaluación y promoción de plan (estatal y/o municipal) de desarrollo, promovidas por las autoridades locales. Su institucionalización, esto es definición y reglamentación específica depende de cada una de las entidades federadas correspondientes, es decir, no existe una ley específica o tipo que regule y garantice su funcionamiento. No obstante, como ya se mencionó anteriormente son los órganos, en lo que teóricamente está contemplada la participación (nominal) de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo.<sup>29</sup>

Sin embargo, en realidad dichos organismos, ya sea por su propio diseño institucional –los COPLADEM y los COPLADEMUN, son organismos presididos por las autoridades gubernamentales–, o porque simplemente las actividades de planeación tienen una alta dosis de provisionalidad, normalmente se encuentran reducidos a instancias de representación formal, establecidas en leyes y reglamentos, pero sin ninguna actividad participativa auténtica y autónoma.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Cfr. *Foros Regionales: Participación Ciudadana, Gestión Pública Local, Descentralización*. "Conclusiones" Alianza Cívica. ICMA. México, 2003, pp. 47-50.

<sup>28</sup> Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

<sup>29</sup> Existen también otro conjunto de instrumentos o vías de participación ciudadana más o menos explícitos en las diversas reglamentaciones municipales (consejos de participación, juntas de vecinos, comités de obra, consejos delegacionales, etc.), aunque dichas formas se encuentran aún más acotadas a la gestión comunitaria de la obra pública municipal –caminos, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura, comunitaria, etc.– Cfr. *La participación ciudadana en la gestión pública municipal*. Serie: Los eslabones de la democracia, No. 4. Instituto Federal Electoral (IFE). México, 2000. p. 16

<sup>30</sup> De acuerdo con Reynaldo Castro, en la mayoría de dichos comités los Presidentes Municipales o los funcionarios estatales o federales imponen a sus incondicionales para que participen en éstos para velar por sus

Una primera aproximación a la realidad operativa de estos organismos, de los COPLADEMUN principalmente, puede hacerse retomando los datos de la Encuesta Nacional para el Desarrollo Institucional Municipal. Según dicha fuente, en general, la existencia de los COPLADEMUN no es proporcional al número de municipios (véase tabla 8). De acuerdo con estos mismos datos, los estados que más COPLADEMUN reportaron fueron Puebla 204 de un total de 217 municipios, Chiapas con 110 de 118 municipios, Jalisco con 116 de 124 municipios, Baja California con 5 de 5 municipios y Baja California Norte también con 5 de 5 municipios. Por el contrario, Oaxaca (32 de 570 municipios), Veracruz (19 de 210 municipios) Yucatán (38 de 106 municipios) son algunos de los estados que informaron contar con menor número de COPLADEMUN en relación con sus números de municipios.<sup>31</sup>

**Tabla 8**  
Proporción de organismos de participación ciudadana con respecto al número total de municipios

REGIÓN Y ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE MUNICIPIOS	TIPO DE ORGANISMO		
		COPLADEMUN	CONSEJOS CIUDADANOS	ORGANIZACIONES VECINALES O DE OBRA
ABSOLUTOS	2,427	1,157	751	1,005
RELATIVOS		47.67	30.94	41.41

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Como se puede observar, hasta el momento resulta muy relevante impulsar el reconocimiento y relevancia de la planeación, destacando además la responsabilidad gubernamental de implementarla y el derecho ciudadano a intervenir en ella.

### 3.1. Instancias de Participación ciudadana:

Según la apreciación de los especialistas y los entrevistados de OCS, es evidente que durante los últimos años del milenio pasado la presencia de las organizaciones ciudadanas en el ámbito local ha aumentado notablemente. Mientras que hasta 1995 las formas de organización social que predominaban en los municipios eran los comités de solidaridad (31.94%) y las organizaciones de faena, tequio y fajina (22.93%) –figuras

---

intereses y en muchos de los casos ni siquiera se reúnen para evaluar y dar seguimiento a obras públicas. Cfr. Castro, Reynaldo. *Transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde los municipios, para consolidar la gobernabilidad democrática*. Ediciones Luciana. México 2001. p. 39

<sup>31</sup> Cfr. Ziccardi, Alicia. "La participación ciudadana en la gestión Municipal" en: *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede México). México, 2002. p. 57

organizativas promovidas por el Programa Nacional de Solidaridad, vigente durante los sexenios de Salinas y Zedillo–, actualmente se observa un decido fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas y civiles en los asuntos y aspectos básicos de la vida municipal (véase tabla 9 ).<sup>32</sup>

**Tabla 9**  
Número de organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio

TIPO DE ORGANIZACIÓN	ABSOLUTO 2000	RELATIVO 2000	ABSOLUTO 1995	RELATIVO 1995
COPLADEMUN	1,157	17.49		
CONSEJOS CIUDADANOS	751	11.35	462	7.47
ORGANIZACIONES VECINALES O DE OBRA	1,005	15.19	457	7.38
ORGANIZACIONES CIUDADANAS, CIVILES Y COMUNITARIAS	2,325	35.15	1,114	18.00
ORGANIZACIONES GREMIALES Y CLUBS DE SERVICIO	449	6.79		
ORGANIZACIONES RELIGIOSAS	840	12.7	760	12.28
FAENA, TEQUIO Y FAJINA			1,419	22.93
COMITÉS DE SOLIDARIDAD			1,977	31.94
OTRAS	88	1.33		
TOTAL	6,615	100	6,189	100
NÚMERO DE MUNICIPIOS	2,427		2,395	

Nota: Los porcentajes se refieren a la proporción respecto al total de organizaciones o agrupaciones  
Fuente: *Perfil del Municipio en México*. INEGI – Centro Nacional de Desarrollo Municipal (SEGOB) 1995. y *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

De hecho, según datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, en el 2000, las organizaciones ciudadanas, civiles y comunitarias son las más frecuentes en el municipio (35.15%). Es igualmente relevante el aumento que este tenor han tenido los organismos institucionales como los consejos ciudadanos y las organizaciones vecinales o de obra. Ambas, crecieron en una proporción superior al 80% (véase tabla 9)<sup>33</sup>

2) De acuerdo, con los entrevistados, sin duda, en los últimos años se han incrementado los esfuerzos gubernamentales en relación con las prácticas de rendición de cuentas y/o difusión de información sobre la gestión

<sup>32</sup> Cfr. Herraste Aguirre, Ma. Luisa. "Del rechazo a los gobiernos al deseo de ser gobierno con desafíos éticos y políticos" En: Memoria del encuentro, *La relación de Organizaciones Civiles y Gobiernos Locales*. Oaxaca, Oaxaca, México, 11 y 12 de Octubre, 2001. pp. 11-13.

<sup>33</sup> Cfr. Ziccardi, op. cit. p. 55

municipal. Sin embargo, su manifestación aún no es una práctica que se encuentre extendida por todos los municipios. Por el contrario, aún persisten ciertas actitudes y costumbres autoritarias por parte de los actores gubernamentales en contra de la transparencia y acceso libre de los ciudadanos a la información.<sup>34</sup>

Sin embargo, si tomamos por ejemplo los medios de difusión más utilizados por las autoridades municipales para difundir información sobre montos, obras y acciones municipales del Fondo de Infraestructura Social Municipal, encontramos que el medio al que más se recurren son las asambleas comunitarias y/o periódicos murales en el edificio del municipio y autoridades auxiliares. Si bien podría calificarse de óptimo dicho ejercicio de difusión, conviene subrayar que las asambleas comunitarias y los periódicos murales, en realidad son medios de comunicación bastante restringidos. En decir, el total de participantes que acude a una asamblea, no es precisamente (ni forzosamente) la población que debería ser convocada para decidir sobre el destino y las prioridades en la asignación y aplicación de recursos. En cuanto al periódico mural, éste queda limitado a las personas que acuden a las oficinas municipales.

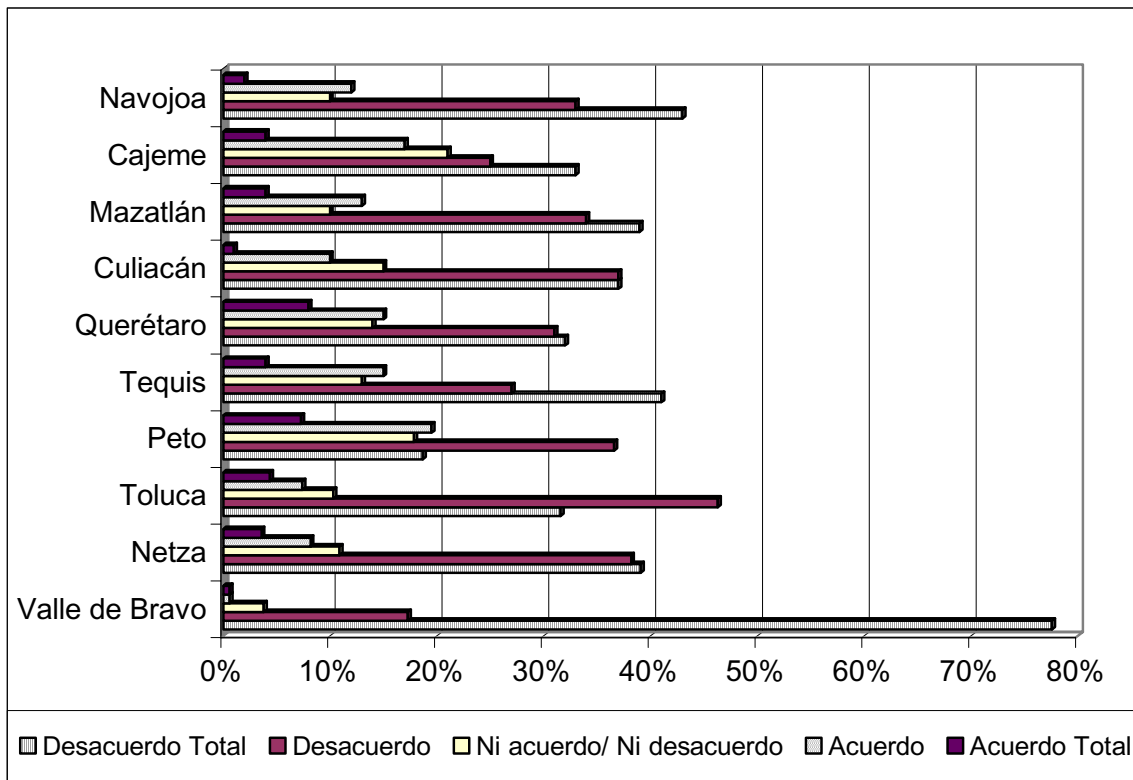
Quizá por ello, en la percepción de los ciudadanos, el acceso a la información gubernamental no es una práctica por la que se distinguen las autoridades municipales. Según datos de los ejercicios de vigilancia ciudadana realizados por Alianza Cívica en distintos municipios (octubre 2002 y octubre 2003), los ciudadanos, en su mayoría se manifiestan en desacuerdo total y desacuerdo en torno a la forma, contenido y tiempos mediante los cuales las autoridades municipales comunican o difunden información acerca de los asuntos públicos del municipio. (Véase gráfica2).<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Cfr. *Participación ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales: Experiencias de Coahuila, Yucatán y Estado de México*. Alianza Cívica. Red Interamericana para la Democracia. México, 2003

<sup>35</sup> Ídem. p. 54. Para el caso del ejercicio realizado en octubre del 2003, consultar el reporte "Participación Ciudadana en la vigilancia de gobiernos locales: Experiencias de Sinaloa, Sonora y Querétaro". Alianza Cívica, 2004. Documento. En ambos ejercicios, a los ciudadanos se les preguntó su opinión sobre las siguientes afirmaciones: 1) Las autoridades municipales informan claramente a la población sobre los ingresos que recibe el Ayuntamiento; 2) Las autoridades municipales informan periódicamente a la población sobre las obras que se van a realizar; 3) Las autoridades municipales informan periódicamente a la población sobre el dinero que se gasta en las obras; 4) Las autoridades del Ayuntamiento informan a la población sobre el monto de sus sueldos?. Cfr. *Guía para la Participación Ciudadana en la vigilancia de los gobiernos locales*. Alianza Cívica. Fundar. México 2002.

Grafica 2  
Percepción ciudadana en torno a la actuación gubernamental sobre la difusión y acceso a la información pública.



Fuente: *Participación Ciudadana en la Vigilancia de los Gobiernos Locales*. Alianza Cívica

Como se puede observar, en términos generales se puede decir que se cumple de manera muy limitada con uno de los prerequisites básicos para promover la participación ciudadana, esto es, con el suministro de información a la ciudadanía.

3) En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de servicios públicos y la cogestión de proyectos de desarrollo local no existe información precisa que permita distinguir claramente entre uno y otro tipo de mecanismos, sin embargo, vale la pena subrayar que existen una serie de experiencias, impulsadas desde la sociedad civil o desde el ámbito gubernamental, dirigidas a favorecer una lógica de



correspondencia y coordinación de esfuerzos entre ciudadanía y autoridades gubernamentales para la consecución y aplicación eficiente de las políticas y servicios públicos dirigidos a la comunidad. Un ejemplo de ello, lo constituyen los distintos programas inscritos en el *Premio Gobierno y Gestión Local*<sup>36</sup>, en donde uno de los criterios para su presentación y valoración es el grado de involucramiento e incidencia de la ciudadanía en el diseño, aplicación y evaluación de los mismos. De acuerdo con este concurso, en los dos años que se ha celebrado se han presentado un total de 830 programas de distintos municipios para ser evaluados. (véase tabla 10).

Tabla 10  
Total de programas presentados: Premio Gobierno y Gestión Local. Edición 2001 y 2002

Clasificación	Total 2001	%	Total 2002	%
Conservación Ecológica	41	8.69	36	10.06
Desarrollo Municipal	45	9.53	47	13.13
Educación	35	7.42	21	5.87
Infraestructura Municipal	66	13.98	36	10.06
Modernización Administrativa	36	7.63	45	12.57
Modernización Financiera	20	4.24	17	4.75
Participación Ciudadana	73	15.47	29	8.1
Planeación Urbana	14	2.97	8	2.23
Política Social	28	5.93	63	17.6
Salud Pública	35	7.42	17	4.75
Seguridad Pública	37	7.84	18	5.03
Servicios Públicos	42	8.9	21	5.87

Fuente: Premio Gobierno y Gestión Local Edición. Edición 2002. CIDE

Desde una perspectiva más cualitativa, las organizaciones civiles consideran que si bien vale la pena reconocer los distintos esfuerzos que se están gestando desde el ámbito gubernamental para incluir a la comunidad en la gestión de servicios públicos y proyectos de desarrollo locales (implantación de programas de transparencia para la gestión gubernamental, programas de gobierno asentados en políticas de desarrollo social, proyectos de planeación estatal basados en consultas ciudadanas, presupuestos participativos, contralorías ciudadanas y programas de libre acceso a la información de la gestión pública), no se puede afirmar, categóricamente, que la ciudadanía forme parte o al menos participe orgánicamente en las decisiones públicas del municipio.

<sup>36</sup> El premio de Gestión y Gobierno local es un proyecto impulsado por distintas instituciones académicas con la coordinación del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE) y el apoyo económico de la Fundación Ford. Cfr. *Prácticas municipales exitosas*. Tomo II Premio Gobierno y Gestión Local Edición. Edición 2002. CIDE. Fundación Ford. Instituto Nacional de Desarrollo Social. México, 2002.

Con estas experiencias desarrolladas por las autoridades municipales, ciertamente, se pretende que el ciudadano y las organizaciones sociales se sientan más involucrados, sin embargo, si se revisan más detenidamente cada uno de estos programas se puede observar lo siguiente:

1. La participación de la ciudadanía, en muchos de los casos, no rebasa un nivel consultivo y/o informativo.
2. En cualesquiera de las experiencias sólo tienen cabida los actores (llámese promotores, consejeros, comités) organizados desde el ámbito gubernamental.
3. Sólo se procesan las demandas o peticiones formuladas en los espacios y tiempos institucionales.<sup>37</sup>

### 3.2. Instancias de Participación ciudadana disponibles;

En términos generales se puede decir que los municipios no cuentan con medios electrónicos (web y correo electrónico) para brindar un servicio de acceso a información gubernamental (véase tabal 11)

Tabla 11  
Número de municipios que cuentan con correo electrónico y con página web

NÚMERO DE MUNICIPIOS	CORREO ELECTRONICO			
	SI ABSOLUTO	RELATIVO	NO ABSOLUTO	RELATIVO
2427	89	3.67	2338	96.33
	PÁGINA WEB			
	SI ABSOLUTO	RELATIVO	NO ABSOLUTO	RELATIVO
	26	1.07	2401	98.93

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Por otra parte, si bien es cierto que existen algunas experiencias de consulta temática, así como ciertos procesos participativos en donde se involucran a grupos de la sociedad civil en el desarrollo de programas o proyectos de índole social y/o pública, como ya se ha documentado arriba, su expresión no es una práctica generalizada.

No obstante, de acuerdo con datos del INEGI-INDESOL, en opinión de los presidentes municipales existe una percepción positiva en cuanto a los procesos de participación ciudadana en los asuntos del municipio. 41.12% de los encuestados considera que los ciudadanos participan muy ampliamente en las actividades que realiza el ayuntamiento y, aun

<sup>37</sup> *Foros regionales: Participación Ciudadana*, op. cit. p.47

cuando 49.44% plateó que ésta participación es poca, sólo el 2.55% apunta que nunca participa o que dificultan las actividades (véase tabla 12).

**Tabla 12**  
Opinión de los presidentes municipales por región y entidad federativa, según forma de participación

NÚMERO DE MUNICIPIOS	2,427	
PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO	ABSOLUTOS	RELATIVOS
AMPLIAMENTE	998	41.12
MUY POCO	1,200	49.44
LA MAYORÍA DE LAS VECES DIFICULTAN LAS ACTIVIDADES	67	2.76
ALGUNAS VECES DIFICULTAN LAS ACTIVIDADES	100	4.12
NO PARTICIPAN	62	2.55

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

Opinión contratante con la respuesta que estas mismas autoridades dan cuándo indican los aspectos más problemáticos de los municipios. Es decir, al menos pare el 25.71% una de las tres cuestiones más problemáticas del municipio es la misma participación ciudadana (véase tabla 13).

**Tabla 13**  
Aspectos más problemáticos que se presentan en el Municipio

TIPO DE PROBLEMÁTICA	
LA SEGURIDAD PÚBLICA	18.38
LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	15.62
LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	25.71
PERFIL Y GRADO DE CAPACITACION QUE TIENE EL PERSONAL DEL MUNICIPIO	5.77
LIMITACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS	56.86
OTROS	1.77

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

### 3.3. Influencia de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio

De acuerdo con los especialistas entrevistados de la OSC, la influencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio es bastante menor. Ciertamente, existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con poco poder de decisión. Las instancias de participación abiertas son principalmente como espacios institucionales de información y rara vez se convierten en instancias de discusión y deliberación.

Esta opinión es acorde con la posición institucional que en la práctica se tiene sobre los procesos de participación ciudadana. Por ejemplo, según datos de Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, el espacio principal en donde se deciden el destino de los recursos de Fondo para la creación de Infraestructura Social Municipal (FISM) es el cabildo u otras instancias oficiales. Es decir, en órganos en los que no participan directamente los ciudadanos sino, en el mejor de los casos, sus representantes y, en el peor, ni siquiera éstos<sup>38</sup> (Véase tabla 14).

Tabla 14  
Instancias que participan en la definición del destino del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)

Instancias de decisión	Absoluto	Relativo
Cabildo	1799	74.12
COPLADEMUN	1124	46.31
Consejo de Desarrollo Municipal	1263	52.04
Comisiones y/o comités comunitarios	912	37.58
Consultores externos	63	2.60
Instituciones estatales y/o federales	373	15.37
Otros	42	1.73

Fuente: *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000. INDESOL-INEGI

## PRINCIPALES RESULTADOS

- En materia de descentralización se ha mantenido la política de dotar de mayores recursos presupuestales a los municipios, pero continúa pendiente la reforma política de Estado que dote de mayores facultades y atribuciones a las autoridades municipales en la promoción, definición de sus políticas públicas.

---

<sup>38</sup> Ziccardi, op. cit. p. 59.

- No existe entre los actores políticos un acuerdo nacional consensuado para la redistribución de facultades, competencias y recursos a los gobiernos locales, es decir para una reforma del estado.
- Los programas federales son diseñados y con frecuencia operados sin la participación de estados ni de los municipios.
- Los municipios no cuentan con una instancia que asegure que su opinión sea tomada en cuenta para definir los presupuestos y los programas nacionales.
- Los gobiernos locales no cuentan con las capacidades necesarias (técnicas, administrativas, organizacionales) para la operación directa de muchos programas y servicios.
- Aun cuando existen una serie de canales institucionales para la promoción de la participación ciudadana en el ámbito local, no existe un respaldo constitucional explícito para que los ciudadanos participen e incidan en el diseño y vigilancia de las políticas públicas en todos los órdenes de gobierno.
- La ciudadanía no cuenta con los espacios ni los instrumentos para controlar efectivamente el quehacer de sus gobiernos.
- A pesar de la existencia de una mayor presencia de la sociedad civil y aumento de los procesos de participación ciudadana en la gestión de servicios y desarrollo de proyectos sociales en el ámbito local, los instrumentos y mecanismos institucionales utilizados para la canalización de las demandas e intereses de la ciudadanía son muy limitados. Son exclusivamente consultivos y con muy poco margen de incidencia.

## **PROPUESTAS Y TAREAS PENDIENTES**

- Insistir en fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de las comunidades.
- Promover e impulsar los procesos de descentralización como un proyecto para institucionalización de los procesos democráticos, la

autonomía local y promoción del desarrollo y fortaleciendo de la participación ciudadana.

- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.
- Establecimiento de un sistema integral de profesionalización municipal bajo criterios uniformes entre las distintas agencias gubernamentales involucradas, basados en diagnósticos de requerimientos y definición de competencias.
- Impulsar el reconocimiento y relevancia de la planeación, destacando además la responsabilidad gubernamental de implementarla y el derecho ciudadano a intervenir en ella.
- Promover y fortalecer las asociaciones ciudadanas y municipales
- Fortalecimiento y valoración de los espacios locales (ayuntamiento) como lugares naturales de encuentro de todas las posibilidades del quehacer colectivo y, como espacios de aprendizaje democrático orientados a la proscripción de los resabios de cultura autoritaria legada por la tradición estado-centrista.
- Reconocimiento de los actores y organizaciones locales como interlocutores legítimos capaces de traducir las diversas demandas sociales en el terreno de lo político
- Participar en los proceso de diseño de los planes y políticas publicas y vigilar su cumplimiento
- Profesionalizar las administraciones locales y las actores de la sociedad civil para el ejercicio coresponsable del quehacer público local.
- Institucionalizar los mecanismos de participación ciudadana
- Promover, consensuar y defender iniciativas para la "Reforma del Estado"

## Anexo 1

### Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec

#### Entrevistas realizadas

#### Reforma al Poder Judicial y Acceso a la Justicia

Organización	Entrevistas
FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación	Lic. José López Atienso
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos	Mtra. Marcela Talamas
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"	Lic. Edgar Cortés Morales Mtra. Alejandra Aquino
Asociación Nacional de Abogados Democráticos	Lic. Ernestina Godoy

#### Derecho al libre acceso a la información /Libertad de Expresión

Organización	Entrevistas
Libertad de Información México A.C.	Issa Luna (2)
Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (CIMAC)	Sara Lovera (1) Lucía Lagunes (1)
Comisión de Comunicaciones y Transportes. Senado de la República	Senador Javier Corral (2)
Academia Mexicana de Derechos Humanos	Balbina Flores (2)
Centro Nacional de Comunicación Social	Eréndira Cruz Villegas

#### Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Descentralización

Organización	Entrevistas
LOCALIS Especialistas en Desarrollo Local	Flavio Lazos
International City/County Management Association (ICMA)	Octavio Chávez
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	Octavio Acosta
Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM)	Carlos Rodríguez
Alianza Cívica. A.C.	Mario Rivera

**Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Descentralización  
Municipios Participantes**

Presidente Municipal de Monterrey, N.L.	Lic. Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Presidente Municipal de San Pedro Garza García, N.L.	Ing. Gerardo Garza Sada
Presidente Municipal de Guadalupe, N.L.	Ing. Pedro Garza Treviño
Presidente Municipal de Tzicatlacoyan, Puebla	C. Justino González Pérez
Presidente Municipal de El Limón, Jalisco	C. José Guadalupe Corona Chávez



## Anexo (2)

Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec

Muestra de las OCS seleccionadas para el tema de el tema Sociedad Civil y Participación Ciudadana

FOCO TEMÁTICO	Redes de Organizaciones de Promoción y Desarrollo	Organizaciones de Promoción y Desarrollo que no participan en redes	Organizaciones Filantrópicas
Productivas o apoyo técnico	Enlace Comunicación y Capacitación Cuauhtemóc López		Fundación para la equidad APIS Adriana García Cruz
Temas sociales: pobreza, género, etc.	Deca Equipo Pueblo Laura Becerra Areli Sandoval  Espiral Laura Sarvide Elia Villanueva  Academia Mexicana de Derechos Humanos Gloria Ramírez  Servicios de Asesoría Para la Paz Dolores González  Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos Ana Salazar		Cáritas Arquidiócesis de México, I.A.P. Fernando Pliego  Fundación Porvenir Maria de Lourdes Gómez Aguirre

Muestra de las OCS seleccionadas para el tema de el tema Sociedad Civil y Participación Ciudadana

FOCO TEMÁTICO	Redes de Organizaciones de Promoción y Desarrollo	Organizaciones de Promoción y Desarrollo que no participan en redes	Organizaciones Filantrópicas
Participación y ciudadanía	<p>Alianza Cívica A.C. Silvia Alonso Félix</p> <p>Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia Margarita Argot</p> <p>Movimiento Ciudadano por la Democracia MCD. Isaura Bono</p>		<p>Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI Jorge Villalobos</p>
Cuestiones étnicas y multiculturalidad	<p>Sociedad de Solidaridad Social "Maseualsiuamej Misenyolchicaunij</p> <p>Sara Raquel Baltazar</p>		