



Estrategia Nacional
de Cultura Cívica 2017-2023

Consejero Presidente

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales

Lic. Enrique Andrade González

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera

Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno

Dr. Ciro Murayama Rendón

Dr. Benito Nacif Hernández

Dr. José Roberto Ruiz Saldaña

Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles

Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez

Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo

Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General

C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Director de Educación Cívica y Participación Ciudadana

Dr. Héctor Rafael Arámbula Quiñones

**Comité de Expertos en Materia
de Educación Cívica**

Dr. Roberto Javier Gutiérrez López

Dr. Mauricio Merino Huerta

Dra. Lourdes Morales Canales

Dra. María Fernanda Somuano Ventura

Dr. Francisco Valdés Ugalde

**Coordinación editorial
y cuidado de la edición**

Alberto Nava y Bárbara Lara Ramírez

La Hoja en Blanco

**Diseño gráfico editorial,
diseño e ilustración de portada**

Alberto Nava

Formación

Rosa Trujano López y Alberto Nava

Corrección de estilo

Bárbara Lara Ramírez, Erika García

Alberto Nava y Luci Bazaldúa

Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

Primera edición

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

Impreso en México. Distribución gratuita. Prohibida su venta

1

**ACERCA DE LA ARQUITECTURA DE LA
ESTRATEGIA NACIONAL DE CULTURA
CÍVICA 2017-2023**

17

PRESENTACIÓN 11

Lorenzo Córdova Vianello

**En la ruta de la construcción de
la propuesta de la ENCCÍVICA 15**

2

MARCO JURÍDICO

29

I. Marco convencional internacional 31**Sistema Universal de Derechos Humanos 31**

- Declaración Universal de Derechos Humanos 31
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) 31
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) 32
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial 33
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer 34
- Convención sobre los Derechos del Niño 34
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPC) 35

Sistema Interamericano de Derechos Humanos 36

- Convención Americana sobre Derechos Humanos 36
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer 37
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad 37

Acuerdos comerciales 38

- Tratado de Libre Comercio entre México-Unión Europea 38

3

ANTECEDENTES 47

Plataformas internacionales 39

- Objetivos de Desarrollo Sostenible.
Agenda 2030 de la ONU 39

II. Marco jurídico nacional 39

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 39
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales 41
- Ley General de Partidos Políticos 44
- Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral 45

La educación cívica en el Instituto Federal Electoral (1991-2001) 49

Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 50

Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010 51

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015 52

- A manera de balance: algunas lecciones de la ENEC 54

4

DATOS DE CONTEXTO: POBLACIÓN, DESIGUALDAD SOCIAL Y APRECIO POR LA DEMOCRACIA EN MÉXICO 51

Datos poblacionales generales 57

- Número de habitantes y distribución 57
- Edad 59
- Sexo 60
- Fecundidad y mortalidad infantil 62
- Niveles de educación 64
- Población económicamente activa 65
- Etnicidad 67
- Acceso a servicios de salud 69

Desigualdad en México 69

- Índice de Gini 73
- Índice de Desarrollo Humano 74

Indicadores de apego a la democracia y grupos poblacionales 78

- Género 78
- Escolaridad 80
- Ocupación 81
- Etnicidad 83

Conclusiones 84

5

MARCO CONCEPTUAL: NOCIONES BÁSICAS Y COMPONENTES PARA LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

85

I. Un punto de partida: el desencanto con la democracia. Trazos de su desarrollo histórico 87

II. Las nociones básicas y el enfoque de política pública 88

1. Cultura y educación cívica 88
2. Ciudadanía integral y “el derecho a tener derechos” 90
3. Participación electoral y cultura democrática 92
4. El espacio público 94
5. Enfoque de política pública 95

III. Hacia la definición del problema público: los componentes de la estrategia 96

1. La importancia de la información pública 96
2. Estado de derecho y derechos humanos 97
3. Gobernanza y construcción de redes 98
4. Perspectiva de género 99
5. Interculturalidad 99
6. Igualdad y no discriminación 100
7. Participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía 100
8. El binomio partidos políticos-gobierno 101
9. Medios de comunicación 102
10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica 102

6

DIAGNÓSTICO Y SITUACIÓN ACTUAL DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA CULTURA CÍVICA EN MÉXICO

105

1. La importancia de la información pública 107

- 1.1 Evolución normativa 108
- 1.2 Estado de los archivos públicos 109
- 1.3 Condiciones para el acceso a la información 110
- 1.4 Interés de la ciudadanía por el derecho al acceso a la información 113
- 1.5 Gobierno abierto 116
- 1.6 Conclusiones 114

2. Estado de derecho y derechos humanos 119

- 2.1 Estado de derecho en México 120
- 2.2 Cultura de la legalidad, componente fundamental del Estado de derecho 121
- 2.3 Acceso a la justicia y Estado de derecho 132
- 2.4 Derechos humanos: situación actual en México 136
- 2.5 Conclusiones 143

3. Gobernanza y construcción de redes 147

- 3.1 Interfaz socioestatal 147
- 3.2 Mecanismos institucionales de participación y vigilancia en la gestión pública 148
- 3.3 Redes organizacionales 165
- 3.4 Conclusiones 167

- 4. Perspectiva de género 169**
 - 4.1 Normatividad 169
 - 4.2 Datos generales 171
 - 4.3 Conclusiones 184

- 5. Interculturalidad 185**
 - 5.1 Los pueblos indígenas 185
 - 5.2 Los migrantes 203
 - 5.3 Conclusiones 209

- 6. Igualdad y no discriminación 211**
 - 6.1 Normatividad 211
 - 6.2 La no discriminación 212
 - 6.3 Conclusiones 221

- 7. Participación ciudadana como empoderamiento ciudadano 223**
 - 7.1 Marco normativo 223
 - 7.2 Datos empíricos sobre la participación: percepciones en torno a factores clave 225
 - 7.3 Participación electoral 232
 - 7.4 Participación no electoral 237
 - 7.5 La sociedad civil 241
 - 7.6 Conclusiones 245

- 8. El binomio partidos políticos-gobierno 247**
 - 8.1 Percepciones sobre los partidos políticos 247
 - 8.2 El funcionariado y la ciudadanía 251
 - 8.3 Conclusiones 256

- 9. Medios de comunicación 257**
 - 9.1 Impacto sobre la opinión pública: disponibilidad y uso de tecnologías de la información y la comunicación 257
 - 9.2 Concentración del mercado 264
 - 9.3 Censura indirecta 266
 - 9.4 Conclusiones 274

- 10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica 275**
 - 10.1 Educación formal 276
 - 10.2 Otros espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica 286
 - 10.3 Conclusiones 301

- I. Eje estratégico: Verdad 307**
 - 1. Línea de acción: Generación de conocimiento e información para el ejercicio de la ciudadanía 308

7

2. Línea de acción: Difusión, promoción, conocimiento y ejercicio responsable de los derechos humanos 310
3. Línea de acción: Apropiación del derecho a saber 312

II. Eje estratégico: Diálogo 314

4. Línea de acción: Creación de espacios para el diálogo democrático 315
5. Línea de acción: Creación y vinculación de redes para el ejercicio democrático 317
6. Línea de acción: Promoción de la cultura cívica en los entornos escolares 319

III. Eje estratégico: Exigencia 321

7. Línea de acción: Exigencia de cumplimiento de la palabra pública empeñada 322
8. Línea de acción: Promoción de la incidencia de la ciudadanía en solución de problemas públicos 324



SISTEMA DE MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 327

Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza 331

Mecanismo de Información Estadística 332

Mecanismo de Operación 332

Comité Técnico de Seguimiento 335

Anexo

Propuesta de indicadores para el "Mecanismo de Información Estadística", dentro del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la ENCCÍVICA 337

Referencias 349

Índice de gráficas, tablas e ilustraciones 375

Presentación

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Decir que la cultura política en clave democrática no atraviesa su mejor momento no es algo inédito. Prácticamente todos los estudios en la materia revelan el malestar y descontento de amplias franjas de ciudadanos con los resultados de la democracia, cuando no con la democracia misma. Es indudable que en un cuarto de siglo hemos logrado grandes avances en los procedimientos que igualan el valor del sufragio, pero estos avances han sido insuficientes ante los grandes problemas estructurales de pobreza, desigualdad e injusticia que padecemos secularmente como sociedad. Las expectativas puestas en las instituciones y autoridades surgidas de las urnas derivan en decepción ante la capacidad de respuesta y la debilidad del Estado de derecho. La baja estima de los partidos políticos y de los parlamentos (instituciones indispensables de todo sistema democrático), la erosión de la confianza en las instituciones públicas y entre las personas, así como el consecuente debilitamiento del tejido social, son fenómenos que reflejan el desencanto con la democracia y subrayan la necesidad de impulsar un cambio cultural.

Debe reconocerse que el desencanto con la democracia no es un fenómeno exclusivo de nuestro país sino que se presenta como una problemática generalizada en América Latina, incluso podría decirse que es un fenómeno que afecta al mundo entero. Países con añeja tradición democrática, de esos que se consideran viven en democracias consolidadas, y países con democracias en proceso de consolidación o imperfectas, están padeciendo un desencanto similar y lo están manifestando en el tono de sus campañas electorales o cada que se lleva a cabo un ejercicio plebiscitario. La intolerancia, el antipluralismo, la simplificación del debate político y la crítica a los acuerdos entre fuerzas políticas son expresiones de un problema común: la incipiente cultura cívica de nuestras sociedades.

Para decirlo en perspectiva, en las últimas décadas perfeccionamos los procedimientos electorales pero descuidamos el desarrollo de una cultura cívica que acompañara de manera sincrónica los procedimientos con la generación de nuevas prácticas políticas y un ejercicio eficaz del poder obtenido por la vía democrática.

Es por ello que necesitamos impulsar un cambio en la cultura política si queremos consolidar los avances democráticos que hemos logrado en más de un cuarto de siglo. Los déficits de cultura cívica que padecemos en nuestro país y que están obstaculizando la consolidación de la democracia mexicana, me parece que han llegado a un punto crítico en el que o nos ocupamos de ellos o podría ponerse en riesgo el futuro de la convivencia democrática. Dicho de otra manera, si queremos que las elecciones sigan siendo un ancla de estabilidad política y fuente de gobernabilidad, es necesario impulsar una gran transformación cultural que solidifique la importancia del poder civilizatorio de la democracia, y de la asunción y práctica cotidiana de sus valores y principios.

Nadie podría decir que a la ciudadanía no le importa la democracia o las elecciones. Eso no solamente sería un error de apreciación sino que sería falso, ya que en cada uno de los nueve procesos electorales federales organizados por esta autoridad electoral (hasta 2012 como IFE y partir de 2014 como INE), la inmensa mayoría de las y los ciudadanos han asumido un compromiso incuestionable con la recreación de la democracia. Ese compromiso se constata en cada una de las etapas del proceso electoral, desde la organización de las elecciones y hasta la conclusión de la jornada electoral. Pero hasta aquí llegan los ciudadanos. Eso es lo que necesitamos

cambiar, para que la sociedad se involucre en las decisiones públicas que les atañen, que eleven el contexto de exigencia a partidos, instituciones y gobernantes, y que la rendición de cuentas se convierta en un parámetro del ejercicio responsable y regulado del poder.

Este es el contexto en el que se diseñó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023. La ENCCÍVICA es la propuesta del INE para contribuir con tareas permanentes y transversales a las elecciones, a la generación de ese cambio cultural al que me refería anteriormente. Esta estrategia plantea tres aspectos centrales: 1) desarrollar una ciudadanía que se apropie y ejerza de manera responsable sus derechos (en general y no sólo los políticos); 2) que esta ciudadanía contribuya e incida en la discusión pública y 3) que cree contextos de exigencia a los poderes públicos, que favorezcan la estatalidad y la eficacia del Estado de derecho.

Se trata de una estrategia concebida como política pública para enfrentar en el corto, mediano y largo plazo los factores que están mermando el tejido social y que condicionan el contexto en el que se realizan las elecciones y se recrea la convivencia democrática. De ahí que se plantea la necesidad de que las y los ciudadanos se apropien del espacio público, que se sientan parte de las decisiones que afectan su vida cotidiana, y que incidan en ella mediante tres ejes estratégicos que, para facilitar su comprensión y asimilar su significado, se han denominado *Verdad, Diálogo y Exigencia*.

Verdad, entendida como conocimiento e información objetiva para el ejercicio responsable de la ciudadanía, los derechos humanos y apropiación del derecho a la información por cada persona. *Diálogo*, como factor clave en la vida democrática, supone la maximización de espacios para el debate, el establecimiento de redes (interpersonales e institucionales) que favorezcan las prácticas democráticas y la promoción de la cultura cívica en los distintos ámbitos sociales; y *Exigencia* como la generación de nuevos contextos de demandas de la sociedad hacia las autoridades e instituciones; contextos de exigencia que favorezcan el cumplimiento de la palabra pública empeñada y el involucramiento (inserción) de los ciudadanos en la solución de los problemas públicos que les atañen.

Por ello, el núcleo duro de la estrategia es crear las condiciones que permitan a los ciudadanos apropiarse de los espacios públicos existentes y promover la creación de otros para debatir y deliberar. Dicho en otras palabras, la ENCCÍVICA apunta hacia la formulación de una política de Estado en materia de cultura cívica con la finalidad de cambiar las actitudes de los ciudadanos respecto de lo público y que les permita, mediante esas nuevas actitudes, modular el ejercicio del poder político. Debe señalarse que esta estrategia incluye un importante componente de seguimiento y evaluación, el cual incluye la generación de estadísticas, reflexiones e indicadores, para garantizar que las acciones que se realicen sean congruentes con los objetivos propuestos.

Con base en esta estrategia, el INE estructurará los proyectos, modelos y acciones que contribuirán a robustecer el rol que han tenido los ciudadanos en el proceso de cambio político. Se trata de complementar las reglas del juego democrático con nuevas prácticas públicas de la ciudadanía, para que, teniendo como base los procedimientos que aseguran igualdad en los mecanismos para distribuir el poder político en las urnas, un rol más activo que garantice que ese poder obtenido de manera democrática, se ejerza democráticamente, es decir, de manera incluyente y como resultado de una amplia deliberación pública.

La instrumentación, y sobre todo el éxito de esta estrategia, requieren de una amplia y aliñada colaboración de autoridades electorales locales, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad, partidos y órganos del Estado, para incidir en los aspectos cognoscitivos, afectivos y valorativos que modelan la cultura democrática.

Confío en que esta estrategia servirá como hoja de ruta para generar múltiples sinergias en torno a dicho cambio cultural y que no sólo el Instituto Nacional Electoral, sino las instituciones del Estado, la academia, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad (empre-

sariales y sociales) e incluso los organismos regionales y multilaterales, interesados en la consolidación de la convivencia democrática en el futuro se sumen este proyecto que busca lograr una profunda transformación en la cultura política del país

Al igual que la democracia trasciende el cumplimiento de las reglas del juego electoral, la cultura democrática también trasciende las prácticas electorales y permea en la cotidianidad de la vida pública. Esto implica formas diferentes para entender y fortalecer los mecanismos de regulación o contrapesos de una democracia constitucional, ya que el fortalecimiento de la cultura cívica, como se está planteado en la estrategia, implica controles a los que los ciudadanos informados pueden acceder, y ejercer a cabalidad. Y para eso está concebida esta Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023.

Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente, INE
Diciembre, 2016

**Acerca de la
arquitectura de la
Estrategia Nacional
de Cultura Cívica
2017-2023**

Nota para el público lector

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA) fue aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) el 14 de octubre de 2016, a propuesta de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Su vigencia será del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2023. Para su conceptualización y diseño, el INE invitó a cinco académicos especialistas de reconocido prestigio.

Las políticas públicas definen la forma en que el Estado interviene para enfrentar problemas públicos con visión de largo aliento. La propuesta de Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) que se presenta ha sido diseñada desde ese mirador: como una política pública que ha partido del reconocimiento explícito de un problema que se manifiesta con múltiples aristas, pero que en lo fundamental —como lo ha probado el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* y como lo confirma el resto de las fuentes utilizadas a lo largo del presente documento— se expresa en la *debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos*.

Sostenemos que esa debilidad se expresa a través de la distancia que separa a las y los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza en el cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas. Esos fenómenos responden a causas muy diversas que, no obstante, han producido una evidente necesidad de fortalecer la cultura democrática de México. Los datos recuperados en este documento muestran que, más allá de los procesos electorales, las y los ciudadanos no se sienten parte de las decisiones políticas que afectan su vida cotidiana porque, en efecto, el régimen no ha sido capaz de incluirlos en cada una de ellas. México fue capaz de generar las instituciones necesarias para distribuir el poder por medios democráticos, pero no ha logrado garantizar el ejercicio democrático del poder distribuido.

La propuesta de ENCCÍVICA no elude el reconocimiento de ese problema ni busca matizar su gravedad o sus razones. Por el contrario, parte de un amplio diagnóstico acerca de los espacios en donde se expresa de manera elocuente la desafección de las y los mexicanos con los procesos y los resultados de la democracia mexicana, desarrollado a través de diez componentes que se estiman emblemáticos de esa desafección: desde la vulneración de los derechos humanos hasta la captura de los puestos públicos, pasando por la ausencia de medios suficientes para exigir la rendición de cuentas al ejercicio de la autoridad, las múltiples expresiones de la discriminación y la marginación de grupos vulnerados, el papel de los medios de comunicación, así como los resultados desiguales entregados por los poderes públicos. Los datos recogidos en cada uno de esos componentes y la visión de conjunto que ofrecen definen los perfiles del problema público al que se quiere hacer frente con la propuesta de ENCCÍVICA.

Sin embargo, *definir* un problema público no es lo mismo que *diseñar* la acción para enfrentarlo. Una cosa es reconocer la existencia de la debilidad de la cultura democrática de México por medio de sus efectos más tangibles, y otra diferente es ignorar que esa debilidad responde a causas muy diversas. Es preciso comprender que no existe una relación lineal ni automática entre los efectos visibles de un problema y los medios disponibles para modificarlos. Los problemas públicos son advertidos por los datos que describen una situación determinada, pero el diseño de esa acción debe hacerse cargo de la factibilidad. *El enfoque de política pública aconseja que los problemas no se enfrenten a través de sus efectos sino de sus causas*. Y recomienda de manera enfática, además, que la definición causal de los problemas tome en cuenta la capacidad de las instituciones.

A la luz del canon de la política pública, los componentes del diagnóstico que se han empleado para diseñar la propuesta de ENCCÍVICA describen claramente —y con crudeza— el entorno que desafía la cultura democrática de México. De esos componentes se desprende la *teoría causal* que se ha propuesto para diseñar una acción deliberada; no obstante, dado que

resultaría imposible enfrentar cada uno de ellos desde una política de esta naturaleza, se propone una *teoría causal* basada en la apropiación del espacio público por las y los ciudadanos (véase Ilustración a, p. 26).

Como lo muestran los componentes del diagnóstico, las causas centrales de las debilidades de nuestra cultura democrática han estado en la ausencia de la ciudadanía en los procesos principales del ejercicio de la autoridad, en la flaqueza de los procesos deliberativos sustentados en el más pleno acceso a la información pública y en la carencia de medios para exigir cuentas a las autoridades, en el más amplio sentido de esta expresión. Así, tras la formulación del diagnóstico y el reconocimiento del problema, nos hemos propuesto definir el *núcleo duro* de la política a seguir sobre la base de tres ejes estratégicos: *el diálogo, la verdad y la exigencia*.

En el origen de los problemas descritos está el reconocimiento explícito de que la cultura democrática no podrá consolidarse si la ciudadanía no se apropia de los asuntos públicos definidos en sentido amplio: si se le niega el acceso a la información pública, con la mayor cantidad y la mejor calidad posible de datos y documentos que le permitan conocer el estado que guardan los asuntos públicos que les atañen (*diálogo*); si no se generan espacios para ensanchar el diálogo y la deliberación entre personas y organizaciones de toda índole (*verdad*); y si no se emplean las herramientas y los mecanismos que hagan posible, a un tiempo, una mayor exigencia sobre los resultados que entregan las instituciones públicas y un mayor involucramiento en los procesos de decisión de las autoridades (*exigencia*). La *teoría causal* basada en el diagnóstico que se presenta, es que las y los ciudadanos no se han colocado en el centro de los procesos democráticos porque ha faltado más verdad, más diálogo y más exigencia acerca de los asuntos públicos. Se trata de tres ejes estratégicos y transversales a los componentes del diagnóstico que, a la vez, permiten definir con sencillez el contenido sustantivo de la estrategia a seguir.

En el *núcleo duro* de cualquier política —que propone una *teoría causal* para enfrentar un problema definido— han de contenerse también los referentes necesarios para darle sentido a la acción pública. Si en el diagnóstico se han subrayado los perfiles más elocuentes del problema que enfrenta la cultura democrática de México, en la *teoría causal se ha propuesto el diálogo, la verdad y la exigencia como ejes estratégicos de todas las acciones a seguir, subrayando que esas acciones deben realizarse desde abajo, desde adentro y de manera transversal*. El *núcleo duro* de esta estrategia nacional subraya que todas las acciones que se desprendan de ella deben ser coherentes en el reconocimiento de la verdad, deben promover el diálogo y la deliberación entre grupos y personas, y deben generar espacios de exigencia hacia los poderes públicos, pero desde la acción de los propios ciudadanos, de sus organizaciones y de sus espacios de deliberación. Se sostiene que no se puede consolidar una cultura democrática tratando de imponer valores cívicos ni conductas democráticas como si fueran instrucciones de la autoridad. Verdad, diálogo y exigencia deben promoverse de la mano de las y los ciudadanos, de las organizaciones en las que conviven y desde los espacios en los que esa convivencia ocurre.

Ahora bien, es muy importante comprender que una política pública no puede desconocer su factibilidad a la hora de diseñar las acciones a seguir. Como ya se ha mencionado, el primer paso es reconocer el problema público que debe afrontarse (y que en este documento se desarrolla mediante diez componentes que describen las dificultades que desafían la consolidación de la cultura democrática de México). El segundo es proponer un *núcleo duro* de la política que debe seguirse a partir de una *teoría causal* que aquí se cifra en la necesidad de promover la verdad, el diálogo y la exigencia en los asuntos públicos, desde abajo, desde adentro y de manera transversal. El tercero consiste en el diseño de la acción misma: de las líneas estratégicas que se consideran viables para responder al *núcleo duro* y de las actividades básicas que se desprenden de esas líneas, asumiendo que efectivamente pueden realizarse. Tras la descripción del problema público y tras la definición del *núcleo duro* de la política a seguir, lo que resta es un

ejercicio práctico para establecer el curso que habrá de seguir la acción. De esto tratan las líneas de acción y las actividades básicas de la política.

Sería un error grave suponer que hay una relación directa y automática —incluso burocrática— entre esas líneas de acción y los componentes del diagnóstico. Los problemas descritos en un diagnóstico no deben confundirse con la *teoría causal* propuesta. La coherencia exigible a una política pública de cualquier naturaleza ha de encontrarse entre las acciones concretas a seguir y el *núcleo duro* de esa política. Y, en este caso, resulta fundamental que aquellas sean congruentes con los ejes *verdad, diálogo y exigencia* sobre los asuntos públicos que se han propuesto como *teoría causal* para reconocer, deliberar y exigir que las condiciones descritas en los componentes del diagnóstico se modifiquen a favor de la cultura democrática de México.

Es imperativo comprender que la política que nos ocupa atañe a la cultura democrática y que, por esta razón, no se propone actuar directamente sobre los componentes del diagnóstico —ni podría lograrse ese propósito, dadas las restricciones propias de las autoridades electorales que emprenderán esta política—, sino reconocer que esos problemas han debilitado la cultura democrática y que ésta debe ser fortalecida. De aquí la importancia de guardar la mayor coherencia posible entre las acciones a seguir y el *núcleo duro* de la política planteada. Esas líneas de acción no quieren influir directamente en los diez componentes del problema o en la desigualdad social que está en su base, sino sobre la cultura democrática que, basada en el diálogo, la verdad y la exigencia, los reconozca y permita a las y los ciudadanos cobrar conciencia del espacio público que les pertenece.

Finalmente, una vez que su diseño pasa al terreno de la acción, una política pública requiere implementarse y evaluarse. En este documento también se propone un *sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación* de las acciones derivadas de la propuesta de ENCCÍVICA mediante tres mecanismos complementarios: de un lado, la creación de *una instancia de seguimiento* en la que no sólo participen los actores principales de la política pública —el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales Electorales y los partidos políticos— sino también un grupo de especialistas externos que garantice la coherencia entre las acciones emprendidas y el *núcleo duro* de la política propuesta; de otro, *un sistema de seguimiento e información acerca de la operación cotidiana de la política*, que retroalimente de manera cotidiana a las y los tomadores de decisiones y a los operadores prácticos de las acciones emprendidas, para reconocer su actividad, la coherencia de sus acciones respecto de la política seguida y entre las acciones mismas y la profundidad con la que se está siguiendo cada línea de acción; y, por último, *un conjunto de instrumentos para recuperar y procesar información estadística y cualitativa*, capaz de informar a operadores y tomadores de decisiones acerca del comportamiento de los datos que se han incluido en el diagnóstico, a fin de medir su influencia en la composición de la cultura democrática de México y, en su caso, de confirmar, adecuar o corregir las líneas de acción diseñadas a lo largo del tiempo.

En suma, este documento ha sido construido con las pautas de la política pública: un diagnóstico crudo del problema público que ha desafiado la consolidación de la cultura democrática de México, a través de diez componentes que se complementan; una *teoría causal* que, a su vez, define el *núcleo duro* de la política propuesta mediante tres ejes estratégicos: la verdad, el diálogo y la exigencia en los asuntos públicos para lograr que la cultura democrática se consolide; un conjunto de líneas de acción y de actividades básicas coherentes con ese *núcleo duro* para promover la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía; y un conjunto de herramientas para el seguimiento y la evaluación de la política en su conjunto.

Reconocemos que *se trata de una estrategia ambiciosa, pero factible*: admite la gravedad del problema que se propone enfrentar y por eso recomienda actuar con la mayor audacia institucional posible. No es ajena a las restricciones que limitan la acción de las autoridades electorales en las que descansará la ejecución de esta política, pero recomienda enfáticamente que la

acción se promueva *desde abajo, desde adentro y transversalmente*, mediante los tres ejes estratégicos mencionados, y que constituyen el *núcleo duro* de nuestra propuesta: la verdad, el diálogo y la exigencia. Y sugiere un sistema para su seguimiento y su evaluación constantes.

La estrategia nacional reconoce —como lo muestra su diagnóstico— que la cultura democrática de México responde a múltiples factores que escapan al ámbito electoral, pero también subraya que si esta estrategia nacional se siguiera con un verdadero compromiso democrático y con la audacia y la ambición que se sugieren, podrá incidir de manera fundamental en la modificación de las causas que han minado la confianza y el afecto de la ciudadanía por la democracia y sus instituciones.

En la ruta de la construcción de la propuesta de ENCCÍVICA

La construcción de la propuesta de ENCCÍVICA es el resultado del aprendizaje adquirido en el Instituto Nacional Electoral en el diseño y operación de programas, proyectos y actividades orientados a formar ciudadanía a lo largo de más de veinte años; además, responde a la necesidad de establecer una nueva forma de concebir y llevar a cabo esas tareas tras la reforma político-electoral de 2014.

De este modo, en la concepción de la estrategia nacional se tomaron en cuenta diversos insumos que documentan los logros, pero también los pendientes en ese largo proceso de contribuir a la formación de ciudadanas y ciudadanos mediante la ejecución de programas, proyectos y actividades de educación cívica. Así, la propuesta de ENCCÍVICA considera las recomendaciones plasmadas en el *Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de una Cultura Política Democrática 2011-2015* suscrito por el Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de dicha estrategia. De igual modo, hace suyos diversos estudios, destacando el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* y sus estudios complementarios (*La ciudadanía en México. La importancia del contexto y Ciudadanía en México. ¿Ciudadanía activa?*) elaborados por el Instituto en colaboración con El Colegio de México.

A ellos se suman los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2015, las recomendaciones de la *Comunidad de Práctica para la construcción de ciudadanía e incidencia en políticas públicas*,¹ las memorias de los seminarios internacionales celebrados en febrero y mayo de 2016 y, en especial, los resultados obtenidos tras la realización, en junio de 2016, de los cinco Talleres Regionales de Cultura Cívica en los que participaron, además de servidores públicos adscritos a las Juntas Locales Ejecutivas del Instituto, actores clave de los Organismos Públicos Locales Electorales, de los gobiernos federal y estatales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cámaras empresariales y de la academia, involucrados e interesados en ser parte del objetivo de construir ciudadanía en el país.

Los resultados obtenidos en estos talleres nos permitieron tener una idea puntual acerca de las condiciones adversas que están presentes en cada una de las cinco regiones del país, así como sobre la necesidad de construir una estrategia nacional que involucrara a otros actores públicos, pero también privados y sociales, a fin de sumar sus respectivas capacidades institucionales.

Todos estos insumos y otras fuentes fueron estudiados y valorados por quienes integramos este Comité creado el 25 de mayo de 2016 mediante el Acuerdo INE/CG420/2016 del Consejo General del Instituto. Al respecto, es importante reconocer el apoyo invaluable recibido en todo momento del Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello; del Secretario

¹ Proyecto desarrollado entre el Instituto y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ejecutivo, Edmundo Jacobo Molina y, en particular, del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, Marco Antonio Baños Martínez, a lo largo del proceso de construcción de la propuesta de ENCCÍVICA.

En un marco que favoreció el diálogo y la interacción franca y directa, se logró una reunión en quince ocasiones como cuerpo colegiado y en tres con los representantes de los partidos políticos nacionales del Poder Legislativo, así como con las y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. De igual modo se efectuó otro encuentro con las y los consejeros presidentes, así como consejeras y consejeros electorales quienes presiden las comisiones de educación cívica y participación ciudadana en los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) para dialogar y, ante todo, escuchar sus opiniones y comentarios respecto al marco conceptual y el enfoque estratégico de la propuesta de ENCCÍVICA, particularmente sobre los tres ejes que constituyen, como ya se ha señalado, el *núcleo duro* de la política pública.

Además, a invitación expresa de los OPLE también se logró participar en el Tercer Encuentro Nacional de Educación Cívica celebrado el 8 y 9 de septiembre de 2016 en Saltillo, Coahuila. En ese marco, además de comunicar los avances en la construcción de la propuesta de ENCCÍVICA, se obtuvieron propuestas valiosas de actividades básicas a ser consideradas en la estrategia nacional. De igual forma, por medio de la Secretaría Técnica se conoció una enorme gama de líneas de acción y actividades básicas de los partidos políticos, así como de las y los consejeros electorales de los OPLE y la estructura desconcentrada del INE. Se consideró que el amplio conocimiento y la valiosa experiencia acumulada por las y los vocales de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto no podía dejar de ser analizada y valorada en la construcción de la propuesta de ENCCÍVICA.

En este aspecto, es importante reconocer el apoyo profesional, comprometido, oportuno y serio que recibimos de la Secretaría Técnica encabezada por el Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto, Roberto Heycher Cardiel Soto y, en especial, del Director de Educación Cívica y Participación Ciudadana, Héctor R. Arámbula Quiñones, y de quienes forman parte de su equipo de trabajo. La construcción de esta estrategia nacional ha sido una empresa muy compleja; sin embargo, su atinada conducción del proceso, particularmente de la tarea que implicó analizar, ordenar y sistematizar grandes volúmenes de información provenientes de los insumos y los actores aquí mencionados en periodos de tiempo cortos, incluyendo la realización de diversas acciones que hicieron posible llevar a cabo las reuniones arriba citadas, es lo que permitirá someter, a consideración de las y los miembros de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto, la propuesta de ENCCÍVICA.

También es de reconocer las aportaciones de Eduardo Villarreal, quien contribuyó en el diseño del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la estrategia nacional; de Luci Bazaldúa, quien de manera puntual realizó la revisión y corrección de estilo de este documento; y de Mariana Saiz, cuya inteligencia, disposición cálida y capacidad de interlocución han sido importantes a lo largo del proceso de construcción de la propuesta de ENCCÍVICA.

Reconocemos la participación de Yoali Monroy, César Hernández, Adrián Pérez, Liliana Herrera y Rodrigo Bengochea, en las discusiones francas e intensas que han sido parte fundamental de este Comité desde el momento de su instalación.

El presente documento, que contiene la propuesta de Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, se integra por esta presentación sobre su arquitectura y ruta de construcción y nueve secciones. La primera corresponde al marco jurídico que abarca tanto la normativa internacional como la nacional; en ésta se contempla la constitucional, legal y reglamentaria del INE en materia de educación cívica. En la segunda sección se describen brevemente las acciones realizadas por el entonces Instituto Federal Electoral en esa materia, así como los aprendizajes

obtenidos tras la ejecución de programas, proyectos y actividades desde 1991 hasta 2015. En la tercera sección se muestran datos sobre la población, la desigualdad social y el aprecio por la democracia en México. La cuarta presenta el marco conceptual, las nociones básicas y los diez componentes que definen el problema público e integran la propuesta de ENCCÍVICA. La quinta reúne el diagnóstico de cada uno de los componentes de la estrategia nacional. La sexta sección consigna el *núcleo duro* de la propuesta de ENCCÍVICA, esto es, los tres ejes estratégicos, así como las ocho líneas de acción. La séptima describe el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de la estrategia nacional. En una octava sección se contempla el anexo y en la novena las referencias consultadas.

Finalmente, exhortamos al Instituto Nacional Electoral, en particular a su Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a los Organismos Públicos Locales Electorales y a los partidos políticos a ser los actores principales en el fortalecimiento de la cultura democrática en México, a fin de ofrecer a las futuras generaciones un país con una mejor democracia, más incluyente y justo para todas y todos. ◆

Dr. Roberto Javier Gutiérrez López

Dr. Mauricio Merino Huerta

Dra. Lourdes Morales Canales

Dra. María Fernanda Somuano Ventura

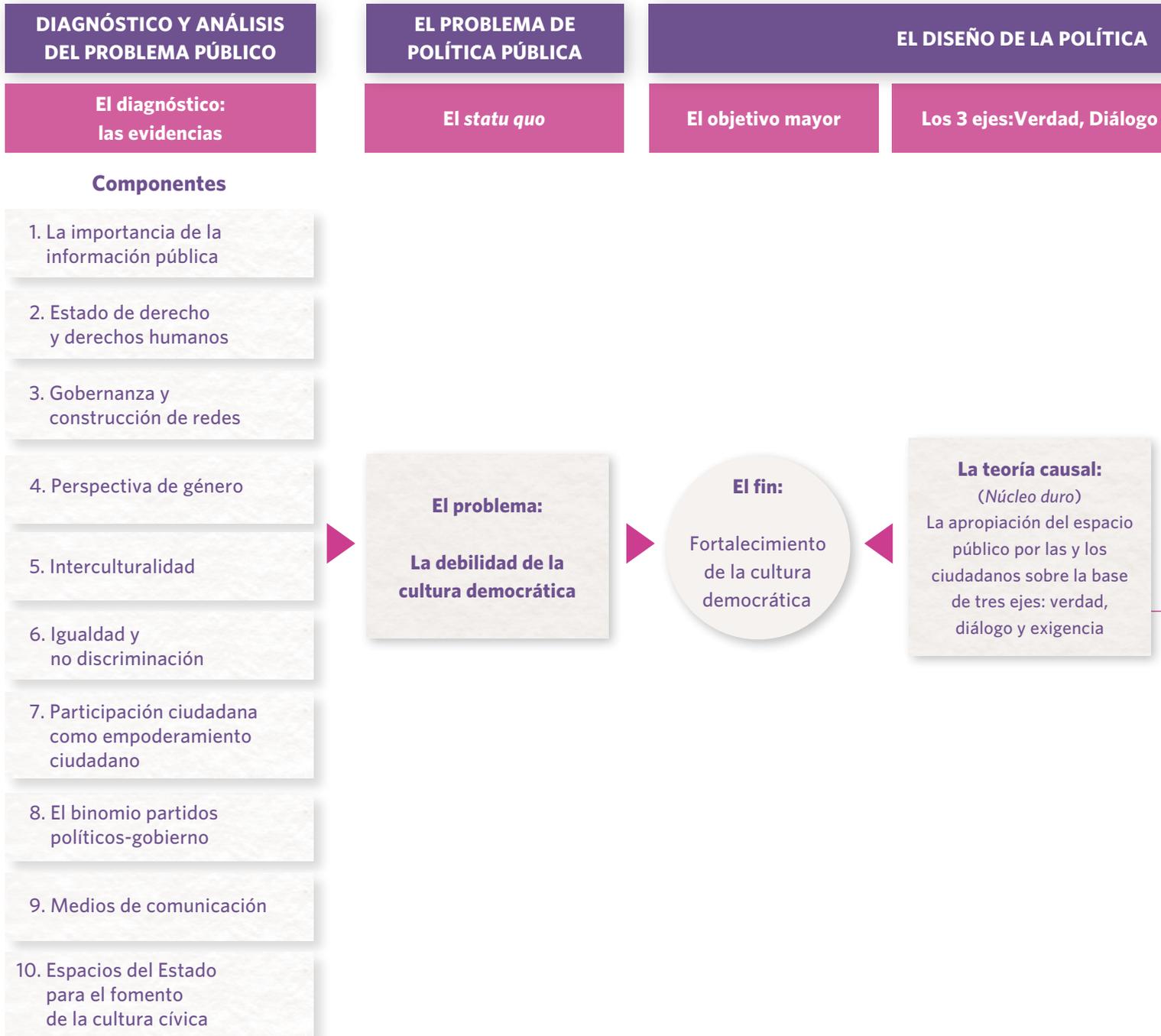
Dr. Francisco Valdés Ugalde

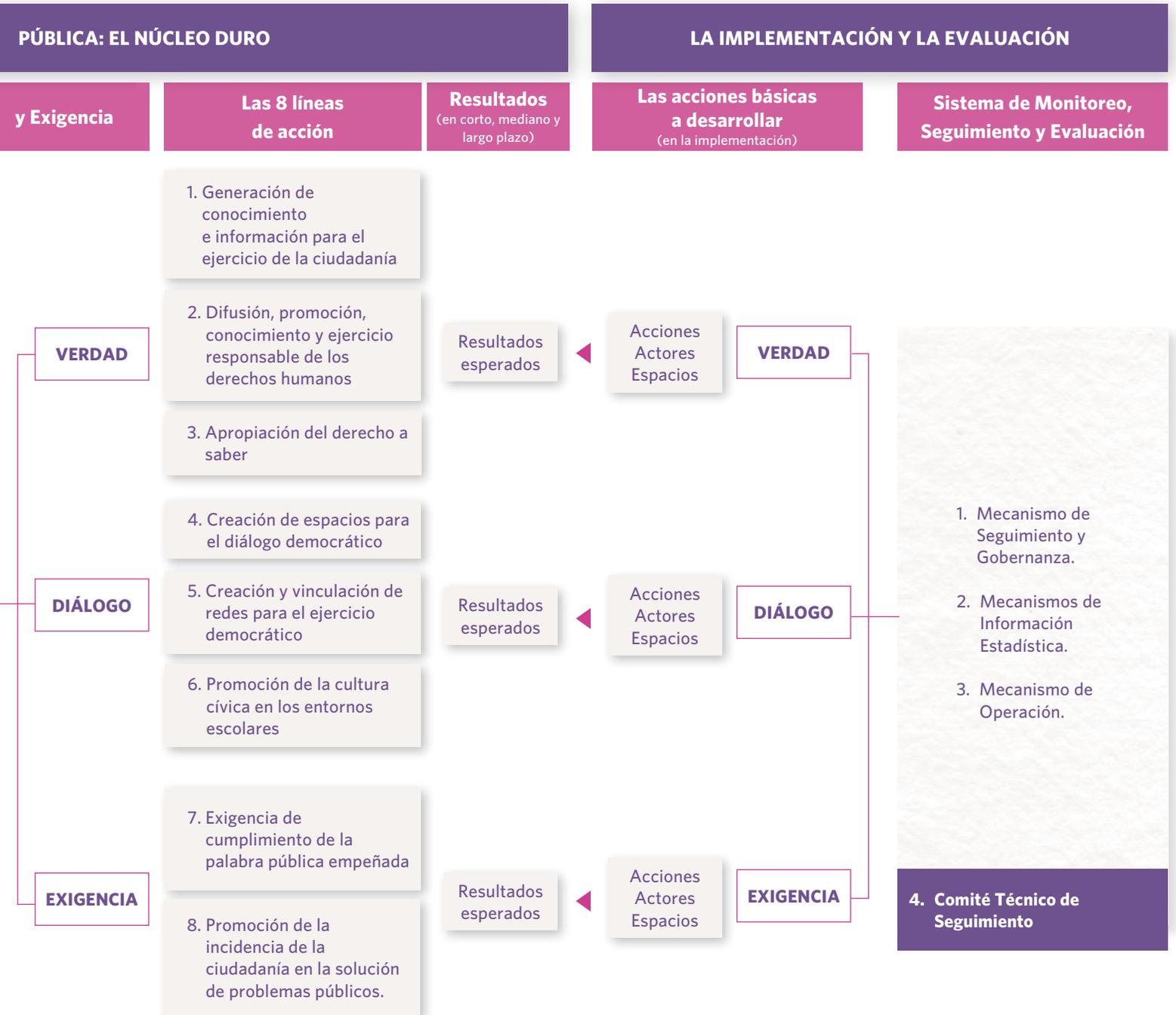
Comité de Expertos en materia de Educación Cívica

Ciudad de México, 22 de septiembre de 2016.

QWERTY
N ↑

Ilustración a. La enciclopedia 2017-2023, bajo un enfoque de política pública





La argumentación y los valores: “Mucha verdad”, “Mucho diálogo” y “Mucha exigencia” como base para que los ciudadanos se apropien —desde abajo, desde adentro y transversalmente— del espacio público.

Nota: La evaluación se hará con base en los resultados esperados.

Marco jurídico

En esta sección se presentan las disposiciones legales que regulan la actuación del Instituto Nacional Electoral (INE). Asimismo, se da cuenta de los tratados internacionales que han sido adoptados y ratificados por el Estado mexicano y que tienen injerencia directa sobre temas de derechos humanos, educación cívica, promoción de la participación ciudadana —electoral y no electoral—, contribución a la vida democrática, prevención de delitos electorales y vinculación con otros actores.

I. Marco convencional internacional

Sistema Universal de Derechos Humanos

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) es el instrumento internacional de protección más importante adoptado y proclamado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Asamblea General del 10 de diciembre de 1948. Representa la concepción del ideal común a perseguir por los Estados, así como el reconocimiento de la dignidad y libertades; derechos humanos fundamentales que son inalienables a cualquier persona.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (PIDCP)

Los principios de la DUDH fueron transformados en dos tratados internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y sus dos protocolos facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); estos instrumentos, junto con la DUDH, son considerados la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Dicho instrumento fue ratificado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y su entrada en vigor ocurrió el 23 de marzo de 1976. México se adhirió el 24 de marzo de 1981 y se publicó el decreto promulgatorio en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 1981.

El PIDCP establece una serie de derechos en la esfera de lo civil y lo político, así como las salvaguardas para su protección y ejercicio efectivo. Reconoce, entre otros derechos, la participación del ciudadano en los asuntos públicos, y a votar y ser votados. Asimismo, compromete-

te a los Estados Parte a aprobar las medidas legislativas, o del carácter que sea necesario, para hacer efectivos los derechos que en él se reconocen.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:²

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;³
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (PIDESC)

El PIDESC reconoce que el ser humano es libre y digno, y que sólo puede desarrollarse en condiciones que le permitan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos. Este Pacto fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la ONU y entró en vigor el 3 de enero de 1976. México se adhirió el 23 de marzo de 1981 y el decreto promulgatorio fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 1981. Conviene destacar lo preceptuado en el artículo 13, que señala:

Artículo 13

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
 - a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

² Este artículo hace alusión a que no podrá haber distinción de los derechos incluidos en el Pacto por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

³ El gobierno mexicano puso en reserva este artículo debido a la prohibición para los ministros de culto de recibir el voto popular u organizarse políticamente, establecida en el artículo 130 constitucional.

- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.
3. Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL

Este instrumento entró en vigor el 4 de enero de 1969 y responde a la necesidad de erradicar en el ámbito mundial la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones, pues la existencia de barreras étnicas es incompatible con los ideales de la sociedad humana.

Esta norma nació con el fin de que prevalezcan la comprensión y el respeto de la dignidad de la persona humana, y se promueva el entendimiento entre la comunidad internacional basada en relaciones pacíficas y libres de toda forma de segregación y discriminación raciales.

La Convención contempla como derecho la participación de la persona en los asuntos públicos y los derechos políticos y civiles intrínsecos; es por ello que en el artículo 5º se dispone:

Artículo 5º

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Parte se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de:

[...]

- c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;
- d) Otros derechos civiles, en particular:

[...]

- viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;...
 - ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
- e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:
- ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 y tiene como finalidad erradicar el trato desigual hacia la mujer. Este documento es el pilar de varias declaraciones y convenciones que reafirman la dignidad, el valor y la igualdad entre mujeres y hombres. Es por ello que los artículos 5° y 7° disponen que los Estados Parte deberán eliminar las conductas discriminatorias y garantizar la participación de la mujer en la vida pública y política.

Artículo 5°

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para:

- a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;

[...]

Artículo 7°

Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

En este instrumento adoptado y abierto a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y tras su entrada en vigor a partir del 2 de septiembre de 1990, los Estados Parte asumen el compromiso de la cooperación internacional con el fin de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes.

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

[...]

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

[...]

Artículo 14

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

[...]

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

[...]

Artículo 17

Los Estados Parte reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

- a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
- d) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;
- c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;
- d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;

[...]

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (CDPC)

La CDPC fue aprobada el 13 de diciembre de 2006, con el propósito de promover, proteger y garantizar el disfrute de los derechos humanos por las personas con discapacidad.

Artículo 29. Participación en la vida política y pública

Los Estados Parte garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a:

- a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante:
 - i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar;
 - ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda;
 - iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar;

- b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas:
 - i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos;
 - ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

También conocido como Pacto de San José, este tratado reconoce que los derechos fundamentales son atributos de la persona, por lo que se justifica su protección internacional. Fue suscrito en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 22 de noviembre de 1969 y desde entonces 25 países la han ratificado o se han adherido, tal como sucedió con México el 24 de marzo de 1981 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de mayo de 1981).

La Convención reconoce derechos y libertades en múltiples dimensiones, algunas de las cuales se insertan en la participación en el espacio público. En ese sentido, conviene destacar el artículo 23, el cual establece:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

Fue adoptada el 9 de junio de 1994 por la Asamblea General de la OEA y tiene como base el reconocimiento y respeto irrestricto de los derechos de la mujer como condición indispensable para fomentar su desarrollo individual y abonar a la consecución de una sociedad más justa, solidaria y pacífica. Al respecto, conviene citar los siguientes artículos:

Artículo 3º

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4º

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

[...]

h) el derecho a libertad de asociación;

i) el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y

j) el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

[...]

Artículo 5º

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Parte reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Esta Convención fue adoptada por los países miembro de la OEA y entró en vigor el 14 de septiembre de 2001, con el objetivo de prevenir y eliminar toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad y favorecer su integración en la sociedad.

Artículo 3º

Para lograr los objetivos de esta Convención, los Estados parte se comprometen a:

1. Adoptar las medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y propiciar su

plena integración en la sociedad, incluidas las que se enumeran a continuación, sin que la lista sea taxativa:

- a) Medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración;

[...]

- d) Medidas para asegurar que las personas encargadas de aplicar la presente Convención y la legislación interna sobre esta materia, estén capacitados para hacerlo.

2. Trabajar prioritariamente en las siguientes áreas:

- a) La prevención de todas las formas de discapacidad prevenibles;

[...]

- c) La sensibilización de la población, a través de campañas de educación encaminadas a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales, propiciando de esta forma el respeto y la convivencia con las personas con discapacidad.

Acuerdos comerciales

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO-UNIÓN EUROPEA

El acuerdo de libre comercio entre la organización multilateral de la Unión Europea y México es un acuerdo económico preferencial que ha liberalizado el comercio de todos los bienes industriales entre ambos, así como la mayoría de los bienes agrícolas. Dicho Acuerdo fue firmado por las partes el 8 de diciembre de 1997 y entró en vigor el 1 de julio de 2000. Como soporte de este Acuerdo se introduce, en su primer artículo, una condición relacionada con el sistema de gobierno democrático y los derechos fundamentales asociados a esta forma de gobierno (cláusula democrática). Remitiéndose al texto original:

Artículo 1º

El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un *elemento esencial* del presente Acuerdo.

Plataformas internacionales

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE. AGENDA 2030 DE LA ONU

Durante la Cumbre de Desarrollo Sostenible realizada en septiembre de 2015, los Estados miembro de la ONU aprobaron la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la cual incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.⁴ A través de dicho instrumento se emplaza a los países firmantes a perseguir medidas de política pública de largo plazo que incrementen el bienestar de la población mundial tal como lo hicieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio del año 2000 y cuyas metas se situaron en 2015. Los ODS constan de una estructura programática de 17 objetivos y 169 metas. Para los fines de este documento, se destaca el 16, el cual demanda fortalecer las instituciones democráticas y las garantías para garantizar una participación ciudadana efectiva:

Objetivo 16

Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

De las metas que se desprenden de este objetivo hay algunas que, de manera específica, se vinculan estrechamente con la participación y control ciudadano de las instituciones, como son:

- Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles
- Garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades en todos los niveles
- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales

II. Marco jurídico nacional

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece, en su parte dogmática, los derechos y las garantías básicas de la ciudadanía mexicana, así como la organización del poder público, en su parte orgánica. Varios de los artículos de su sección valorativa establecen el derecho a la participación en el marco de una forma de vida democrática. Por su parte, sus disposiciones en la parte orgánica aseguran que la forma de gobierno será democrática en todos sus niveles. En ese sentido, se rescatan de manera puntual los siguientes artículos:

Artículo 1º

Todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el país forma parte, así como de los mecanismos para su protección.

⁴ PNUD, *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, 2016, disponible en: <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>>, página consultada el 24 de abril de 2016.

Artículo 3º

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios—, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Asimismo, se establece en la fracción II, inciso *a*), que la educación pública y obligatoria impartida por el Estado será democrática, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural.

Artículo 31

Entre las obligaciones de la ciudadanía mexicana, el numeral II establece la de asistir a recibir instrucción cívica —así como militar—, mediante la cual puedan desarrollar aptitudes para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Este artículo, el cual establece las obligaciones de los mexicanos, señala en su fracción I el deber de asistir en los días y hora hábiles designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de armas y conocedores de la disciplina militar.

Artículo 35

En la primera fracción se establece como derecho del ciudadano votar en las elecciones populares. La segunda dispone que éste tiene derecho a ser votado para todos los cargos de elección popular ya sea a través de un partido político o una candidatura independiente. Por su parte, la tercera fracción constituye el derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos. En tanto la fracción séptima establece el derecho de iniciar nuevas leyes y el octavo el de votar en las consultas populares.

Artículo 36

De forma correlativa, en las fracciones III y V se establecen como obligaciones del ciudadano el votar en las elecciones y en las consultas populares, así como desempeñar las funciones electorales.

Artículo 40

En él se funda que México es una república representativa, democrática, laica y federal.

Artículo 41

En su fracción I, se determina que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

La fracción v, apartado C, numeral 2, establece que en las entidades federativas los organismos públicos locales ejercerán funciones en materia de educación cívica en sus respectivas entidades federativas.⁵

En su fracción v, apartado A, se establece que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. Independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; el cual contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

Artículo 115

Dicho artículo hace obligatorio para los estados y la Ciudad de México adoptar una forma de gobierno republicana, representativa, democrática, laica y popular.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) es el resultado de la reforma constitucional en materia política-electoral de 2014. Esta ley sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales como el instrumento regulatorio de los procesos electorales en los ámbitos federal y local, además de establecer las atribuciones, estructura y objetivos del INE y los Organismos Públicos Locales.

En materia de educación cívica y participación ciudadana resultan relevantes de la LGIPE los siguientes artículos:

Artículo 4º

En el numeral 1 se afirma que el INE y los organismos públicos locales, en el ámbito de su competencia, dispondrán lo necesario para asegurar el cumplimiento de esta ley.

Artículo 6º

En su numeral 1 se establece que la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio del derecho al sufragio corresponde al INE, a los Organismos Públicos Locales, a los partidos políticos y sus candidatos. Asimismo se indica que el Instituto emitirá las reglas a las que se sujetarán las campañas de promoción del voto que realicen otras organizaciones.

⁵ Las atribuciones de los Organismos Públicos Locales Electorales en materia de educación cívica se establecen en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. De una lectura sistemática y funcional de ese marco jurídico constitucional (pero también de lo que establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), también se desprende que el Instituto Nacional Electoral tiene un papel relevante de colaboración en la materia con esos organismos, así como en el impulso y la promoción de la cultura político-democrática y en la construcción de ciudadanía.

Artículo 7°

En sus párrafos uno al cuatro, ordena que:

1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.
2. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.
3. Es derecho de las y los ciudadanos ser votado para todos los puestos de elección popular, teniendo las cualidades que establece la ley de la materia y solicitar su registro de manera independiente, cuando cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine esta ley.
4. Es derecho y obligación de los ciudadanos votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

Artículo 8°

En el numeral 1 se afirma que es obligación de los ciudadanos integrar las mesas directivas de casilla. Asimismo, el 2 se establece como derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta ley.

Artículo 30

En su párrafo 1, incisos *a)*, *d)*, *f)* y *g)*, se dispone que son fines del INE contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y cultura democrática.⁶

Artículo 32

En el párrafo 1, inciso *b)*, fracción VIII, se señala que el Instituto tendrá como una de sus atribuciones la educación cívica en procesos electorales federales. Además, en el párrafo 2, inciso *i)*, se establece que el INE contará también con la atribución de emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales que para tal efecto se emitan, con el fin de que los ciudadanos participen, individual o colectivamente, en las decisiones públicas.

⁶ Para efectos conceptuales de la presente Estrategia se asume que la “cultura cívica” (noción que en el propio título de la Estrategia ha sido adoptada) consiste, precisamente, en promover y construir la “cultura democrática”, participativa (como más adelante se abunda), de la que hace referencia el artículo 30 de la Ley Electoral arriba citada.

Artículo 48

En el numeral 1, inciso *f*), se ordena que la Junta General Ejecutiva cuente entre sus atribuciones con aquella de supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica.

Artículo 58

En el párrafo 1, incisos *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*) y *j*) se determinan como atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica: elaborar, proponer y coordinar los programas de educación cívica que desarrollen las juntas locales y distritales ejecutivas; promover la suscripción de convenios en materia de educación cívica con los organismos públicos locales electorales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a promover la cultura político-democrática y la construcción de ciudadanía; vigilar el cumplimiento de los programas y políticas a los que se refieren los dos incisos anteriores; diseñar y proponer estrategias para promover el voto entre la ciudadanía; diseñar y promover estrategias para la integración de mesas directivas de casilla y la capacitación electoral; preparar el material didáctico y los instructivos electorales; orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos para que se inscriban y actualicen su registro en el Registro Federal de electores y para que acudan a votar; así como diseñar y proponer campañas de educación cívica en coordinación con la Fiscalía Especializada para la Prevención de Delitos Electorales.

Artículo 62

En el párrafo 1 se ordena que las juntas locales ejecutivas son órganos permanentes que se integran por el vocal ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario.

Artículo 63

En el párrafo 1, incisos *a*) y *b*), se indica que las juntas locales ejecutivas cuenten entre sus atribuciones con aquella de supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocalías y de los órganos distritales, incluidos aquellos de capacitación electoral y educación cívica.

Artículo 64

En el párrafo 1, inciso *h*), se señala que los vocales ejecutivos locales tienen como una de sus atribuciones ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica.

Artículo 72

En el párrafo 1 se indica que las juntas distritales ejecutivas son los órganos permanentes que se integran por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

Artículo 73

En el párrafo 1, inciso *a*), se determina que las juntas distritales ejecutivas tienen como una de sus atribuciones la de evaluar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica.

Artículo 74

En el párrafo 1, inciso *g*), se establece que las juntas distritales ejecutivas tienen como una de sus atribuciones la de ejecutar los programas de capacitación electoral y educación cívica.

Artículo 82

En el párrafo 3 se ordena que las juntas distritales ejecutivas llevarán a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral, dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos.

Artículo 104

En el párrafo 1, incisos *d*) y *e*), se dispone que los organismos públicos locales electorales tienen entre sus funciones desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda, y orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.

LEY GENERAL DE PARTIDOS POLÍTICOS

Al igual que la LGIPE, la Ley General de Partidos Políticos es producto de la reforma político-electoral de 2014. Su propósito es regular las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales, así como distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de: *a*) la constitución de los partidos políticos, así como los plazos y requisitos para su registro legal; *b*) los derechos y obligaciones de sus militantes; *c*) los lineamientos básicos para la integración de sus órganos directivos, la postulación de sus candidatos, la conducción de sus actividades de forma democrática, sus prerrogativas y la transparencia en el uso de recursos; *d*) los contenidos mínimos de sus documentos básicos; *e*) las formas de participación electoral a través de la figura de coaliciones; *f*) el sistema de fiscalización de los ingresos y egresos de los recursos; la organización y funcionamiento de sus órganos internos, así como los mecanismos de justicia intrapartidaria; *h*) los procedimientos y sanciones aplicables al incumplimiento de sus obligaciones; *i*) el régimen normativo aplicable en caso de pérdida de registro y liquidación de los partidos políticos, y *j*) el régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales. En lo relativo a educación cívica, se señala lo siguiente:

Artículo 3

En el párrafo primero se señala que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el INE o ante los organismos públicos locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Además, en el párrafo 3 se establece que los partidos políticos promoverán los valores cívicos y la cultura

democrática entre niñas, niños y adolescentes, y buscarán la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos, así como en la postulación de candidatos. Con base en lo establecido en esta ley, es claro que los partidos políticos son actores relevantes, no sólo porque son actores intermediarios entre la ciudadanía y el Estado, sino también porque tienen atribuciones para la construcción de una ciudadanía activa en México.

REGLAMENTO INTERIOR DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral (RIINE), aprobado por el Consejo General el 19 de noviembre de 2014, establece las normas que regulan el funcionamiento de la estructura orgánica del Instituto para el correcto ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. En sus disposiciones hay varias relativas a la articulación de las acciones de educación cívica. Son de particular relevancia las que se presentan a continuación.

Artículo 42

En el párrafo 1, inciso *q*), se establece que para el cumplimiento de las atribuciones que la ley electoral les confiere corresponde a las direcciones ejecutivas coadyuvar en la ejecución de las políticas y programas aprobadas por el Consejo para orientar las actividades relativas a la educación cívica, a contribuir en el desarrollo de la vida democrática y a velar por la autenticidad del sufragio, así como para garantizar el derecho a la información y la protección de datos personales, y fomentar una cultura de igualdad de género y no discriminación.

Artículo 45

En el párrafo 1, inciso *f*), se indica que para el cumplimiento de las atribuciones que la ley electoral le confiere, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores coadyuvar con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEYEC) en el diseño e instrumentación de las campañas institucionales.

Artículo 49

En el párrafo 1, en diversos incisos, se determina que para el cumplimiento de las atribuciones que la ley electoral le confiere, corresponde a la DECEYEC:

- a*) Elaborar, proponer y coordinar los programas de capacitación electoral y de educación cívica que se desarrollen, tanto a nivel central como a través de las Juntas Locales y Distritales;
- b*) Planear, dirigir y supervisar la elaboración de las políticas y programas de educación cívica y capacitación electoral y educación cívica que desarrollarán las Juntas Locales y Distritales;
- c*) Presentar a la Junta los programas de capacitación electoral y educación cívica y vigilar su ejecución;
- d*) Evaluar periódicamente el cumplimiento de los programas autorizados para la Dirección, tanto en el nivel central como en los niveles delegacional y subdelegacional;
- e*) Diseñar y promover estrategias para la integración de mesas directivas de casilla y la capacitación electoral a nivel local y federal;
- f*) Dirigir y supervisar la investigación, análisis y la preparación de material didáctico que requieren los programas de capacitación electoral y educación cívica;

[...]

- h) Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;
- i) Coordinar la elaboración de análisis, estudios, investigaciones y bases de datos sobre temas de capacitación electoral, educación cívica y cultura política democrática, dirigidos a fomentar el conocimiento y difusión de estas temáticas y construir una ciudadanía más participativa y mejor informada;
- j) Diseñar, proponer e implementar campañas de educación cívica en coordinación con la Fiscalía Especializada para la Prevención de Delitos Electorales;

[...]

- l) Asesorar a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales en el diseño de sus programas de capacitación electoral y educación cívica, cuando así lo soliciten, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44, numeral 1, inciso f) de la Ley Electoral;
- m) Proponer al Secretario Ejecutivo la divulgación de los análisis, estudios, investigaciones y bases de datos que realice, por sí mismo o en colaboración con terceros, referidos a la capacitación electoral, educación cívica y cultura política democrática; así como la difusión de información de carácter académico que contribuya a fortalecer el conocimiento general y especializado en esas materias;
- n) Identificar y establecer mecanismos de colaboración con institutos políticos, organizaciones civiles, instituciones académicas y de investigación, así como de educación superior o especializada, para coadyuvar al desarrollo de la vida democrática;
- o) Diseñar y organizar encuentros y foros académicos que contribuyan a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática;

[...]

- q) Planear, ejecutar, dirigir y supervisar los programas de divulgación, desarrollo y fortalecimiento de la cultura política democrática y los referentes a la comunicación educativa, con el objeto de impulsar la cultura democrática;

[...]

- t) Promover la suscripción de convenios en materia de educación cívica con los Organismos Públicos Locales sugiriendo la articulación de políticas nacionales orientadas a la promoción de la cultura político-democrática y la construcción de ciudadanía;
- u) Diseñar y proponer estrategias para promover el voto entre la ciudadanía;
- v) Diseñar y proponer las estrategias de capacitación electoral y educación cívica a nivel nacional, y
- w) Las demás que le confiera la Ley Electoral y otras disposiciones aplicables.

Artículo 63

En el párrafo 1, inciso *p*), se establece que para el ejercicio de las atribuciones que la ley electoral y los acuerdos del Consejo confieren a las unidades técnicas, corresponde a los titulares de éstas coadyuvar con la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica en la instrumentación de las políticas aprobadas por el Consejo para orientar las actividades relativas a la educación cívica, a contribuir al desarrollo de la vida democrática, velar por la autenticidad del sufragio, y fomentar una cultura de igualdad de género y no discriminación.

Antecedentes

La educación cívica en el Instituto Federal Electoral (1991-2001)

Desde sus orígenes como Instituto Federal Electoral (IFE), el hoy Instituto Nacional Electoral (INE) ha contribuido al desarrollo de la vida democrática garantizando a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos político-electorales, vigilando que se cumplan las obligaciones constitucionales en la materia, llevando a cabo una promoción del voto cada vez más eficaz y coadyuvando a la difusión estratégica de la educación cívica y de la cultura democrática en prácticamente todo el territorio mexicano.

Durante los primeros 10 años, la política en materia de educación cívica del IFE estuvo caracterizada por la difusión y promoción de conocimientos sobre prácticas y valores en la democracia, la historia de las instituciones políticas de México y los procedimientos electorales. Es decir, una noción de civismo orientó la primera línea de trabajo del Instituto en su tarea educativa, la cual consistió en amplios esfuerzos de difusión de mensajes relativos a personajes y momentos de la historia nacional.⁷

Con la premisa de divulgar tales conocimientos se publicaron y distribuyeron materiales; se establecieron los servicios bibliográficos (origen de la Red Nacional de Bibliotecas institucional); se organizaron campañas para promover la participación de las y los ciudadanos en las mesas directivas de casilla, y se invitó a ejercer el voto libre y secreto. Se impulsó, además, el desarrollo de programas educativos orientados a fortalecer los programas de estudio en el ámbito escolar en los niveles primaria y secundaria: “Jornadas cívicas infantiles y juveniles” (1993). En el marco de este proyecto se produjeron materiales impresos que, además de ser insumo para el desarrollo de las actividades de las jornadas cívicas, se utilizaron para socializar información en materia de democracia, derechos y valores. Estos materiales fueron principalmente adaptaciones de juegos tradicionales como “Serpientes y escaleras”, “Memorama”, “Lotería”, “Ruta democrática”, “Sopa de letras”, “Laberinto democrático” y “Crucigrama”, incluyendo una serie de carteles infantiles que abordaban los conceptos de democracia, pluralismo, tolerancia, diálogo, igualdad, y los derechos de la niñez.

También se elaboraron las colecciones editoriales Conociendo la Democracia, Horizonte Ciudadano, Apuntes de Cultura Democrática, Cuentos de los Derechos de la Niñez, y la serie Árbol de Cuentos; esta última publicada originalmente en español y en diferentes lenguas indígenas, y rediseñada en 2011 con el objetivo de que su formato permitiera atender a la tradición oral de esta población.

Conjuntamente con la Secretaría de Educación Pública (SEP), también se diseñó el programa Derechos y Valores de la Niñez Mexicana (1996), el cual se aplicó en el ámbito nacional por medio de las juntas locales y distritales ejecutivas del país con la participación de autoridades educativas locales.⁸

⁷ Instituto Federal Electoral, *Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003*, México, IFE, 2ª ed., s/f., disponible en: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/educacion_civica.htm>, página consultada el 30 de junio de 2015.

⁸ El IFE (ahora INE) ha dado continuidad a su colaboración con la SEP en distintos proyectos. Actualmente se mantiene vigente un convenio de colaboración para conjuntar esfuerzos para la realización de proyectos y trabajos conjuntos en materia de docencia, investigación, difusión de la cultura, asesoría, apoyo técnico y coedición de materiales, en los ámbitos electoral, de educación cívica, de la cultura de la legalidad, valores democráticos y temas afines.

Mediante un convenio entre el entonces IFE y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se organizaron las Elecciones Infantiles 1997. Con esta acción se logró posicionar el tema de la educación cívica y los derechos de la infancia en la agenda pública, misma que motivó una estrecha relación entre el Instituto y diversas instancias de los sectores público y civil en México, entre ellas, las cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión, las cuales hacia 2002 impulsarían la ejecución del Parlamento de las Niñas y los Niños de México, con la participación —entre otras instancias— de la SEP y el IFE.

El impulso que las elecciones infantiles dieron al reconocimiento del derecho a la participación de la niñez y la juventud (de entre 6 a 17 años), y el potencial formativo que se atribuyó al promover experiencias prácticas que involucraran la libre expresión de la opinión y el uso de mecanismos democráticos es el sustento por el que en el marco de cada proceso electoral federal se ha replicado esta experiencia, reconocida luego como Consulta Infantil y Juvenil (2000),⁹ siendo la más reciente la Consulta infantil y juvenil 2015.

Para atender a la población adolescente y juvenil, en 1998 surgió la vinculación con el *Center For Civic Education*, organización civil norteamericana que diseñó el modelo educativo *Nosotros los jóvenes... Proyecto ciudadano*. Adaptado el modelo, el Instituto lo llevó a cabo en el país. En ese mismo año se presentó la primera acción educativa dirigida a población adulta (Taller de educación ciudadana).

Además, el IFE colaboró estrechamente con integrantes del ámbito académico nacional e internacional a fin de impulsar una importante actividad de reflexión y construcción académica mediante la realización de foros, seminarios y conferencias magistrales. Diseñó un programa de producción editorial que distribuyó en el ámbito nacional, en escuelas de niveles medio superior y superior, así como entre otras instancias públicas que aún conservan algunas publicaciones como parte de su acervo bibliográfico; tal es el caso de la serie *Conferencias Magistrales* y la *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, integrada con aportaciones de reconocidas personalidades acerca de temáticas vinculadas con la teoría política y la democracia.

Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003¹⁰

Las actividades que siguieron son una evidencia, sin embargo, de que el IFE, mediante un proceso gradual, transitó de una perspectiva de difusión a otra de incidencia directa en la formación de ciudadanas y ciudadanos. En efecto, con la experiencia adquirida durante el periodo 1991-2001, se integraron las diversas líneas de acción en el Plan Trienal de Educación Cívica 2001-2003 con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de una ciudadanía consciente de sus derechos y responsabilidades, fomentar la participación cívica e impulsar la práctica de valores de la democracia para incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, así como en el desarrollo de las comunidades, de las instituciones y del país en el marco de un orden político democrático. Es decir, con este plan se buscó promover tanto el desarrollo de competencias cívicas entre la ciudadanía como la construcción de una base común que contribuyera a una nueva cultura política democrática.

⁹ Instituto Federal Electoral, *Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015*, México, IFE, 1ª ed., 2011, p. 12.

¹⁰ Por decisión del Consejo General del Instituto, el 30 de abril de 2004, se amplió el periodo de implementación del Plan Trienal hasta diciembre del 2004, una vez que fue aprobado el Programa Estratégico de Educación Cívica 2005-2010.

El Plan Trienal se estructuró en torno a tres grandes programas: 1) Educación y Formación Ciudadana en el Espacio Escolar; 2) Formación y Educación No Formal y Participación Ciudadana, y 3) Programa de Información y Comunicación. Se logró atender a 18 millones de personas mediante diversas actividades culturales y de divulgación: concursos, cursos y talleres por cuyo medio se capacitó a alrededor de 281 mil ciudadanos(as) como multiplicadores(as) de los diversos programas, proyectos y estrategias. Además, la Biblioteca Central se convirtió —junto con la Red Nacional de Bibliotecas— en un centro importante de información.

En el marco de dicho plan se ubican los ejercicios de elección de representantes en el espacio escolar, los talleres de educación ciudadana para adultos y los espacios de análisis y reflexión para integrar y ofrecer un paquete de opciones educativas (talleres, diplomados, maestrías, seminarios, conferencias, etc.) en materia político-electoral. Se diseñó, también, el proyecto Educar para la Democracia, formado por ficheros y material de apoyo para la gestión escolar elaborados a efectos de contar —basado en un enfoque de desarrollo de competencias— con un instrumento de apoyo en el espacio escolar.

Lo anterior y la experiencia institucional en la materia favorecieron la incorporación del Instituto al grupo de especialistas que participaron en la estructuración del Programa Integral de Formación Cívica y Ética para la educación primaria, en el desarrollo curricular de la materia Formación Cívica y Ética a nivel secundaria y en el diseño del instrumento de evaluación para incluir aspectos relacionados con la formación ciudadana en la Prueba Enlace.

Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) 2005-2010

Para el periodo 2005-2010, el Programa Estratégico de Educación Cívica (PEEC) se propuso contribuir al fortalecimiento democrático mediante una educación cívica orientada a generar competencias (conocimientos, aptitudes y actitudes cívicas) y a promover la participación ciudadana en el ámbito público como vía efectiva para mejorar las condiciones de vida de las personas y hacer válidos sus derechos.

El PEEC se estructuró a partir de cinco objetivos estratégicos: 1) Socializar los límites y alcances de la democracia; 2) Generar conciencia, confianza y participación ciudadana; 3) Contribuir al fortalecimiento de la integración social y a la democratización de las relaciones Estado-sociedad; 4) Reforzar la investigación en torno a la construcción de ciudadanía y cultura democrática, y 5) Consolidar al entonces IFE como una institución formadora de ciudadanía.

En el marco del PEEC, se ejecutaron los programas Educación para el Ejercicio del Voto Libre y Razonado, el de Educación para el Ejercicio de los Derechos Ciudadanos Básicos, y el de Educación para la Participación Democrática (2008-2009), antecedentes del trabajo institucional realizado para favorecer el desarrollo de competencias cívicas que promovieron la formación de ciudadanos y ciudadanas capaces de participar democráticamente en los asuntos públicos.

Al final del periodo de vigencia del PEEC, como resultado del trabajo dirigido a población adulta, se generaron los modelos de formación ciudadana orientados a desarrollar competencias para la participación efectiva. Su puesta en marcha se llevó a cabo con el planteamiento de un esquema de colaboración con actores externos.

En este contexto, el Instituto impulsó la realización de proyectos de colaboración con organizaciones de la sociedad civil por medio de los Concursos Nacionales de Organizaciones de la Sociedad Civil para promover la participación ciudadana y política de las mujeres en condiciones de igualdad. Desde entonces, se ha favorecido el desarrollo de competencias y habilidades de este grupo fomentando su participación en espacios del ámbito público y político, promoviendo el liderazgo de las mujeres y la sensibilización acerca de la importancia de la construcción de una sociedad basada en la igualdad de género y la eliminación de la violencia hacia las mujeres.

Durante la vigencia del programa se atendió también a la población infantil y juvenil mediante dos de siete ejercicios nacionales de participación convocados por el Instituto, y cuatro ediciones del Parlamento de las Niñas y los Niños de México. Se trabajó de igual manera en la nueva adaptación del Proyecto Ciudadano del *Center for Civic Education* buscando adecuar la metodología al contexto y cultura política mexicana y alinearla al enfoque constructivista y de formación en competencias señalados por la política de educación cívica institucional. Durante el proceso se diseñó un *Manual del participante* y la *Guía del facilitador de proyecto ciudadano y participación juvenil efectiva*. De esta manera, mediante los programas y proyectos desarrollados en el marco del PEEC —durante su vigencia—, se involucró a más de 17 millones de personas de distintos rangos de edad en actividades de educación cívica.

En resumen, aunque comparte nociones centrales con el Plan Trienal, el PEEC planteó un cambio en la manera de realizar la educación cívica por parte del IFE. Esto es, amplió los contenidos asignados a la educación cívica; planeó, ejecutó y evaluó proyectos educativos en contraste con la orientación centrada en la transmisión de conocimientos; aplicó un enfoque de desarrollo de competencias en los procesos educativos al desplazar su interés de la población infantil y juvenil a la adulta, y enfatizó el cambio al pasar de una perspectiva de difusión de contenidos universales a una de atención a las necesidades de una población objetivo definida (personas en condiciones de marginación).

Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015¹¹

Con base en la experiencia institucional adquirida se diseñó la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México (ENEC) 2011-2015. En su fundamento, la ENEC tenía el enfoque de desarrollo de competencias en los conceptos de *democracia de ciudadanía* y *ciudadanía integral* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Así, a efecto de contribuir a que la población contara con las competencias necesarias en lo que respecta al ejercicio pleno de su ciudadanía y que, por medio de esa práctica, se fomentaran las condiciones de la convivencia cívica en el país, propiciando que las relaciones entre ciudadanos(as) y entre el poder público se expresaran con apego a conocimientos, prácticas y valores propios de la democracia, se establecieron tres objetivos estratégicos:

- I. Contribuir al diseño y ejecución de prácticas y políticas públicas que favorezcan la construcción de ciudadanía en México;
- II. Generar y socializar información relevante acerca de prácticas y condiciones determinantes de la construcción de la ciudadanía que contribuya a la deliberación y la acción pública, y
- III. Desarrollar y llevar a cabo procesos y medios educativos eficaces que promuevan el aprecio por lo público y contribuyan a generar la capacidad de agencia de las y los ciudadanas(os).

¹¹ El 17 de febrero de 2016, el Consejo General aprobó la extensión del periodo instrumentación de la ENEC durante 2016.

Para dar cumplimiento a estos objetivos¹² se desarrollaron cinco programas y 12 proyectos cuyos resultados destacan el hecho de que hoy se cuenta con información invaluable que llevó a la realización del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, el cual da cuenta de las condiciones y de los retos que enfrenta la ciudadanía mexicana en la actualidad para ejercer sus derechos a plenitud. Conviene agregar que el *Informe país* —que fue impulsado bajo la ENEC—, se ha convertido en un referente relevante en los sondeos y estudios de opinión que se llevan a cabo en México; por esa razón, también ha servido como un insumo relevante en la construcción del diagnóstico que forma parte del presente documento. También es importante resaltar la elaboración de los *Estudios censales sobre la participación ciudadana en las elecciones federales de 2009 y 2012*, en los cuales se identificó el perfil de las personas que sufragaron y de quienes no lo hicieron utilizando las variables sexo, edad y tipo de sección electoral, con base en la información recuperada de las listas nominales utilizadas en las elecciones federales de 2009 y 2012.

Fue así como en el marco de la ENEC se instrumentó el *Modelo de Educación para la Participación Democrática (MEPD)* —en sus diferentes versiones—, a través de talleres impartidos por las vocalías de capacitación electoral y educación cívica, aliados externos y las organizaciones seleccionadas por la vía del Concurso Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil para impulsar el liderazgo político de las mujeres.

También se llevaron a cabo dos estrategias para promover la participación ciudadana en el marco de los procesos electorales federales: una en 2012 y otra en 2015, en las que se brindó atención a ciudadanas y ciudadanos para motivarlos a ejercer su derecho al voto de forma libre y razonada.

Asimismo, se elaboraron tres documentos de buenas prácticas de políticas públicas: 1) *Catálogo de buenas y promisorias prácticas para la construcción de ciudadanía en el marco de la política social*; 2) *Aprendiendo juntas: catálogo de buenas prácticas a nivel internacional para incrementar la participación política de las mujeres*; y 3) *Catálogo de buenas prácticas de políticas públicas en seguridad orientadas a construir ciudadanía*. También se promovió, ante autoridades locales, la adopción de casos de éxito de políticas públicas con cuya aplicación se contribuyó a solucionar, en el marco del ejercicio de derechos de ciudadanía y participación ciudadana, problemas públicos relativos a la equidad y el desarrollo, la seguridad y la participación política de las mujeres.

Con información compilada por la estructura desconcentrada del Instituto se elaboraron, primero, un *Catálogo de buenas prácticas ciudadanas*, en el que se describen iniciativas ciudadanas orientadas a ampliar y fortalecer derechos civiles, sociales, políticos y culturales y, segundo, un *Catálogo de buenas prácticas educativas de formación ciudadana*, documento en el que se presentan iniciativas de organizaciones de la sociedad civil dirigidas a promover el conocimiento sobre los derechos ciudadanos, políticos y sociales y, principalmente, a incentivar una cultura de participación en los múltiples ámbitos de la vida pública.

Además, se realizaron acciones orientadas a promover la participación de las y los jóvenes. Así, la Iniciativa Joven-Es por México fue desarrollada por el Instituto y la Comisión de Juventud de la Cámara de Diputados. Dicha práctica de formación ciudadana tuvo como objetivo fomentar la participación e incidencia de las y los jóvenes en el proceso legislativo en México mediante la presentación de reformas, adiciones e iniciativas de ley en materia de juventud. De igual modo, el INE y el PNUD firmaron un convenio de colaboración para diseñar el plan Procesos Educativos Integrales y Conformación de Comunidades de Práctica para la Construcción

¹² A fin de evaluar y dar seguimiento la implementación de la ENEC, de sus resultados y dar asesoría al Instituto en la toma de decisiones estratégicas en este tema, se creó el Comité de Seguimiento y Evaluación de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática en México 2011-2015, como una instancia con autonomía de opinión.

de Ciudadanía y la Incidencia en Políticas Públicas. Este plan se tradujo en dos componentes: el primero, #JuventudActúaMX, fue un modelo de formación de jóvenes promotores de ciudadanía orientado a desarrollar habilidades y competencias en materia de participación ciudadana e incidencia en políticas públicas. El segundo fue una Comunidad de Práctica sobre Construcción de Ciudadanía e Incidencia en Políticas Públicas. Por último, en el ámbito de los jóvenes, se organizó el concurso Debate Político Juvenil cuyas ediciones 2013, 2014 y 2015 fueron coorganizadas con el Instituto Mexicano de la Juventud.

Para la atención de la población infantil, no obstante que se organizaron dos ejercicios nacionales de participación y dos ediciones del Parlamento de las Niñas y los Niños de México, la acción institucional se vio limitada a partir de las polémicas generadas por la reforma educativa aprobada en 2013 y el retraso en la formalización de los acuerdos de colaboración con la Secretaría de Educación Pública, lo que sólo enfatizó la urgente necesidad de configurar una política pública nacional dirigida al fortalecimiento de la educación para la ciudadanía democrática de las niñas y los niños del país.

De la experiencia institucional destaca que la educación cívica es un bien público que debe buscar la construcción compartida de una política de largo plazo, la cual requiere una obligada coordinación entre el INE y los órganos electorales de las entidades del país, así como una activa participación de los partidos políticos. El INE no puede estar al margen de esta relevante responsabilidad pública, por lo que en la medida de sus atribuciones seguirá contribuyendo al fortalecimiento de nuestra democracia.

A manera de balance: algunas lecciones de la ENEC

La ENCCÍVICA no debe omitir las lecciones aprendidas de las anteriores estrategias y programas. De manera particular, se consideró importante retomar algunas señaladas en el *Balance de la Estrategia Nacional de Educación Cívica para el Desarrollo de la Cultura Política Democrática*.

En cuanto al diseño, la estructura de la ENEC, cuyos objetivos estratégicos son muy abstractos y poco operativos, consistió básicamente en una compleja suma de proyectos cuya puesta en marcha sobrepasó en muchas ocasiones la capacidad de operación del Instituto en términos, por ejemplo, de la disposición de recursos económicos, de fuentes de información y de conocimiento especializado. Además, en tanto la mayoría de los indicadores de cada programa se plantea en términos de gestión y pocos en términos de resultados e impacto, los proyectos no sólo no presentaban metas específicas a corto, mediano y largo plazo, sino que carecían de un diagnóstico o línea base contra el cual medir los resultados obtenidos de la ejecución de la ENEC.

Si bien durante esta actividad se generaron sinergias entre los proyectos —lo que permitió desplegar acciones articuladas en materia de investigación y formación ciudadana—, se desconoce el impacto de tal ejecución debido en gran medida a la falta de un sistema de evaluación y seguimiento.

El desarrollo de los proyectos implicó para el INE establecer convenios de colaboración con diversos actores (autoridades de gobierno, funcionarios de organismos internacionales, académicos, consultores, integrantes de organizaciones de la sociedad civil). Sin embargo, la formalización de convenios no se llevó a cabo en un marco general que sirviera de base para establecer alianzas estratégicas, definir programas de carácter intersectorial y optimizar los recursos técnicos, financieros y humanos de que suelen disponer los actores o aliados con quienes se firmaron convenios de colaboración.

Por último, es importante mencionar que no se diseñó un plan de difusión del conocimiento, a fin de poner a disposición de un amplio público y expertos en el tema reportes de investigación, banco de datos e información detallada sobre el tema de interés.

Datos de contexto: población, desigualdad social y aprecio por la democracia en México

En este apartado se ofrecen datos relevantes acerca del contexto sociodemográfico en el cual el Comité de Expertos ha conceptualizado y diseñado la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 bajo un enfoque de política pública. Los indicadores seleccionados contribuyen a esbozar un perfil general de las y los mexicanos de la segunda década del siglo XXI, a quienes esta estrategia debe reconocer tanto de manera agregada como en su constitución por grupos etarios.

Por otra parte, el Comité ha reconocido que la formulación de una estrategia que pretende incidir en la cultura cívica de la población mexicana no puede estar desarticulada de la situación social en términos de desigualdad. La ENCCÍVICA reconoce el hecho de que la desigualdad social no sólo es uno de los grandes problemas —quizá el más importante— que enfrenta el país en este principio de siglo, sino que es transversal a todos los grupos poblacionales y que impacta en el diseño y la ejecución de cualquier política pública nacional. Dado que se trata de un problema estructural, la desigualdad no constituye un componente de nuestro diagnóstico, sino un factor del contexto en el cual éstos han sido analizados.

Para ilustrar las percepciones acerca de la democracia y la política que tienen los distintos grupos poblacionales, se retomaron algunos datos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, relativos a los indicadores de apego al sistema democrático (satisfacción con la democracia, confianza en los políticos, capacidad de incidir en las decisiones públicas), los cuales se desagregan en distintas categorías de población (género, escolaridad, etnia, etcétera).

Datos poblacionales generales

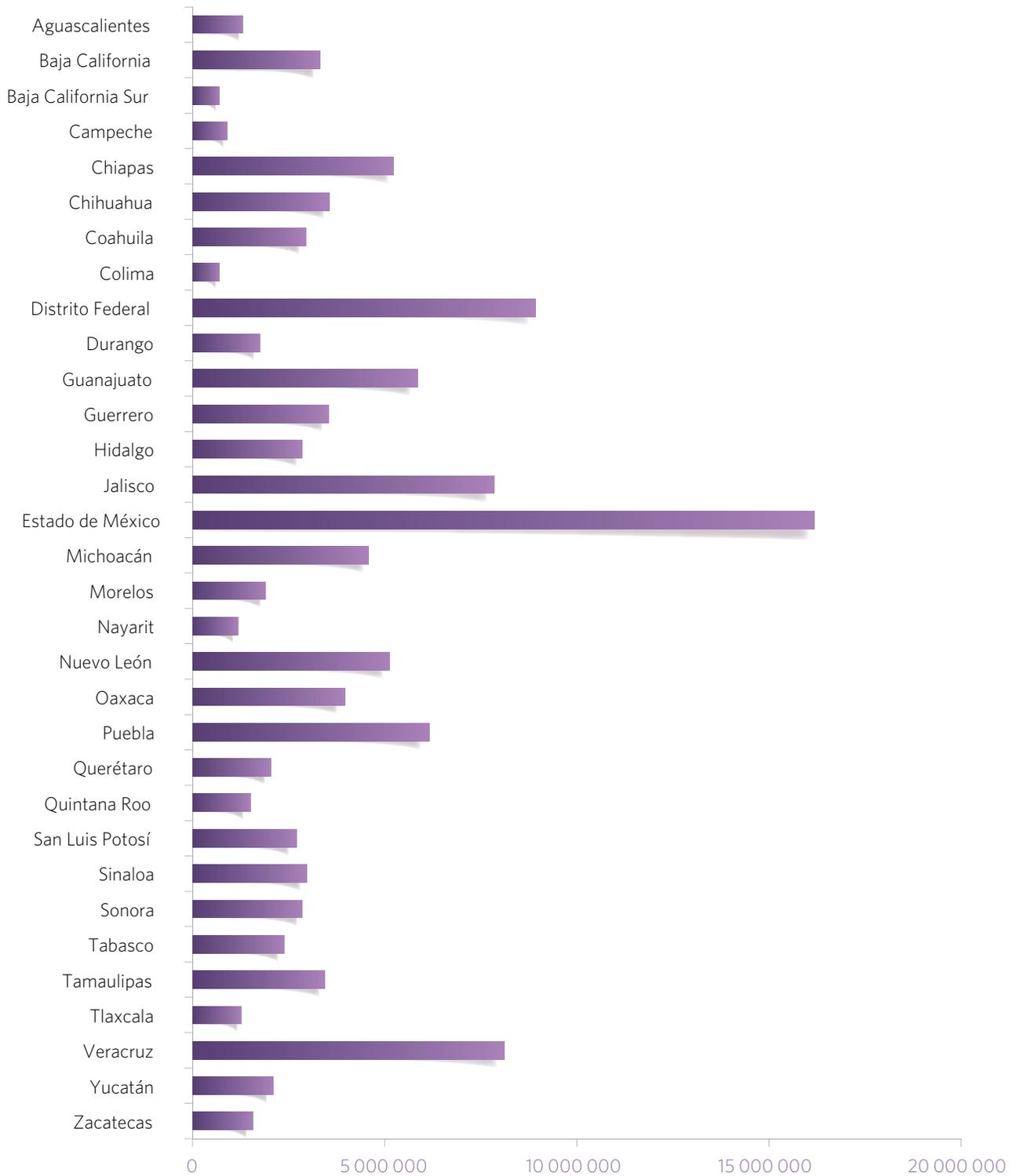
Se presenta información referente a las características de la población mexicana: número de habitantes, su distribución por estado, edad, sexo, fecundidad y mortalidad infantil. En segundo lugar, se analiza el nivel de escolaridad y la asistencia escolar. En tercero, se valoran características económicas de la población —activa y no activa— y, por último, se muestran datos de los grupos étnicos en México.

Número de habitantes y distribución

De acuerdo con la Encuesta Intercensal (EIN)¹³ del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015 se registraron 119 530 753 habitantes.

¹³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI, 2015.

Gráfica a. Habitantes por entidad



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

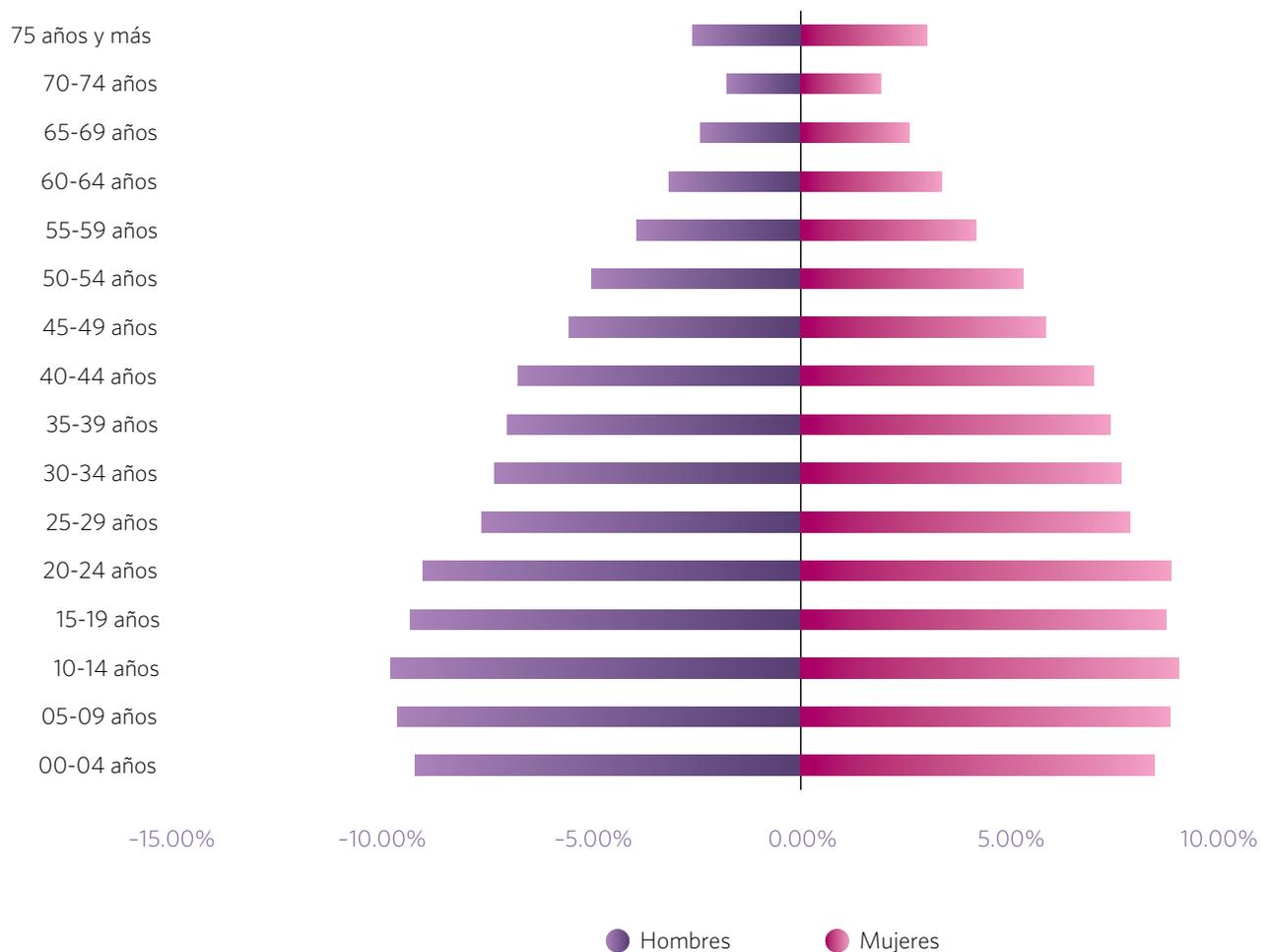
Como se puede apreciar en la Gráfica a, los tres territorios más poblados congregan alrededor de la cuarta parte de la población nacional y corresponden al Estado de México (13.5%), el Distrito Federal (7.5%) y Veracruz (6.8%). En este sentido, el área metropolitana de la Ciudad de México, la cual incluye las localidades vecinas del Estado de México, tiene un peso preponderante en la formación demográfica del país. Además, otras entidades relevantes poblacionalmente son Jalisco, Puebla, Nuevo León, Guanajuato y Chiapas.

En contraste, las tres entidades con menor población y que suman apenas 2% de la población son Colima (0.6%), Baja California Sur (0.6%) y Campeche (0.8%).

Edad

La edad mediana de la población en México es de 27 años. Alrededor de 45.4% de la población —54 294 932 personas— se encuentra en el rango de los 0 a 24 años, lo que significa que deberá considerarse, sin duda, a los jóvenes como uno de los grupos objetivos en el diseño de programas y proyectos de la ENCCÍVICA.

Gráfica b. Pirámide poblacional



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Los dos territorios que destacan por sus diferencias con la edad mediana nacional son Chiapas, que cuenta con la población más joven de todas las entidades (23 años) y concentra una importante población indígena, y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México),¹⁴ que, con una media poblacional de 33 años, es la entidad con un mayor promedio de edad y una de las de mayor nivel de desarrollo en el país.

Sexo

En México, 51.4% de la población es mujer, y 48.6%, hombre. Como se puede apreciar en la Tabla a, estos porcentajes varían poco en las diferentes entidades del país. En prácticamente todos los estados se mantiene una proporción mayor de mujeres. Las mayores diferencias se presentan en Distrito Federal, Oaxaca, Puebla e Hidalgo. Las excepciones son Baja California Sur y Quintana Roo, en donde la proporción de hombres es ligeramente mayor a la de las mujeres.

Tabla a. Proporción de hombres y mujeres por entidad federativa (porcentaje)

ENTIDAD	HOMBRES	MUJERES	DIF. MUJERES
Nacional	48.57	51.43	2.86
Aguascalientes	48.77	51.23	2.47
Baja California	49.77	50.23	0.45
Baja California Sur	50.44	49.56	-0.88
Campeche	49.03	50.97	1.93
Coahuila	49.50	50.50	1.00
Colima	49.32	50.68	1.36
Chiapas	48.62	51.38	2.77
Chihuahua	49.27	50.73	1.46
Distrito Federal	47.45	52.55	5.11
Durango	49.03	50.97	1.94
Guanajuato	48.28	51.72	3.43

¹⁴ A partir de ahora, cuando se haga referencia a algún dato de 2015 o años anteriores sobre dicha demarcación, se indicará como Distrito Federal, y cuando sea información de 2016, como Ciudad de México.

Tabla a. Proporción de hombres y mujeres por entidad federativa (porcentaje) (continuación)

ENTIDAD	HOMBRES	MUJERES	DIF. MUJERES
Guerrero	48.09	51.91	3.82
Hidalgo	47.90	52.10	4.21
Jalisco	48.89	51.11	2.23
Estado de México	48.40	51.60	3.21
Michoacán	48.20	51.80	3.60
Morelos	48.06	51.94	3.89
Nayarit	49.62	50.38	0.77
Nuevo León	49.65	50.35	0.70
Oaxaca	47.60	52.40	4.80
Puebla	47.72	52.28	4.56
Querétaro	48.74	51.26	2.53
Quintana Roo	50.05	49.95	-0.10
San Luis Potosí	48.48	51.52	3.05
Sinaloa	49.36	50.64	1.29
Sonora	49.48	50.52	1.03
Tabasco	48.91	51.09	2.17
Tamaulipas	49.17	50.83	1.67
Tlaxcala	48.28	51.72	3.43
Veracruz	48.19	51.81	3.63
Yucatán	49.00	51.00	2.01
Zacatecas	48.78	51.22	2.44

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Si bien en términos del porcentaje existe un equilibrio entre hombres y mujeres, es imprescindible adoptar en la ENCCÍVICA la perspectiva de género para considerar las características de hombres y mujeres en los ámbitos político y social.

Fecundidad y mortalidad infantil

En México, las mujeres de entre 25 y 49 años tienen, en promedio, 1.7 hijos. Asimismo, el porcentaje de hijos fallecidos se encuentra en 2.7 a nivel nacional. La Tabla b muestra los resultados por estados.

Tabla b. Fecundidad y mortalidad infantil (porcentaje)

ENTIDAD	FECUNDIDAD (Promedio de hijos nacidos de mujeres entre 25 y 49 años)	MORTALIDAD (Porcentaje de hijos fallecidos de mujeres entre 25 y 40 años)
Nacional	1.7	2.7
Aguascalientes	1.7	2.2
Baja California	1.6	2.0
Baja California Sur	1.6	2.0
Campeche	1.7	2.5
Chiapas	2.0	3.5
Chihuahua	1.7	2.8
Distrito Federal	1.2	2.1
Coahuila	1.7	2.4
Colima	1.6	2.2
Durango	1.8	2.9
Guanajuato	1.7	2.6
Guerrero	1.9	4.1
Hidalgo	1.8	2.7
Jalisco	1.7	2.3

Tabla b. Fecundidad y mortalidad infantil (porcentaje) (continuación)

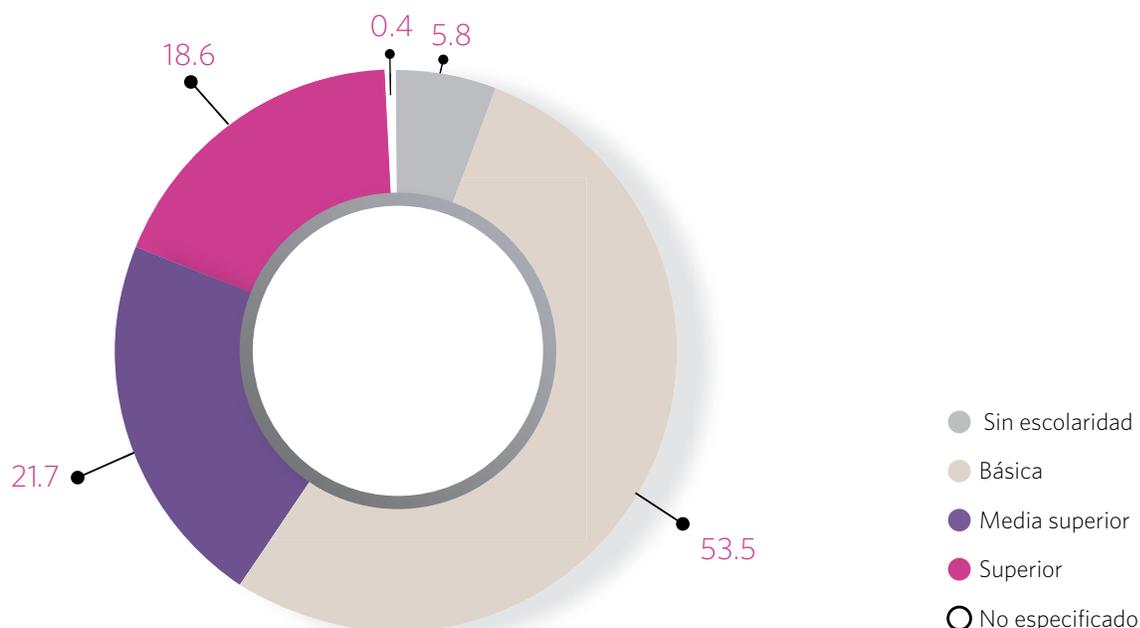
ENTIDAD	FECUNDIDAD (Promedio de hijos nacidos de mujeres entre 25 y 49 años)	MORTALIDAD (Porcentaje de hijos fallecidos de mujeres entre 25 y 40 años)
Estado de México	1.6	2.8
Michoacán	1.8	2.9
Morelos	1.6	2.4
Nayarit	1.8	2.5
Nuevo León	1.5	1.9
Oaxaca	1.8	3.3
Puebla	1.7	3.4
Querétaro	1.6	2.4
Quintana Roo	1.6	2.5
San Luis Potosí	1.7	2.6
Sinaloa	1.7	2.1
Sonora	1.7	2.2
Tabasco	1.7	2.5
Tamaulipas	1.7	2.3
Tlaxcala	1.7	3.1
Veracruz	1.7	2.8
Yucatán	1.5	2.3
Zacatecas	1.8	2.8

En la Tabla b se identificó que los estados con un mayor promedio de hijos nacidos (nivel de fecundidad) son Chiapas (2.0) y Guerrero (1.9). Resulta significativo que ambas entidades tienen un mayor porcentaje de población indígena y menores niveles de desarrollo.

En el otro extremo, con el promedio más bajo de hijos nacidos, se encuentran Distrito Federal (1.2), Yucatán (1.5) y Nuevo León (1.5), cuyos niveles de desarrollo son de los más altos del país.

Fuente: INEGI,
Encuesta
Intercensal 2015.

Gráfica c. Distribución de la población de 15 años y más según el nivel de escolaridad (porcentaje)



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Niveles de educación

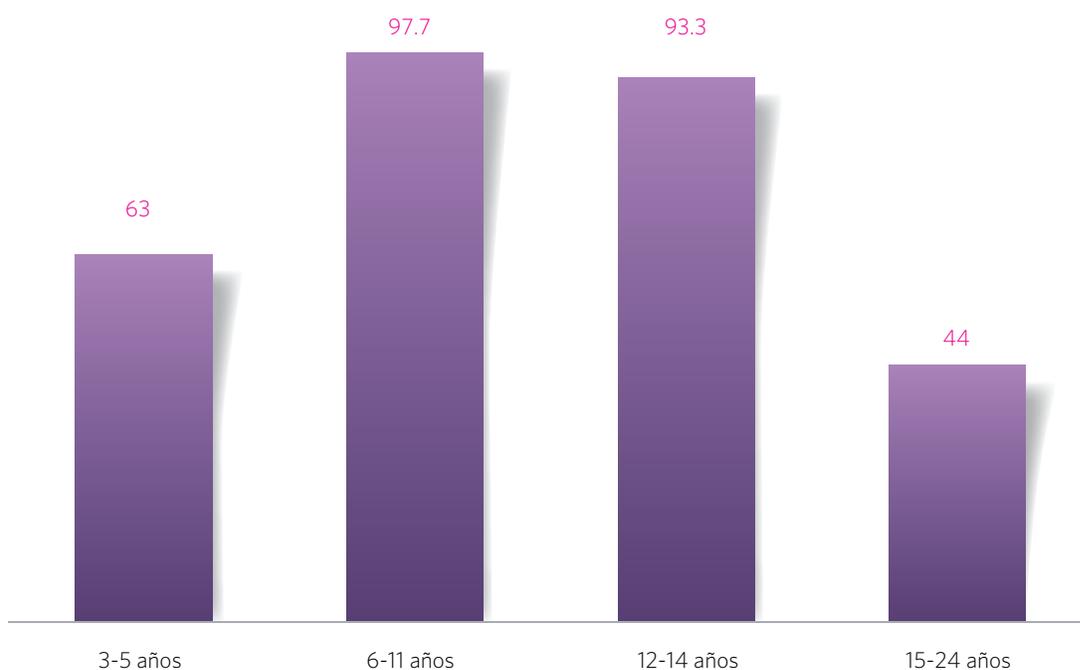
En México, aproximadamente 95% de la población ha cursado algún grado escolar; 5.8% de las personas de 15 años o más no tiene ningún grado de escolaridad; 53.5% cuenta con educación básica aprobada; 21.7%, con educación media superior aprobada, y 18.6% tiene algún grado de educación superior. Estos porcentajes indican que, por un lado, existe gran rezago en materia de escolaridad y, por el otro, la cobertura educativa más amplia se ofrece a nivel básico.

Los estados con mayor porcentaje de población de 15 años o más sin escolaridad son Chiapas (14.6%), Guerrero (13.2%) y Oaxaca (11.8%). En el mismo orden, estas entidades tienen los menores niveles de escolaridad a nivel superior, con porcentajes de 11.7, 11.6 y 12.9. Ambos concentran una gran parte de la población indígena en México y, como se vio en el caso de Chiapas, la población con la mediana de edad más baja del país.

Las entidades con los menores niveles sin escolaridad corresponden al Distrito Federal (2.0%), Nuevo León (2.2%) y Coahuila (2.5%). Además, los dos primeros presentan los mayores niveles de escolaridad superior en el país: 24.2% y 32.1%, respectivamente. Por este motivo, los esfuerzos para la escolarización nacional deben apoyarse en experiencias de estados que han logrado los mayores niveles.

Además, 50% cuenta con educación básica terminada, resultado que hace imperativo que gran parte de los esfuerzos para el diseño de una estrategia nacional se concentre en este escalón.

En cuanto a la asistencia escolar por grupos de edad, más de 90% de los niños entre 6 y 14 años asiste a la escuela (nivel básico). Empero, este número disminuye drásticamente en el grupo de edad de 15 a 24 años, lo que provoca déficit en la cobertura de la educación media y superior.

Gráfica d. Asistencia escolar por grupos de edad (porcentaje)

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Distrito Federal (56.6%), Sinaloa (52.1%) y Sonora (48.5%) tienen mayor número de asistencia escolar para el grupo de 15 a 24 años. En cambio, Oaxaca (36.5%), Michoacán (37.1%) y Guanajuato (37.4%) son los estados con menor asistencia escolar en el mismo rango de edad.

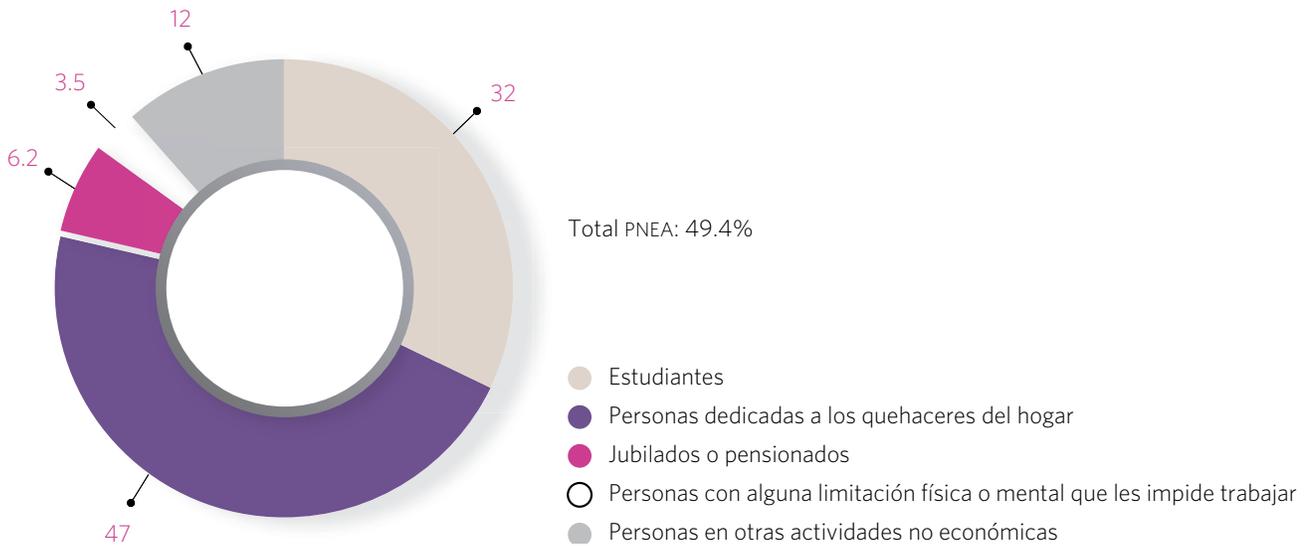
Población económicamente activa

En México, 50.3% de las y los ciudadanos pertenece a la población económicamente activa (PEA); de ésta, 65.4% son hombres, y 34.6%, mujeres. El Distrito Federal es la entidad con mayor paridad en la distribución de mujeres y hombres como parte de la PEA, con 41.5% y 58.5%, respectivamente. En el otro extremo se encuentra Chiapas, con 25.5% de participación de mujeres y de 74.5% de hombres.

En México, 49.4% de las personas mayores de 12 años forman parte de la población no económicamente activa (PNEA), la cual está conformada por estudiantes, personas dedicadas al hogar, jubilados o pensionados y personas con discapacidad física o mental. Los estudiantes y las personas dedicadas a quehaceres del hogar representan 79% de la PNEA.

Las entidades federativas presentan resultados diversos en relación con las actividades de la población no económicamente activa. Es interesante notar que Baja California y Baja California Sur presentan la mayor proporción de estudiantes y menor porcentaje de personas dedicadas al hogar. Asimismo, existe una gran diferencia entre la proporción de jubilados en el Distrito Federal, Coahuila y Nuevo León y los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

Gráfica e. Distribución de la población no económicamente activa en México (porcentaje)



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Tabla c. Estados con mayores y menores porcentajes por actividad de la PNEA (porcentaje)

ACTIVIDAD	ESTADOS CON MAYOR PORCENTAJE POR ACTIVIDAD DE LA PNEA	ESTADOS CON MENOR PORCENTAJE SEGÚN ACTIVIDAD DE LA PNEA
Estudiantes	Baja California (37.7) Baja California Sur (37.3) Aguascalientes (36.1)	Oaxaca (27.6) Michoacán (27.9) Zacatecas (28)
Personas dedicadas a quehaceres del hogar	Chiapas (54.6) Veracruz (50.8) Tabasco (50.4)	Baja California (39.9) Sonora (40.2) Baja California Sur (40.5)
Jubilados	Distrito Federal (13.5) Coahuila (9.9) Nuevo León (9.8)	Chiapas (1.9) Oaxaca (2.5) Guerrero (3.0)
Discapacidad mental que impide trabajar	Colima (5.1) Nayarit (4.6) Michoacán (4.6)	Nuevo León (2.2) Estado de México (2.6) Coahuila (2.7)
Otras actividades no económicas	Zacatecas (17.8) Guerrero (16.8) Oaxaca (16.2)	Distrito Federal (7.9) Yucatán (8.3) Aguascalientes (9.3)

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Etnicidad

Relativo a la composición étnica del país, 21.5% de la población se considera indígena, y 1.16%, afrodescendiente. Además, 6.52% de la población de 3 años y más habla una lengua indígena, y 12.32% de los habitantes de lengua indígena no habla español.

Existen 15 estados en los cuales la población que se considera indígena supera la media nacional. En Oaxaca 65.73% se asume indígena, y en Yucatán, 65.4%.

Por otro lado, siete estados de la república tienen una población que se considera afrodescendiente por encima de la media nacional. En esta línea destacan Guerrero, Oaxaca y Veracruz, cuyo porcentaje de población que se identifica como afrodescendiente es de 6.5%, 4.95% y 3.28%, respectivamente.

Gráfica f. Población indígena y afrodescendiente en México (porcentaje)



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Tabla d. Estados con población que se considera indígena por encima de la media nacional (porcentaje)

ENTIDADES	SE CONSIDERA INDÍGENA
Oaxaca	65.73
Yucatán	65.40
Campeche	44.54
Quintana Roo	44.44
Hidalgo	36.21
Chiapas	36.15
Puebla	35.28
Guerrero	33.92
Veracruz	29.25
Morelos	28.11
Michoacán	27.69
Tabasco	25.77
Tlaxcala	25.24
San Luis Potosí	23.20
Nayarit	22.18

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Tabla e. Estados con población que se considera afrodescendiente por encima de la media nacional (porcentaje)

ENTIDADES	SE CONSIDERA AFRODESCENDIENTE
Guerrero	6.50
Oaxaca	4.95
Veracruz	3.28
México	1.88
Distrito Federal	1.80
Baja California Sur	1.55
Nuevo León	1.49

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Acceso a servicios de salud

De la población mexicana, 82.2% cuenta con acceso a algún servicio de salud: Seguro Popular (49.9%), IMSS (39.2%), ISSSTE (7.7%), Pemex, Defensa o Marina (1.2%), seguro privado (3.3%) u otra institución (1.5%).¹⁵ Estos números dejan ver la importancia de que el gobierno mexicano asegure el acceso a la salud, pues sólo una pequeña proporción de mexicanos tiene acceso a un seguro privado.

En cuanto al nivel de cobertura por estado, Michoacán tiene el resultado más bajo del país (74%), y Nuevo León, el más alto (87.9%). Es necesario analizar las condiciones que llevan a estas realidades para poder hacerles frente.

Con respecto a la distribución por institución (Gráfica h), se observa que estados que tradicionalmente tienen índices menores de desarrollo como Chiapas, Guerrero y Oaxaca, acceden a servicios de salud principalmente por parte del Seguro Popular. En cambio, entidades del norte, como Nuevo León, Coahuila y Sonora, tienen mayor cobertura por medio del IMSS, ISSSTE o de un seguro privado.

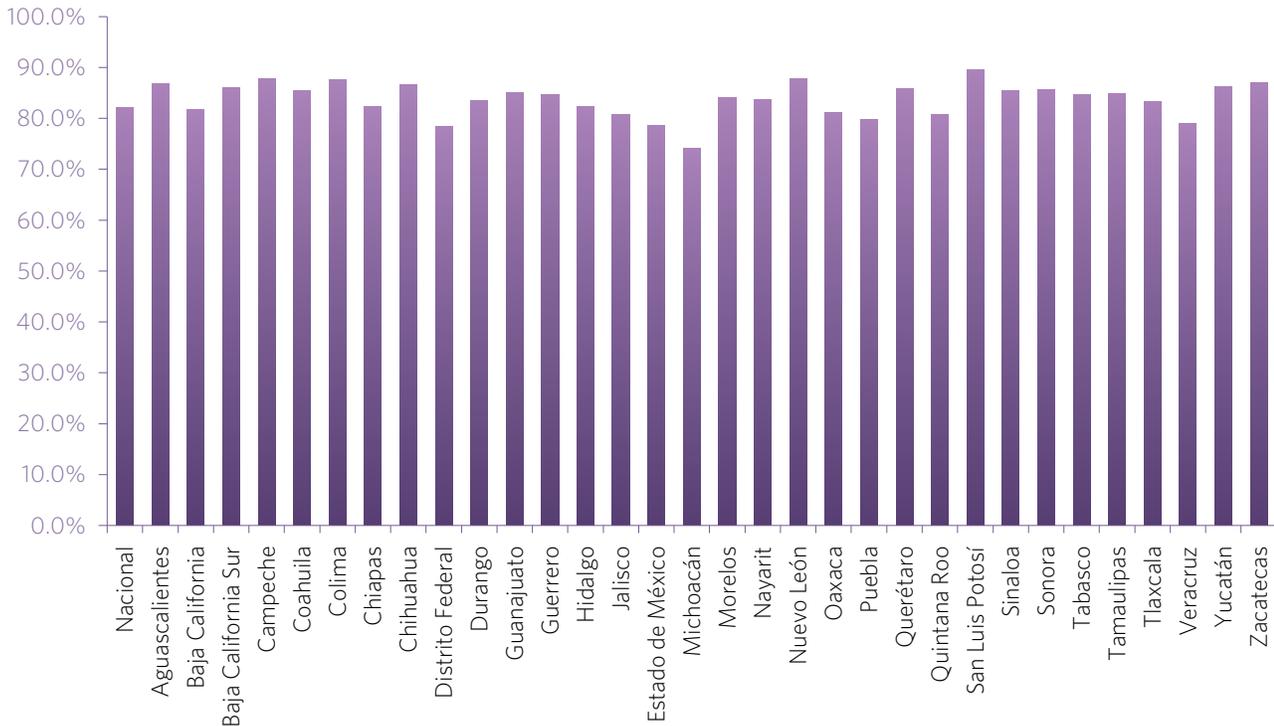
Desigualdad en México

Para analizar el tema de desigualdad en México, se consideró pertinente utilizar los estudios de *Desigualdad extrema en México*¹⁶ y *Percepciones, pobreza, desigualdad, la Encuesta Nacional de Pobreza*, en el cual se analiza la desigualdad por ingreso, así como los índices de Gini y de Desarrollo Humano (con sus componentes de salud, educación e ingreso) de las entidades federativas.

¹⁵ Los datos no suman 100%, ya que una persona puede estar afiliada a más de un servicio de salud.

¹⁶ Gerardo Esquivel Hernández, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, OXFAM México, 2015.

Gráfica g. Población afiliada a servicios de salud por entidad



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

En un país como México, donde, por una parte, vive uno de los hombres más ricos del mundo y, por otra, viven 23 millones de personas cuyos ingresos no son suficientes para acceder siquiera a una canasta alimentaria básica, no se puede omitir el tema de la desigualdad.¹⁷ México forma parte del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo. El Standardized World Income Inequality Database señala que México ocupó el lugar 87 de 113 países analizados en cuanto a nivel de desigualdad; según el Banco Mundial, se ubicó en el sitio 107 de 132.¹⁸

La desigualdad también se refleja en la concentración del ingreso. El decil superior concentra alrededor de 60% del ingreso, y dentro de este mismo decil, 1% de la población más rica concentra el 21% del ingreso total.¹⁹ Como consecuencia de esto, el crecimiento económico ha sido excluyente, ya que sólo un número reducido de la población se ha visto beneficiado. Por otro lado, existen amplios sectores de la población que se encuentran abiertamente excluidos del bienestar económico y social, tal es el caso de la población originaria, que se enfrenta a la discriminación y a la exclusión del proceso de desarrollo: 38% de los habitantes indígenas vive en pobreza extrema, mientras que la cifra para la población total es menor a 10%.²⁰

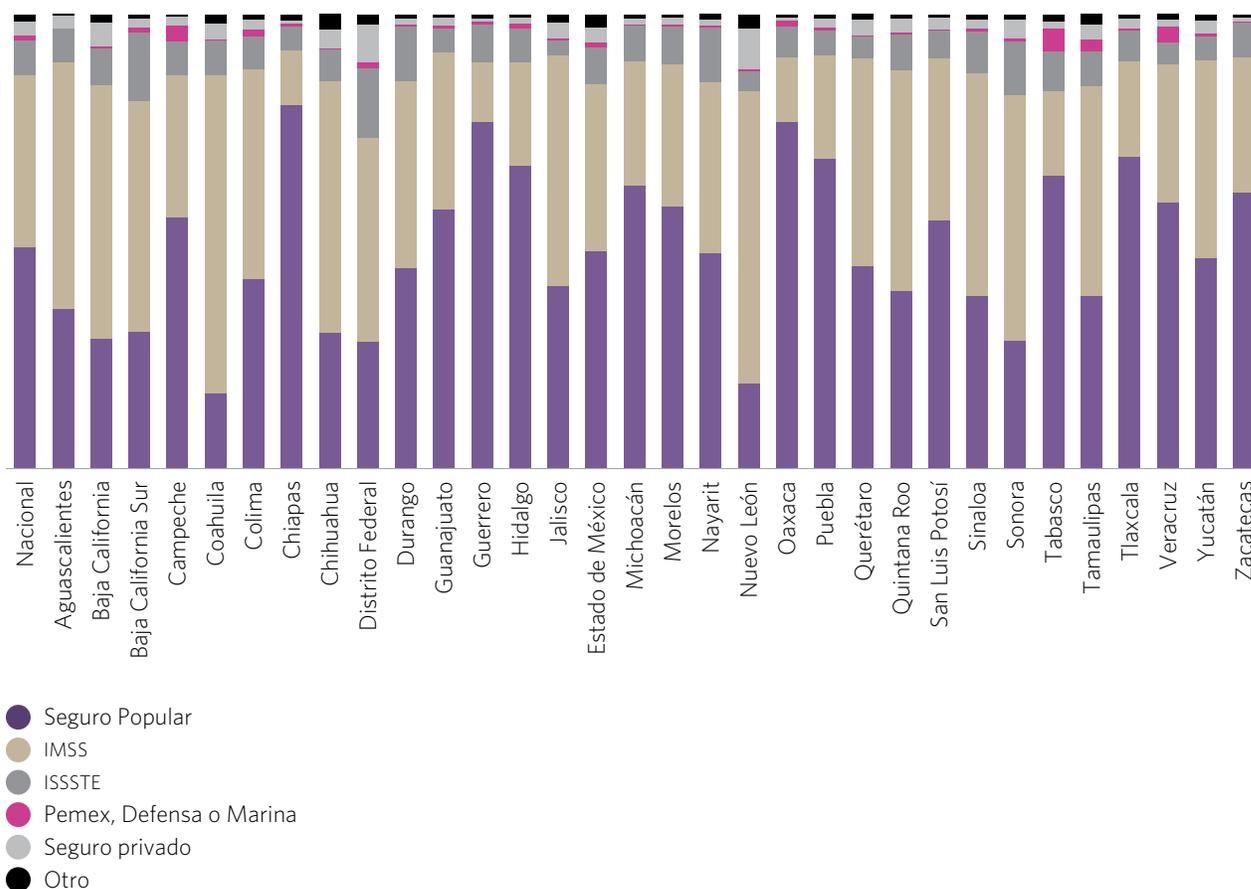
¹⁷ *Ibidem*, p. 10.

¹⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹⁹ Esquivel afirma que, si bien no ha habido un incremento en el número de multimillonarios en México, la riqueza monetaria de éstos sí ha aumentado: “En 1996 equivalían a \$25,600 millones de dólares; hoy esa cifra es de \$142,900 millones de dólares. Ésta es una realidad: en 2002, la riqueza de 4 mexicanos representaba el 2% del PIB; entre 2003 y 2014 ese porcentaje subió al 9%. Se trata de un tercio del ingreso acumulado por casi 20 millones de mexicanos”. *Ibid.*, p. 8. En el estudio señala a Carlos Slim, Germán Larrea, Alberto Baillères y Ricardo Salinas Pliego como los cuatro principales multimillonarios mexicanos.

²⁰ *Ibid.*, p. 32.

Gráfica h. Distribución de la población afiliada a servicios de salud por institución, por estado



Por último, es importante mencionar que la desigualdad en el ingreso ha sido estudiada en su relación con el bienestar subjetivo.²¹ Se ha puesto en evidencia que la primera afecta en alguna medida al segundo y se ha documentado que quienes se ubican en los deciles más bajos del ingreso son los más perjudicados en su bienestar subjetivo, en comparación con quienes se localizan en los deciles más altos.

Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

Aquellos a quienes les afecta negativamente la desigualdad están en los deciles bajos o más bajos del ingreso, carecen de recursos sociales, políticos, culturales y económicos para tener una trayectoria de movilidad ascendente, o quizás porque han sido objeto de actividades criminales. Los que tienen una amplia tolerancia a la desigualdad están en los deciles altos y su trayectoria de movilidad es ascendente.²²

²¹ La medición del bienestar subjetivo implica explorar la satisfacción y la felicidad con la vida. “Veenhoven (2006) relaciona el bienestar con el concepto de calidad de vida, para ello, propone una teoría que analiza la complejidad de este concepto. Diferencia entre el plano de las oportunidades para una buena vida y los resultados de gozar de tal tipo de vida. Cada plano se intersecta con aspectos contextuales e individuales. Por ejemplo, para este autor, en el plano de los resultados para una buena vida intersectado con aspectos individuales, se encuentra la satisfacción con la vida”. Delfino Vargas Chanes, “Bienestar subjetivo y cohesión social”, en *Percepciones, pobreza, desigualdad. Encuesta Nacional de Pobreza*, Rolando Cordera (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.

²² *Ibidem*, p. 228.

Tabla f. Índice de Gini por estado (precios constantes de 2012)

ENTIDAD	2008	2010	2012
Aguascalientes	0.478	0.472	0.442
Baja California	0.417	0.449	0.436
Baja California Sur	0.470	0.430	0.446
Campeche	0.493	0.489	0.470
Chiapas	0.494	0.469	0.476
Chihuahua	0.490	0.442	0.473
Distrito Federal	0.464	0.459	0.413
Coahuila	0.448	0.452	0.435
Colima	0.450	0.408	0.434
Durango	0.465	0.429	0.463
Guanajuato	0.431	0.397	0.446
Guerrero	0.492	0.471	0.495
Hidalgo	0.462	0.448	0.458
Jalisco	0.430	0.445	0.450
Estado de México	0.405	0.426	0.436
Michoacán	0.452	0.465	0.444
Morelos	0.467	0.408	0.425
Nayarit	0.458	0.470	0.460
Nuevo León	0.474	0.467	0.453
Oaxaca	0.495	0.482	0.489
Puebla	0.464	0.453	0.463
Querétaro	0.463	0.454	0.472

Tabla f. Índice de Gini por estado (precios constantes de 2012) (continuación)

ENTIDAD	2008	2010	2012
Quintana Roo	0.450	0.445	0.435
San Luis Potosí	0.471	0.473	0.470
Sinaloa	0.464	0.443	0.440
Sonora	0.444	0.441	0.460
Tabasco	0.487	0.442	0.471
Tamaulipas	0.456	0.421	0.439
Tlaxcala	0.421	0.412	0.407
Veracruz	0.464	0.489	0.457
Yucatán	0.456	0.436	0.444
Zacatecas	0.487	0.485	0.500

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2014.

Índice de Gini

El coeficiente de Gini es una medida de concentración del ingreso. Cuando el valor del índice es cercano a 1, la concentración del ingreso es mayor. Cuando el valor es cercano a cero, la concentración del ingreso es menor. En 2013, Austria, Bélgica y Suecia tenían índices de Gini de 0.292, 0.259 y 0.249, respectivamente. En cambio, países menos desarrollados, como Zimbabue y Zambia, tenían índices de 0.501 (2006) y 0.575 (2013), respectivamente.²³ En 2012, en México el índice de Gini se ubicó en 0.481.

En este estudio se observa que en 2012, el ingreso en México se encontraba mejor distribuido en el Distrito Federal (0.413), Morelos (0.425) y Colima (0.434). En el otro extremo, estaban los estados de Zacatecas (0.500), Guerrero (0.495) y Oaxaca (0.489).

Asimismo, datos provenientes de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) permiten conocer la asimétrica distribución del ingreso en México entre los núcleos familiares. Mientras un hogar del primer decil (ubicado en el 10% más pobre) obtenía un ingreso trimestral de 6.9 mil pesos, en el otro extremo el ingreso promedio de un hogar del décimo decil (el diez por ciento más rico) era en promedio de 143 mil pesos, una diferencia de

²³ CIA, "Distribution of family income", disponible en: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-fact-book/fields/2172.html>>, página consultada el 30 de octubre de 2016.

Tabla g. Índice de Gini e Ingreso de los hogares por decil

DECILES DE HOGARES	AÑO DE LEVANTAMIENTO			
	2008	2010	2012	2014
INGRESO PROMEDIO CORRIENTE TOTAL Pesos constantes	46 564	40 651	41 031	39 742
I	7 061	6 591	6 769	6 902
II	12 847	12 033	11 892	12 035
III	17 580	16 284	16 167	16 058
IV	22 169	20 610	20 439	20 082
V	27 381	25 462	25 095	24 439
VI	33 966	31 111	30 583	29 532
VII	42 613	38 266	37 937	36 094
VIII	54 406	48 896	48 382	45 593
IX	75 997	66 673	66 702	62 840
X	171 626	140 586	146 347	143 850
COEFICIENTE DE GINI	0.467	0.445	0.453	0.450

Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012.²⁴

más de 20 veces. Así, lo que una familia del décimo decil logra obtener por ingreso en un año, a una familia del primer decil le llevará dos décadas completas obtenerlo.

Los datos anteriores, si bien son elocuentes, pueden “matizar” la desigualdad real, puesto que la ENIGH no necesariamente capta la información correspondiente a los hogares más ricos del país, entre otras cosas, porque en determinadas zonas residenciales del país no se da respuesta o acceso a los encuestadores del INEGI.

Índice de Desarrollo Humano

En el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por el PNUD,²⁵ se resumen los resultados a nivel estatal de tres elementos prioritarios para medir la desigualdad: la salud como esperanza de vida, la educación en años promedios y esperados de escolarización y el ingreso como

²⁴ Módulo de Condiciones Socioeconómicas, Tabulados básicos, 2012.

²⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas*, México, PNUD, 2015, pp. 9-11.

Producto Nacional Bruto per cápita. Además, este índice clasifica al nivel de desarrollo humano en Bajo (0.667-0.720), Medio (0.721-0.742), Alto (0.743-0.758) y Muy alto (0.759-0.830).

A continuación se presenta el IDH para cada estado de la República mexicana.

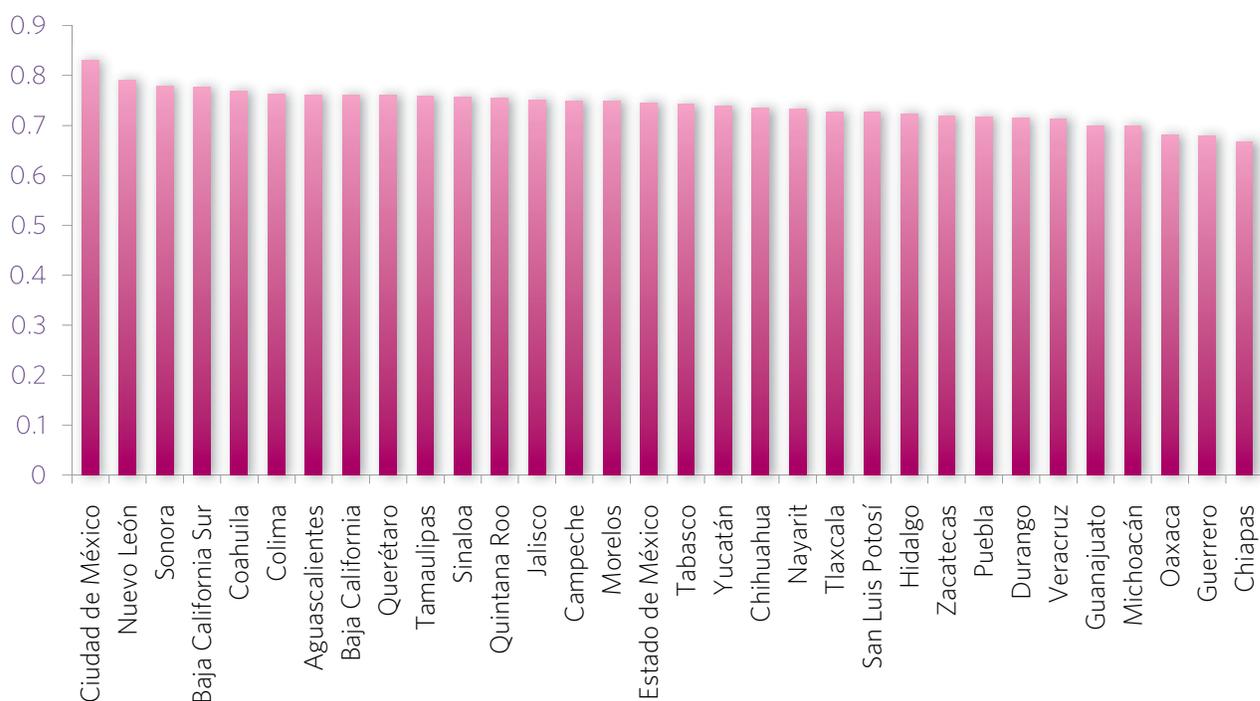
El análisis de este índice permite entrever que en el país existen realidades muy distintas. Por un lado, hay entidades con altos IDH, como el Distrito Federal, Nuevo León o Sonora, que corresponden a niveles de desarrollo comparables a los de naciones como Omán, Andorra o Argentina. Por el otro, subsisten estados con bajos IDH, como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, equiparables a países como Gabón o Botsuana.

En la Tabla h se pueden apreciar los indicadores de salud, educación e ingreso desglosados del IDH.

En general, se observa que en México el componente del IDH mejor calificado corresponde al de salud, seguido por el de ingreso y por el de educación. Por otro lado, los estados del sur concentran los IDH más bajos del país. En cambio, regiones que concentran gran parte de la actividad económica de México, como Nuevo León y Distrito Federal, presentan los más altos.

Por otra parte, si bien nuestro país ocupa el lugar 74 en la clasificación mundial del Índice de Desarrollo Humano, hay un deterioro de 12 lugares si se considera la desigualdad. El IDH ajustado por la Desigualdad (IDH-D) valora la desigualdad en el IDH “descontando” al valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. Si ésta no existiera, el valor de ambos indicadores sería el mismo, pero cae debajo del IDH cuando la desigualdad aumenta.

Gráfica i. Índice de Desarrollo Humano por estado (IDH)



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas.

Tabla h. Índice de Desarrollo Humano por estado (2012)

ENTIDAD	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	NIVEL DE IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
Aguascalientes	0.760	Alto	0.853	0.641	0.802
Baja California	0.760	Muy alto	0.821	0.641	0.834
Baja California Sur	0.776	Muy alto	0.857	0.647	0.844
Campeche	0.749	Medio	0.844	0.617	0.806
Chiapas	0.667	Bajo	0.805	0.528	0.700
Chihuahua	0.734	Alto	0.779	0.620	0.820
Distrito Federal	0.830	Muy alto	0.857	0.783	0.852
Coahuila	0.768	Muy alto	0.845	0.652	0.823
Colima	0.763	Muy alto	0.854	0.636	0.819
Durango	0.714	Alto	0.836	0.613	0.762
Guanajuato	0.700	Bajo	0.845	0.563	0.783
Guerrero	0.679	Bajo	0.804	0.549	0.711
Hidalgo	0.723	Medio	0.829	0.602	0.757
Jalisco	0.751	Alto	0.846	0.622	0.807
Estado de México	0.745	Alto	0.842	0.619	0.793
Michoacán	0.700	Bajo	0.832	0.543	0.760
Morelos	0.749	Alto	0.846	0.633	0.787
Nayarit	0.733	Medio	0.833	0.609	0.777
Nuevo León	0.790	Muy alto	0.847	0.674	0.862
Oaxaca	0.681	Bajo	0.804	0.539	0.730
Puebla	0.717	Bajo	0.835	0.599	0.737

Tabla h. Índice de Desarrollo Humano por estado (2012) (continuación)

ENTIDAD	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	NIVEL DE IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
Querétaro	0.760	Muy alto	0.845	0.636	0.818
Quintana Roo	0.754	Alto	0.849	0.621	0.812
San Luis Potosí	0.726	Medio	0.831	0.600	0.767
Sinaloa	0.757	Alto	0.832	0.649	0.805
Sonora	0.779	Muy alto	0.843	0.663	0.847
Tabasco	0.742	Medio	0.835	0.628	0.779
Tamaulipas	0.758	Alto	0.846	0.637	0.809
Tlaxcala	0.727	Medio	0.840	0.619	0.739
Veracruz	0.713	Bajo	0.824	0.577	0.764
Yucatán	0.739	Alto	0.848	0.608	0.784
Zacatecas	0.720	Bajo	0.840	0.585	0.760

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas 2015.

Tabla i. IDH ajustado por la desigualdad

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)		IDH AJUSTADO POR LA DESIGUALDAD (IDH-D)	
Valor	Valor	Pérdida total (%)	Diferencia de posiciones con el IDH
0.756	0.587	22.4	-12

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 2015, PNUD.

De esta forma, la desigualdad lesiona directamente el desarrollo humano en México. La desigualdad es, entonces, la mayor falla estructural del tejido social mexicano. Su comportamiento es fractal: se presenta en los grandes grupos de la población y a nivel nacional, pero también al interior de las regiones y comunidades del país. No hay un solo problema de México que no esté cruzado y potenciado por la desigualdad, ya sea el acceso a servicios básicos de educación y salud, esperanza de vida y años de esperanza de vida sin discapacidad, o el enfrentarse a riesgos contemporáneos como los que supone el cambio climático —las poblaciones más vulnerables están en zonas de alta y muy alta marginación social—. En virtud de la extensión y profundidad de la desigualdad, una agenda de construcción de ciudadanía democrática debe tener, como uno de sus puntos de partida, la necesidad de superar la desigualdad y el objetivo estratégico de generar valores y principios que vean a la desigualdad no como una fatalidad, sino como una realidad que puede y debe ser trascendida.

Indicadores de apego a la democracia y grupos poblacionales

Un punto transversal para la presente estrategia es el grado de apego a la democracia. Para lo anterior se utilizaron datos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*²⁶ sobre la afición política, el grado de satisfacción con la democracia y el entendimiento de ésta como forma de gobierno.

Conforme al *Informe país*, 70% de la población no está de acuerdo en que los políticos se preocupen por gente como ellos, y 71% considera que no tiene influencia sobre lo que el gobierno hace.

Asimismo, 53% de los mexicanos considera que la democracia es preferible sobre otra forma de gobierno, aunque 23% piensa que, algunas veces, sería mejor un sistema autoritario. Otro dato importante a analizar es qué entiende el ciudadano por democracia: 19% piensa que es un sistema en el que todos colaboran, pero 50% piensa que es en el que muchos participan y pocos ganan.

En las siguientes secciones se analizará esta información por género, escolaridad, ocupación y etnicidad.

Género

Se analizaron las diferencias entre la satisfacción de los hombres y de las mujeres con respecto a la democracia y se obtuvieron resultados similares.

Como puede apreciarse, los niveles de afición política y satisfacción con el sistema democrático son casi los mismos entre hombres y mujeres. En general, éstos tienen una imagen un poco más positiva del sistema democrático (Tabla k), ya que 50.93% de los entrevistados prefiere a la democracia, contra 48.83%, que opta por otro sistema. Además, los hombres tienen una ligera opinión positiva por los políticos: 14.5% contra 12% de las mujeres, y en la influencia en la política, 14.41% contra 11.64% (Tabla j).

Además, puede observarse cómo el entendimiento de la democracia en ambos géneros no difiere sustancialmente, pues los porcentajes se mueven en números similares (Tabla l).

²⁶ Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014, pp. 103-107, 117-120.

Tabla j. Afección política por género (porcentaje)

SEXO	RESPUESTA	MUY DE ACUERDO	ALGO DE ACUERDO	NEUTRAL	ALGO DESACUERDO	MUY DESACUERDO
Hombres	Los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo	2.59	11.92	12.37	22.46	48.95
	La gente como yo tiene influencia sobre lo que hace el gobierno	4.28	10.13	49.63	20.65	13.48
Mujeres	Los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo	2.05	9.96	13.11	22.35	50.13
	La gente como yo tiene influencia sobre lo que hace el gobierno	3.35	8.29	50.60	20.71	14.33

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla k. Satisfacción con la democracia por género (porcentaje)

SEXO	LE DA LO MISMO UN SISTEMA DEMOCRÁTICO Y NO DEMOCRÁTICO	LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE	EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS, UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE	DEPENDE
Hombres	19.39	50.93	21.57	3.52
Mujeres	20.60	48.83	21.41	3.53

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla I. Entendimiento de democracia por género (porcentaje)

SEXO	TODOS COLABORAN PARA LOGRAR UN OBJETIVO COMÚN	LAS REGLAS SON IGUALES PARA TODOS	MUCHOS PARTICIPAN Y POCOS GANAN
Hombres	19.06	27.95	48.70
Mujeres	19.31	27.16	48.78

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Escolaridad

Por otro lado, es necesario conocer la satisfacción con la democracia de acuerdo con los diferentes niveles de escolaridad. Resulta interesante observar que la gente con estudios universitarios tiene una opinión más positiva de la democracia. Así, 59.13% la considera el sistema preferible de gobierno; no obstante, este grupo es de igual manera crítico de la misma y considera al sistema como uno en el que muchos participan y pocos ganan; 53.25% de las personas respondió en esta dirección.

Por otro lado, se observa que aunque existe desafección generalizada por el actuar de los políticos y la influencia en la política, entre mayor grado de escolaridad, mejor percepción de la democracia. Este resultado vincula la educación como un medio para dar a conocer los beneficios de la democracia.

Tabla m. Satisfacción con la democracia por escolaridad (porcentaje)

NIVEL DE ESCOLARIDAD	LE DA LO MISMO UN SISTEMA DEMOCRÁTICO Y NO DEMOCRÁTICO	LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE	EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS, UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE	DEPENDE
Ninguno	21.23	41.93	20	5.26
Primaria incompleta	20.62	44.24	21.94	3.74
Primaria completa	13.65	48.27	12.36	2.18
Secundaria incompleta	3.81	47.65	5.59	1.14
Secundaria completa	20.34	49.58	21.89	3.64
Preparatoria	19.17	51.25	22.77	3.60
Universidad y más	16.58	59.13	18.87	3.44

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla n. Entendimiento de democracia por escolaridad (porcentaje)

NIVEL DE ESCOLARIDAD	TODOS COLABORAN PARA LOGRAR UN OBJETIVO COMÚN	LAS REGLAS SON IGUALES PARA TODOS	MUCHOS PARTICIPAN Y POCOS GANAN
Ninguno	16.84	31.75	42.11
Primaria incompleta	16.73	28.32	47.84
Primaria completa	18.40	28.24	48.32
Secundaria incompleta	22.62	33.29	41.17
Secundaria completa	19.51	27.42	48.86
Preparatoria	20.11	25.04	52.08
Universidad y más	18.64	24.14	53.25

Ocupación

Para continuar con el análisis de los indicadores de apego a la democracia, ahora nos enfocamos en la población laboral y no laboral. En general, se observa que no existe una diferencia notoria entre el entendimiento de democracia por parte del grupo laboral y del no laboral. La diferencia más notable es que 50.23% de la población laboral considera que la democracia es un gobierno en el que muchos participan y pocos ganan, contra un 47.68% de la población no laboral.

Los resultados anteriores se repiten en cuanto a la satisfacción con la democracia de la población laboral y no laboral. De esta manera, 51.88% de la población laboral y 48.28% de la no laboral prefieren la democracia a otro sistema de gobierno.

Con respecto a la población no laboral, se observa que la mayoría prefiere la democracia por encima de otro sistema de gobierno. Este resultado es más alto entre los estudiantes; alcanza casi 53%. Por otra parte, a cerca de 20% de todos los grupos analizados le da lo mismo tener un sistema democrático.

En cuanto al entendimiento de la democracia, existe la percepción generalizada de que éste es un gobierno en el que muchos participan y pocos ganan. Además, cabe destacar que los jubilados representan el porcentaje más bajo que percibe que la democracia es un sistema en el que las reglas son iguales para todos, con 23.99%.

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, Informe país sobre la calidad de la democracia en México y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla o. Entendimiento de democracia por población laboral y no laboral (porcentaje)

	TODOS COLABORAN PARA LOGRAR UN OBJETIVO COMÚN	LAS REGLAS SON IGUALES PARA TODOS	MUCHOS PARTICIPAN Y POCOS GANAN
Población laboral	19.42	26.37	50.23
Población no laboral	19.09	28.30	47.68

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla p. Satisfacción de la democracia por población laboral y no laboral (porcentaje)

	LE DA LO MISMO UN SISTEMA DEMOCRÁTICO Y NO DEMOCRÁTICO	LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE	EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE	DEPENDE
Población laboral	18.92	51.88	21.21	3.68
Población no laboral	20.94	48.28	21.58	3.42

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla q. Satisfacción con la democracia por PNEA (porcentaje)

GRUPOS	LE DA LO MISMO UN SISTEMA DEMOCRÁTICO Y NO DEMOCRÁTICO	LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE	EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS, UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE	DEPENDE
Ama de casa	20.96	47.33	21.48	3.68
Estudiante	19.34	52.96	21.95	2.79
Desempleado	22.02	47.12	22.34	2.68
Jubilado pensionado	19.63	51.34	21.81	3.52

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla r. Entendimiento de democracia por PNEA (porcentaje)

GRUPOS	TODOS COLABORAN PARA LOGRAR UN OBJETIVO COMÚN	LAS REGLAS SON IGUALES PARA TODOS	MUCHOS PARTICIPAN Y POCOS GANAN
Ama de casa	18.80	28.32	47.66
Estudiante	20.03	32.23	44.95
Desempleado	18.15	28.97	47.67
Jubilado pensionado	20.47	23.99	51.17

Etnicidad

Otro elemento importante por considerar es la satisfacción democrática de los diferentes grupos étnicos del país. De acuerdo con la siguiente tabla, la preferencia por la democracia es mayor entre quienes se declaran mestizos (51.02%) y blancos (51.23%) frente a indígenas (46.27%) y afrodescendientes (32.06%). Además, estos grupos tienen los porcentajes más altos en cuanto a su indiferencia por un gobierno democrático o no democrático, con porcentajes de 22.49% y 22.90%. Esto puede indicar un problema para generar una opinión positiva entre estos grupos minoritarios.

Por otro lado, en la Tabla t se observa que, independientemente del grupo étnico al que se pertenezca, la democracia es percibida como un gobierno en el que muchos participan, pero pocos ganan.

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla s. Satisfacción con la democracia por grupo (porcentaje)

GRUPO ÉTNICO	LE DA LO MISMO UN SISTEMA DEMOCRÁTICO Y NO DEMOCRÁTICO	LA DEMOCRACIA ES PREFERIBLE	EN ALGUNAS CIRCUNSTANCIAS, UN GOBIERNO AUTORITARIO PUEDE SER PREFERIBLE	DEPENDE
Mestizo	19.74	51.02	20.94	3.6
Blanco	19.41	51.23	23.09	3.04
Indígena	22.49	46.27	20.37	3.59
Afrodescendiente	22.90	32.06	33.59	6.87

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Tabla t. Entendimiento de democracia por grupo (porcentaje)

GRUPO ÉTNICO	TODOS COLABORAN PARA LOGRAR UN OBJETIVO COMÚN	LAS REGLAS SON IGUALES PARA TODOS	MUCHOS PARTICIPAN Y POCOS GANAN
Mestizo	18.37	27.57	50.10
Blanco	22.40	27.4	46.24
Indígena	19.17	29.22	44.79
Afrodescendiente	26.72	20.61	48.85

Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, Informe país sobre la calidad de la democracia en México y base de datos, México, INE, 2014.

Conclusiones

En México, la mayoría de la población es joven, con una mediana de 27 años. Asimismo, se observa que un porcentaje mayor de la población es femenina (51.4%). En cuanto al grado de escolaridad, el promedio de años de estudio es de 9.1, que corresponde a la educación primaria y secundaria. De esta manera, la asistencia escolar en la población de 4 a 17 años es más de 90%, pero disminuye a 44% en la población de 15 a 29 años.

Otro resultado relevante de este apartado es que 21.5% de las y los mexicanos se considera indígena. Esta población se concentra principalmente en Oaxaca, Yucatán y Campeche.

También se señaló que en México existe una gran concentración del ingreso, lo que se ha traducido en importantes niveles de desigualdad, la cual ha afectado los niveles de bienestar de la población. En este sentido, el Índice de Gini muestra que los estados con mayor desigualdad son Zacatecas, Guerrero y Oaxaca, mientras que los de menor desigualdad son la Ciudad México y Morelos.

Por último, los indicadores de apego por la democracia evidenciaron que un mayor porcentaje de hombres opina que la democracia es el sistema preferible de gobierno, con 51%, frente a 49% de las mujeres. Se observa además que entre mayor grado de escolaridad mayor aprecio por la democracia, ya que las personas con estudios superiores la consideran como la mejor forma de gobierno, con 59%, frente a los mexicanos sin escolaridad, con 42%.

**Marco
conceptual:
nociones básicas
y componentes
para la definición
del problema**

I. Un punto de partida: el desencanto con la democracia. Trazos de su desarrollo histórico

Tres grandes tendencias que cobraron forma desde principios del siglo XIX, y que acompañaron la instauración del liberalismo como ideología nacional, han cruzado la historia de México hasta nuestros días: 1) la definición de grandes proyectos políticos y económicos concebidos por una élite sobre una realidad social compleja y difusa; 2) la concentración del poder en una sola persona —la de la Presidencia de la República en la mayor parte de la historia—, como núcleo de la capacidad de dominación del Estado; y 3) la actuación del Estado más allá de los límites que establece la ley, lo que ha supuesto que las formas jurídicas pocas veces hayan coincidido con las prácticas políticas reales.²⁷

Hacia el final del siglo XX, el tránsito mexicano hacia el régimen de partidos supuso el paso del singular al plural en términos políticos, gracias a que la vía electoral consiguió dirimir pacíficamente la distribución de los poderes públicos. En contrapartida, sin embargo, no logró que esa nueva distribución del poder garantizara el ejercicio democrático de la autoridad. Las tradiciones del régimen anterior, aun en medio de la pluralidad partidaria, se mantuvieron vigentes, y la sociedad no encontró en el nuevo régimen medios suficientes para participar de manera activa, pacífica y eficaz en el diseño de políticas públicas, en su ejecución o en el control de sus resultados. La distancia entre clase política y sociedad civil, con diferencias y matices, ha estado en la base del desencanto con el tránsito hacia la democracia. La mexicana ha sido una democracia de élites políticas y económicas en la que la sociedad ha encontrado muy escasas, limitadas y aun peligrosas vías para participar en el control democrático de la autoridad. Un síntoma preocupante para el desarrollo democrático es la presencia de muestras de insatisfacción con políticas públicas o decisiones gubernamentales que, para su desahogo, recurren a formas extrainstitucionales de resolución de conflictos; en ocasiones, incluso mediante la violencia y la violación de derechos de otras personas. Es necesario hacerse cargo de esta capacidad disruptiva, reacia y desconfiada para canalizar los intereses y las protestas por las vías diseñadas para tal efecto. De ahí la urgencia de encontrar ámbitos para que la ciudadanía pueda participar en el control de las autoridades y las instituciones públicas.

Por otra parte, habría que agregar que México tampoco es ajeno al desencanto con los resultados de la democracia a nivel global. Aunque los datos muestran que nuestro país se encuentra entre las naciones menos comprometidas con los valores democráticos (de hecho, Latinobarómetro revela que México se encuentra, junto con Haití, en los últimos lugares de afecto por la democracia en el continente), también comparte con otros países circunstancias que han debilitado de manera sistemática la vigencia de los valores democráticos, entre las que destacan la debilidad de las instituciones para afrontar y resolver los problemas fundamentales de la sociedad, el presidencialismo excesivo —que, a su vez, forma parte de las tradiciones políticas del país—, los altos niveles de corrupción y opacidad aún vigentes, la inseguridad, los ata-

²⁷ Mauricio Merino, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

ques a la libertad de expresión y a la independencia de los medios de comunicación, el corporativismo y las prácticas clientelares que alientan la coacción, y las muy diferentes expresiones de desigualdad, además del acelerado deterioro de la confianza en el nuevo régimen de partidos políticos debido, en buena medida, al ciclo vicioso que se ha introducido entre el excesivo uso de recursos públicos y privados y las campañas políticas y los bajos resultados de la gestión gubernamental.

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, que se ha decidido impulsar desde el INE, deberá hacerse cargo de que el desencanto con la democracia respondió, en buena medida, a las expectativas que generó el llamado proceso de transición a la democracia.²⁸ Una proporción importante de los mexicanos percibe un desequilibrio entre expectativas y resultados; el incremento de los niveles de desigualdad y la incapacidad del Estado para detener la violencia social también podrían estar explicando ese desencanto.²⁹ De aquí que la apropiación del espacio público (o democrático) por las y los ciudadanos no pueda pasar por alto la creación de medios de vigilancia social y política hacia las instituciones públicas, sus programas y sus resultados. No es sólo una cuestión de moderar expectativas, sino de entregarle a la ciudadanía la posibilidad de ejercer esa vigilancia de manera activa.

Para comprender, en su justa dimensión, los desafíos que representa alcanzar ese objetivo, se estima que es conveniente, en primer término, establecer un piso común de nociones o conceptos básicos relacionados con la Estrategia, de modo que enseguida se pueda estar en posibilidades de abordar el alcance que tendrá cada uno de los diez componentes que el Comité de Expertos consideró pertinentes para la definición del problema público, a partir del cual se diseñó la política pública reunida en el presente documento.

II. Las nociones básicas y el enfoque de política pública

En esta sección se precisa el significado de algunas nociones o conceptos básicos relacionados con la nueva Estrategia Nacional de Cultura Cívica, y se propone seguir el enfoque de política pública para la definición del problema, de una teoría causal (*núcleo duro*) a partir de la cual se identificará el conjunto de acciones que en tres ejes estratégicos serán desplegadas para modificar el *statu quo* del problema seleccionado (la debilidad de la cultura democrática en México); el enfoque de política también obliga a preguntarse por la implementación de acciones (en términos de viabilidad y factibilidad) y la evaluación de resultados esperados.

1. Cultura y educación cívica

La cultura política se compone de elementos cognoscitivos, afectivos y valorativos. Funciona invariablemente como trasfondo de una u otra interpretación de la realidad social y se ve re-

²⁸ Sobre el tema, Alberto Aziz Nassif también coincidía en que una de las lecciones aprendidas de estos años es que “no se puede seguir funcionando como si no existiera la desconfianza, el desencanto y la desvinculación social”. Véase INE, 2016, Informe final del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la ENEC 2011-2015, p. 7.

²⁹ Se asume que el desencanto con la democracia ha sido producido por múltiples factores, entre los cuales se encuentra el desequilibrio entre expectativas y resultados arriba citado. Más adelante (en la sección relativa al “Diagnóstico y situación del espacio público en México”), se ofrece evidencia empírica suficiente para argumentar por qué —dado ese desencanto— es necesario construir las condiciones para que los ciudadanos se apropien de lo público. Y para ello, como a continuación también se desarrolla, se estima que habría que considerar el estado o la situación en que se encuentran los diez componentes que conformarán la Estrategia.

flejada de manera directa en las modalidades de participación ciudadana y en la percepción que ésta tiene sobre la política. Ronald Inglehart dijo que “la evolución y perspectiva de una democracia [...] estable requiere la aparición de ciertas actividades y hábitos de apoyo entre la población. Esta cultura política consiste en un consenso sobre ciertas reglas de juego o procedimientos constitucionales; y el surgimiento de ciertas actitudes culturales básicas, como la confianza interpersonal, la predisposición de participar en política y un compromiso de largo plazo de la población con las instituciones democráticas”.³⁰

En el clásico estudio³¹ de Gabriel Almond y Sidney Verba se identifican tres tipos puros sobre las distintas culturas políticas, a saber: *la cultura parroquial*, *la de súbdito o subordinada* y *la participativa*. Mientras en los dos primeros tipos la ciudadanía tiene ya sea una noción vaga del gobierno o una relación de subordinación hacia éste, en la *cultura participativa* las y los ciudadanos están interesados en saber cómo opera el sistema político y en contribuir activamente en su funcionamiento democrático. Tal conciencia de su entorno y del sistema hace que la ciudadanía esté en mejores condiciones de participar, activarse y movilizarse para influir o mejorar las circunstancias en las que desarrolla su vida en sociedad, desde una perspectiva de corresponsabilidad.

Consolidar la cultura cívica —en particular, la *participativa*, de la que hablan Almond y Verba en su obra, y que implica la asunción de valores democráticos— es importante porque la relación entre sistema y cultura política no puede asumirse en términos de exterioridad, pues de la forma en que se posiciona la ciudadanía al interior de las prácticas sociales y las instituciones públicas dependerá el sentido atribuido a éstas desde marcos de interpretación particulares, contruidos a partir de procesos de socialización por cuyo medio introyectan percepciones, valores y juicios.

La educación cívica es un proceso deliberado para la construcción de valores y prácticas democráticas en una sociedad.³² Entendida como proceso, no puede ser ajena ni ciega a las circunstancias ni al devenir histórico. La educación cívica es subsidiaria de esas circunstancias y, planteada de manera deliberada, ha de tomar en cuenta tanto los medios como a las y los actores principales que puedan contribuir a ese proceso para consolidar valores democráticos. La ecuación de la educación cívica tiene, así, dos variables que pueden orientarse en una estrategia común: medios y actores fundamentales, pero también debe advertir que las y los destinatarios conforman un universo plural, diverso y complejo que, a su vez, reacciona y se adapta al entorno político en el que actúa.

La participación, entonces, es clave para la reconstrucción del espacio público, y así será asumida en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. Y es en ese mismo espacio donde se juega también la posibilidad de construir *contextos de exigencias* desde los cuales se limite el uso discrecional del poder, se eleven los costos de las prácticas ilegales y se fomente la transparencia y la rendición de cuentas. El derecho a la información, la responsabilidad públi-

³⁰ Ronald Inglehart, “Cultura política y democracia estable”, *REIS*, núm. 42, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1988, p. 48 (traducido por Natalia García Pardo).

³¹ Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown and Company, 1965.

³² En la literatura académica, la educación cívica también puede llegar a ser concebida como formación cívica. Ellen Geboers *et al.*, (2013), por ejemplo, sostiene que el término *educación cívica* está asociado a la transmisión y al desarrollo de valores, y en tanto educación ciudadana no sólo incluye esa dimensión (la de los valores), sino también la formación de competencias para la participación en el espacio público. La formación ciudadana, se agrega en este estudio, se refiere a “[...] un proceso integral que explícitamente eduque en los conocimientos, las actitudes, los valores y las habilidades necesarias para ejercer la ciudadanía civil, política y social en los distintos ámbitos en los que una persona se desenvuelve”. Véase Ellen Geboers, Femke Geijsel, Wilfried Admiraal y Geert ten Dam, “Review of the effects of citizenship education”, en *Educational Research Review*, 9, 2013.

ca de los medios, el carácter crítico y a la vez propositivo de las instituciones educativas, el fortalecimiento de los organismos autónomos, la actuación fiscalizadora y proactiva de las organizaciones civiles y, en general, el fortalecimiento de la *opinión pública* son las premisas de la construcción de tales *contextos de exigencia*.

2. Ciudadanía integral y “el derecho a tener derechos”

El cimiento de un sistema político descansa en el tipo de ciudadanía que es su referente, en tanto fundamento y objeto del conjunto de acciones vinculadas con las decisiones públicas. Como Thomas Humphrey Marshall escribió hace más de 50 años, la ciudadanía se considera “un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese estatus son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica”.³³ Marshall, asimismo, propuso ya desde entonces una división tripartita de los derechos de ese estatus de adscripción:

Mi propuesta es dividir la ciudadanía en tres partes... Llamaré a estas tres partes o elementos, civil, político y social. El componente civil está constituido de los derechos necesarios para la libertad individual, la libertad de la persona, de pensamiento, palabra y creencia, el derecho a establecer contratos de propiedad sobre la tierra y el derecho a la justicia... Por el componente político me refiero al derecho de participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como un elector de los miembros de tal cuerpo... Por el componente social quiero decir al todo que va del derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económico hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo a los parámetros prevalentes de la sociedad.³⁴

Marshall desarrolló este planteamiento porque vio la construcción de ciudadanía como una tendencia progresiva de igualdad social. No obstante, a menudo el ejercicio de los derechos implica procesos de inclusión y exclusión de manera diferenciada. En un Estado democrático, de acuerdo con Guillermo O'Donnell, se garantiza el ejercicio de una “ciudadanía integral”; es decir, que la ciudadanía tenga acceso armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, en la medida que todos ellos forman un conjunto indivisible y articulado.³⁵

La lógica de la “ciudadanía integral” supone que las personas que le dan vida a una comunidad política se asumen como titulares de derechos, prerrogativas y potestades políticas, cuya satisfacción resulta vinculante al Estado y, por lo tanto, deben ser garantizados y exigibles. A su vez, implica que la convivencia democrática de una sociedad depende de que las y los ciudadanos cuenten con las condiciones suficientes para ejercer sus derechos y cumplir sus responsabilidades.

En esa visión también está presente la idea de un ciudadano como “agente”, esto es, la de una persona que asume lo que genéricamente puede ser entendido como el “derecho a tener derechos”,³⁶ lo cual, a su vez, nos conduce a la necesaria distinción de los enfoques maximalistas y minimalistas para destacar la evolución del Estado nación.

³³ Thomas Humphrey Marshall, “Ciudadanía y clase social”, *REIS*, núm. 79 (julio-septiembre), Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009, p. 312.

³⁴ *Ibidem*, p. 328.

³⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, 2004, p. 26.

³⁶ Véase Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país ...*, *op. cit.*, p. 21.

Al respecto, vale recordar que desde finales del siglo XVIII la ciudadanía fue consolidándose como sinónimo de nacionalidad. Los derechos que tiene el ciudadano son derechos de primera instancia frente al Estado. Ser ciudadano es someterse a la ley, hacerse cargo de las obligaciones fiscales y, a cambio, tener garantizada la inviolabilidad de su conciencia y la seguridad de que su propiedad va a ser respetada. En un principio, el Estado fue concebido como guardián de los intereses individuales, papel que ha ido modificándose poco a poco, al considerar que no es posible circunscribir la obra del ser humano al ámbito de lo privado. El Estado debe entonces intervenir en la vida económica para asegurar el bienestar de todos, o por lo menos de la gran mayoría. En esta segunda acepción el ciudadano reclama al Estado la garantía de los derechos a la salud, a la educación, al trabajo y de la cobertura en caso de enfermedad o desempleo.³⁷

Ahora bien, desde la perspectiva contemporánea integral y maximalista de la ciudadanía, debe distinguirse, además de un aspecto *sustantivo* (ubicado en el plano de libertades tanto negativas como positivas), otro *procesual*, que enfatiza los aspectos de agencia de la ciudadanía como parte fundamental de su definición. De esta manera, el *derecho a tener derechos* parte de considerar una perspectiva diferenciada de los derechos (no universal abstracta) en la que se reconocen “las diferencias reales de poder y desigualdad institucionalizadas en las sociedades”.³⁸ Los derechos y las obligaciones son resultado de las diferentes luchas y creaciones, tanto individuales como grupales o comunitarias, por construir esos derechos.

Entonces, visto en su conjunto, este concepto contemporáneo de ciudadanía implica pensar la participación como la forma en que se materializa la noción de ciudadanía en tanto el *derecho a tener derechos*. Es decir, previamente se tenía un concepto de ciudadanía que se definía por la idea de la pertenencia y por el conjunto de los derechos ya descritos.³⁹ Sin embargo, es con la noción contemporánea que la ciudadanía (que reconoce un contexto de desigualdad estructural previa) se torna en *participación* —entendida como “rendición de cuentas” (*accountability*)— e *influencia*, y no sólo como *voz*. Es decir, se abre una ventana política (y también analítica) en la que la relación ciudadanos-representantes supera (reconociéndolo como clave) el acto del voto por medio del ejercicio de controles democráticos no electorales (con diversos niveles de incidencia) en los periodos entre cada elección del gobierno representativo que corresponde. En resumen, se trata de ir más allá de una noción de ciudadanía *desde arriba*, que va ampliando limitada y gradualmente la incorporación de los sectores excluidos, para llegar a reconocer una “ciudadanía desde abajo”.⁴⁰

Por otra parte, vale en este punto tomar en cuenta lo que el Consejo de Europa ha definido como “ciudadanía activa”: se entiende como un medio para empoderar a las y los ciudadanos con el fin de que tengan voz dentro de sus comunidades, sentimiento de pertenencia a la sociedad en la que viven, valoración por la democracia y entendimiento de las diferencias de otras culturas. La idea de ciudadanía activa tiene una acepción amplia de la participación y no se restringe únicamente a la dimensión política. Las actividades de las y los ciudadanos, de inicio,

³⁷ Antonio García-Santesmases, (s. a.), “Ciudadanía, clase social y educación”, disponible en: <<http://www.filosofia.tk/soloapuntes/tercero/fpol/t9aca.htm>>, página consultada el 2 de abril de 2010.

³⁸ Emma Jones y John Gaventa, *Concepts of Citizenship: a Review*, IDS Development Bibliography 19. Brighton, Institute of Development Studies, 2002, p. 17

³⁹ En esta perspectiva contemporánea de ciudadanía, “el énfasis acentúa el proceso de reclamo de derechos más que su sustancia *per se*. En el advenimiento de la noción de derechos como creados a través de las luchas ciudadanas colectivas, su comprensión dinámica promueve la idea de [por ejemplo, los] derechos colectivos”. Jones y Gaventa, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁰ Evelina Dagnino, “Meanings of Citizenship in Latin America”, IDS. Working Paper 258. Brighton, Institute of Development Studies, 2005, p. 5.

deben brindar apoyo a la comunidad y ser acordes con los principios de los derechos humanos y Estado de Derecho”.⁴¹ Esta noción —la de “ciudadanía activa”— también será importante tenerla en consideración en la Estrategia Nacional de Cultura Cívica que el INE impulsará para los siguientes años.

3. Participación electoral y cultura democrática

Una democracia de ciudadanía “es una forma de organización del poder que implica la existencia y el buen funcionamiento del Estado; tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones; implica el ejercicio de una ciudadanía integral y es una experiencia histórica particular en la región [latinoamericana], que debe ser entendida y valorada en su especificidad”.⁴² En este marco, el derecho a votar y ser votado es la expresión primaria tanto de un derecho político como de participación ciudadana para incidir en la toma de decisiones en la esfera política.

Celebrar elecciones institucionalizadas y competitivas, por cuyo medio se accede a las principales posiciones de gobierno, supone la existencia de condiciones tales como libertad de asociación, de expresión, de movimiento y de acceso a la información.⁴³ Satisfechas tales condiciones, el sufragio y la militancia en partidos se convierten en un medio por el cual las y los ciudadanos participan e influyen en la toma de decisiones de carácter público. En efecto. En su dimensión electoral, la ciudadanía también adquiere un carácter activo en la medida que los ciudadanos participan en el espacio público al ejercer (y actualizar) su derecho a votar.

Sin embargo, en una democracia que va más allá de los procesos electorales, el actor principal no es el elector sino el ciudadano. Esto significa que dicho actor es un agente capaz de participar en asuntos públicos y encuentra en este tipo de democracia las condiciones para ejercer de manera integral su ciudadanía. Es decir, la participación política, entendida como acciones orientadas a incidir en la toma de decisiones en el ámbito político gubernamental, “engloba actividades que van mucho más allá de la participación estrictamente electoral (votar) y que incluyen informarse sobre acontecimientos y personajes políticos, participar en conversaciones sobre política, unirse a movimientos sociales, participar en manifestaciones públicas”.⁴⁴ La participación política no electoral es, desde esta perspectiva, al menos en parte, una vía, consustancial a la democracia, de incidir en el ámbito público.

Aunque de naturaleza distinta entre sí, por medio de estos dos tipos de actividad política (sufragio y militancia en partidos, por una parte, y colaboración en redes de política pública, vigilancia de los actos de gobierno, trabajo por la rendición de cuentas, por la otra) los ciudadanos participan e influyen en la toma de decisiones colectivas. Se puede establecer entonces

⁴¹ *Ibidem*, p. 24.

⁴² Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Nuestra Democracia*, México, FCE/PUND/OEA/IFE, 2010, pp. 31-32,

⁴³ Guillermo O’Donnell, “Hacia un estado de y para la democracia”, en *Democracia/Estado/Ciudadanía*, Rodolfo Mariani (coord.), Lima: PNUD/Unión Europea, 2007. De algún modo los derechos políticos se ejercen sólo si los civiles son garantizados. La intersección de la ciudadanía política y civil es, desde esta perspectiva, una condición del ejercicio de derechos políticos. Aún más: la situación económica (nivel de ingresos o social) y el grado de nivel educativo contribuyen a generar desigualdades, las que terminan incidiendo en el derecho a votar y, principalmente, dificultando el ejercicio del derecho a ser elegido.

⁴⁴ Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *La ciudadanía en México. La importancia del contexto*, México, 2015, p. 13.

que el ejercicio de derechos políticos tiene al menos dos dimensiones: democrático representativa y participación directa o no electoral.⁴⁵

A juzgar por los diversos desarrollos históricos de los países de Latinoamérica, existe un elemento común a todas esas sociedades: la desigualdad y heterogeneidad social y cultural; es decir, hay una escisión de los tres tipos de ciudadanía. “En el marco de esa gran diversidad de trayectorias, emerge con fuerza un elemento común: en general, los países latinoamericanos siempre se caracterizaron por la presencia de importantes desigualdades en sus sociedades, en un contexto de heterogeneidad cultural, económica y social”.⁴⁶ En este escenario, el ejercicio y la expansión de los derechos políticos podría impulsar el crecimiento de los otros dos campos de ciudadanía, a saber: el civil y el social. En efecto, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la superación progresiva del fenómeno de escisión se encuentra en el fortalecimiento y la expansión de los derechos políticos en América Latina.

En este punto, conviene rescatar la reciente tesis de Acemoglu y Robinson, que otorga primacía a lo político en la determinación de la naturaleza más o menos inclusive del orden económico. En el caso de la ciudadanía social, su expansión dependería de desarrollos adecuados de la política y lo político, lo cual implica una asociación de ‘expansión con la expansión de la ciudadanía política’.⁴⁷

CULTURA CÍVICA Y ELECCIONES

Las elecciones representan el requisito *sine qua non* de toda democracia constitucional, ya que se erigen como el instrumento generador y sintetizador de la voluntad general. En este contexto, fomentar una cultura cívica, que tome en cuenta a los asuntos electorales como uno de sus pilares, es de vital importancia para incentivar la participación activa de los ciudadanos en la vida pública.

No hay que perder de vista que la cultura cívica va más allá de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales. Sin embargo, se nutre de ellos, puesto que uno de los contextos más favorables para aprender a vivir en democracia es precisamente el de la participación activa en los procesos de conformación y renovación de los poderes públicos.

Las elecciones requieren de la cultura cívica para fortalecer el proceso de formación de la voluntad colectiva y, a su vez, la cultura cívica debe servir como el detonante de un cambio que trascienda lo electoral, para que posteriormente regrese a los procesos electorales y, con ello, contribuya a la formación de una ciudadanía activa, crítica e involucrada en la vida pública. Es por esta razón que la cultura cívica no debe ser considerada como un simple instrumento de perfeccionamiento de las elecciones. Su cauce y finalidad van más allá de éstas, en virtud de que aportan los elementos para que la ciudadanía se empodere y exija el cumplimiento de sus derechos, así como se involucre activamente en la vida pública y en las prácticas de la rendición de cuentas.

La cultura cívica aspira a generar un cambio en el paradigma de la ciudadanía, en el que el ciudadano no sólo sea partícipe en la democracia cada vez que haya elecciones, sino que se convierta en un defensor del reconocimiento, ejercicio y la protección de sus derechos, libertades e igualdad; que comprenda y practique sus responsabilidades democráticas; que sea un vigilante de la actuación de sus representantes; que exija cuentas de los órganos de gobierno;

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos, *El estado de ciudadanía*, Álvaro Pinto y Ángel Flisfisch (coords.), Argentina, Sudamericana, 2011, p. 26.

⁴⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina*, Gerardo Noto (coord.), Buenos Aires, Gobierno de España/Siglo XXI Editores/PNUD, 2014, p. 25.

que demande la generación y la difusión de la información que sirve de sustento para la toma de decisiones; en suma, que se apropie del espacio público.

La ENCCÍVICA se hace cargo de este planteamiento conceptual en torno al vínculo necesario entre cultura cívica y elecciones. Como veremos más adelante —dentro del apartado “*Núcleo duro* de la política pública”— en sus líneas de acción se ha previsto la incorporación de prácticas y acciones básicas a desarrollar que abordarán de manera directa o indirecta temáticas y actividades de índole electoral; todo ello con el fin de impactar en el desarrollo de los procesos electorales federales y locales.

4. El espacio público

Para Nora Rabotnikof “lo público” remite a lo que llama los tres sentidos: 1) “es de interés o de utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a la comunidad y, por ende, la autoridad de allí emana [...] y será asimilado a político, y progresivamente a estatal; 2) se asocia a lo que es y se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible; y 3) es de uso común, accesible para todos, abierto”.⁴⁸ Asimismo, para esta autora, el espacio público, en el que se integran los tres sentidos de “lo público”, se puede definir como “el lugar de creación de comunidad política [...] fundada [...] en un conjunto de instituciones y valores que constituirán una suerte de hogar público, el logro de un lugar común”.⁴⁹

Es crucial que en esta comunidad política la ciudadanía logre apropiarse y ejercer la vigilancia sobre los actos de autoridad por medio de la deliberación y la toma de decisiones entre los actores sociales y políticos, sobre la base de la argumentación pública, la discusión racional y el respeto a las libertades y los derechos. Fortalecer el espacio público, entonces, podría auspiciar la formulación de mejores políticas públicas e iniciativas sociales; ayudaría a revitalizar las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas, así como a incrementar la responsabilidad de los medios de comunicación y generar certidumbre y seguridad.

Todo régimen político requiere de legitimidad para actuar y todo sistema político reclama la armonía entre sus estructuras de autoridad, sus normas y sus valores. En este sentido, promover la calidad de los procesos en la toma de decisiones públicas, que atañe a lo colectivo, es tan relevante como vigilar la calidad de sus contenidos y promover la calidad de sus resultados.⁵⁰ De aquí la relevancia de promover el control democrático sobre las decisiones públicas, así como afirmar la igualdad sobre el ejercicio de ese control. Por otra parte, es necesario que haya medios para estrechar el contacto entre la sociedad civil (en sus muy diversas y variadas manifestaciones) y la sociedad política.⁵¹ El diálogo no sólo debe ser una referencia distante para resolver conflictos una vez que éstos han estallado, ni tampoco una vía exclusiva para reclutar personas militantes y votos para los partidos políticos, sino una práctica cotidiana y permanente en todos los espacios posibles. El acercamiento entre grupos y personas, más allá de la situación que ocupen en el entorno social y político del país, es indispensable para construir y consolidar acuerdos en torno a los valores democráticos y contextos de exigibilidad.

⁴⁸ Nora Rabotnikof, “Discutiendo lo público en México”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 28-30.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 42.

⁵⁰ Leonardo Morlino, “La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional”, San José, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014.

⁵¹ Se entiende por sociedad civil “el segmento de la vida colectiva” que está fuera del Estado y el mercado, a saber: organizaciones de la sociedad civil, comités ciudadanos, organizaciones de beneficencia, etc. La sociedad política alude precisamente al Estado y el gobierno: Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, etcétera.

5. Enfoque de política pública⁵²

Como política pública, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica está influida y condicionada por el entorno institucional que le rodea, así como por las capacidades y los intereses de los responsables de llevarla a cabo. De este modo, la Estrategia implicó: 1) ubicar diez componentes que constituyen la *explicación* del problema público —la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos— a ser atendido mediante la intervención del Estado,⁵² 2) un proyecto de acciones estratégicas por ser implementadas, y 3) una propuesta para monitorear y evaluar la misma.

Al respecto, es importante resaltar que el llamado *proceso de las políticas públicas* supone, al menos, tres etapas: *formulación, implementación y evaluación*. Sin embargo, esta separación responde más a propósitos analíticos, lo cual permite identificar posibles obstáculos que podría enfrentar una política pública, que a un proceso propiamente cronológico, pues en la práctica una política pública se formula, implementa y evalúa a la vez.

Con base en lo anterior, en la etapa de formulación de la ENCCÍVICA, como uno de los primeros pasos se definió el problema. En este punto, es importante recordar que la definición de los problemas públicos depende de la subjetividad del analista, quien a partir de una situación problemática planteada “construye” el problema, esto es, lo define, clasifica, explica y evalúa. Por tanto, los problemas públicos responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan; es decir, no tienen vida propia al margen de quien los define.⁵³ Además, al momento de definir un problema también se comienza a solucionar, lo cual implica reconocer la factibilidad de esa solución y un compromiso explícito con los resultados esperados. Así, puede afirmarse que con la definición del problema público también comienza a plantearse “el mapa de ruta” de la política pública.

En el caso de la ENCCÍVICA, la definición del problema permitió precisar el *núcleo duro* de la política pública que contribuirá a su solución. A este respecto, son *la verdad, el diálogo y la exigencia* lo que incidirá en el *fortalecimiento de la cultura democrática de las y los mexicanos mediante la apropiación del espacio público*. De hecho, la estrategia nacional no sólo implica el diseño de un programa de acción, también supone una manera de tratar ese *núcleo duro*. Por esa razón, *verdad, diálogo y exigencia* representan los ejes de la ENCCÍVICA a los que se vinculan diversas líneas de acción que prescriben, en cada caso, un *objetivo*, esto es, lo que se busca lograr de manera específica con el despliegue de esa línea de acción; los *resultados esperados*, es decir, los hechos que quieren verse realizados en un horizonte de tiempo determinado, asumiendo que éstos son producto de múltiples factores y que la estrategia nacional constituye uno de esos factores de incidencia en la construcción de esas realidades futuras; las *actividades básicas* que, de manera indicativa mas no limitativa, deben llevarse a cabo, pues se valora que contribuyen en la generación de los resultados esperados; los *actores involucrados* que han de intervenir en la línea de acción; los *espacios donde se realiza ésta*; los *componentes de la ENCCÍVICA en los que se pretende incidir* con la realización de la misma; y su *temporalidad*, es decir, las medidas a ser tomadas en cuenta en el corto, mediano y largo plazos.

Si bien los elementos anteriores responden propiamente a la etapa de formulación de la ENCCÍVICA, éstos orientarán de manera clara y congruente su implementación; por tanto, también constituye el mapa de la ruta por seguir. Sin embargo, ya es posible advertir que el despliegue de la estrategia nacional ocurrirá en un entorno cambiante, lo cual posiblemente

⁵² Estos párrafos están inspirados en Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993; y Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.

⁵³ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 56 y ss.

implicará realizar ajustes en los elementos de las líneas de acción arriba descritos para mantener su factibilidad, mas no en el *núcleo duro* de la estrategia nacional, pues éste representa la única garantía disponible para evitar desviaciones fatales en el cumplimiento del objetivo superior, o fin, de la ENCCÍVICA: *fortalecer la cultura democrática de las y los mexicanos mediante la apropiación del espacio público*.

Para ello, como parte de la formulación de la ENCCÍVICA, también se ha previsto un sistema que permita identificar con oportunidad logros y, sobre todo, desvíos en su *núcleo duro* mediante las líneas de acción. Con ello, este sistema busca que la estrategia nacional sea, ante todo, evaluable en sus méritos, esto es, que se estime, aprecie o calcule su valor. Lo anterior, con el propósito de evitar la tentación de que la evaluación de sus resultados quede sujeta a un mero ejercicio intelectual, o ésta responda más a poner a prueba un determinado método o instrumento que sea ajeno a los propósitos que persigue la ENCCÍVICA.

III. Hacia la definición del problema público: los componentes de la estrategia

La Estrategia Nacional de Cultura Cívica se ha propuesto seleccionar y definir un problema público a atender: la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos, la cual se expresa mediante la distancia que separa a las y los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones sobre la vida pública, de la desconfianza acerca del cumplimiento de las normas y del desencanto con los resultados entregados por las instituciones públicas. En la explicación de ese problema, el Comité de Expertos consideró que donde se expresa de manera elocuente, y con amplia evidencia, tal desafección y desencanto, es en los diez componentes que a continuación son descritos de forma conceptual (ver Ilustración b, al final del presente apartado). En una sección posterior, esos mismos componentes sirven de base para la integración del diagnóstico y situación de la actual “desapropiación” de lo público en México.

1. La importancia de la información pública

Como lo señala Manuel Castells, la información es parte integral de toda actividad humana y “ha sido fundamental en todas las sociedades”. El autor introduce el término informacional que “indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico”.⁵⁴

Lo anterior permite dimensionar cuán importante es este elemento intangible en el ámbito público: para expresar preferencias, evaluar gobiernos, en la toma de decisiones, para la legitimidad de los gobiernos, entre otras. Al contar con información, los actores que intervienen en el ámbito político desarrollan sus actividades con mayores elementos: el ciudadano tiene las herramientas para distinguir entre las opciones políticas existentes y poder formular preferencias, también le permite evaluar el desempeño de sus gobernantes; las instituciones públicas aplican leyes y normas y el gobierno tiene a su alcance mecanismos de rendición de cuentas que fortalecen la democracia.⁵⁵

⁵⁴ Manuel Castells, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura, vol. 1, La sociedad red*. Madrid, Alianza Editorial, 1997, versión castellana de Carmen Martínez Gimeno.

⁵⁵ Bruce Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 11.

La información es fundamental en la concepción de una estrategia que involucre directamente a la ciudadanía, ya que ésta “puede considerarse teóricamente como prerrequisito o una consecuencia de la participación, o bien, como el ejercicio autónomo de un derecho”.⁵⁶ Así que es fundamental que quien participe esté informado de los asuntos públicos, para tener una participación con conocimiento y responsabilidad. La importancia de la información radica en que ésta explica la generación de la misma y del conocimiento, ya que “el avance [de éste] depende de la posibilidad de acceso a la información y la capacidad para procesarla. En este sentido, la información se convierte en el principal insumo del conocimiento, el cual, a su vez, se convierte en fuente de la primera. Es tal la importancia de la información que algunos la consideran el petróleo del siglo XXI”.⁵⁷

Asimismo, un elemento a resaltar en la actual sociedad de la información es el auge de los medios de comunicación, principalmente electrónicos, los cuales juegan un papel preponderante en el proceso de generación y transmisión de la información, así como en el proceso comunicativo. Como lo afirma Castells, los medios construyen un espacio en el que se constituye el poder, lo que transmiten se convierte en un asunto decisivo no sólo en la percepción de la gente sino en su participación y en la toma de decisiones en el proceso político.⁵⁸

A pesar de los múltiples aspectos que han dificultado el acceso a la información, los problemas se van acotando por la aparición y el avance de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Aunque, como lo aclara Romero, en las sociedades de la información se ha abaratado significativamente la sistematización y distribución de la información, esto no se ha traducido precisamente en un mayor involucramiento del ciudadano en el quehacer político.

2. Estado de derecho y derechos humanos

No se puede hablar de un Estado democrático sin “un sistema legal estatal que se caracteriza por dos rasgos: primero, sanciona y respalda los derechos y libertades implicados por el régimen democrático; segundo, coloca bajo ese sistema legal a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado”.⁵⁹ De los derechos más relevantes que garantiza con efectividad un Estado democrático son los derechos humanos. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos concibe a los derechos humanos como “inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.⁶⁰

⁵⁶ Miguel Alejandro López Olvera, *Participación ciudadana y acceso a la información pública*, México, IJ-UNAM, 2007.

⁵⁷ Alberto Romero, “Las redes de información y su importancia para la investigación científica”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, julio-noviembre, Universidad del Zulia, Maracaibo, 2002, pp. 425-441.

⁵⁸ Manuel Castells, “Democracy in the Age of the Internet”, Universidad Abierta de Cataluña, 2011, disponible en: <http://lull.cat/IMAGES_175/transfer06-not01.pdf>, página consultada el 19 de septiembre de 2016.

⁵⁹ Dante Caputo, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 55.

⁶⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ¿Qué son los derechos humanos?, s/f, disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

Así, para que garantice el goce efectivo de los derechos humanos un Estado democrático, debería organizarse alrededor de cuatro criterios básicos:

[...] que los ciudadanos tengan iguales oportunidades de acceder a las instituciones legales y reciban de éstas el mismo trato; que los procedimientos legales estén regulados y sean estándares, de modo que se garantice un debido proceso; que las normas y los procedimientos legales sean transparentes; y que el sistema legal en su conjunto esté orientado hacia el respeto y protección de los derechos civiles y de las libertades y garantías políticas.⁶¹

De acuerdo con los criterios mencionados, ningún Estado de derecho es posible si no hay una autocontención y control por parte de los Estados. Como afirma Dante Caputo, “bajo este prisma [sistema legal] se organiza el Estado según el principio de la división, interdependencia y control de sus poderes, la existencia de un Poder Judicial independiente, la supremacía del poder civil sobre el militar y la responsabilidad de los gobernantes frente a la ciudadanía”.⁶² No hay Estado de derecho tampoco sin “la existencia de una cultura de la legalidad democrática, es decir, del respeto a un conjunto determinado de normas que permite la administración del poder y protege los derechos fundamentales.”⁶³ En este sentido, “se espera que el sistema jurídico trate los casos similares de la misma manera, independientemente de consideraciones de clase, género, etnia u otros atributos de los actores respectivos. En todas estas dimensiones, el sistema legal presupone un Estado eficaz, lo cual no depende sólo de una legislación apropiada, sino también de una red de instituciones estatales que operan para garantizar el efectivo imperio de un sistema legal democrático”.⁶⁴

3. Gobernanza y construcción de redes

Luis Fernando Aguilar describe la gobernanza como “la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios [que] ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta, interacción, interdependencia, co-producción, corresponsabilidad, asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales”.⁶⁵ El concepto de gobernanza alude precisamente al hecho de que en el contexto histórico actual el “monopolio gubernamental” del funcionariado electo sobre las decisiones públicas ha menguado notablemente. Así, por ejemplo, en una red de políticas públicas el Estado queda a expensas de las decisiones que toman los demás actores involucrados quienes, por otra parte, por sí solos tampoco pueden tomar e imponer decisiones sobre las y los funcionarios estatales. En la red, la totalidad de actores son suficientemente autónomos para resistir las imposiciones e interdependientes de modo tal que todos pierden si no se coordinan entre sí. La apuesta por una

⁶¹ Ana Díaz Aldret, “Cultura de la legalidad en México”, en *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, México, IFE/Conacyt, 2011, citado por Fernanda Somuano en *Cultura de la legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México*, México, El Colegio de México, 2012.

⁶² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina...*, op. cit., p. 55.

⁶³ Pedro Salazar Ugarte, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, IFE, 2012, p. 31.

⁶⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina...* op. cit., p. 56.

⁶⁵ Luis Fernando Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

cultura política democrática tendrá que ser resultado del esfuerzo en forma de red de una multiplicidad de actores (públicos, privados y sociales). Bajo esta perspectiva, se asume que los actores participantes tienen capacidades y recursos diferentes. En todo caso, se estima que es fundamental que aquellos actores “no estatales” (muchas veces, en forma de organizaciones ciudadanas) participen más activamente en el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública.

4. Perspectiva de género

La perspectiva de género parte de la idea de que los comportamientos estereotipados y los roles culturalmente asignados a hombres y mujeres limitan el desarrollo y las potencialidades de ambos. Esta perspectiva permite visibilizar las diferencias en derechos y oportunidades, la distribución desigual de los recursos materiales, el prestigio y el poder, así como los efectos diferenciados que tienen las leyes, las políticas públicas y cualquier decisión de Estado en la vida de hombres y mujeres. En palabras de Daniel Cazés: “La perspectiva de género permite enfocar, analizar y comprender las características que definen a mujeres y hombres de manera específica, así como sus semejanzas y diferencias. Desde esta perspectiva se analizan las posibilidades vitales de unas y otros, el sentido de sus vidas, sus expectativas y oportunidades, las complejas y diversas relaciones que se dan entre ambos géneros”.⁶⁶ Desde el ámbito de la ciudadanía, la perspectiva de género muestra el impacto de los estereotipos para restringir la presencia de mujeres en el espacio público y en el acceso al poder político y devela las limitaciones que imponen los roles de cuidado en el ámbito privado para ese mismo fin.

5. Interculturalidad

La multiculturalidad, en su carácter descriptivo, refiere por un lado “a la coexistencia de diferentes culturas en un determinado territorio”,⁶⁷ y por el otro, a la política de Estado orientada a reconocer no sólo la existencia sino a garantizar derechos específicos a grupos originarios, minoritarios o subalternos dentro de un mismo territorio nacional. Para Will Kymlicka este tipo de política implica al menos tres cuestiones: en primer lugar, la aceptación de que el Estado nación no es homogéneo ni mono-étnico, sino plural; en segundo lugar, el rechazo de aquellas políticas de construcción nacional tendientes a asimilar o a excluir a grupos no dominantes y por el contrario la necesidad de que todos accedan por igual a las instituciones del Estado y a los derechos de ciudadanía sin negar o esconder la identidad etnocultural y, en tercer lugar, el reconocimiento de la injusticia histórica hecha a minorías o pueblos originarios por políticas de colonización, asimilación y/o exclusión.⁶⁸ Queda exento de este concepto, sin

⁶⁶ Daniel Cazés Menache, *La perspectiva de género*, México, UNAM/Conapo/INM, 2005, pp. 42-43.

⁶⁷ Sylvia Schmelkes, “Interculturalidad, democracia y ciudadanía en México”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *La discriminación racial*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, p. 94.

⁶⁸ Muy pocos países alrededor del mundo son mononacionales, y la idea clásica de Estado nación es frecuentemente desafiada frente a fenómenos como la migración o las luchas identitarias. Bajo un modelo de democracia, Kymlicka propone un tipo de ciudadanía en el que, sin poner en peligro la cohesión del Estado nación, se garanticen derechos a quienes han sido sistemáticamente excluidos. Las llamadas políticas de reconocimiento han sido más exitosas y aceptadas en países que fueron colonizados por países europeos. Will Kymlicka, *La ciudadanía multicultural. Una teoría liberal del derecho de las minorías*, México, Paidós Ibérica, 1996.

embargo, el aspecto relacional que está presente entre los miembros de esas culturas y el efecto de las políticas multiculturales. El término interculturalidad, en cambio, “sí indica la interrelación entre grupos y personas con culturas distintas; de hecho, califica esa relación”.⁶⁹ La interculturalidad se sustenta normativamente en las formas del Estado multicultural, y es a partir de estos principios que se establecen las relaciones entre grupos culturalmente diferenciados.⁷⁰ Esta última idea tiene, además, como puede notarse, una dimensión normativa. Prescribe que para que esa relación no descansa en asimetría alguna, tal relación debe construirse no sólo con base en el respeto y el reconocimiento, sino también implica “que la relación entre grupos y personas con culturas distintas se da desde planos de igualdad, lo que a su vez involucra la aceptación de que todas las culturas, como todas las personas, son igualmente dignas y valiosas”.⁷¹ Desde un punto de vista intercultural las relaciones asimétricas, en las que en un orden jerárquico coloca a algunos grupos en lugares de privilegio y a otros de desventaja, deben encararse con políticas públicas distributivas y con formación ciudadana y política. La formación ciudadana con un enfoque de interculturalidad se concibe, entonces, como una acción pedagógica orientada a la transmisión de conocimiento, creación de actitudes y adquisición de habilidades “necesarias para aprender, vivir y trabajar en una sociedad plural y democrática”.⁷²

6. Igualdad y no discriminación

La lucha contra la discriminación es, de acuerdo con Roberto Gutiérrez, la lucha por instaurar no solamente un régimen político en el cual los derechos correspondientes se encuentren salvaguardados, sino por dar forma a un tipo de organización social en la que las relaciones de poder marginen la arbitrariedad y la imposición autoritaria como criterios de distinción y en la que se resarza el daño histórico a los grupos sociales que han sido injustamente discriminados. No es posible eludir los altísimos costos sociales, económicos y políticos inherentes a las prácticas de exclusión basadas en la cultura de la discriminación. Cualquier análisis y diagnóstico sobre el perfil y el futuro de la joven democracia mexicana estaría incompleto si se hiciera abstracción de la vulnerabilidad del tejido social que hemos heredado de nuestra propia historia.⁷³

7. Participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía

El propósito de la estrategia es crear las condiciones necesarias para que la ciudadanía se apropie del espacio público mediante la participación ciudadana. Esta dimensión es de suma importancia para la democracia por dos razones: la movilidad política —que las y los ciudadanos puedan, desde abajo, ascender a posiciones de gobierno o representación mediante su participación— y la influencia sobre quienes toman las decisiones. Por lo tanto, teóricamente

⁶⁹ Sylvia Schmelkes, "Interculturalidad...", *op. cit.*, p. 94.

⁷⁰ Kymlicka alerta sobre sociedades en las cuales se generan formas de interacción limitadas entre minorías y grupos dominantes produciendo indiferencia entre ambos y una especie de “sociedad paralela”. Will Kymlicka, *Estados multiculturales y ciudadanos interculturales*, 2002, V Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, Lima, Perú.

⁷¹ *Idem.*

⁷² *Ibid.*, p. 97.

⁷³ Roberto Gutiérrez, *Cultura política y discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, pp. 33-34.

un sistema con escasa participación tiene un efecto negativo sobre la rendición de cuentas de quienes gobiernan, así como sobre la igualdad política para contar como actor relevante en la comunidad. Asimismo, la debilidad del tejido solidario y el protagonismo de lo que Norbert Lechner llamaba las *minorías consistentes*⁷⁴ parecerían estar en la base de la escasa consistencia de la participación colectiva bajo encuadres institucionales estables. El hecho de que exista una percepción social negativa acerca de la solidaridad conduce a la sociedad a la atomización y al comportamiento egoísta, lo que se traduce en la dificultad para organizarse colectivamente en torno a una causa común. El sentido de pertenencia a una comunidad termina condicionando la participación de los ciudadanos.

Norberto Bobbio plantea que “el precio que se debe de pagar por el compromiso de pocos es frecuentemente la indiferencia de muchos [de tal manera que] nada sería más peligroso para la democracia que el exceso de democracia”.⁷⁵ Ambos lados de la moneda —la participación desbordada y la profunda indiferencia— son perfectamente constatables en el México contemporáneo y se retroalimentan recíprocamente. El propósito de la estrategia no puede ser, sin embargo, reevaluar el afecto entre la ciudadanía y los partidos políticos como objetivo central, sino crear las condiciones necesarias para que las y los ciudadanos se apropien del espacio público en sentido amplio. La estrategia se propondrá recuperar y promover las experiencias de la sociedad civil en el proceso de ampliación y exigencia de los derechos de la ciudadanía.⁷⁶ Volver a la ruta de la apropiación de la democracia por la ciudadanía debe ser la base, siempre partiendo del reconocimiento de la desigualdad entre las personas, sus situaciones diferenciadas y los límites objetivos que tiene la participación política en una sociedad fragmentada ideológicamente y segmentada socialmente. El perfil de la o el ciudadano del que debe partir la estrategia no puede ni debe ser una persona abstracta e ideal, ajena a las circunstancias, sino una persona concreta, tangible, real: situada en las condiciones de vida que han limitado y aun violentado su apropiación del espacio público.⁷⁷

8. El binomio partidos políticos-gobierno

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación política del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de ahí que su función como intermediarios de la sociedad civil debiera ser muy relevante. Crear las condiciones para que esa relación suceda de manera cotidiana, y más allá de los procesos electorales, forma parte de las obligaciones principales de las instituciones dedicadas a consolidar la democracia política.

⁷⁴ Norbert Lechner, “Poder y orden. La estrategia de la minoría consistente”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, núm. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (octubre-diciembre de 1978), pp. 1201-1258.

⁷⁵ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, José Fernández Santillán (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁷⁶ De acuerdo con Partha Chatterjee, sociedad civil se define como sujetos individuales o colectivos dotados de derechos que reclaman el ejercicio de los mismos, de carácter universal, desde su autonomía individual o social, y que como iguales tratan con el Estado o resisten las acciones del Estado. Partha Chatterjee, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, Nueva York, Columbia University Press, 2004, citado por Alberto Olvera en *El rol de la sociedad civil frente al escenario postelectoral y de cambio de gobierno*, México, 2012, p. 5.

⁷⁷ Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

El rol y comportamiento de las y los servidores públicos, por otra parte, también es un elemento relevante en la efectividad de una estrategia de cultura cívica. Primero, el funcionario debe convencerse de que la participación ciudadana es útil. Segundo, su responsabilidad debe estar enfocada en facilitar las condiciones necesarias para generar involucramiento y acciones espontáneas de las y los ciudadanos de manera individual o como parte de organizaciones. Tercero, las y los funcionarios deben asesorar a la ciudadanía más que ejercer control de las organizaciones públicas. Son, pues, tanto los funcionarios como los gobiernos a los cuales pertenecen, actores responsables de alentar y propiciar la participación ciudadana efectiva en la gestión pública.⁷⁸

La construcción de una estrategia nacional de educación cívica no puede prescindir de los partidos políticos ni actuar en contra de ellos. Por el contrario, sin la alianza y el compromiso de los partidos políticos esa estrategia carecería de sentido, pues, a pesar de que en ellos ha recaído el mayor peso de las críticas y del desencanto producido por el proceso de transición de la democracia, con su ausencia sería imposible consolidar valores democráticos plenamente arraigados en la sociedad. Sus acciones y aportaciones, tanto al interior de sus propias organizaciones como hacia la propia sociedad, son fundamentales.

9. Medios de comunicación

La información es un factor central para construir una ciudadanía activa. A pesar de la existencia de medios de comunicación impresos y electrónicos no siempre se observa en ellos la generación de información suficiente, objetiva, cierta y verificable que permita a las y los ciudadanos tener conocimiento de calidad sobre los asuntos públicos, para formarse una opinión educada y capacitada para participar en ellos. Muchos medios de comunicación suelen tener agendas derivadas de intereses que se imponen a la calidad de la información que brindan al público.

Uno de los factores que, sin duda, juega un papel importante en la percepción sobre la política es el referido a la información con la que cuenta la ciudadanía para modelar los juicios y dotarles de una fundamentación crítica. Uno de los supuestos del esquema clásico de la democracia representativa es la existencia de una ciudadanía suficientemente capaz de evaluar, comparar y decidir sobre los temas relevantes de la agenda pública y las opciones políticas en competencia. En la medida en que esta dimensión cognoscitiva de la cultura política sea frágil, las percepciones y los comportamientos de las y los ciudadanos tenderán a basarse en impresiones y prejuicios que restan racionalidad al conjunto de la dinámica sociopolítica. La ENCCÍVICA debe contribuir a subsanar ese déficit.

10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica

Los espacios institucionales formales deben ser considerados en una estrategia de cultura cívica. La educación formal en todos sus niveles —desde la básica hasta la superior—, las instituciones dedicadas a combatir toda forma de discriminación y de desigualdad de trato en cualquiera de sus manifestaciones, la rendición de cuentas y la transparencia de los órganos del Estado, la salvaguarda de las realidades interculturales y la participación de la sociedad en

⁷⁸ Sobre este punto, puede verse Fernanda Somuano (2016), “Participación ciudadana efectiva en la gestión pública”, documento interno (en proceso de publicación).

los espacios destinados a garantizar su propia seguridad y exigibilidad de la justicia —dentro de los marcos establecidos en la ley— son medios necesarios y aun urgentes para promover prácticas nuevas de colaboración entre la ciudadanía y de ésta con las y los intermediarios y sus representantes políticos formales. En términos de educación cívica, las prácticas importan más que la divulgación abstracta de valores que no estén anclados en la vida cotidiana de las personas ni en su relación con los gobiernos y los partidos. Crear esas oportunidades de relación constituye uno de los medios más relevantes para hacer posible que sea la confianza —aun en medio de los conflictos, y también e incluso gracias a ellos— la que prevalezca sobre el desencanto.

Ilustración b. La ENCCÍVICA: sus componentes y explicación del problema de política pública



Diagnóstico y situación actual del espacio público y la cultura cívica en México

En esta sección se presenta el diagnóstico que evidencia el problema público que la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 pretende transformar: *la debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos*. Éste se presenta en diez apartados, que corresponden al mismo número de componentes del marco conceptual, y cuyo argumento central es la desapropiación del espacio público por parte de la ciudadanía. Cada apartado se compone de una referencia normativa y se fundamenta en la revisión exhaustiva de documentos, estudios académicos y bases de datos que reflejan las condiciones de las personas que viven y conviven en el espacio público de nuestro país.

Es preciso señalar que esta clasificación sólo obedece a un propósito analítico, pues es evidente que existe una interrelación entre los diez componentes de la ENCCÍVICA.

1. La importancia de la información pública

Uno de los valores políticos de toda democracia es la información, pues “facilita a los ciudadanos formular preferencias entre las distintas opciones políticas, a los organismos e instituciones públicas a aplicar las leyes y normas, y al gobierno a comprometerse con diversos mecanismos de rendición de cuentas que vigorizan a la democracia y su legitimidad”.⁷⁹ En este sentido, el ejercicio del derecho al acceso a la información responde al grado de conocimiento que la ciudadanía debe poseer acerca del ejercicio gubernamental. Con un mayor grado de transparencia, aumenta la capacidad que tiene la sociedad de evaluar el desempeño de sus gobernantes y, por lo tanto, de exigir cuentas claras sobre su actuación. Al poseer información fidedigna, oportuna y comprensible sobre los objetivos, las metas y los resultados logrados, la ciudadanía podrá saber con precisión cuál es el desempeño de las y los funcionarios públicos y de los partidos políticos que ostentan el poder. Por ello, es una condición de cualquier Estado democrático que las y los ciudadanos tengan la facultad de evaluar y exigir cuentas a sus representantes en cualquier momento.

En este primer componente se busca analizar la importancia del espacio público, haciendo énfasis en la información pública y el derecho a acceder a ésta. Para ello, se examinan cinco aspectos: la evolución normativa, el estado de los archivos, las condiciones para el acceso a la información, las percepciones, intereses y prácticas de las y los ciudadanos sobre el derecho al acceso a la información, y la concepción y puesta en práctica de un gobierno abierto.⁸⁰ En su conjunto, la revisión de estos aspectos es consecuente con lo que Rabotnikof en otro lugar ha llamado la recuperación o el fortalecimiento de lo público: a superar la parcialidad, a pensar en el bien común, a rendir cuentas, a abrir espacios.⁸¹

⁷⁹ Bruce Bimber, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 11.

⁸⁰ Es importante tomar en consideración que gran parte de la información plasmada en este diagnóstico analiza condiciones normativas distintas a las que hoy en día son vigentes. Sin embargo, no deja de ser relevante conocer el resultado de este análisis.

⁸¹ Nora Rabotnikof, “Discutiendo lo público en México”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 54.

1.1 Evolución normativa

El derecho al acceso a la información en México se remonta a 1977 cuando, derivado de la reforma política de ese año, se incluyó en el artículo 6° constitucional que “El Estado garantizará el derecho a la información”. El propósito de esta modificación era garantizar a los partidos políticos la difusión de sus propuestas, de manera equitativa, entre la ciudadanía. No obstante, también generó un debate durante varios años sobre el alcance de esta definición más allá de las prerrogativas de los partidos políticos.

En 2002 se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con la finalidad de “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”.⁸² Asimismo, en dicha Ley se establecía la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) como un “órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.⁸³

A partir de entonces se han llevado a cabo una serie de reformas constitucionales y legales en la materia.⁸⁴ Es importante destacar que en 2007 en el artículo 6° constitucional se reconoce el derecho al acceso a la información como derecho fundamental; sin embargo,

[a] pesar de los numerosos avances que la ley y la reforma constitucional representaron para la garantía del derecho de acceso a la información y la transparencia en el país, las autoridades y funcionarios públicos encontraron maneras para evadir los compromisos y obstaculizar el ejercicio efectivo de este derecho. Además de que la reforma constitucional no fue suficiente para que todas las entidades federativas garantizaran el derecho a sus gobernados [...] Era necesario incluir en la Constitución un nuevo catálogo de sujetos obligados; la obligación de generar información y fijar los casos excepcionales donde procede la inexistencia de la misma; otorgar autonomía constitucional al organismo garante y darle competencia sobre todos los sujetos obligados; establecer un proceso de designación de representantes que promoviera su independencia y diera lugar a la participación ciudadana; además de fijar un piso mínimo sobre las bases, principios y procedimientos que sólo podrían dar lugar a una Ley General.⁸⁵

La reforma constitucional de 2014 hizo cambios radicales en términos de concepción y contenido. La redacción de la reforma a la Carta Magna, así como de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, implicó la colaboración de la sociedad civil organizada, además de un amplio debate entre las distintas fuerzas políticas en el Congreso de la Unión. Respecto al contenido, entre las modificaciones se destaca, primero, la ampliación de

⁸² Véase artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, documento en línea disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

⁸³ *Ibidem*, artículo 33.

⁸⁴ También se han realizado diversas reformas relativas al derecho a la protección de los datos personales. En 2009, se reformó el artículo 16 para considerar este derecho como fundamental; en 2010, se promulgó la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares y el IFAI cambió su nombre a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

⁸⁵ Ana Cristina Ruelas Serna, *La transparencia en México: un trabajo colectivo*, México, Fundación Friedrich Ebert en México, 2016, pp. 3-4, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Analisis_Ana-Cristina-Ruelas.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

los sujetos obligados. Ahora se puede solicitar acceso a la información en posesión “de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios”.⁸⁶ Segundo, el surgimiento de un nuevo organismo de carácter nacional —Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales— que posee autonomía constitucional, así como los órganos garantes en las entidades federativas. Tercero, la búsqueda para armonizar y establecer las bases mínimas para el ejercicio de este derecho fundamental en todas las entidades del país.

Por lo antes señalado, queda claro el avance sustantivo en materia de transparencia; no obstante, hasta la fecha de elaboración del presente diagnóstico no se han promulgado la Ley General de Protección de Datos Personales ni la Ley General de Archivos. Asimismo, no todas las leyes estatales han sido armonizadas con la Ley General y su elaboración no siempre implicó la colaboración con la sociedad civil.⁸⁷ “Sin duda una buena ley es un marco de referencia para la garantía de un derecho, pero falta un verdadero compromiso por cambiar la forma de gobierno hacia uno en el que la participación se incentive, el acceso se dé por sentado y la rendición de cuentas se vuelva algo cotidiano”.⁸⁸

1.2 Estado de los archivos públicos

Los archivos públicos resultan de particular importancia dado que son la herramienta para documentar la información pública y, posteriormente, garantizar los derechos a la verdad, a la memoria y a la información;⁸⁹ asimismo, son el medio por el cual la sociedad puede estar mejor informada. Este tema ha cobrado una enorme relevancia a partir de la reforma de 2014 al artículo 6° constitucional, que estipula la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de facultades, de las competencias o funciones de los entes públicos. En ese sentido, el anteproyecto de iniciativa de la Ley General de Archivos publicado por el Archivo General de la Nación da cuenta de un diagnóstico para conocer la situación de los archivos del país. En ese diagnóstico se menciona que de 12 675 sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno, sólo 746 instituciones respondieron la encuesta (5.88%). De dicho cuestionario se desprenden una serie de datos ilustrativos de las principales deficiencias en la materia:⁹⁰

⁸⁶ *Vide supra* n. 83.

⁸⁷ De acuerdo con un posicionamiento de las organizaciones de la sociedad civil Fundar, México Infórmate, Artículo 19 y Colectivo por la Transparencia, al 5 de mayo de 2016, 22 entidades y la Federación armonizaron sus leyes en tiempo, siete contaban con una iniciativa de ley en proceso de discusión y tres no habían presentado una iniciativa. Disponible en: <<http://fundar.org.mx/posicionamiento-a-un-ano-de-la-aprobacion-de-la-ley-general-de-transparencia/>>, página consultada al 24 de agosto de 2016.

⁸⁸ Ana Cristina Ruelas Serna, *op. cit.*, p. 14.

⁸⁹ Josefina Román Vergara, *Aportación de los organismos garantes de las entidades federativas para considerar por parte del Senado en el análisis y discusión del dictamen relativo a la Ley General de Archivos*. Ponencia de Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Ponencia_JRV.pdf>, página consultada el 2 de noviembre de 2016.

⁹⁰ Archivo General de la Nación, *Anteproyecto de Iniciativa de la Ley General de Archivos*, México, s/f., disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Anteproyecto_Iniciativa.pdf>, página consultada el 16 de agosto de 2016.

- 1) De las instituciones encuestadas, 66.60% declaró poseer un área concentradora de archivos, pero sólo 40% señaló tener sus archivos integrados a dicha área. Por tanto, es acertado comparar a los encuestados con “islas de información”. Esto se acentúa por el hecho de que sólo entre 25 y 30% mencionó tener oficinas formalmente establecidas.
- 2) Sólo 31% de las instituciones declaró hacer uso de instrumentos de control archivístico para gestionar el ciclo de vida de los documentos.
- 3) En relación con el personal que labora en los archivos, 45% comentó que se dedica a otras tareas y sólo 58% declaró haber recibido capacitación para desempeñar sus funciones. Por lo tanto, los recursos humanos parecieran no ser suficientes ni cumplir con el perfil para el acatamiento de esta función.

Asimismo, en la Métrica Nacional de Transparencia 2014⁹¹ se identificó que uno de los componentes con menor grado de cumplimiento de los estándares deseables es el de los archivos, en particular, apenas la mitad de los sistemas de transparencia:

1. Cuenta con personal especializado para cumplir con la tarea archivística;
2. establece un procedimiento de control de préstamo y otro para la administración de expedientes;
3. poco menos de la mitad de los órganos garantes de transparencia tienen la capacidad de regular a los sujetos obligados en materia de archivos;
4. los sujetos obligados mostraron severas limitaciones en relación con los criterios para declarar como inexistentes ciertas solicitudes de información.

Sin la existencia de procedimientos estandarizados se corre el riesgo de que el manejo de los archivos quede a discreción de los funcionarios públicos de cada institución. A pesar de ello, los avances en el ámbito de los archivos son los mayores en los últimos años respecto del conjunto de normas evaluadas por la Métrica Nacional de Transparencia.⁹² Sin embargo, es un hecho que “[l]a condición general de la archivística en México aún no garantiza plenamente el acceso a la información”⁹³

1.3 Condiciones para el acceso a la información

El interés por tener a una sociedad informada sobre los asuntos de su gobierno es una preocupación longeva. A través de los siglos se ha afirmado que un gobierno vigilado se comporta de mejor manera⁹⁴ y que una participación ciudadana vigorosa sólo puede presentarse cuando

⁹¹ Iniciativa del Centro de Investigación y Docencia Económicas y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, que tiene como finalidad de profundizar y ampliar el conocimiento sobre el funcionamiento del sistema de transparencia en México. Véase: <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?>>, página consultada el 3 de noviembre de 2016.

⁹² Centro de Investigación y Docencia Económicas-Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, *Métrica de la Transparencia 2014: Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México*, México, 2015, disponible en: <[www.metricadetransparencia.cide.edu/descargar.php?file=BoletinMetrica\(141104\).pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/descargar.php?file=BoletinMetrica(141104).pdf)>, página consultada el 16 de agosto de 2016.

⁹³ Archivo General de la Nación, *Anteproyecto de Iniciativa de la Ley General...*, op. cit., p. 3.

⁹⁴ Helen Darbishire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information?”, en *World Bank Institute, Governance Working Paper Series, 2009*, disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/Proactive-transparency-the-future-of-the-right-to-information-A-review->

existe un amplio grado de información entre los ciudadanos.⁹⁵ Para el caso de México, posterior al año 2000 ha habido un esfuerzo por crear instituciones que puedan transparentar y fiscalizar el uso de los recursos públicos;⁹⁶ entre éstas se encuentran la Auditoría Superior de la Federación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Archivo General de la Nación y el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval). En un esfuerzo similar, en 2008 se dotó de autonomía al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Asimismo, México ha suscrito iniciativas internacionales para robustecer de máxima publicidad a los actos de gobierno, entre ellas la Alianza por el Gobierno Abierto, de la cual ocupó la presidencia y cumplió con 26 compromisos.⁹⁷

Finalmente, la reforma de 2014 al artículo sexto constitucional ha puesto en práctica una serie de disposiciones legales encaminadas a aumentar el grado de transparencia en la información pública. El conjunto de estas acciones ha aumentado la información pública, la ha vuelto cada vez más accesible y ha mejorado el uso que se le brinda.⁹⁸ No obstante, vale la pena detallar cuáles son las limitantes de este esquema de transparencia que no permite encauzar hacia una mayor rendición de cuentas o una plena divulgación de la información pública.

1.3.1 TRANSPARENCIA PROACTIVA: INFORMACIÓN PÚBLICA DE OFICIO

Con el propósito de evaluar el grado de transparencia en un Estado, es necesario considerar la cantidad información que en éste se publica. Con base en lo anterior, la información pública de oficio es un pilar de la transparencia proactiva, es decir, la que se publica por iniciativa del Estado y no a partir de una solicitud ciudadana (que se considera como transparencia reactiva).⁹⁹ Si bien la mayor parte de las entidades federativas ya ofrece algún servicio en línea en la página del portal del sujeto obligado correspondiente, sólo algunas de esas entidades del portal cuenta con un sistema para reportar en línea fallas y acceder a datos abiertos. De acuerdo con la Métrica Nacional de Transparencia, el resultado es que: hay muy poco esfuerzo dedicado a hacer la información accesible; se utiliza un lenguaje técnico y legal en la mayor parte de la información; y hay un uso generalizado de formatos que impiden la reutilización de la Información Pública de Oficio.¹⁰⁰

Por otra parte, un tema particularmente sensible es el de la transparencia en el ámbito fiscal. Según Joseph Stiglitz: “[l]a información recopilada por los funcionarios públicos a expensas de

of-standards-challenges-and-opportunities;jsessionid=0YXwWq+gD-9Qmb2CZmDjg-HG>, página consultada el 3 agosto de 2016.

⁹⁵ Madison y Walter Begoth, en Joseph Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Indianapolis, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 2000.

⁹⁶ Mauricio Merino, “La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas”, en *Wilson Center for International Scholars*, 2013, pp. 1-2, documento en: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-second-democratic-transition-mexico-efforts-obstacles-and-challenges-to-mexico-the>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

⁹⁷ Alianza por el Gobierno Abierto, “Resultados”, México, s/f., disponible en: <<http://gobabiertomx.org/resultados/page/3/>>, página consultada el 9 de agosto de 2016.

⁹⁸ Mauricio Merino, “La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas”, en *Wilson Center for International Scholars*, 2013, p. 5, disponible en: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-second-democratic-transition-mexico-efforts-obstacles-and-challenges-to-mexico-the>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

⁹⁹ Helen Darbishire, “Proactive Transparency...”, *op. cit.*

¹⁰⁰ Centro de Investigación y Docencia Económicas/Conferencia Mexicana para el Acceso a la información pública, *Métrica de la Transparencia 2014... op. cit.*, p. 100.

los contribuyentes, tal como los activos físicos o como las sillas en un edificio público, pertenecen al público”¹⁰¹

Respecto de cómo se ejercen los recursos, en materia de transparencia se registra una tendencia a la alza respecto de la disponibilidad de series completas de datos, información con mayor grado de desagregación y orden interno.¹⁰² Por ejemplo, el estudio que ARegional lleva a cabo cada año da cuenta de que para 2015, 24 entidades federativas registraron avances respecto al reporte del año anterior.¹⁰³ Sin embargo, el principal déficit de la transparencia fiscal se encuentra en las herramientas de evaluación de resultados de los recursos erogados. Esto hace más complejo trazar el vínculo necesario entre transparencia y rendición de cuentas.

1.3.2 SISTEMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El uso recurrente de las solicitudes de información es en sí una muestra de que la transparencia proactiva aún no supe a la reactiva. El principal inconveniente de este modo de operación es que aumenta los costos para que la sociedad pueda acceder a información pública de manera oportuna.¹⁰⁴

Con el fin de medir la disponibilidad y la calidad de la información producto de las solicitudes de información, se retoman los hallazgos de la Métrica Nacional de Transparencia 2014, la cual documentó los resultados del envío de cinco solicitudes a un conjunto de sujetos obligados en los órdenes federal y estatal de gobierno. Este ejercicio mostró, primero, que existe un sistema de respuesta de la información que respondía al marco legal establecido, sin embargo, éste opera mediante un sistema en línea y, según el INEGI, en 2015 apenas 32.9% de los hogares en México contaba con una computadora con acceso a internet;¹⁰⁵ por lo tanto, se corre el riesgo de que el ejercicio de este derecho sea el privilegio de una minoría.¹⁰⁶ En ese sentido, afirma Mauricio Merino, “si un derecho fundamental no está garantizado en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos no puede afirmarse que ese derecho se está cumpliendo”.¹⁰⁷ En segundo lugar, el estudio comprobó que usar al límite el plazo establecido para emitir respuestas no garantiza una mayor calidad de éstas.

Finalmente cabe aclarar que la información de los órganos obligados es autorreportada: “Son los propios sujetos obligados los que se imponen estándares de calidad”.¹⁰⁸ Dado que en el envío de solicitudes se identificaron errores y omisiones y que ésta no es verificable, ello implica riesgos para conocer fielmente las acciones de los sujetos obligados. La conclusión del

¹⁰¹ Joseph Stiglitz, *On liberty, the right to know and public discourse...*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰² ARegional, *Índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas 2015*, México, 2015, p. 5, disponible en: <http://transparenciainformacion.gob.mx/sites/transparenciainformacion.gob.mx/files/files/pdf/Resumen_ITDIF_2015.pdf>, página consultada el 2 de agosto de 2016.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Helen Darbishire, “Proactive Transparency...”, *op. cit.*

¹⁰⁵ INEGI, *Encuesta Intercensal 2015. Panorama Sociodemográfico de México 2015*, México, 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>>, página consultada el 7 de noviembre de 2016.

¹⁰⁶ Centro de Investigación y Docencia Económicas/Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, *Métrica de la Transparencia 2014...*, *op. cit.*, p. 132.

¹⁰⁷ Mauricio Merino, “Muchas políticas, un solo derecho: propuestas para un debate necesario”, en Sergio López Ayllón, *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006, p. 142.

¹⁰⁸ Centro de Investigación y Docencia Económicas/Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, *Métrica de la Transparencia 2014...*, *op. cit.*, p. 133.

estudio es que en los sistemas de acceso a la información se privilegia el proceso y no la sustancia del mismo: dotar de información pública.¹⁰⁹

1.3.3 SUJETOS OBLIGADOS

En la regulación mexicana, los sujetos obligados son los organismos pertenecientes a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los autónomos; los partidos políticos; los fideicomisos y fondos públicos, así como los sindicatos. Para solicitar atender solicitudes de información, los sujetos obligados tienen oficinas especializadas conocidas como unidades de acceso, éstas gestionan la información, los procesos de respuesta a solicitudes y los procedimientos de actualización de la información pública de oficio.

Para cumplir con estas obligaciones se identificaron dos principales debilidades:¹¹⁰ 1) el titular de la unidad de acceso no correspondía con personal experimentado en la materia y no se identificó que existiera un proceso de capacitación para remediar esto más allá del que brindan los órganos garantes;¹¹¹ 2) las unidades de acceso no tenían jerarquía preponderante dentro de los sujetos obligados; aproximadamente la mitad de sus titulares no participaba con frecuencia en las discusiones de mejora de gestión de sus instituciones.¹¹²

1.4 Interés de la ciudadanía por el derecho al acceso a la información

Para analizar el derecho al acceso a la información, es de suma importancia conocer cómo es que la población lo percibe y ejerce. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental 2013,¹¹³ la población consultada no mostró mayor interés o conocimiento sobre el ejercicio de este derecho, lo cual resulta alarmante. Esta encuesta se dividió en cuatro secciones a continuación se muestran algunos datos de cada sección.

CONOCIMIENTO Y RELEVANCIA DEL DERECHO A SOLICITAR INFORMACIÓN PÚBLICA

De los encuestados 86.7% afirmó saber que “cualquier persona tiene derecho a conocer la información pública del gobierno”. No obstante, 39.6% consideró que este derecho puede ayudar a que los gobiernos sean transparentes. También destaca que 83.4% consideró que los servidores públicos no son transparentes en su desempeño.

La utilidad de consultar información pública, de acuerdo con los encuestados, es para conocer los servicios en sus comunidades, ampliar la participación ciudadana, evaluar al gobierno y saber en qué se gastan los recursos públicos (Gráfica 1.1). La opción con un menor número de menciones fue *controlar la corrupción*.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 141.

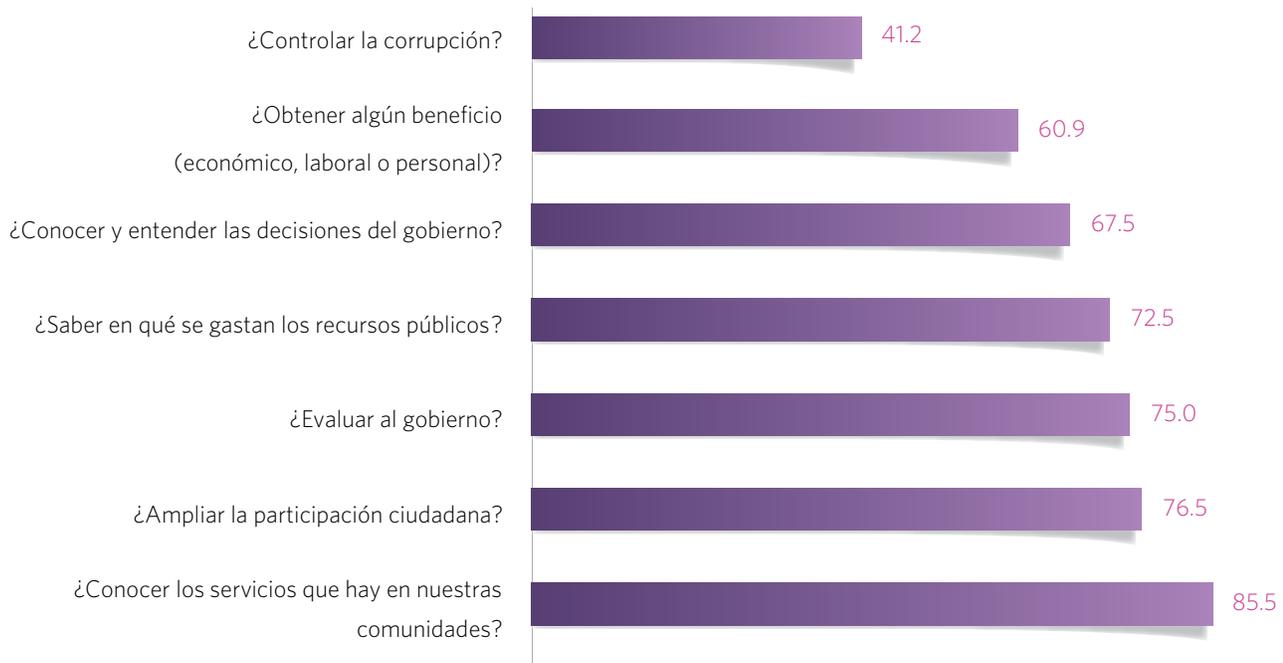
¹¹⁰ Es importante tomar en consideración que en los sujetos obligados analizados en Métrica de la Transparencia 2014 no se incluía a los partidos políticos o a los sindicatos, como ahora sí los incluye la normativa vigente.

¹¹¹ Centro de Investigación y Docencia Económicas-Conferencia Mexicana para el Acceso a la información pública, *Métrica de la Transparencia 2014...*, *op cit.*, pp. 209-210.

¹¹² *Ibid.*, p. 225.

¹¹³ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Encuesta Nacional sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI), México, 2013, disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Estudios.aspx>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

Gráfica 1.1 Utilidad de consultar información (porcentaje)



Fuente: Base de datos EDAI, *vide supra* n. 113.

NECESIDADES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

De los encuestados, 84.3% declaró estar interesado en informarse sobre lo que hace el gobierno. No obstante, 68.1% consideró que si solicitase información al gobierno, no confiaría en que fuera verídica y 74% opinó que serían datos incompletos. Asimismo, 80.6% señaló que el trámite sería complicado y que el medio más útil para que se publicara información del gobierno es la televisión (71.9%).¹¹⁴

CONOCIMIENTO DE MEDIOS Y PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

De los encuestados, 60.3% declaró conocer o haber escuchado acerca del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Esta cifra disminuye drásticamente al preguntarles por los institutos estatales de transparencia (25.1%). Del mismo modo, 69.5% declaró no conocer los medios para solicitar información gubernamental y 79.6% desconoció la forma de solicitar información gubernamental.

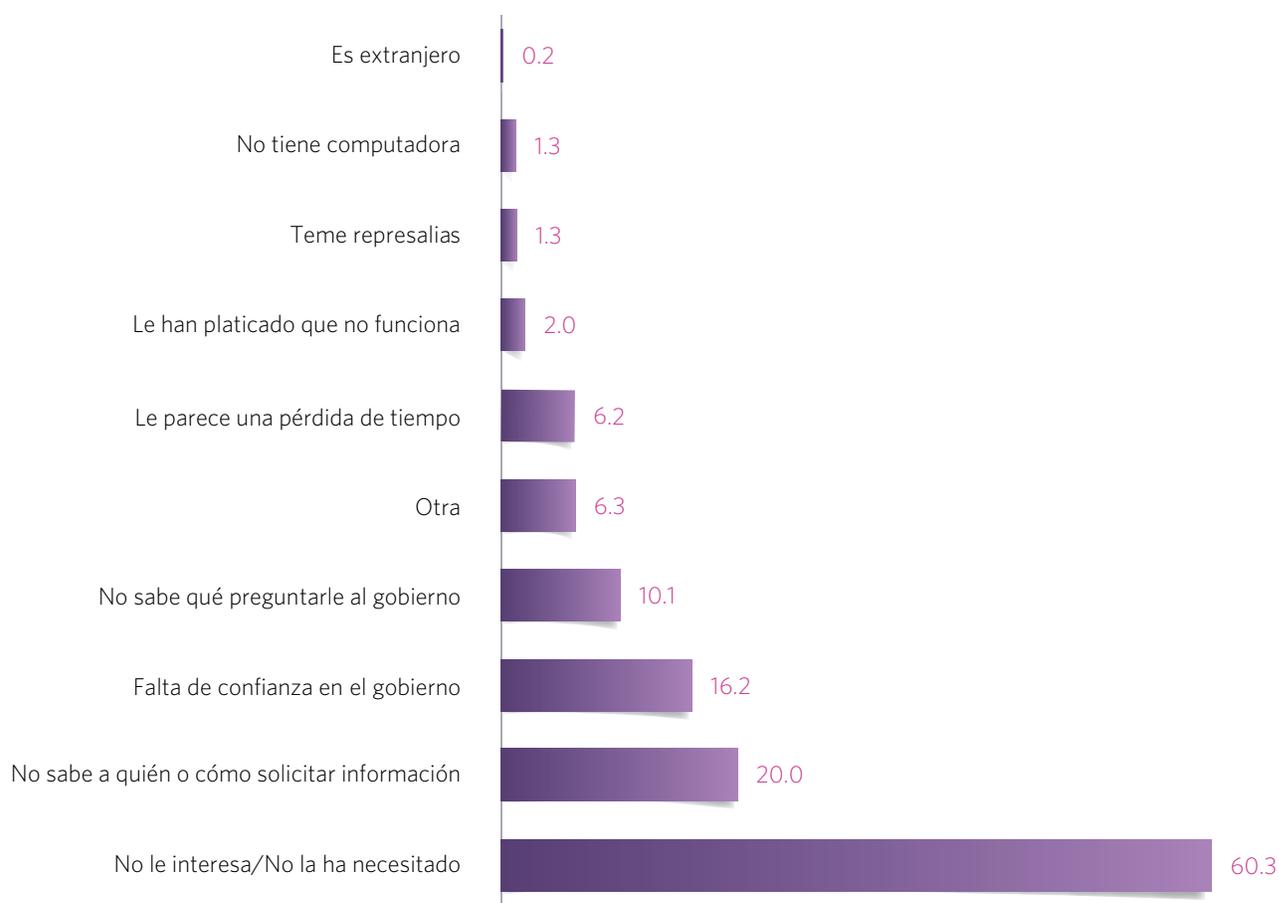
¹¹⁴ El internet recibió el 35.4% de las menciones.

PRÁCTICAS EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Únicamente 5.6% de la población encuestada declaró haber realizado alguna solicitud de información. Este dato disminuyó a 4% en 2015, de acuerdo con el estudio complementario *Ciudadanía en México ¿Ciudadanía activa?*¹¹⁵ del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*.

Retomando el estudio levantado por el entonces IFAI, 68.4% de quienes sí realizaron alguna solicitud consideró que efectivamente le entregaron la información que solicitó y 60% opinó que el trámite de solicitud resultó sencillo. Por su parte, la razón más recurrente por la que la gran mayoría de los encuestados no había realizado alguna solicitud de información es que no le interesa o no la ha necesitado (Gráfica 1.2).

Gráfica 1.2 Motivos para no solicitar información pública (porcentaje)



Fuente: Base de datos EDAL.

¹¹⁵ Fernanda Somuano y Fernando Nieto, *Ciudadanía en México ¿Ciudadanía activa?*, México, INE/El Colegio de México, 2015, p. 13.

1.5 Gobierno abierto

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un gobierno abierto se define como “la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades”.¹¹⁶ De acuerdo con la OCDE, los gobiernos tienen dos motivos para realizar acciones a favor de un gobierno abierto: incrementar la legitimidad y credibilidad de la democracia, y aumentar el crecimiento económico y la cohesión social.¹¹⁷

Originalmente, el concepto de gobierno abierto se refería a que éste “abría” a la ciudadanía los espacios para disminuir la opacidad dentro de la burocracia.¹¹⁸ Sin embargo, los cambios en aspectos como las telecomunicaciones, particularmente en las tecnologías de la información y comunicación (TIC),¹¹⁹ y su efecto en las relaciones interpersonales han posicionado este tema como un eje transversal para mejorar y modernizar la gestión pública bajo los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración entre diversos sectores.¹²⁰ Las razones para que los gobiernos promuevan políticas públicas relacionadas con el gobierno abierto son que:

- un gobierno opaco no aporta información suficiente para configurar adecuadamente el voto, abusa de las asimetrías de información y reduce la calidad del voto;
- un gobierno opaco se apodera de lo público y en el mejor de los casos lo gubernamentaliza, y en el peor, lo patrimonializa;
- un gobierno opaco impide comprobar la imparcialidad de sus decisiones;
- un gobierno opaco que no rinde cuentas, en realidad no se somete al derecho;
- un gobierno que no rinde cuentas no aporta información para definir el voto con independencia; y
- un gobierno que no rinde cuentas traiciona la soberanía popular y la igualdad política.¹²¹

En el ámbito internacional ha surgido una iniciativa multilateral en la que diversos gobiernos se comprometen a desarrollar un gobierno abierto. Con el “Acta de Acceso a la Información” (*Freedom of Information Act*), propuesta por el gobierno de Barack Obama en 2009, dicho concepto adquirió una gran fuerza y popularidad para la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Para formar parte de esta iniciativa, los gobiernos deben demostrar un compromiso en cuatro áreas: 1) transparencia fiscal, 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios, 3) acceso a la informa-

¹¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Modernising Government, the Way Forward*, OCDE, 2005, p. 29.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 28.

¹¹⁸ La idea surgió en la década de 1970 en el Reino Unido.

¹¹⁹ En este sentido, aunque un gobierno abierto no necesariamente requiere del uso de las TIC, pues lo que busca es alcanzar la transparencia, la participación y la colaboración por cualquier medio posible, estas herramientas pueden ser de suma utilidad para este propósito dado que reducen los costos para divulgar información y generar la interacción entre usuarios y gobierno. De manera que los países tienen dos razones importantes para desarrollar un gobierno abierto.

¹²⁰ Álvaro V. Ramírez Alujas, “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques*, vol. ix, núm. 15, p. 100.

¹²¹ *Ibid.*, p. 105.

ción pública, y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas.¹²² Posteriormente, los gobiernos deben adoptar la Declaración de Gobierno Abierto en el aspecto ministerial. En 2011, ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) la adoptaron y anunciaron su plan de acción.¹²³ Se trata de una iniciativa internacional multilateral para “promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática”.¹²⁴ Esta alianza ofrece un espacio para el diálogo e intercambio de ideas entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Por lo tanto, este esquema de trabajo es interesante, ya que:

- AGA es una alianza de iguales entre la sociedad civil y el gobierno, en la que ambas partes idealmente colaboran en todas las fases y actividades.
- Los países entregan un plan de acción concreto, ambicioso e inteligente y cuyos compromisos deben estar relacionados con uno de los cinco grandes desafíos de AGA; dicho plan se desarrollará a través de una consulta pública.
- Además de una autoevaluación por parte del gobierno, AGA cuenta con un monitoreo independiente que evalúa los avances en el proceso, las intenciones y la implementación de compromisos.¹²⁵

De hecho, en una encuesta levantada en 2015 por la AGA a 600 miembros de la sociedad civil, 12% consideró que en el último Plan de Acción Nacional (de sus respectivos gobiernos) se incluyeron todos los temas prioritarios de este sector, 50% opinó que se introdujo la mayoría de los temas y 32% mencionó que sólo algunos de los temas.¹²⁶

Actualmente 69 países forman parte de esta Alianza. Asimismo, entre 2014 y 2015 México asumió la presidencia y cumplió los 26 compromisos adquiridos en su Plan de Acción Nacional.

Nuestro país se ha destacado en el ámbito internacional porque es una referencia legislativa en asuntos de transparencia y acceso a la información. No obstante, la corrupción, la desconfianza, la violencia y la impunidad merman los avances normativos en la materia. Estos problemas no sólo afectan más allá del establecimiento de un gobierno abierto en México, sino a todo el espacio público. Por ello, resulta de suma importancia la amplia coordinación entre diversas instituciones y actores para la apropiación efectiva del espacio público por parte de la ciudadanía.

¹²² Paulina Gutiérrez y Almudena Ocejo, *Mecanismo de Revisión Independiente: México. Informe de Avance 2013-2015*, México, Alianza por el Gobierno Abierto/Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, s/f, p. 23, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_2nd%20IRM%20report_final_1.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

¹²³ Alianza para el Gobierno Abierto, 2015. *Annual Report*, s/f., documento en línea: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGPreport2015_0.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

¹²⁴ Paulina Gutiérrez y Almudena Ocejo, *op. cit.*, p. 23.

¹²⁵ The OGP Civil Society Hub, ¿Qué es la alianza para el gobierno abierto (OGP)?, s/f., disponible en: <<http://www.ogphub.org/es/introduccion/que-es-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-ogp/>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

¹²⁶ Alianza para el Gobierno Abierto, 2015. *Annual Report*, *op. cit.*, p. 2.

1.6 Conclusiones

En México se han realizado esfuerzos importantes para expandir el espacio público a partir de divulgar en mayor medida la información. Esos esfuerzos han derivado en una creciente homogeneización de los procesos de acceso a la información y las previsiones de autonomía de los órganos encargados de garantizar este derecho, incluso ha sido referencia internacional jurídica respecto a estos avances; sin embargo, todavía existen limitantes en el manejo de archivos y en la ausencia de un sistema amplio de transparencia proactiva, así como en materia de corrupción, impunidad y desconfianza. De igual forma, es necesario que este derecho efectivamente sea ejercido por la ciudadanía, pues hasta ahora es un recurso no aprovechado para transparentar las acciones del Estado y exigir una mejor rendición de cuentas a los funcionarios públicos.

2. Estado de derecho y derechos humanos

Una de las dificultades para medir la calidad de la democracia en el mundo es que ésta se encuentra en construcción permanente; tanto sus posibilidades como sus alcances dependen, en gran medida, de los arreglos continuos entre el Estado y los ciudadanos. Mientras algunos Estados tienen como prioridad fortalecer su régimen democrático al trabajar en la transparencia de sus órganos de gobierno, para otros es más importante fortalecer el acceso a la justicia, combatir la inequidad o, en el caso de regímenes democráticos recientes, construir sistemas electorales confiables. En este sentido, la democracia no resulta de una fórmula perfecta e igual para todos los países del mundo; cada Estado construye su régimen democrático y lo fortalece en la medida de sus capacidades institucionales, su cultura política o su praxis legislativa.

No obstante, existen componentes fundamentales e intrínsecos a los regímenes democráticos que permiten a este su existencia y permanencia. Entre estos componentes se encuentra la presencia del Estado de derecho. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala en su Informe sobre la Democracia en América Latina que una condición de la democracia es la vigencia de un Estado de derecho que suponga la independencia de los poderes y un sistema legal que sea democrático en tres sentidos: que proteja las libertades políticas y las garantías de la democracia política, que vea por los derechos civiles del conjunto de la población y que establezca redes de responsabilidad y rendición de cuentas mediante las cuales las y los funcionarios públicos, incluyendo a quienes ocupan los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Por lo anterior, el Estado de derecho debe someter la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas democráticamente.⁷⁹

El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* es contundente al afirmar que democracia y Estado de derecho constituyen un binomio, es decir, ambos tienen una relación de dependencia entre sí, de modo que la afectación de los elementos que componen a alguno de ellos vulnera directamente al otro.

Los criterios básicos que caracterizan un Estado de derecho democrático son abordados de manera distinta por diversos autores, quienes coinciden en que éste debe garantizar que las y los ciudadanos tengan iguales oportunidades de acceder a las instituciones legales y reciban de éstas el mismo trato; que los procedimientos legales estén regulados y sean estandarizados de tal modo que se garantice un debido proceso; que las normas y procesos sean transparentes, y que el sistema legal en su conjunto esté orientado hacia el respeto y la protección de los derechos civiles y de las libertades y derechos políticos.⁸⁰

En el marco del Estado de derecho es posible un ejercicio pleno de la ciudadanía, ya que su legitimidad se funda en el reconocimiento de la igualdad de todos los individuos y de su objetivo de garantizar a ésta,⁸¹ así como a los principios de legalidad y de imparcialidad, de modo que la ciudadanía tenga la certeza de que ambos principios regirán su interacción con los poderes públicos, y que también prevalecerán en sus relaciones con otros miembros de la socie-

⁷⁹ PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>, página consultada el 2 de noviembre de 2016.

⁸⁰ María Fernanda Somuano, *Cultura de la legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México*, México, El Colegio de México, 2012, p. 7.

⁸¹ Pedro Salazar, *Democracia y cultura de la legalidad*, México, Instituto Federal Electoral, 2006, p. 222.

dad. Así, el Estado de derecho implica la certeza y la claridad de las reglas del juego que se resumen en que la gente respete la ley y se rija por ella.⁸²

2.1 Estado de derecho en México

En 2015, World Justice Project llevó a cabo un estudio para medir el índice del Estado de derecho en 102 países. Para esta organización, este régimen ideal de nación democrática, si es efectivo, favorece la reducción de la corrupción, combate la pobreza y las enfermedades, y protege a las personas de las injusticias; por tanto, es el fundamento para las sociedades equitativas y con oportunidades, además de que es la base para el desarrollo, la rendición de cuentas y el respeto a los derechos fundamentales.⁸³

El análisis realizado en dicho estudio partió de un concepto de Estado de derecho que toma en cuenta los siguientes principios universales y estándares internacionalmente aceptados: 1) el gobierno y sus funcionarios(as), así como los individuos y las entidades privadas, están restringidos por la ley; 2) las leyes son claras, públicas, estables y justas; además, se aplican de forma equitativa y protegen los derechos fundamentales, incluyendo la seguridad de los individuos y la propiedad; 3) el proceso para promulgar, administrar y aplicar de manera justa y eficiente la ley es accesible, y 4) la justicia se aplica en tiempo por representantes éticos, competentes, independientes y neutrales; además, en la impartición de justicia existen suficientes representantes que cuentan con los recursos adecuados y reflejan la composición de las comunidades a las que sirven.

Para elaborar el citado índice, los conceptos antes mencionados se tradujeron en las variables: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, orden y seguridad, aplicación de la ley, justicia civil y justicia criminal. En el caso de México, éstas arrojaron los resultados que se muestran en la Tabla 2.1.

Con base en estos resultados, nuestro país se ubicó en el lugar 79 de 102 países analizados y en el 14 de 19 en la clasificación regional;⁸⁴ esto permite afirmar que el Estado de derecho en México es poco efectivo para reducir la corrupción, combatir la pobreza y las enfermedades, y proteger a las personas de las injusticias.

Ejercer la ciudadanía en un gobierno democrático requiere de un Estado de derecho efectivo que funcione en un sistema legal con las características de no retroactividad, publicidad, generalidad y estabilidad, el cual garantice la igualdad en el ejercicio de los derechos para las y los mexicanos, condición muy lejos de contar para dichos ciudadanos, de acuerdo con lo que señala el *Informe país*.⁸⁵

No se puede realizar el análisis y la valoración del Estado de derecho en México sin considerar la evolución que ha tenido nuestra democracia, la cual tuvo que pasar, en primer lugar, la prueba de crear un sistema electoral confiable, para después comenzar con la construcción de un régimen garante de los derechos ciudadanos. De hecho, en este proceso evolutivo, el Estado de derecho se construye de forma permanente, dado que sus componentes y variables se transforman.

⁸² Joseph Raz, *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979. Citado en Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país...*, *op. cit.* p. 32.

⁸³ World Justice Project es una asociación independiente y multidisciplinaria que tiene como objetivo ayudar a los gobiernos al fortalecimiento del Estado de derecho en el mundo. Su reporte *Rule of Law Index, 2015* está disponible en: <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/roli_2015_0.pdf>, página consultada el 2 de noviembre de 2016.

⁸⁴ México se encuentra en una posición inferior a la que ocupan países como Ucrania, China o Tanzania.

⁸⁵ Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país...*, *op. cit.*, p. 34.

Tabla 2.1 Variables para la definición del Índice del Estado de derecho

VARIABLES	CLASIFICACIÓN REGIONAL	CLASIFICACIÓN GLOBAL
Límites al poder gubernamental	10/19	61/102
Ausencia de corrupción	17/19	88/102
Gobierno abierto	6/19	42/102
Derechos fundamentales	12/19	56/102
Orden y seguridad	19/19	99/102
Aplicación de la ley	7/19	53/102
Justicia civil	13/19	82/102
Justicia criminal	14/19	93/102
Promedio	14/19	79/102

En el *Informe país* también se señala que, si bien el Estado de derecho no se ha identificado claramente en nuestro país, no se puede hablar de una sociedad hundida en la ilegalidad y la ilegitimidad. En este punto, lo que corresponde es preguntarse si México está avanzando a lograr un Estado de derecho eficaz. En este proceso, la insatisfacción ciudadana ha sido notoria, pues existe desconfianza en las instituciones públicas que genera costos elevados para cualquier actuación política y la legitimación de las políticas públicas. Esto produce, a su vez, una mayor distancia entre las autoridades y los ciudadanos y “abre horizontes regresivos de no respeto a la voluntad ciudadana, de violación de los derechos de los demás, de doble juego con la legalidad [y] la descalificación de la diversidad”.⁸⁶

Fuente: World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2015.

2.2 Cultura de la legalidad, componente fundamental del Estado de derecho

Un elemento importante del concepto de Estado de derecho tiene que ver con la *cultura de la legalidad*. En este sentido, a la noción de que la gente obedezca la ley y se rija por ésta, le sigue un cuestionamiento relevante: ¿de qué depende que la gente obedezca la ley?

Según Fernanda Somuano, “el correcto funcionamiento de un sistema legal depende del acuerdo y apoyo ciudadano y, en consecuencia, requiere de un clima de confianza social y

⁸⁶ Antonella Attili, “Democracia y Estado de derecho en México. Entre pasado y porvenir”, en *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, vol. 3, núm. 1, primer semestre, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2007, pp. 21-53.

de cooperación. La manera en la que una sociedad se relaciona con las leyes y las instituciones del sistema legal está en buena medida determinada por su cultura de la legalidad, y ésta a su vez tiene efectos sobre el Estado de derecho”.⁸⁷

De acuerdo con lo anterior, la cultura de la legalidad se refiere al posicionamiento de los integrantes de una comunidad ante el conjunto de ordenamientos jurídicos, lo cual está determinado por los conocimientos y las creencias, así como por los usos y las costumbres de los miembros de esa comunidad en relación con diferentes aspectos de la vida colectiva vinculados a las normas jurídicas y su aplicación.⁸⁸ En este sentido, “la cultura de la legalidad tiene tres componentes principales: el conjunto de representaciones sociales acerca de la ley, la noción de justicia que prevalece en una sociedad y en un tiempo determinados, y la valoración y legitimidad de las instituciones encargadas de velar por la observancia y respeto al orden jurídico”.⁸⁹

Por lo anterior, la cultura de la legalidad hace efectivo el Estado de derecho ya que permite la reproducción de prácticas que fortalecen la convivencia privada y pública en el marco de la ley. Según el Informe país, en México hay

una diferencia entre la normatividad jurídica y las prácticas políticas reales, lo que contribuye a una cultura de la permisividad, la aceptación y la complicidad de los gobernados con los gobernantes y la discrecionalidad. En materia de cultura de la legalidad, sigue vigente la vieja tradición de negociar políticamente la ley, de la ley como un referente de la negociación o la presión. La politización de los procesos judiciales ha sido sistemática en la vida pública mexicana, lo mismo que la judicialización de la política. La larga tradición negociadora del sistema corporativo y clientelar ha permeado profundamente la cultura política: pactar, ceder, negociar, incluir y repartir espacios de poder como mecanismos de control del sistema político se han trasladado al campo de la legalidad y obediencia a la ley. La pervivencia de redes clientelares y estructuras corporativas impiden que la organización colectiva de la sociedad establezca los parámetros de un cambio cultural y la conformación de un contexto ciudadano.⁹⁰

Algunas explicaciones académicas sobre la debilidad de nuestra cultura de la legalidad aluden a que el sistema autoritario pudo propiciar una cultura de marginación de la ley, esto es, de impunidad y evasión de la misma, en la que las instituciones de impartición de justicia no ejercían sus funciones y, por ende, se fue perdiendo la confianza en ellas. Aunado a esto, el problema de la desigualdad en la aplicación de la justicia y la marginación de algunos grupos vulnerables generaron conductas de discriminación que, a su vez, fueron propiciando otro tipo de cultura de la legalidad en dichos grupos.

Por la relevancia del tema, existen diversos estudios que analizan la cultura de la legalidad en México. Para ilustrar los graves problemas derivados de la ausencia de aquélla, se toman los resultados de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), realizada por la Secretaría de Gobernación en 2012,⁹¹ y de la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (ENCC), llevada a cabo por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2011.⁹² Con base en estas encuestas, es posible establecer cuatro criterios generales que orientarán este análisis.

⁸⁷ Fernanda Somuano, *op. cit.*, pp. 7-8.

⁸⁸ Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁹ Fernanda Somuano, *op. cit.*, p. 8.

⁹⁰ Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país...*, *op. cit.*, p. 42.

⁹¹ ENCUP 2012, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2012, disponible en: <<http://www.encup.gob.mx>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

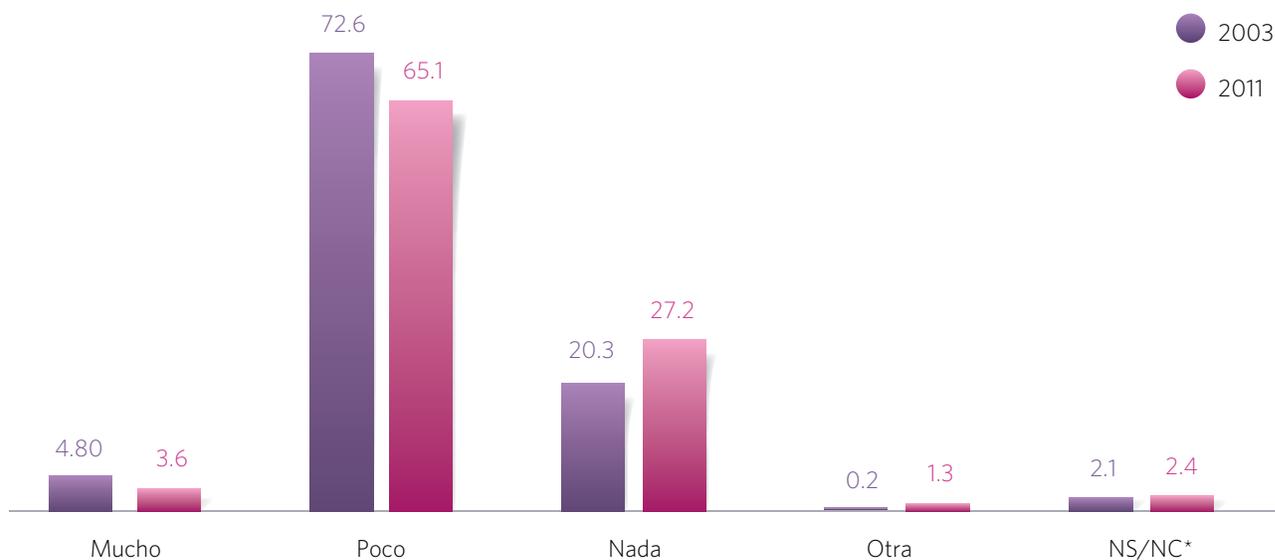
⁹² IJ-UNAM, Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 2011, disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

1. UNA SOCIEDAD CON UNA AMPLIA CULTURA DE LA LEGALIDAD CONOCE LAS REGLAS BÁSICAS QUE LA REGULAN

En México aún existe un amplio desconocimiento de las normas que regulan la vida cotidiana. Al respecto, la ENCC⁹³ arrojó que 65.1% de las y los entrevistados dijo que sabe poco del contenido de la Constitución y 27.2% la desconoce completamente; es decir, sólo 3.6% de las y los entrevistados dijo conocerla. No obstante lo anterior, es interesante observar que en una pregunta posterior acerca de la percepción del cumplimiento de la Constitución: “¿Qué tanto cree usted que se cumple la Constitución?”, 59.3% de las personas encuestadas señaló que ésta se cumple muy poco y 21.4% opinó que no se cumple.

Otra evidencia del poco conocimiento de las normas se puede observar en una pregunta realizada en la ENCUP sobre la división de poderes en nuestro país. A la pregunta “¿Me podría usted mencionar cuáles son los tres poderes de la Unión?”, sólo 40.5% de los encuestados dio una respuesta correcta, mientras que 30.58% contestó de manera incorrecta y 28.39% declaró desconocimiento total.

Gráfica 2.1 ¿Qué tanto cree usted que conoce la Constitución? (porcentaje)



* NS/NC = No sabe/No contestó

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado: IFE-III, UNAM, 2011

⁹³ La Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional contó con un total de 2208 cuestionarios.

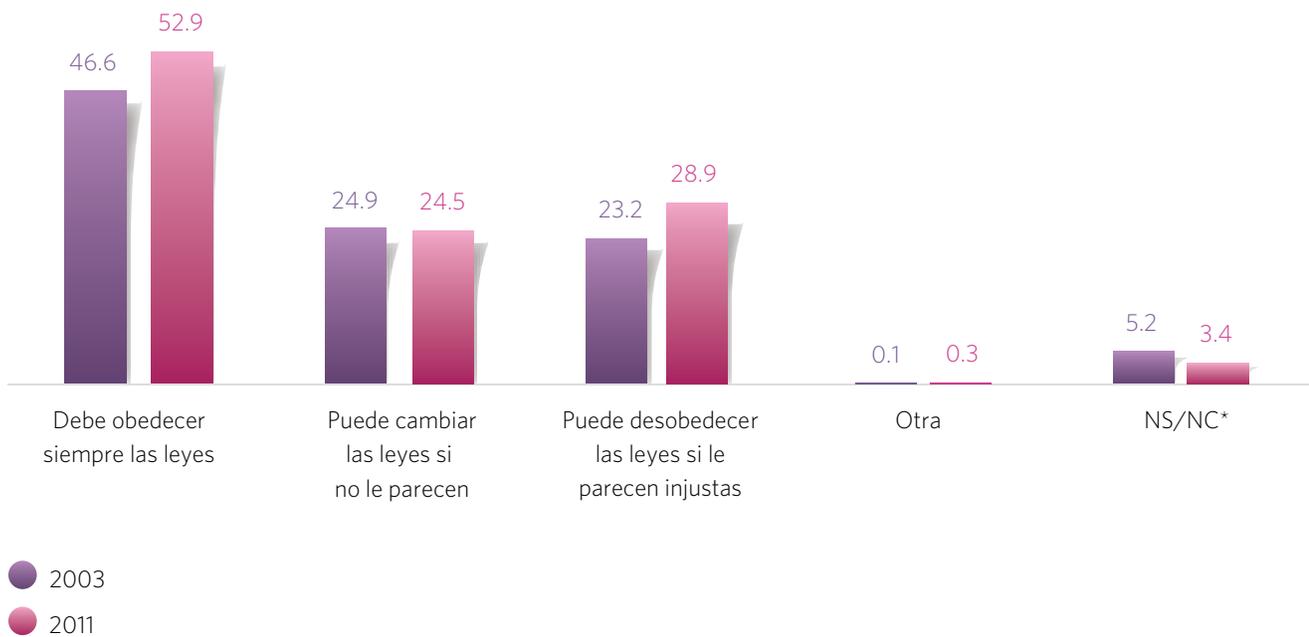
2. EN UNA SOCIEDAD CON UNA SÓLIDA CULTURA DE LA LEGALIDAD SE CUMPLE LA LEY

El cumplimiento de la ley es el indicador más claro de que se cuenta con un Estado de derecho eficaz. El respeto a la ley también se relaciona con la percepción que la ciudadanía tiene del sistema de justicia. Sin la confianza en el correcto cumplimiento de la ley tampoco es posible confiar en la autoridad y en las instituciones; por lo tanto, no puede haber un Estado de derecho consolidado.⁹⁴

Los resultados de la ENCC señalan que 37% de la población dijo que las leyes se respetan poco, mientras que 29% indicó que no se respetan. Un dato relevante: 16% de los entrevistados está en desacuerdo y poco más de 26% está parcialmente de acuerdo en que “las leyes deben de cumplirse estrictamente si queremos conservar nuestra forma de vida”. Más aún, como se observa en la Gráfica 2.2, a la pregunta “¿Usted cree que el pueblo siempre debe obedecer las leyes / puede cambiar las leyes si no le parecen o puede desobedecer las leyes si le parecen injustas?”, 28.9% de la población opinó que puede desobedecerlas si éstas le parecen injustas y sólo 52.9% señaló que siempre se deben obedecer.

En un planteamiento similar, 55% de los encuestados en la ENCUP señaló estar en desacuerdo en obedecer las leyes aun cuando sean injustas. Además la encuesta reveló que sólo 19% de la población confiaba en las leyes, mientras que 67.56% tenía poca confianza y 12.8% no confiaba en absoluto en este aspecto. En la misma encuesta, los entrevistados afirmaron que en el proceso de elaboración de las leyes, los legisladores toman más en cuenta sus intereses particulares o los de sus partidos (67%) y sólo 14% opinó que las normas se elaboran con base en los intereses de la población.

Gráfica 2.2 Respeto a la ley (porcentaje)



* NS/NC = No sabe/No contestó

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado: IFE-IJ, UNAM, 2011

⁹⁴ *Informe país...*, op. cit., p. 42.

En el mismo sentido, dicha encuesta señala que los ciudadanos perciben que los políticos son quienes más violan la normativa (36%), seguidos de los policías (15%) y de los funcionarios (14%).

3. EN UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD SE RECHAZAN ACTOS ILEGALES

En México existe una tolerancia hacia la ilegalidad. Diversos autores coinciden en que la corrupción ha permeado no sólo a nivel institucional, sino que forma parte de una cultura de convivencia en la que el respeto a la ley tiene pocos incentivos frente a las ventajas que proporciona la corrupción. Uno de los problemas de ésta es que va distorsionando las percepciones sobre las responsabilidades individuales y colectivas: “En un contexto en el que (al menos en apariencia) todos roban, el que no lo hace destaca por su imbecilidad y los que sí lo hacen diluyen su acción en el actuar colectivo: ¿por qué no he de aprovecharme si todos los demás se aprovechan?”.⁹⁵

En México no sólo no se rechazan los actos ilegales, sino que se justifican. En la Gráfica 2.3 se observa que a la pregunta: “Si un grupo de taxistas opera con placas falsas, ¿qué debería hacer el gobierno, regularizar las placas o prohibirles circular?”, destaca que un gran porcentaje de los encuestados señaló que la regularización es la opción para resolver este problema. En preguntas subsecuentes realizadas en la ENCC, por ejemplo, qué hacer ante un grupo de personas que venden comida de manera irregular en la calle o con respecto a los dueños de bares que operan sin licencia, más de 30% de los encuestados respondió que las autoridades deben darles los permisos necesarios, y una menor proporción opinó en todos los casos que se les debe sancionar de alguna manera.

La corrupción, entonces, está completamente identificada por la población, ya que 75% de los encuestados en la ENCUP señaló que en México se vive una corrupción total y que los ciudadanos permiten que ésta exista (68%). Poco más de 56% opinó que es poco o nada posible acabar con la corrupción en México.

4. SE COLABORA CON DEPENDENCIAS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

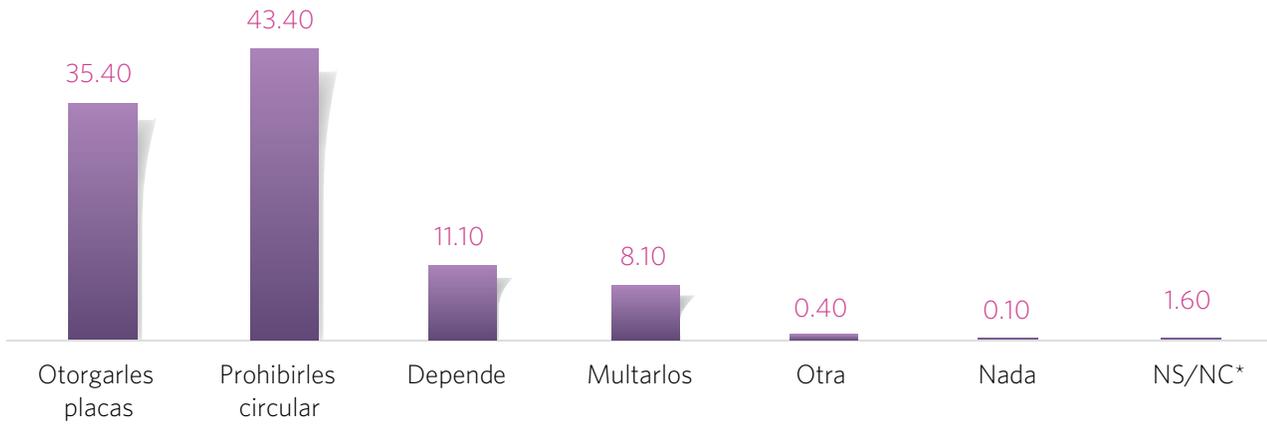
El Estado de derecho requiere de una relación adecuada entre los ciudadanos y las instituciones que procuran justicia: los delitos se denuncian, las autoridades castigan a los culpables, se protege a las víctimas, se previenen los delitos, se provee asesoría legal a éstas y se protegen los derechos humanos. En México existe la percepción de que las autoridades responsables de impartir justicia no son eficientes, que la corrupción permea los sistemas de justicia, que hay un alto nivel de impunidad y que, por tanto, la denuncia de los delitos es irrelevante.

En el Informe país se demuestra que la mayoría de los mexicanos no denuncia: 61% de quienes han sido víctimas de algún delito no lo denunció. Las razones para no hacerlo son, en primer lugar: porque no sirve de nada (63%), por la falta de confianza en las autoridades (52%), por malas experiencias con autoridades en el pasado (34%), por miedo a las represalias de los delincuentes (34%), porque toma mucho tiempo y da flojera (32%), por no saber a quién acudir (22%).

En este último punto con respecto a la legalidad, hay una agravante. La percepción de inseguridad en el país es creciente; con ello ha aumentado la percepción de que el Estado es incapaz de cumplir con una de sus tareas más importantes: garantizar la seguridad a los ciudadanos. Ello ha ocasionado que éstos creen que pueden hacer justicia por su propia mano si el Estado no se las proporciona, mermando la cultura de la legalidad y cercenando fuertemente al Estado de derecho. Al respecto, a la pregunta “Si una persona mata a alguien y las autoridades no

⁹⁵ Pedro Salazar, *op. cit.*, p. 45.

Gráfica 2.3 Si un grupo de taxistas opera con placas falsas, ¿qué debería hacer el gobierno, regularizar las placas o prohibirles circular? (porcentaje)



* NS/NC = No sabe/
No contestó
Fuente: Encuesta
Nacional de Cultura
Constitucional:
legalidad,
legitimidad de las
instituciones y
rediseño del Estado:
IFE-IIJ, UNAM, 2011

hacen nada, ¿los miembros de la comunidad tienen derecho de hacer justicia por su propia mano?”, 42% de los encuestados a nivel nacional señaló que sí tienen derecho. En este mismo sentido, 79.6% dijo no sentirse protegido por las instituciones contra el abuso de autoridad.

2.2.1 Cultura de la legalidad en la actividad cotidiana

De acuerdo con Fernanda Somuano la cultura de la legalidad se conforma de tres componentes: 1) las representaciones sociales de la ley; 2) la noción de justicia que prevalece en la sociedad y 3) la legitimidad de las instituciones que velan por el respeto al orden público.⁹⁶ Para comprender la percepción de los mexicanos sobre dicha cultura se tomaron tres indicadores del *Informe país*, a propósito de los componentes descritos por Somuano. Para analizar el elemento de representaciones sociales de la ley se tomó como indicador la idea acerca de la obediencia a la ley. En referencia a la noción de justicia que prevalece en la sociedad, se decidió trabajar con la percepción sobre el respeto —cumplimiento— de la ley. Por último, para analizar el componente de la legitimidad de las instituciones, se consultó la percepción sobre la eficacia de la policía en la función de hacer más segura la colonia del entrevistado.

Estos datos se presentan desagregados por sexo, nivel de educación y grupos de edad. Este ejercicio ayudará a tener el panorama particular de la cultura de la legalidad en el país.

a) Representación social de la ley: ¿Qué tanto deben obedecerse las leyes?

En el *Informe país* se constata que en México existe una percepción generalizada de que las leyes siempre deben obedecerse sean justas o injustas. Así, 56.70% de los encuestados piensa que las personas siempre deben obedecerlas, sean justas o no, mientras que 42.95% cree que las personas pueden ignorar las leyes cuando les parezcan injustas. Los resultados son consistentes cuando se comparan sexo, nivel académico y grupos de edad. De esta manera 55% de los hombres y de las mujeres son de la idea que las leyes siempre deben respetarse. Asimismo, más de 50% de todos los sectores educativos y los diferentes grupos de edad respaldan esta afirmación.

⁹⁶ Fernanda Somuano, *op. cit.*, pp. 7-8.

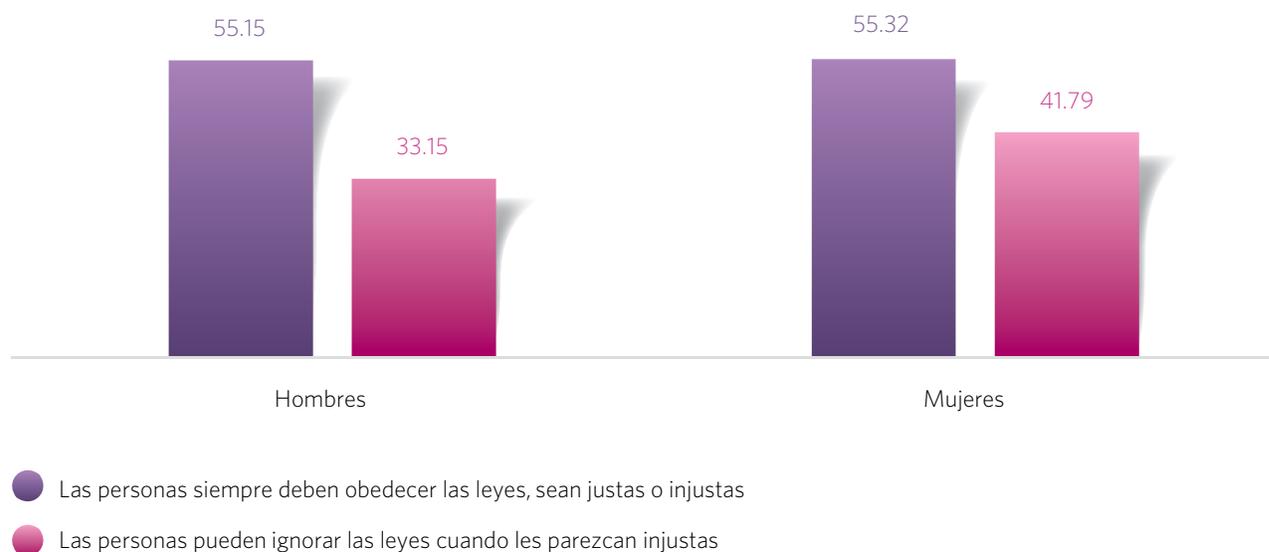
b) Noción de justicia: ¿Qué tanto se respetan las leyes en México?

En el *Informe país* se constató que en México la mayoría de los ciudadanos tienen la percepción de que no se respetan las leyes. Sólo 33% de los encuestados cree que sí se respetan mucho o algo, en contraste con 66%, que considera que se respetan poco o nada. En el dato desagregado por sexo se puede verificar que cerca de 70% de los hombres y las mujeres opinan que las leyes se respetan poco o nada, y sólo 30% considera que se respetan algo o mucho.

Por otro lado, también se hicieron estas mediciones con relación al nivel de escolaridad. Los resultados muestran que el nivel educativo parece no influir para cambiar la idea de que las leyes en el país se respetan poco o nada. Esto implica que para aumentar la percepción positiva al respeto de la ley no bastará solamente con una mejora del nivel educativo, sino que subsiste un problema estructural que permea en la opinión pública.

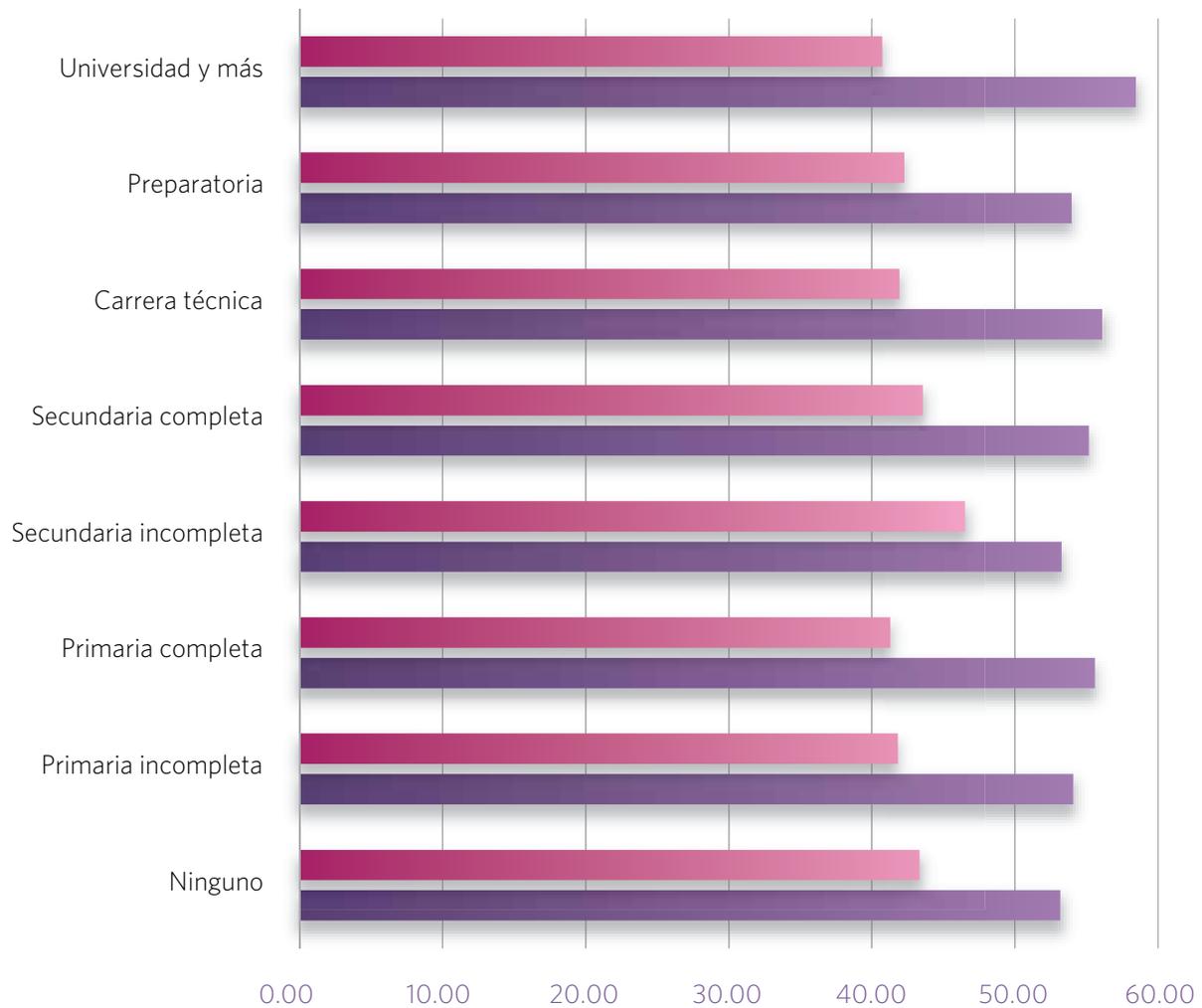
En cuanto a la percepción del respeto a la ley de los mexicanos por grupo de edad, existe un resultado interesante respecto al desencanto con las leyes. En este sentido, la percepción de que la ley no se respeta nada crece conforme aumenta la edad. Por ello, los mexicanos menores de 18 años tienen esta opinión en 23.47%, el grupo de 30-39 años en 28.27%, y el de 70-79 años en 42.88%.

Gráfica 2.4 ¿Qué tanto se obedecen las leyes, por sexo? (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Gráfica 2.5 ¿Qué tanto se obedecen las leyes, por nivel académico? (porcentaje)



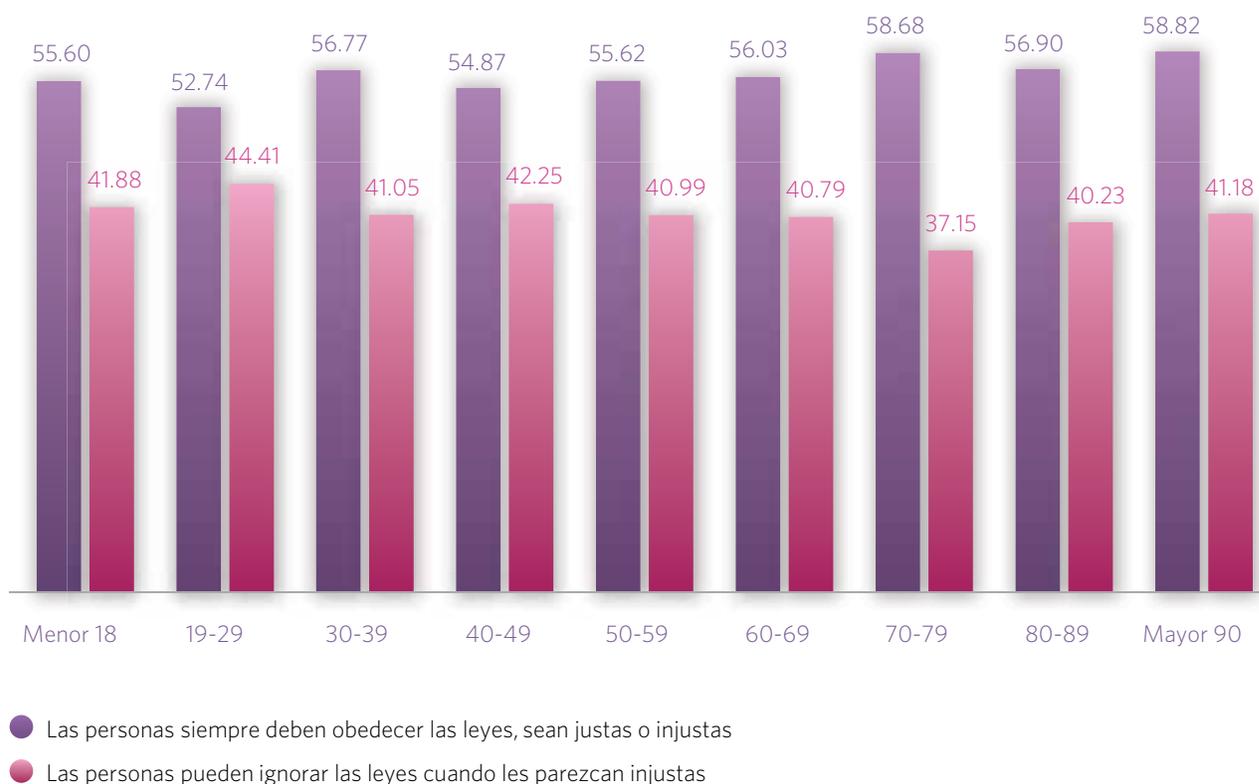
Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, Informe país sobre la calidad de la democracia en México, México, INE, 2014.

c) Legitimidad de las instituciones que velan por el orden público: ¿Qué tanto está de acuerdo con que la policía hace de su colonia un lugar más seguro?

En cuanto a la confianza en la policía existe un sentimiento mixto entre la población mexicana por sexo y nivel de escolaridad. En general, más de 40% no considera que la policía haga de su colonia un lugar seguro. En este sentido, cerca de 45% de los hombres piensan que la policía no hace de su colonia un lugar seguro; en cambio 40% opina que la policía sí lo hace. En cuanto a las mujeres, los resultados obtenidos son similares.

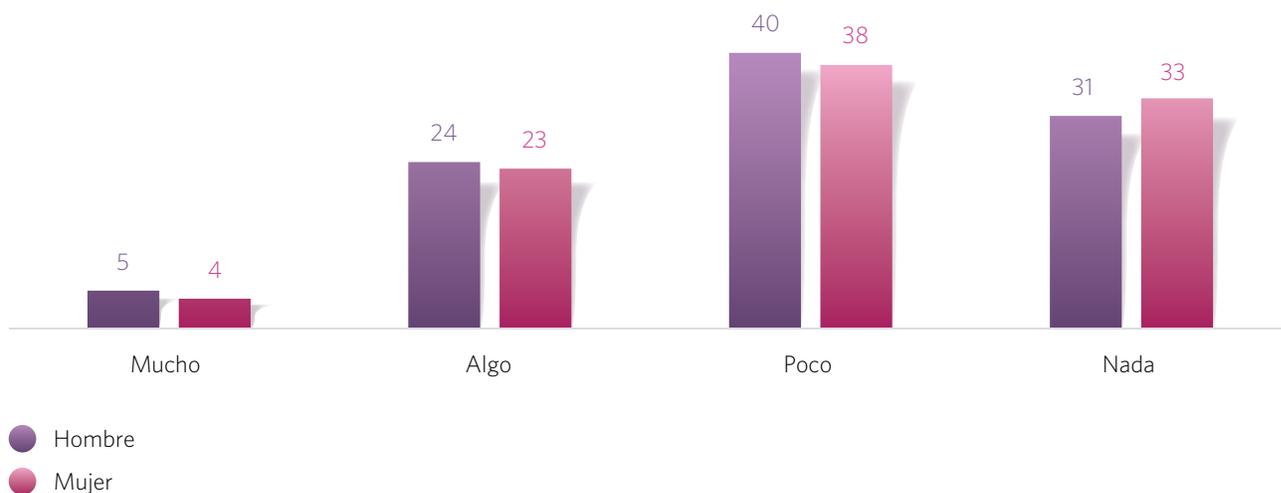
Cuando se analizan estos datos con respecto al nivel de escolaridad, los resultados son similares, pues 40% de los mexicanos considera que la policía sí cumple su función, en tanto que 45% opina lo contrario.

Gráfica 2.6 ¿Qué tanto se obedecen las leyes, por edad? (porcentaje)



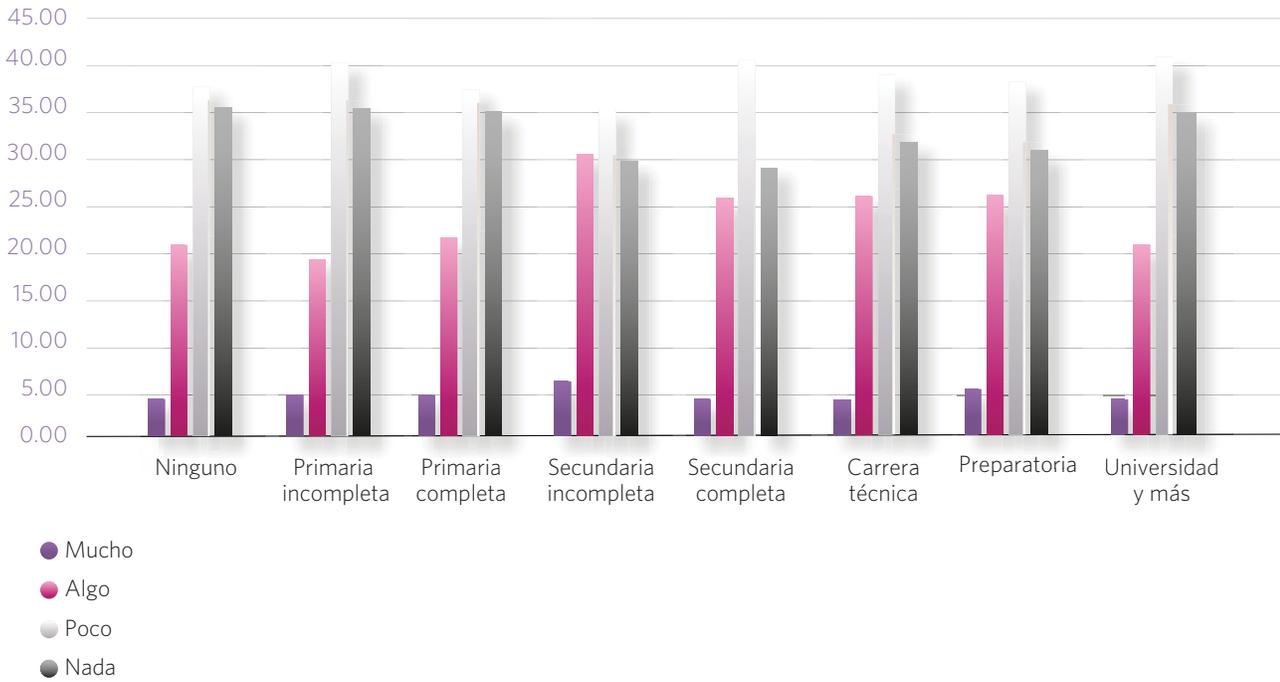
Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Gráfica 2.7 ¿Qué tanto se respetan las leyes, por sexo? (porcentaje)



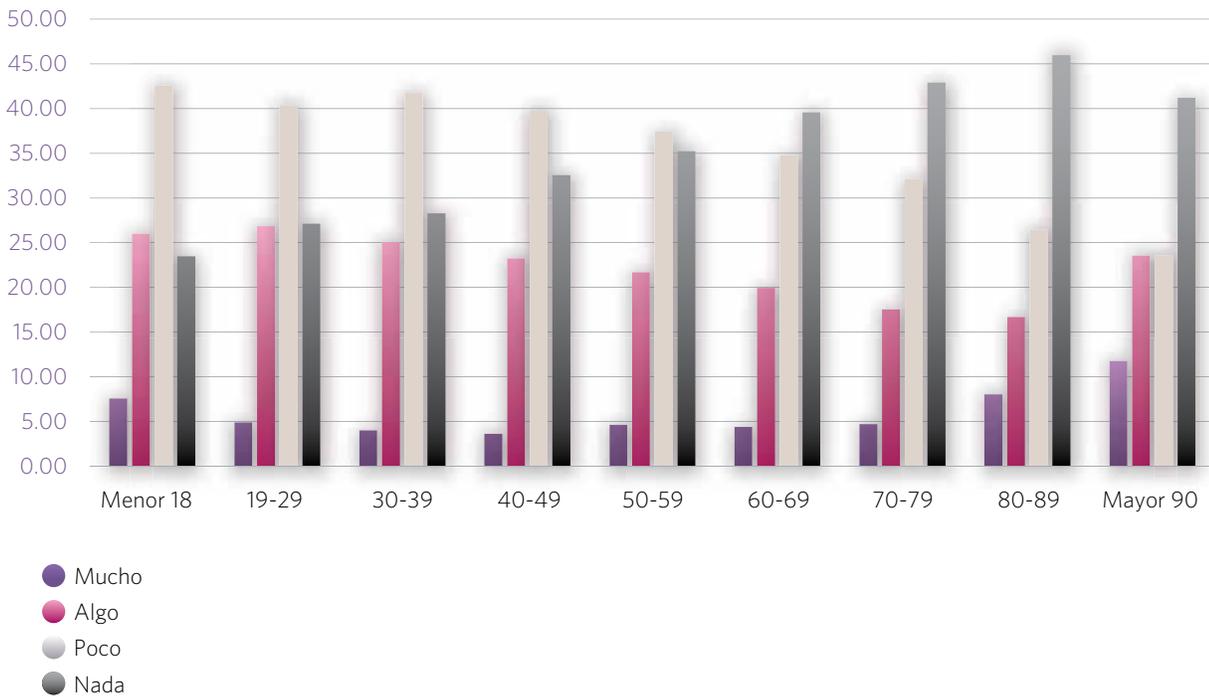
Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Gráfica 2.8 ¿Qué tanto se respetan las leyes, por nivel académico? (porcentaje)



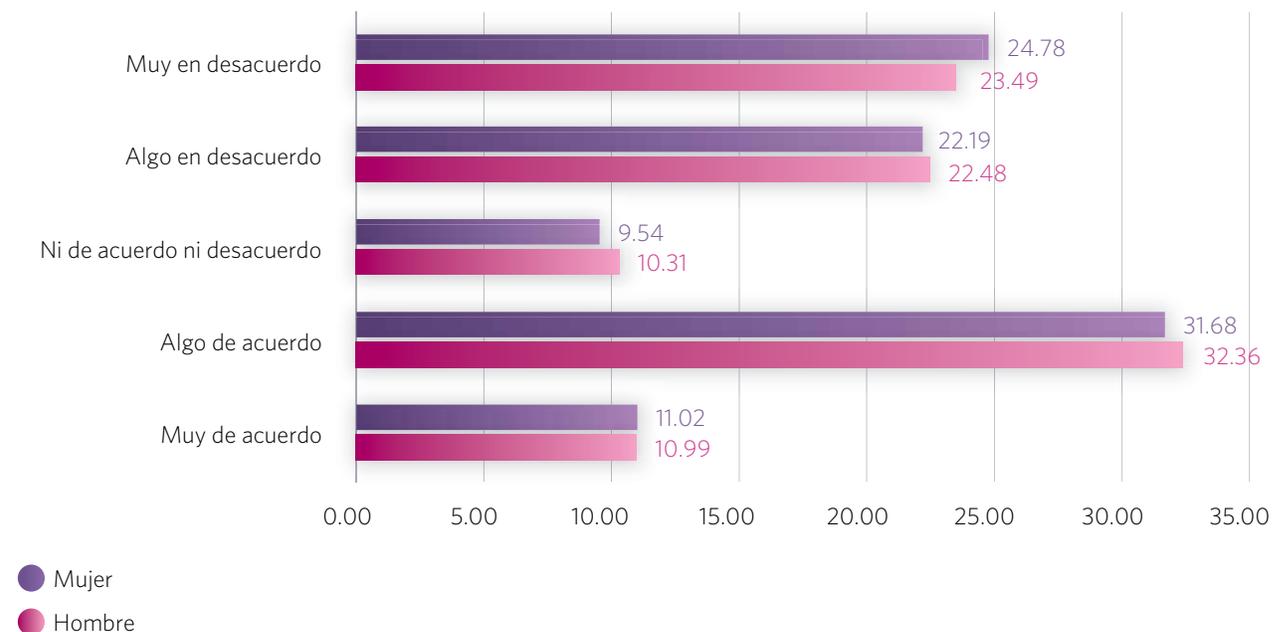
Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Gráfica 2.9 ¿Qué tanto se respetan las leyes, por edad? (porcentaje)



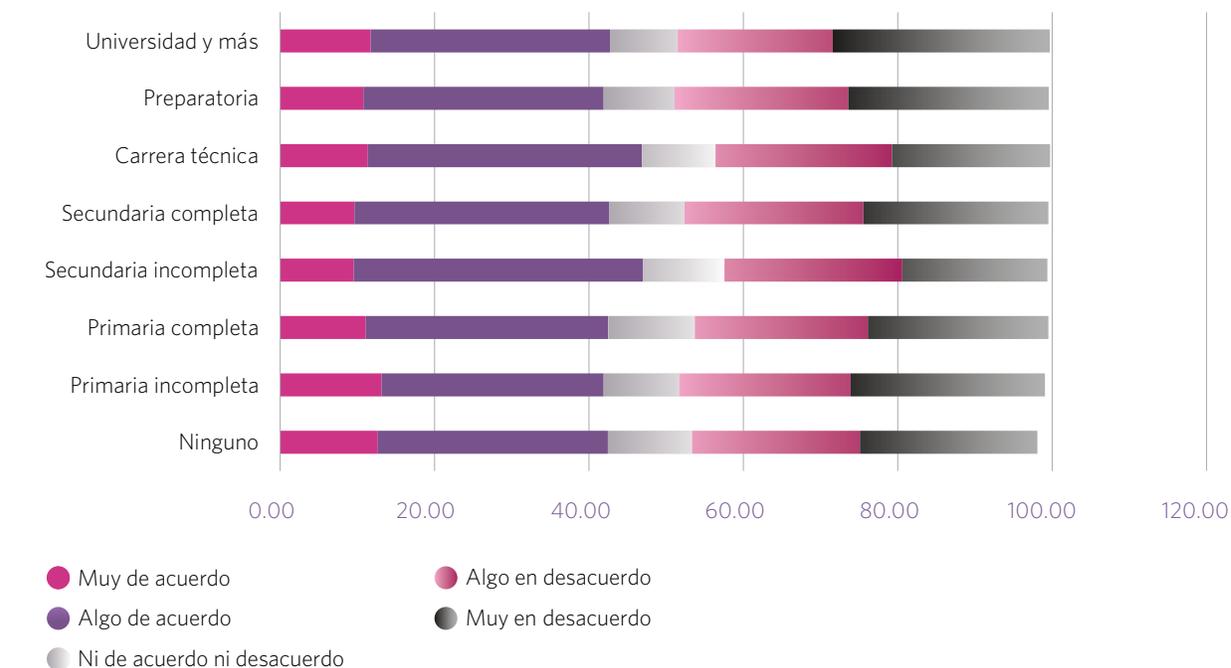
Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Gráfica 2.10 ¿Qué tanto está de acuerdo con que la policía hace de su colonia un lugar más seguro, por sexo? (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Gráfica 2.11 ¿Qué tanto está de acuerdo con que la policía hace de su colonia un lugar más seguro, por nivel académico? (porcentaje)



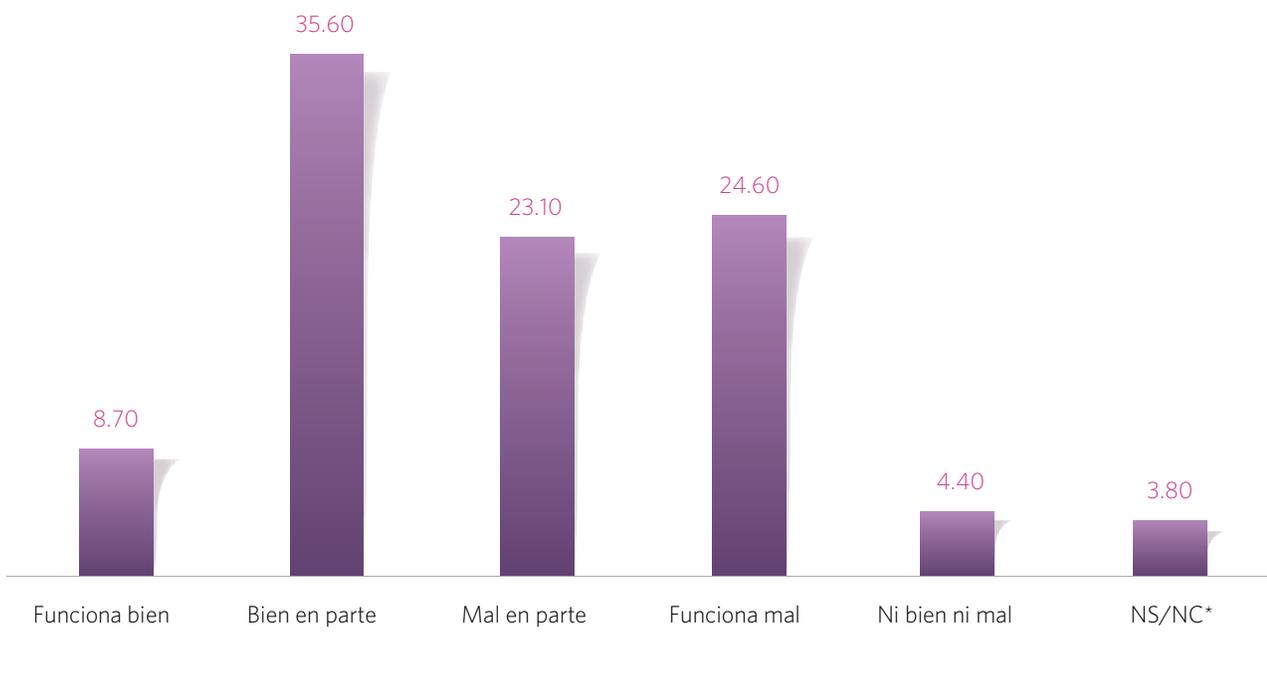
Fuente: Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

2.3 Acceso a la justicia y Estado de derecho

Uno de los hallazgos más importantes del Informe país es que en México la cultura de la legalidad tiende a marginar y evadir la ley en el actuar cotidiano, favorece la impunidad y desconoce la función de las instituciones que imparten justicia, y se tiene una mala percepción de las mismas. En un ambiente en el que la seguridad no está garantizada, las instituciones de justicia tienen un papel fundamental.

Así, como se observa en la siguiente gráfica derivada de la ENCC sobre la opinión de los mexicanos acerca de la justicia en México, 47.7% opinó que ésta funciona mal por situaciones como la corrupción, la desigualdad y la incapacidad de jueces y juezas.

Gráfica 2.12 Opinión acerca de la justicia en México (porcentaje)



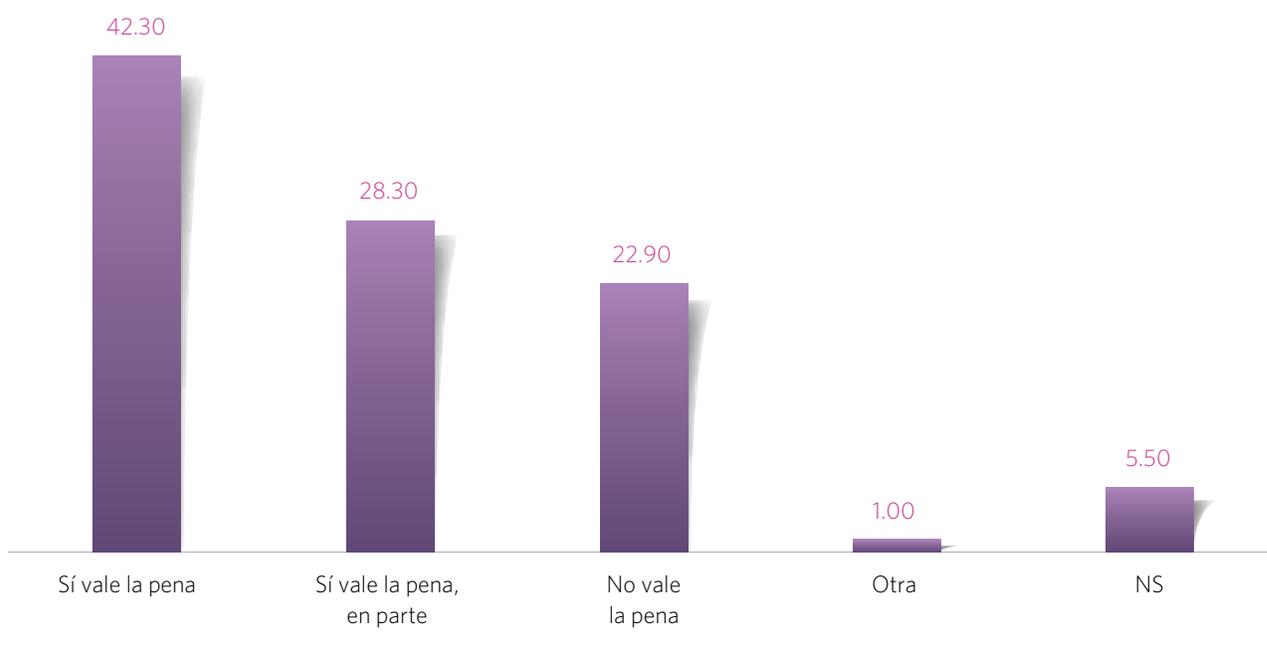
* NS/NC = No sabe/
No contestó
Fuente: Encuesta
Nacional de Cultura
Constitucional:
legalidad,
legitimidad de las
instituciones y
rediseño del Estado:
IFE-III, UNAM, 2011.

En materia de Estado de derecho y acceso a la justicia, seis de cada 10 mexicanos opinó que la ley se respeta poco o nada, más de 40% no consideró que la policía haga de su comunidad un lugar más seguro y 61% de los ciudadanos víctimas de delito no denunció. En este ambiente de inseguridad, las repercusiones para el respeto a los derechos humanos son graves, pues 54% de las personas opinó que es más importante que la autoridad capture a los responsables de los delitos y sólo 44% dijo que es más relevante que las autoridades respeten los derechos humanos.

En el acceso a la justicia, una agravante adicional es la enorme desigualdad en el acceso a la impartición de justicia en nuestro país. Si bien se ha hecho un esfuerzo importante por combatir la discriminación, siguen existiendo condiciones distintas tanto para el acceso a la información como en la exigencia de justicia para diferentes sectores de la población.

Las autoridades relacionadas con la justicia tienen un muy bajo nivel de confianza, ubicando a los policías y jueces por debajo de 30%; y a la pregunta sobre si es importante acercarse a los tribunales para poner una demanda, 22.9% de la población señaló que no vale la pena (Gráfica 2.13).

Gráfica 2.13 ¿Qué tanto vale la pena ir a los tribunales a presentar una demanda? (porcentaje)



* NS = No sabe
 Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado: IFE-III, UNAM, 2011.

2.3.1 IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN EL ÁMBITO FEDERAL

En el tema de la justicia penal, por un lado intervienen las áreas de procuración de justicia y, por otro, los tribunales. En el primer caso, la responsabilidad recae directamente en instancias del Poder Ejecutivo, ya sea en el orden federal o en el estatal. En el primer caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece varios mandatos para la Procuraduría General de la República (PGR).⁹⁷ Uno de éstos tiene que ver con investigar y perseguir los delitos federales, así como atender a las víctimas de los delitos,⁹⁸ mientras que otro versa sobre la defensa de los intereses de la sociedad y de la Federación para que no se violen los derechos humanos de las y los gobernados.⁹⁹

En virtud de la importancia que tienen los derechos humanos en el ámbito de la procuración de justicia, en la estructura orgánica de la mencionada instancia existe la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. En ésta se encuentran la Dirección General de Promoción de la Cultura en Derechos Humanos, Quejas e Inspección y la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. La primera tiene como algunas de sus facultades: proponer e instrumentar las políticas institucionales para la capacitación y promoción en materia de derechos humanos; fomentar, entre los servidores públicos de la institución, una cultura de respeto a los derechos humanos que ampara la legislación federal y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano; establecer las relaciones

⁹⁷ De acuerdo con el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, esta instancia debe ejercer sus atribuciones respondiendo a la satisfacción del interés social, así como del bien común. En este sentido, la actuación de sus servidores (sobre todo agentes del Ministerio Público, policía de investigación y peritos) tiene que regirse por los principios plasmados en el artículo 21 constitucional, a saber: certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

⁹⁸ Artículos 21 y 102 constitucionales y artículo 4° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁹⁹ Artículos 102, 105 y 107 constitucionales.

de la Procuraduría con los organismos públicos de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, así como proponer la celebración de convenios y bases de colaboración con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales para la capacitación y promoción en materia de derechos humanos; y resolver, de forma oportuna, las solicitudes de información e inconformidades que plantee la ciudadanía en relación con el respeto y observancia de los derechos humanos por parte de las y los servidores públicos de la institución.¹⁰⁰

La Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, por su parte, ejerce facultades que abonan a la recreación de la cultura cívica. Algunas de éstas son: 1) diseñar y ejecutar el programa de vinculación de la Procuraduría con la sociedad; 2) facilitar el acceso de la comunidad a los servicios requeridos por ésta, en el ámbito de competencia de la Procuraduría, promoviendo acciones de coordinación con dependencias y entidades federales, estatales y municipales; 3) brindar orientación legal y social al público en general, canalizándolo a las dependencias y entidades competentes que proporcionen servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo y educativo; 4) promover la participación social para apoyar los servicios que presta la Procuraduría por medio del establecimiento de comités de colaboración comunitaria en las entidades federativas; 5) establecer mecanismos para la recepción de información ciudadana sobre la posible comisión de delitos federales, así como canalizarlas a las unidades y órganos competentes; 6) realizar foros de consulta popular sobre temas relacionados con las funciones de la Procuraduría; y 7) desarrollar programas y campañas permanentes con la finalidad de prevenir la comisión de conductas ilícitas de carácter federal.¹⁰¹

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Procuración de Justicia, ambos para el periodo 2013-2018, son las principales fuentes en las que se ubican aquellas acciones que debe realizar la Procuraduría en la actual administración federal.¹⁰² Así, en la meta de México en Paz del Plan se consignan algunos objetivos, estrategias y líneas de acción orientados a mejorar la procuración de justicia y, con ello, recuperar la confianza de la ciudadanía, condición necesaria para fomentar la cultura cívica. Entre estos elementos destaca el hecho de garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedita, imparcial y transparente que permita abatir la impunidad.

El Programa, por su parte, contempla un par de objetivos relacionados con lo anterior: uno vinculado al fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones de procuración de justicia mediante la atención prioritaria de los delitos de alto impacto; y otro dirigido a reducir la impunidad por medio del fortalecimiento de los mecanismos para la recepción, atención y seguimiento de la denuncia.

2.3.2 EL PROBLEMA DE LA IMPUNIDAD

La impunidad es uno de los principales problemas del sistema de justicia y que incide directamente en la cultura de la legalidad y en el Estado de derecho. De acuerdo con el Índice Global

¹⁰⁰ De manera adicional, esa Dirección General debe intervenir en la investigación, resolución y seguimiento de las quejas que haga del conocimiento de la Procuraduría la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), así como en las visitas que ésta realice a la misma; atender y dar seguimiento a la ejecución y cumplimiento de las medidas cautelares que solicite dicha Comisión Nacional; y observar las peticiones de los organismos estatales de derechos humanos respecto de las quejas en que se vean involucrados servidores públicos de la institución. Lo anterior, con base en el artículo 63 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

¹⁰¹ Artículo 64 del Reglamento... *doc. cit.*

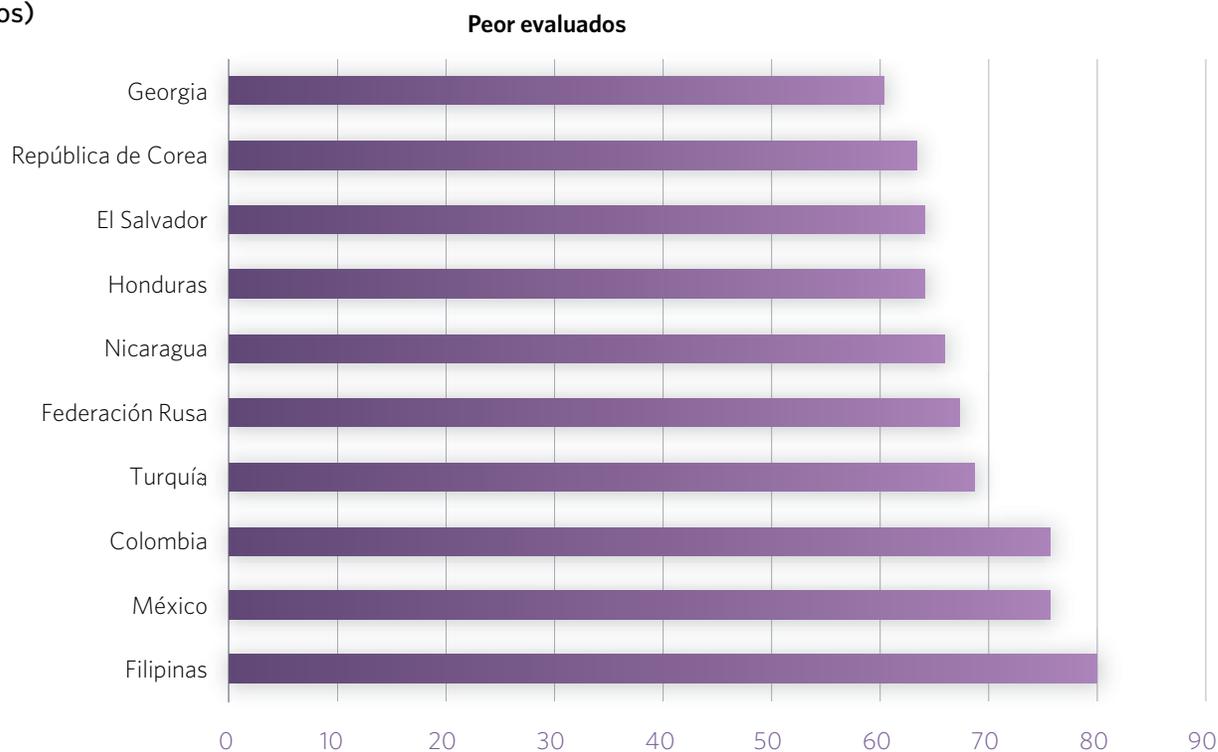
¹⁰² Cabe advertir que el Programa también contempla acciones para la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, que es parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública (artículos 10 y 23 a 26 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).

de Impunidad, este fenómeno es multidimensional, esto es, surge de varias dimensiones del quehacer de un Estado, como la responsabilidad de la seguridad ciudadana, la procuración y administración de justicia, el buen funcionamiento del sistema penitenciario, así como la protección de los derechos humanos. Además es multicausal, pues encuentra sus orígenes en el proceso que inicia con la comisión de un delito hasta que éste es castigado y sus víctimas reciben la reparación por el daño causado. De igual modo, mantiene correlación estadística con los niveles de corrupción y desigualdad socioeconómica. Por tanto, la impunidad surge a partir del mal funcionamiento de las dimensiones de seguridad, justicia y derechos humanos en los ámbitos nacional y local de los países.¹⁰³

A este respecto, es importante señalar que México ocupa, conforme al citado índice, el lugar 58 de 59 países que registraron los mayores niveles de impunidad¹⁰⁴ debido a que se denuncian pocos de los delitos cometidos (siete de cada 100 según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015) porque las y los mexicanos consideran que hacerlo es una pérdida de tiempo, además de que desconfían de la autoridad.¹⁰⁵

Con base en dicho índice puede afirmarse que la impunidad es un problema generalizado en México. Así, del total de los delitos consumados, sólo 4.5% tienen como consecuencia una sentencia condenatoria, esto es, 95.5% queda impune. Esta cifra, en perspectiva con la llamada *cifra negra*, llevan a concluir que la impunidad en México, entendida como delito sin castigo, está en “los márgenes del 99 % [...]. Es decir, menos del 1% de los delitos en México son castigados”.¹⁰⁶

Gráfica 2.14 Calificación de los países en el Índice Global de Impunidad (peor evaluados)

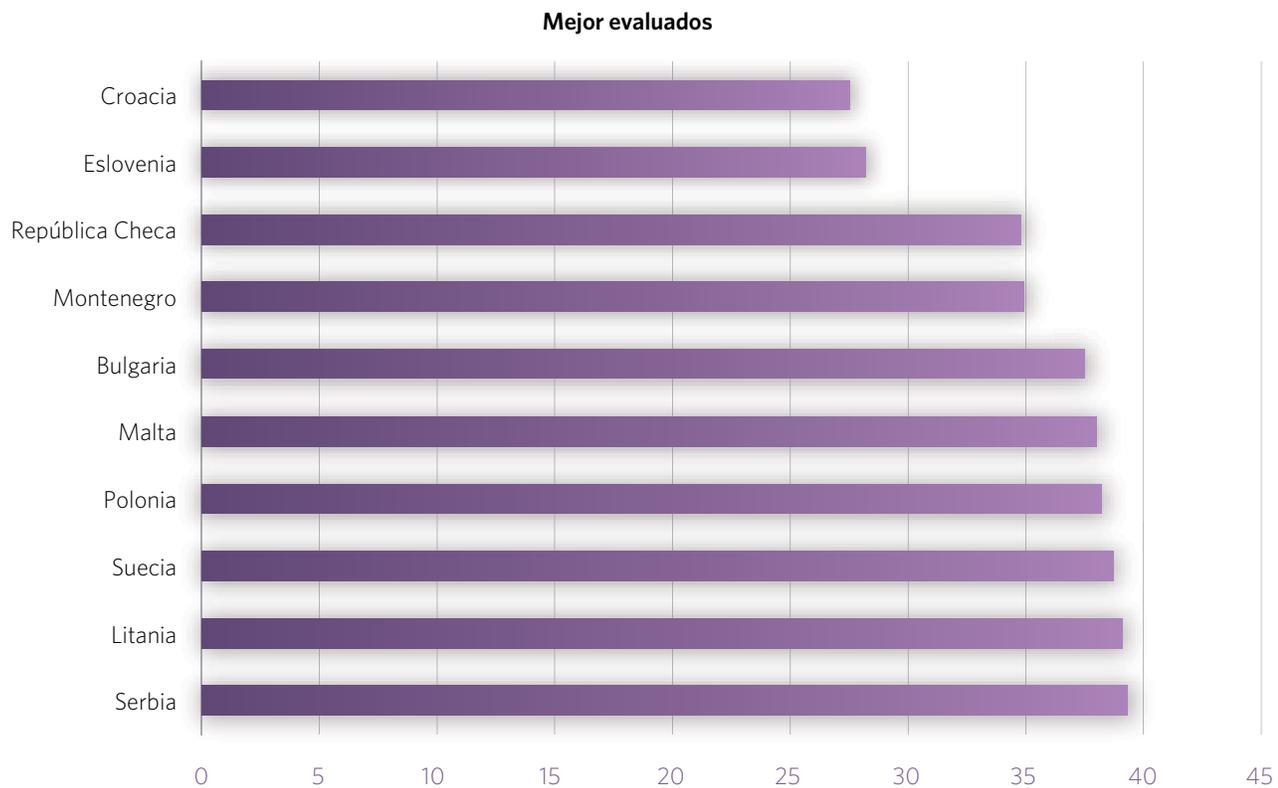


¹⁰³ Juan Antonio Le Clercq Ortega y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice Global de Impunidad México 2016*, México, UDLAP/CESIJ/CCSJP, 2016, pp. 12-14.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹⁰⁵ A este dato se le conoce como *cifra negra*, *ibid.*, p. 13.

¹⁰⁶ *Loc. cit.*

Gráfica 2.15 Calificación de los países en el Índice Global de Impunidad (mejor evaluados)

Fuente: Índice Global de Impunidad México 2016, México, UDLAP/CESI/CCSJP, 2016.

2.4 Derechos humanos: situación actual en México

Como se mencionó, una parte fundamental para construir un Estado de derecho es la protección de las libertades y derechos de las personas, pero también crear las garantías que aseguren su tutela efectiva. El Estado de derecho presupone la conformación de un diseño institucional que a fin de garantizar la protección de los derechos de las personas, limite el ejercicio del poder público mediante normas de carácter general que sean claras, transparentes y plenamente difundidas entre la población.¹⁰⁷

Los derechos humanos parten de una premisa fundamental establecida en los artículos 1° y 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en dicha declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) señala que éstos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición y que estos derechos son universales e inalienables; interrelacionados, interdependientes e indivisibles; iguales y no discriminatorios.

¹⁰⁷ Dante Jaime Haro Reyes, “Estado de derecho, derechos humanos y democracia”, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos y los instrumentos internacionales sobre derechos fundamentales plantean que los Estados han de comprometerse y garantizar, en cooperación con las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales de las personas. De tal modo, a los Estados corresponde: reconocer los derechos humanos, declarar y manifestar su existencia y contenido; respetarlos sin infringir los derechos de las personas ya sea por acción directa o por omisión. La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. La obligación de proteger consiste en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. También implica crear un marco jurídico, así como las instituciones necesarias para prevenir las violaciones a los derechos humanos y los mecanismos para enfrentar estos casos. La obligación de garantía supone asegurar esos derechos cuando los titulares no puedan hacerlo por sí mismos. Estas obligaciones suponen crear las normas legales y condiciones materiales que permitan el ejercicio libre y pleno de los derechos de todas las personas. La obligación de promoción implica desarrollar las condiciones para que los titulares del derecho accedan a este bien. Tales condiciones abarcan todo tipo de medidas destinadas a la educación y fomento de los derechos humanos.¹⁰⁸

La obligación de los Estados en cuanto a los derechos humanos sólo puede cumplirse en el marco de un Estado democrático de derecho que garantice el cumplimiento de la ley. Éste constituye el escenario propicio para el desarrollo de las libertades y capacidades del individuo (derechos individuales), así como el ejercicio de los derechos económicos, sociales y políticos y de otros que favorecen la vida en colectividad (derechos colectivos o ecológicos).

El informe más reciente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con respecto a la situación de los derechos humanos en México denunció que este país vive una grave crisis de violencia y seguridad desde hace varios años, que ha resultado en una mayor presencia de las fuerzas públicas, en la confrontación directa con el crimen organizado y en acciones conjuntas de las fuerzas nacionales, estatales y municipales para combatirlo. Esta situación ha mermado la situación de los derechos humanos y, de acuerdo con el informe, existe un vacío alrededor de la rendición de cuentas respecto del estado de estos derechos de acuerdo con los estándares internacionales.¹⁰⁹

En 2011 se llevó a cabo una reforma en materia de derechos humanos que ha sido reconocida como uno de los avances más importantes en el marco jurídico mexicano, ya que elevó a rango constitucional la defensa de los derechos humanos de primera, segunda y tercera generación, además del compromiso de estandarizar las normas mexicanas de acuerdo con los tratados internacionales de derechos humanos, lo cual implica que México está dispuesto a avanzar hacia una política de pleno respeto a los mismos.¹¹⁰

Con esta reforma, el Título Primero de la Constitución hoy se nombra “De los Derechos Humanos y de las Garantías Individuales”,¹¹¹ y en su artículo primero señala:

¹⁰⁸ G.J.H Van Hoof, “Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views”, en P. Alston y K. Tomasevsky (eds.), *The Right to Food*, Utrecht Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 106-108.

¹⁰⁹ CIDH/OEA, *Situación de los derechos humanos en México*, diciembre de 2015, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹¹⁰ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

¹¹¹ Se modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1º; el segundo párrafo del artículo 3º; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1º y se recorrieron los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo,

Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. [...] las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Dicha reforma ha sido reconocida por el OACNUDH, así como por la propia CIDH. También se han reconocido otros protocolos aprobados para la investigación de casos de tortura y desaparición forzada y otras iniciativas encabezadas por el Estado mexicano para establecer alertas de género, proteger los derechos de las personas migrantes, y ejecutar programas de capacitación para policías, jueces y funcionarios públicos en materia de derechos humanos. Ambas instancias internacionales también han reconocido las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con respecto al matrimonio igualitario, la tortura, la protección de libertades y el debido proceso, así como algunos esfuerzos gubernamentales para cambiar leyes y prácticas nacionales en los tres órdenes de gobierno.

No obstante, el Alto Comisionado ha señalado que son alarmantes las estadísticas oficiales respecto de la impunidad de los crímenes cometidos en nuestro país. Particularmente preocupa que 98% de los crímenes en México quedan sin resolver y que la mayoría de ellos ni siquiera llevan un proceso de investigación. Por otra parte, para un país que no se encuentra en situación de conflicto, es muy grave el hecho de que más de 151 233 personas hayan sido asesinadas entre 2006 y 2015, y que de 2007 a la fecha haya más de 26 000 personas desaparecidas.

Esto supone una crisis para el Estado de derecho en México, ya que la incapacidad de las autoridades para castigar estos delitos y para proteger los derechos de la población ha dejado al margen de la ley a buena parte de la ciudadanía. En este escenario, como se mencionó en párrafos anteriores, las y los mexicanos ven la justicia por propia mano como una posibilidad o prefieren la captura de los delincuentes por encima del respeto a los derechos humanos.

El informe de la Comisión hace referencia a las fallas en las investigaciones sobre los casos de desaparición forzada que dejan ver una *impunidad estructural* para la resolución de este tipo de crímenes y que ha llamado la atención de autoridades internacionales señalando que estas situaciones requieren la revisión del uso de la fuerza en México en armonía con los principios de legalidad, absoluta necesidad y proporcionalidad. Asimismo, requiere la adopción y puesta en marcha de medidas de rendición de cuentas por un cuerpo independiente de todas las fuerzas de seguridad en relación a operativos y tareas de seguridad pública en donde haya privación de la vida.¹¹²

Según el informe de la CIDH los resultados son igualmente alarmantes en relación con la tortura y otros crímenes que quedan impunes, y advierte que las y los defensores de derechos humanos están en una situación de inseguridad, y que a pesar de las medidas cautelares que ha otorgado, continúan las amenazas a la vida y seguridad de estas personas.

tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriendo el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriendo los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹² La CNDH se ha pronunciado sobre algunos de estos temas y ha respaldado el informe elaborado por la CIDH, reconociendo que otro problema que agrava el diagnóstico sobre este tema es que no existe una estadística confiable con respecto a las desapariciones en México.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha señalado medidas urgentes encaminadas a proteger los derechos humanos de las personas y fortalecer el Estado de derecho en México,¹¹³ las cuales se suman a las 80 recomendaciones emitidas por la CIDH relativas a la seguridad ciudadana, desapariciones forzadas, tortura, ejecuciones extrajudiciales, acceso a la justicia y personas en situación particular de vulnerabilidad.

Otras organizaciones, como Human Rights Watch, destacan distintas situaciones violatorias a los derechos humanos derivadas de la aplicación ineficaz de la ley, como el surgimiento de los Grupos de Autodefensa Ciudadana. En su *Informe Mundial de 2015* para México, la organización señala que existe cierta preocupación ante la intervención no regulada de algunos grupos para tomar en sus manos la seguridad de su comunidad, situación que debe ser analizada jurídicamente en función de los mecanismos que prevén las leyes mexicanas para la seguridad.¹¹⁴

La violencia constituye una de las afectaciones más importantes al Estado de derecho. Entre 2008 y 2012, hubo un repunte de la violencia y un incremento en la tasa de homicidios a nivel nacional. Para 2011 los homicidios relacionados con el crimen organizado se contabilizaron en 15 768 y los homicidios dolosos en 22 852, la cifra más alta en los últimos 10 años. A pesar de que durante 2013 y 2014 la tasa de homicidios y ejecuciones dolosas disminuyó sustantivamente, en 2015 esta tasa volvió a repuntar registrándose un total de 8 147 homicidios relacionados con el crimen organizado y 16 883 homicidios dolosos.

Este repunte se explica en gran medida por el aumento de la violencia en Baja California, Guerrero, Michoacán y Sinaloa, estados hacia donde la violencia se ha desplazado ante la presencia de elementos de fuerzas federales en las zonas que constituían las principales rutas del narcotráfico tradicionalmente.

La violencia se acompaña de violaciones graves a los derechos humanos amparadas con acciones necesarias por parte de las autoridades para intervenir en conflictos, lo cual implica necesariamente que para ser combatidas, se requiere una mayor coordinación de los mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno, la profesionalización de los cuerpos de seguridad, así como el fortalecimiento de las instituciones de procuración de justicia. Por lo pronto, la violencia constituye una de las razones más importantes para la violación de los derechos humanos y un factor que favorece la crisis del Estado de derecho en México.¹¹⁵

2.4.1 LAS INSTANCIAS NACIONALES

La CNDH¹¹⁶ tiene en sus manos la responsabilidad de proteger y promover el respeto a los derechos humanos de la población. Desde su creación en 1993 hasta el día de hoy, México ha registrado importantes avances para la defensa de los mismos.

¹¹³ Las medidas recomendadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas son: fortalecer de manera urgente las procuradurías en el país para asegurar que las violaciones a los derechos humanos sean investigadas de forma apropiada, conduciendo a resultados en tiempo; fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública de acuerdo con el respeto a los derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza; adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública; implementar las recomendaciones del GIEI y considerar mecanismos similares de seguimiento para otros casos graves.

¹¹⁴ Human Rights Watch, *Informe Mundial 2015: México*, disponible en: <<https://www.hrw.org/es/world-report/2015>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹¹⁵ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La inseguridad 2013-2015”, *Nexos*, México, 1 de febrero de 2016, disponible en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=27269>>, página consultada el 20 de septiembre de 2016.

¹¹⁶ Las atribuciones, responsabilidades y el marco legal de la CNDH se describen en el capítulo 10 del presente diagnóstico, relativo a los espacios institucionales para la recreación de la cultura cívica.

El mecanismo con el que cuenta la ciudadanía para denunciar violaciones a los derechos humanos es el sistema de quejas. La CNDH es competente para tramitar una queja en los siguientes casos: a) cuando las autoridades administrativas de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, cometan actos u omisiones que violen los derechos humanos; b) cuando una persona cometa un ilícito con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad federal, o cuando estos últimos se nieguen, sin fundamento, a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas; y c) cuando se presenten inconformidades por las omisiones o por la inactividad en que incurran las comisiones estatales de derechos humanos, así como por la ineficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de sus recomendaciones.

En ese sentido, el Sistema Nacional de Alerta a Violaciones a los Derechos Humanos es un programa que permite detectar la repetición de quejas presentadas en contra de autoridades federales en una entidad federativa, y la frecuencia con que se violan los derechos humanos de acuerdo con la calificación que se realiza conforme al *Manual para la Calificación de Hechos Violatorios de los Derechos Humanos*. Esta información permite orientar los esfuerzos de esta Comisión Nacional hacia situaciones que representan una alta incidencia de violaciones a los derechos humanos, ya sea por ubicación geográfica, hecho, autoridad o sector.¹¹⁷

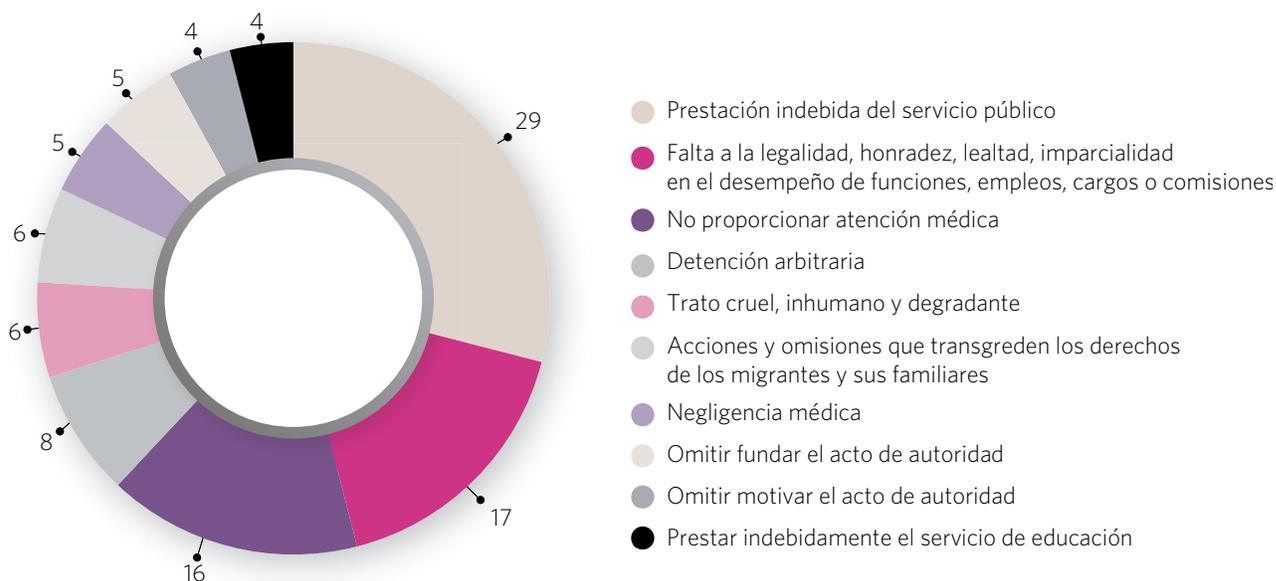
En el Sistema Nacional de Alerta se pueden observar las estadísticas de las quejas presentadas por los ciudadanos respecto de las autoridades federales. Algunos datos que arroja este sistema resultan relevantes en términos del análisis de los espacios institucionales. Por ejemplo, durante 2015 las instituciones pertenecientes a los sectores salud, seguridad y educativo recibieron el mayor porcentaje de quejas con respecto a la violación de derechos humanos, como se ve en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2 Quejas recibidas por la CNDH

INSTITUCIÓN	NÚMERO DE QUEJAS
Instituto Mexicano del Seguro Social	2 185
Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación	1 308
Policía Federal de la Secretaría de Gobernación	783
Procuraduría General de la República	761
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	705
Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación	688
Secretaría de la Defensa Nacional	620
Secretaría de Educación Pública	548
Secretaría de Marina	378
Comisión Federal de Electricidad	316

¹¹⁷ Informe de actividades de la CNDH 2015.

Gráfica 2.16 Motivos de las quejas presentadas ante la CNDH, 2015 (porcentaje)



Durante 2015, la CNDH emitió 59 recomendaciones, y una por violaciones graves a los derechos humanos. Estos instrumentos que emite dicho organismo tienen un carácter no vinculante, es decir, las instancias que las reciben no están obligadas a cumplirlas. Por ello resulta importante que en el ámbito estatal existan acciones encaminadas a fortalecer el respeto a los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Actividades CNDH, 2015

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 de la actual administración reconoce que, a pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos, y señala que la observancia y respeto a éstos se debe considerar una política de Estado que garantice que todas las autoridades asuman su respeto y garantía como práctica cotidiana.

La atención y defensa de derechos humanos son un tema transversal en el Plan Nacional de Desarrollo y forman parte de México en Paz, la primera de las cinco metas nacionales: “Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena”.¹¹⁸ Para el cumplimiento de dicha meta establece diversas acciones respecto de los derechos humanos, las cuales se muestran en la Tabla 2.3.

El marco normativo/institucional con respecto a la promoción de los derechos humanos ha registrado avances significativos en los últimos años. No obstante, México continúa teniendo importantes temas pendientes en esta materia. En su *Informe 2014/2015*, Amnistía Internacional señaló que es necesario que el proceso de designación del ombudsman nacional se realice con transparencia y mediante diversos mecanismos de consulta, como sucede en otras partes del mundo.

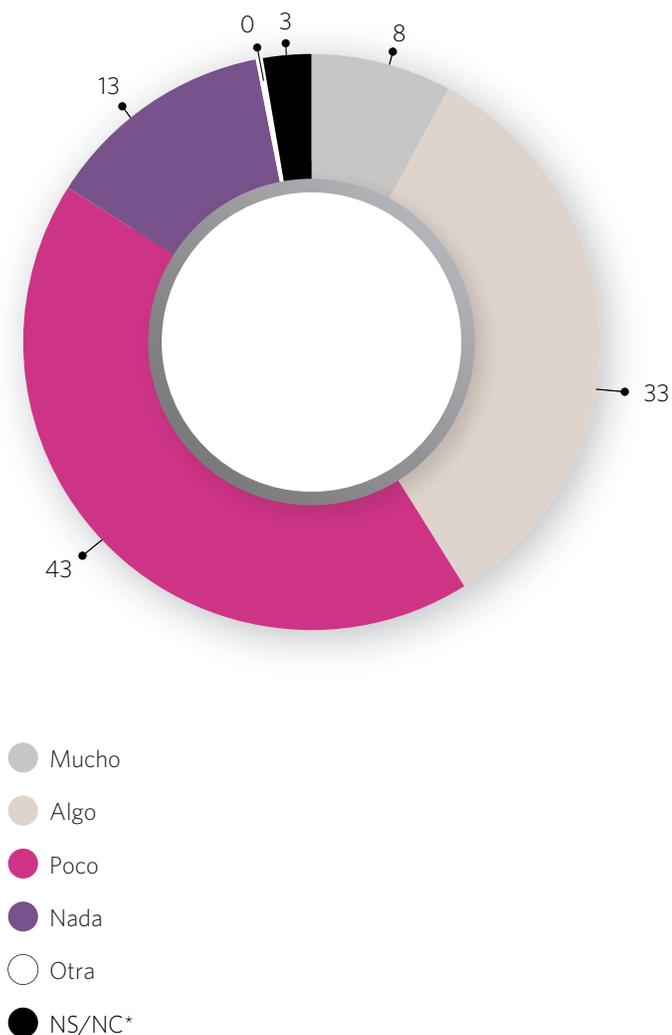
¹¹⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 40.

Por otra parte, el número de recomendaciones emitidas por la Organización de las Naciones Unidas respecto de los derechos humanos ha aumentado significativamente. Asimismo, la organización Freedom House catalogó a México como un país *parcialmente libre*, debido a que las libertades políticas y civiles se ven comprometidas en un ambiente de creciente violación a los derechos humanos.

2.4.2 ALGUNAS PERCEPCIONES CON RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS

Si las percepciones y opiniones acerca de la ley y los derechos son parte de nuestra cultura de la legalidad, es importante conocer algunas ideas que los mexicanos tienen con respecto del tema. Los resultados que arroja la ENCC al respecto es la siguiente: 42.9% de los mexicanos opinó que los derechos humanos se respetan muy poco, y 12.9% dijo que no se respetan nada.

Gráfica 2.17 ¿Qué tanto se respetan los derechos humanos? (porcentaje)



* NS/NC = No sabe/No contestó

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado. IFE-III, UNAM, 2011.

Una encuesta realizada por Latinobarómetro en 2013 señaló una opinión muy dividida con respecto al desempeño del Estado mexicano en materia de protección de los derechos humanos: 49% de los mexicanos opinó que el desempeño del gobierno es muy bueno y 48% dijo que es muy malo. Sin embargo, al reconocer los derechos que están siendo amenazados en el país, 26% señaló que la seguridad física es el derecho más amenazado, mientras que 29% hizo referencia a los derechos de los indígenas, 12% a la igualdad de género y 11% a la libertad de expresión.

Los resultados son consistentes con las propias encuestas realizadas por la CNDH respecto de su propio desempeño y del conocimiento de los mexicanos sobre los derechos humanos. En su última encuesta publicada en 2012,¹¹⁹ 77.8% de los encuestados declaró haber oído hablar de derechos humanos. Asimismo, el conocimiento de las organizaciones que defienden los derechos humanos en México se ubica en el rango de 40.3%, destacando entre las más conocidas la CNDH (66.5%), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) (11.8%), el Instituto Nacional de la Mujer (1.5%) y la ONU (.8%). También, 54% de los encuestados señaló que en México se respetan poco o nada los derechos humanos, mientras que 43.8% opinó que sí se respetan algo o totalmente.

2.5 Conclusiones

Para sobrevivir, la democracia funcional requiere de un Estado de derecho¹²⁰ plenamente vigente. El incumplimiento de las leyes y la incapacidad de hacerlas valer constituye una ruptura de un pacto social fundamental que debe existir entre la ciudadanía y el Estado. En México, la disolución paulatina del pacto social se agrava ante condiciones adversas de inseguridad que dificultan la exigencia de justicia y deterioran las libertades de los individuos. En este marco, la cultura de la ilegalidad tiende a reproducirse, aumentan las arbitrariedades por parte del Estado, lo cual reproduce un círculo vicioso en el que la poca credibilidad en las autoridades genera incentivos para evadir las leyes o tomar la justicia por mano propia.

Es un hecho que para construir un Estado de derecho sólido es necesario crear garantías básicas de seguridad y justicia, pero también es indispensable promover que el aprecio por la ley forme parte de la cultura cívica. Si bien hay mucho por hacer, también existe una buena oportunidad para lograrlo. Como se señala en el Informe país, resulta alentador que el Estado de derecho y la protección a los derechos humanos se han convertido en temas relevantes no sólo para el gobierno, sino para la sociedad en su conjunto. Este escenario es propicio para crear un discurso para la convivencia democrática basado en la cultura de la legalidad. Los datos que se incluyen en este apartado reflejan claramente el enorme desafío que se tiene en esta materia.

¹¹⁹ Encuesta Nacional en Viviendas de la CNDH, 2012. Consulta Mitofsky-CNDH, disponible en: <www.cndh.org.mx>.

¹²⁰ Las y los asistentes a los Talleres Regionales de Cultura Cívica coincidieron en que es fundamental fortalecer el Estado de derecho mediante la transparencia y rendición de cuentas, así como impulsar una cultura de la legalidad y combate a actos de corrupción. INE, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, 2016, documento interno.

Tabla 2.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a derechos humanos incluidas en la meta nacional México en Paz, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática	1.1.1 Contribuir al desarrollo de la democracia	Coordinar con gobiernos estatales la instrumentación de acciones para el fortalecimiento y la promoción de los derechos humanos
1.2 Garantizar la seguridad nacional	1.2.1 Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano	Promover esquemas de coordinación y cooperación nacional e internacional que permitan un cumplimiento eficiente y eficaz de las tareas de seguridad nacional, con pleno respeto a la soberanía nacional, al Pacto Federal, así como a los derechos humanos
1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública	1.3.1 Aplicar, evaluar y dar seguimiento al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	Garantizar condiciones para la existencia de mayor seguridad y justicia para los pueblos indígenas, mediante el diseño de una estrategia integral que contemple la seguridad de los habitantes de las zonas en que existe delincuencia organizada; el servicio de traductores y defensores de oficio que hablen lenguas autóctonas, que estén capacitados en los ámbitos de administración y procuración de justicia, y que garanticen a los procesados el respeto a los derechos humanos
1.4 Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente	1.4.1 Abatir la impunidad	Proporcionar a las víctimas asistencia y representación eficaz con perspectiva de derechos humanos

Tabla 2.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a derechos humanos incluidas en la meta nacional México en Paz, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (*continuación*)

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
1.5 Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación	1.5.1 Instrumentar una política de Estado en derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales ▪ Promover la implementación de los principios constitucionales en materia de reconocimiento y protección de los derechos humanos ▪ Promover mecanismos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para lograr mayor incidencia en las políticas públicas de derechos humanos ▪ Establecer mecanismos de colaboración para promover políticas públicas de derechos humanos con todas las autoridades del país ▪ Promover adecuaciones al ordenamiento jurídico nacional para fortalecer el marco de protección y defensa de los derechos humanos ▪ Generar información que favorezca la localización de personas desaparecidas

Tabla 2.3 Objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a derechos humanos incluidas en la meta nacional México en Paz, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (*continuación*)

OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	LÍNEAS DE ACCIÓN
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualizar, sensibilizar y estandarizar los niveles de conocimiento y práctica de los servidores públicos federales en materia de derechos humanos ▪ Promover acciones para la difusión del conocimiento y práctica de los derechos humanos ▪ Promover los protocolos de respeto a los derechos humanos en la actuación de las Fuerzas Armadas y las policías de todo el país ▪ Dar cumplimiento a las recomendaciones y sentencias de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, y promover una política pública de prevención a violaciones de derechos humanos ▪ Impulsar la inclusión de los derechos humanos en los contenidos educativos en todo el país. ▪ Fortalecer los mecanismos de protección a los defensores de derechos humanos y de periodistas

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2003-2008.

3. Gobernanza y construcción de redes

A decir de Tanja A. Börzel, no obstante las diferentes ideas asociadas al término, comparten todas ellas la noción de que una red se forma con un conjunto de relaciones cuyos actores involucrados son altamente dependientes unos de otros en el proceso de intercambiar recursos e información para alcanzar objetivos comunes.¹²¹

Desde una perspectiva funcional, las redes se pueden considerar puentes entre los diversos actores involucrados: políticos y sociales, entre funcionarios estatales y grupos de ciudadanos, instituciones de investigación y organizaciones sociales.¹²² El intercambio entre esos actores configura un sistema de relaciones sin un centro predeterminado y sin una estructura jerárquica inamovible: una red de políticas públicas. Es decir, si bien el Estado (los funcionarios de las instituciones político-administrativas) es un actor decisivo, no es dominante en la red de políticas públicas en tanto que todos los participantes establecen fuertes lazos de interdependencia. Tanto el Estado como el resto de los actores se necesitan mutuamente para poner en marcha el proceso de intercambio de recursos e información.

De acuerdo con Börzel, las redes de política pueden dividirse, *grosso modo*, en la categoría de intermediación de intereses o en la categoría escuela de gobernanza. Aunque es posible combinar las características de ambas categorías, en términos ideales una red de intermediación se configura a partir de las relaciones establecidas entre grupos de interés y el Estado.

3.1 Interfaz socioestatal

El punto de contacto entre los actores políticos y sociales, entre el plano social y estatal, puede analizarse, a decir de Ernesto Isunza, como redes de interlocución, negociación y diálogo entre las autoridades elegidas por el voto y las personas organizadas fuera del ámbito de lo político-estatal. El autor llama a estos espacios interfaces socioestatales, esferas públicas donde los actores involucrados al negociar la solución de situaciones problemáticas o la atención a demandas a las que no se dio cauce por otras vías, ejercen sus derechos de ciudadanía.

A estos espacios de la participación, interpelación y control del poder estatal los denominamos interfaces socioestatales. El proceso de creación de nuevas interfaces socioestatales tiene varias formas. Por un lado, el Estado se reforma y construye realidades institucionales, reconociendo las interfaces que ya existían o creando a propósito las que no estaban. En esos espacios la negociación logra un estatuto público, lo que cambia las reglas de la relación Estado-sociedad: ya no es la negociación particularista y privatista la que funciona como mecanismo de resolución de conflictos, sino que se

¹²¹ Tanja A. Börzel, *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*, María Ángela Petrizzo Páez (trad.), Madrid-Florenia, Instituto Universitario Ortega y Gasset/Instituto Universitario Europeo en Florenia, s/f, disponible en: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹²² Las y los participantes de los Talleres Regionales afirmaron que el éxito de una política de educación cívica está condicionado a promover un esquema de trabajo en redes multidisciplinarias e intersectoriales. Por ejemplo, en la región sureste (integrada por Yucatán, Veracruz, Campeche, Tabasco y Quintana Roo) se concluyó que para la creación de una ciudadanía participativa era fundamental organizar redes de alianzas con asociaciones civiles, pequeños colectivos y asociaciones comunitarias para favorecer la vinculación, recuperar la confianza y exigir rendición de cuentas a partidos políticos y gobiernos. Asimismo, en la región centro se concluyó que era importante fortalecer los Consejos Consultivos Ciudadanos a fin de configurar redes de interlocución, negociación y diálogo entre las autoridades y ciudadanos. INE, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, 2016.

crean espacios públicos a través del reconocimiento de esferas temáticas, en las que se buscan salidas a la ineficiencia de los medios convencionales. Así, se crea una esfera de actuación que debe ser constituida conjuntamente por el Estado y la sociedad, sin la intermediación necesaria de los partidos políticos.¹²³

Para Ernesto Isunza, teóricamente el valor del concepto *interfaz* se traduce en la reducción de los diversos patrones de interacción entre los actores del ámbito social y político-estatal a dos puntos de contacto (o intercambio), cada uno con su propia lógica. El primer punto se circunscribe a la lógica de intercambio de información y toma de acuerdos no vinculantes: relaciones de “saber hacer” que se traducen en tipos ideales cognoscitivos. El segundo, se configura a partir de convenios que deben ser acatados por las partes involucradas: relaciones de “hacer-hacer” organizadas en tipos ideales políticos. “[...] la noción de interfaz socioestatal permite reducir la lógica de las interacciones a dos formas básicas de intercambio, más allá de los actores concretos que les den vida. Por un lado, las relaciones socioestatales en las que se intercambia información [...] (relaciones de ‘hacer saber’ que se traducen en tipos *ideales cognoscitivos*); por el otro, los mecanismos vinculantes (relaciones de ‘hacer-hacer’ o tipos ideales políticos)”.¹²⁴

En México, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, se reconoce tanto el derecho de los ciudadanos a incidir en el ámbito público como la operación de instrumentos —cuya figura es legalmente reconocida— que sirven al propósito de crear precisamente esos puntos de contacto, de intercambio de información, de acuerdos y toma de decisiones entre el gobierno y los actores sociales y privados.

3.2 Mecanismos institucionales de participación y vigilancia en la gestión pública

En la estrategia transversal Programa para un Gobierno Cercano y Moderno del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se dispone que la Administración Pública Federal coloca al ciudadano como eje central en la toma de decisiones, así como proveer de herramientas institucionales a efecto de solucionar eficiente y eficazmente los problemas públicos. Así, en la justificación del objetivo 1, *Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la Administración Pública Federal*, se afirma que impulsar un gobierno abierto

hace referencia a todos aquellos componentes que deben integrar su implementación de manera que se fortalezca la rendición de cuentas, que van desde la apertura de datos [...] hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones de gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado.¹²⁵

¹²³ Ernesto Isunza Vera, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración del Distrito Federal/Siglo XXI Editores/Biblioteca Básica Administración Pública, 2010, p. 227.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 229.

¹²⁵ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno*, México, s/f, p. 37, disponible en: <<http://www.anticorruptcion.gob.mx/web/doctos/pgcm/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

En las líneas de acción del programa referido se alude a ciertos mecanismos institucionales, como la Contraloría Social, por cuyo medio la ciudadanía pueda incidir en las decisiones tomadas en la Administración Pública Federal.¹²⁶

3.2.1 NORMATIVA SOBRE PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Las disposiciones de orden legal que dan sustento a la participación de los ciudadanos en el ámbito de la Administración Pública Federal de gobierno son las siguientes.¹²⁷

Normativa nacional

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen cuatro derechos de los mexicanos esenciales para su participación en asuntos públicos, a saber: artículo 6°. Derecho a la información; artículo 8°. Derecho de petición; artículo 9°. Derecho de asociación, y artículo 26. Participación en la planeación del desarrollo nacional.

Asimismo, en la Ley de Planeación se prevé la participación social en la planeación del desarrollo nacional, según los siguientes artículos: el 20 establece que las organizaciones representativas de varios grupos sociales participen como órganos de consulta permanente en la planeación nacional, en lo relativo a la actividad que cada uno desempeñe; el 28 establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales sean objeto de coordinación, tanto con los gobiernos de los estados como con los grupos sociales interesados, y los artículos 32, 37, 38, 39 y 40 prevén la concertación de acciones gubernamentales con los grupos sociales, las comunidades indígenas y con los particulares interesados.

Por otra parte, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establecen los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información, así como el objetivo de propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Mientras tanto, en la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Ciudadanía se propone favorecer la coordinación del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil (osc) en lo relativo a las actividades que fomenta la misma ley. En el artículo 5° se definen las actividades cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público, y en el 6° se establece que uno de los derechos de las organizaciones de la sociedad civil consiste en participar en la planeación democrática conforme a la Ley de Planeación.

Normativa internacional

En el apartado Principios, numeral 10, inciso e), Institucionalización de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, se establece que “los poderes públicos

¹²⁶ En la *Guía Anual de Acciones de Participación Ciudadana 2016*, del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), se dice que el compromiso de participación ciudadana del PGCM debe ser observado por todas las instituciones de la Administración Pública Federal, excepto aquellas relacionadas con la seguridad nacional, con operaciones bancarias y financieras, con actividades académicas y que atienden a otras instituciones públicas. Véase Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Guía anual de Acciones de Participación Ciudadana 2016*, México, s/f, p. 7, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/111144/Gu_a_Anuual_de_Acciones_de_Participaci_n_Ciudadana_2016.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹²⁷ Tomado de SEP, *Promoción de una Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano*, México, s/f, p. 70, disponible en: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2810/modelo-de-cultura-organizacional-de-gobierno-centrado-en-el-ciudadano-version-completa.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

promoverán la creación, mantenimiento y el correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el derecho de participación ciudadana en la gestión pública”.¹²⁸ La Administración Pública Federal de México ha desarrollado mecanismos de participación en la gestión pública “que van desde esquemas colegiados y consultivos hasta prácticas estrechas de colaboración y cogestión”.¹²⁹

3.2.2 MECANISMOS INSTITUCIONALIZADOS DE PARTICIPACIÓN Y VIGILANCIA EN MÉXICO

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública (SFP), la participación ciudadana —vía mecanismos institucionales— en las políticas públicas se divide en tres etapas, a saber: 1) *Diseño*. La participación y vigilancia se lleva a cabo por medio de *consejos consultivos*; 2) *Implementación*. La actividad ciudadana se expresa principalmente en las figuras de la contraloría social y los testigos sociales, y 3) *Evaluación*. Es una actividad ciudadana que se lleva a cabo para medir los resultados de la política pública. De acuerdo con el esquema definido por la SFP, los *observatorios ciudadanos* son un instrumento de participación y de vigilancia de los actos de gobierno que corre transversalmente durante los tres momentos de participación ciudadana en la política pública.¹³⁰

Consejos consultivos

Al analizar los consejos consultivos como una de las interfaces privilegiadas de participación por parte del gobierno federal, Alberto Olvera *et al.* afirman que “Los órganos colegiados, como los consejos de carácter consultivo, pretenden incorporar la voz de expertos y representantes para asesorar en la toma de decisiones a la autoridad”.¹³¹ Una definición concisa de *consejo consultivo* o *ciudadano* es aquella que dice que “son espacios de interlocución entre representantes de la ciudadanía y las instituciones gubernamentales. Se promueve su uso, como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas”.¹³² Además, se supone, una de las grandes ventajas de los consejos es “contar con un alto grado de información de sus participantes y que representan bajos costos operativos para organizarlos”.¹³³

De acuerdo con la encuesta llevada a cabo en 2008 por la entonces Comisión Intersecretarial para la Transparencia, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en 2007 había 189 Consejos Consultivos en funciones en la Administración Pública Federal.

¹²⁸ Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana... op. cit.*, p. 258.

¹²⁹ SFP, *Participación-Programa Anticorrupción*, México, s/f., disponible en: <<http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/participacion-programa-anticorrupcion>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹³⁰ SFP, *Participación-Programa Anticorrupción...op. cit.*

¹³¹ Alberto Olvera *et al.*, *Los consejos ciudadanos de seguridad. Diagnóstico y guía de operación*, México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2102, p. 26, disponible en: <<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1342/1/images/LCONSEJOSPRODUCTOFINAL.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹³² SEP, *Promoción de una Cultura Organizacional...*, *op. cit.*, p. 75.

¹³³ Alberto Olvera *et al.*, *Los consejos ciudadanos de...*, *op. cit.*, p. 26.

Tabla 3.1 Consejos ciudadanos o consultivos¹³⁴

SECTOR	CANTIDAD	POR NORMATIVIDAD
Desarrollo social y recursos renovables	42	42
Desarrollo económico	31	24
Educación y cultura	55	47
Energía	16	10
Hacienda	15	11
Salud, trabajo y seguridad social	18	16
Seguridad nacional	12	7
Total	189	157
Porcentajes	100	83

Por otra parte, Felipe Hevia *et al.* reportan que por medio de un análisis de 256 leyes vigentes en 2008, 131 reglas de operación y fuentes secundarias encontraron un total de 409 instancias públicas de deliberación (IPD): 182 de carácter intraestatal (los integrantes son funcionarios del gobierno), 130 socioestatal (confluyen autoridades de gobierno e integrantes que no pertenecen al gobierno), 64 sociales (las integran actores no gubernamentales) y 33 estatal-sociales o intragubernamentales (participan actores no gubernamentales, pero sin voz ni voto). Como se nota, en 130 casos se trata de instancias públicas de deliberación donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas públicas.¹³⁵ En relación con las dependencias de la Administración Pública Federal, los autores dicen que

Fuente: Véase referencia completa en la n. 134.

Al analizar las instancias según la entidad o dependencia de la APF responsable, siete secretarías concentran más de 50% de las 409 instancias, encabezadas por la Sedesol, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la SE. Analizando las secretarías con más órganos colegiados, se aprecian diferencias interesantes. La SEP concentra la mayor proporción de instancias intraestatales (65%). En cambio, 80% de las instancias de Conacyt son socioestatales; 36% de las IPD de Sedesol son intraguberna-

¹³⁴ Ernesto Gómez Magaña *et al.*, *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, México, Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C., 2012, p. 31, disponible en: <http://consejosconsultivos.mx/ebook/consejos_consultivos_nacionales_ebook.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹³⁵ Felipe Hevia *et al.*, “Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011, p. 1, disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271003>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

mentales, 30% socioestatales y 22% sociales [...] Otras dependencias que tienen la mayoría de sus instancias con participación no gubernamental son la Secretaría de Turismo y el Instituto Mexicano de la Juventud, donde el 100% de sus instancias son socioestatales.¹³⁶

Como conclusión del análisis de las IPD, Felipe Hevia *et al.* firman que la mayoría de aquellas eran intraestatales, lo que significa que eran instancias en las que sólo participaban actores gubernamentales y, por tanto, no contribuían al diálogo y la toma de decisiones compartidas entre actores de gobierno y actores no gubernamentales. Le siguen, en número, las socioestatales —a las que confluían representantes del gobierno y actores sociales—, cuya función se reducía meramente a ser consultadas (de estos espacios de diálogo se excluía la dimensión “hacer-hacer” y sus consecuencias vinculantes). Por el contrario, la dictaminación de proyectos, la cogestión y la operación de programas eran tareas que recaían mayoritariamente en dispositivos intraestatales por cuyo medio únicamente los actores gubernamentales tomaban decisiones. Así, en los hechos, las acciones de vigilancia y evaluación de los programas sociales las ejercían no los ciudadanos sino exclusivamente los actores de gobierno.

Tabla 3.2 Funciones de la IPD según tipo

	INTRAESTATAL	SOCIOESTATAL	ESTATAL-SOCIAL	SOCIAL	TOTAL
Consulta	42 (28.4%)	80 (54.1%)	15 (10.1%)	11 (7.4%)	148 (100%)
Operación de programas	29 (40.3%)	16 (22.2%)	4 (5.6%)	23 (31.9%)	72 (100%)
Evaluación y vigilancia	27 (43.5%)	10 (16.1%)	7 (11.3%)	18 (29%)	62 (100%)
Dictaminación de proyectos	35 (66%)	9 (17%)	4 (7.5%)	5 (9.4%)	53 (100%)
Planeación	23 (69.7%)	6 (18.2%)	1 (3%)	3 (9.1%)	33 (100%)
Cogestión	17 (58.6%)	9 (31%)		3 (10%)	29 (100%)
Sin funciones claras	9 (75%)		2 (16.7%)	1 (8.3%)	12 (100%)
Total	182 (44.5%)	130 (31.8%)	33 (8.1%)	64 (15.6%)	409 (100%)

Fuente: Felipe Hevia *et al.*, “Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011, p. 1.

¹³⁶ *Ibid.*, p. 75.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 77.

Felipe Hevia *et. al* afirman también que la transparencia no era una característica de esas instancias de deliberación (sólo la mitad de ellas facilitaban información en internet y sólo un porcentaje menor de ese 50% ofrecía datos sobre los integrantes de las IPD). Según estos autores, es mucho más preocupante el tema de la legitimidad, ya que “se puede concluir que no sólo está en entredicho la eficacia de estos mecanismos, sino también su legitimidad: como buena parte de los mecanismos de participación, los consejos consultivos y demás instancias parecen engrosar la larga lista de simulación”.¹³⁸ Además de que “los déficits de transparencia y de rendición de cuentas no son sólo por parte del gobierno federal. La opacidad proviene también de los actores no gubernamentales y de las OSC [...] no hay información sobre el desempeño de las propias organizaciones cuando participan en IPD”.¹³⁹ Como mencionan Alberto Olvera *et al.*, las IPD tienen la desventaja “en particular cuando se pretende involucrar ampliamente a la ciudadanía para incorporar el ‘amplio mosaico de intereses ciudadanos, puesto que para ser dinámicos y manejables, deben tener un tamaño pequeño’ y problemas de ‘sobrerepresentación’ de intereses previamente organizados en desmedro de las capas más pobres y vulnerables de la población”.¹⁴⁰

Contraloría social

Uno de los mecanismos por cuyo medio los ciudadanos y beneficiarios vigilan la ejecución de programas de política pública es la contraloría social, la cual se define como

el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromiso ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas, en el marco de los programas federales de desarrollo social.¹⁴¹

Para Guillermo Cejudo, la importancia de la controlaría social radica en el hecho de que es un “mecanismo de participación organizado para incidir en la acción pública [...] en que vuelve un derecho el principio democrático que los ciudadanos tienen de formar parte de las acciones de gobierno”.¹⁴² En este sentido, es un instrumento que contribuye a la creación de una interfaz socioestatal en la que los actores no gubernamentales ejercen control, llevan a cabo la vigilancia y la evaluación de las acciones y programas sociales del gobierno.

En México, diversos programas de desarrollo social están obligados a operar los esquemas de la contraloría social, y por lo tanto están sujetos a los *Lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social*.¹⁴³ En este documen-

¹³⁸ *Ibid.*, p. 81.

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ Alberto Olvera *et al.*, *Los consejos ciudadanos de...*, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴¹ SFP, *Participación-Programa Anticorrupción...*, *op. cit.*

¹⁴² Guillermo M. Cejudo, “Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable”, en *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental-Gobierno del Estado de Oaxaca/Subsecretaría de Transparencia y Participación Social/Dirección de Integración de Políticas Públicas en Materia de Transparencia, 2011, p. 17, disponible en: <http://www.contraloriasocial.uabjo.mx/docs/csocial/pdfs/interes/contraloria_mexico.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁴³ *Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la contraloría social en los programas federales de desarrollo social, México, SFP, 2008, disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/ACERCA/UORCS/coordina_con_esta_y_muni/logros_y_resultados/D_G_Adjunta_C_Social/lineamientoscs.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

to se dice que las actividades de contraloría social son aquellas que realizan los beneficiarios de los programas de desarrollo social a cargo de la Administración Pública Federal a fin de dar seguimiento, supervisión y vigilancia de dichos programas. Se consideran actividades de promoción de contraloría social las que realizan los servidores públicos de la Administración Pública Federal de las entidades federativas y de los municipios para que los beneficiarios de los programas de desarrollo social lleven a cabo sus actividades de contraloría. Los comités de contraloría social son “las formas de organización social constituidas por los beneficiarios de los programas de desarrollo social [...] para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de dichos programas, del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en éstos, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados a los mismos”.¹⁴⁴ En la sección de los comités de contraloría social se establece que éstos recibirán las quejas y denuncias tanto para presentarlas a la representación federal o la entidad federativa como para dar lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Ana Luisa Viveros Salinas realizó un estudio sobre los proyectos apoyados por el Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social y compilados por medio de la convocatoria Transparencia y Contraloría Social 2004. A ésta respondieron organizaciones de la sociedad civil e instituciones de educación superior en investigación. Los participantes fueron capacitados con base en los seis componentes del entonces Sistema Integral de Contraloría Social (SICS): 1) información ciudadana; 2) formas de organización social para el control y la vigilancia; 3) espacios de comunicación gobierno-sociedad; 4) capacitación y asesoría; 5) sistemas de resolución a quejas y denuncias; y 6) programas de evaluación social de gobierno.

La autora encontró que de los 14 proyectos de contraloría social aprobados, la mayoría se orientaron a difusión de información, así como a capacitación: “Podemos observar que las acciones de los 14 proyectos analizados abordan uno o más componentes del SICS de la siguiente manera: 71% programan acciones de información o difusión, así como de capacitación; 35.7% buscan constituir espacios de comunicación gobierno-sociedad; casi 29% incluyen seguimiento o canalización de quejas y denuncias; 43% posibilita la ‘acción’ mediante formas de organización, y 35%, actividades de evaluación social de alguna actividad pública”.¹⁴⁵ Enseguida, Ana Luisa Vivero hace una observación relevante: si la mayoría de los proyectos estaban relacionados con la difusión de información y capacitación, sólo un pequeño porcentaje de esos proyectos se relacionaban con la presentación de quejas y denuncias.

Como se aprecia en los porcentajes anteriores [...] las acciones de transparencia y contraloría social de las OSC se están centrando en actividades de información y capacitación, ya sea a otras organizaciones, grupos sociales o a la población, lo cual es importante ya que el conocimiento de la información y la capacitación son el punto de partida para derivar “la acción” de control social. Sin embargo, esta acción se concretaría en la vigilancia y, previsiblemente, en la posibilidad de presentar y canalizar quejas o denuncias. En estos puntos tenemos apenas que 6 de los 14 proyectos consideran la acción concreta de vigilancia; y 4 la posibilidad de canalizar quejas, cuando ambas situaciones posibilitan la exigencia de rendición de cuentas.¹⁴⁶

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Ana Luisa Viveros Salinas, “Del derecho a saber... al derecho de exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro Mexicano para la Filantropía, 2005, p. 92, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Políticas_de_Transparencia15.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 93.

En 2011, la puesta en marcha de la Contraloría Social fue coordinada por 44 instancias normativas que operaron 65 programas inscritos en la política social de desarrollo definida por el gobierno federal de acuerdo con los criterios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).¹⁴⁷ En la Tabla 3.3 se muestra el número de programas sujetos a lineamientos de promoción y operación de la contraloría social por ramo administrativo.

Tabla 3.3 Programas de desarrollo social vigilados por la Contraloría Social

RAMO ADMINISTRATIVO	NÚMERO DE PROGRAMAS	PORCENTAJE
Hacienda y Crédito Público	9	14
Educación	24	37
Salud	7	11
Trabajo y Prevención Social	1	1.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	4	6
Seguridad Social	1	1.5
Desarrollo Social	19	29
Total	65	100

En 2011, el Sistema Informático de Contraloría Social fue la herramienta “para sistematizar los resultados obtenidos de las actividades de contraloría social realizadas que son: Difusión, Capacitación; Reuniones con Beneficiarios, Integración de Comités de Contraloría Social, Cédulas de Vigilancia y Quejas y Denuncias”.¹⁴⁸ Con la información así recopilada se elaboró el informe en el que se reportan, entre otros aspectos, los de las actividades de contraloría social que incluyeron la capacitación de servidores públicos sobre el tema de interés, la definición del presupuesto a vigilar, la proporción de obras, apoyos y servicios entregados por los programas de desarrollo social, la población beneficiaria de esos programas, entre otros.¹⁴⁹ Por otra parte, las reuniones llevadas a cabo con los beneficiarios de los programas fue una actividad relevante de los comités de Contraloría Social. En la siguiente tabla se presentan el número de reuniones y los temas tratados.

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP), Contraloría social: Informe general de actividades 2011.

¹⁴⁷ SFP, *Contraloría social: Informe general de actividades 2011*, México, s/f, p. 4, disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/ACERCA/UORCS/coordina_con_esta_y_muni/logros_y_resultados/D_G_Adjunta_C_Social/informe_general_2011_cs_final.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁴⁹ Un conjunto significativo de datos es el siguiente: el número de comités constituidos fue de 58 218; el de integrantes de los comités, 188 737; el de la población beneficiaria representada por los comités de contraloría social, 64 265 835; el monto presupuestal vigilado, en 2011, 55 726 447 163 pesos, y los beneficios entregados a la población clasificados por tipos fueron: a) obras, 11 338; b) apoyos, 29 711, y c) servicios, 562. *Idem.*

Tabla 3.4 Reuniones de los Comités con los beneficiarios de los programas sociales

NÚMERO DE REUNIONES	TEMAS
9 693	Constitución de comités
4 920	Llenado de cédulas
2 862	Captar cédulas
2 562	Asesoría en vigilancia
1 122	Atención a beneficiarios
127	Entrega, apoyo, obra o servicio
5 949	Otros
Total 27 235	

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP), Contraloría social: Informe general de actividades 2011.

Tabla 3.5 Quejas reportadas acerca de la operación de los programas sociales

NÚMERO DE QUEJAS	TEMAS
32	Servicio ofrecido
24	Condicionamiento del apoyo
18	Ejecución del programa
10	Aplicación de recursos
2	Uso con otros fines
42	Otros
Total 128	

Fuente: Secretaría de la Función Pública (SFP), Contraloría social: Informe general de actividades 2011.

Como se observa, muchas de las reuniones de los comités son de carácter logístico o administrativo: se trata de reuniones para organizar a los propios comités y recibir la información personal en cédulas o formatos proporcionada por los beneficiarios de los programas sociales. Como en 2004, la vigilancia, actividad fuertemente asociada a la rendición de cuentas, no ha resultado ser una tarea prioritaria de los comités. De hecho, la suma de las reuniones para vigilar la implementación de los programas, atender a los beneficiarios y entregar apoyos, obra o servicio no iguala a las reuniones en la constitución de los comités. Ello equivale a dedicar menos tiempo y recursos a tareas sustantivas de los comités de Contraloría Social que, a decir de Alberto Olvera *et al.*, se orientan específicamente al control, la vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno.¹⁵⁰

El número y tipo de quejas o denuncias reportadas sobre la operación de los programas federales en 2011, ya sea por la población beneficiaria o por los integrantes de los comités de Contraloría Social, se muestran en la siguiente tabla.

Si se hiciese un ejercicio de comparación entre el número de Comités constituidos (52 218) y el total del número de quejas que esos Comités admitieron en 2011, el resultado ascendería a 128 quejas, esto es, a .002451 quejas por Comité. Además, la SFP no reporta el seguimiento a esas quejas, la atención que ofrece o si aquellas desembocaron en una acción de carácter penal y administrativa o civil de los funcionarios o de quienes hayan cometido un delito en relación con los programas sociales del gobierno. “Uno de los problemas fundamentales en los campos donde es posible la contraloría social [...] es que el ciudadano se limita a la vigilancia de lo que otro hace en tanto representante. Es decir, aun habiéndose detectado alguna falta de responsabilidad por parte de los funcionarios o los políticos, el ciudadano carece de poder para dar seguimiento a la sanción correspondiente”.¹⁵¹ ¿Son los comités de Contraloría Social un mecanismo apropiado para integrar la acción de los ciudadanos en el campo de las políticas sociales y promover el diálogo, el intercambio de información y la toma de decisiones compartidas? A decir de Felipe Hevia, dichos comités —tal como están configurados hoy día— “podrían ayudar a prevenir la pequeña corrupción en la operación misma de los programas, pero están lejos de prevenir, atacar y dificultar actos corruptos en las demás fases de la política pública, incluyendo la toma de decisiones sobre procesos de adquisiciones, licitaciones, selección de propuestas”.¹⁵²

Como resultado de un ejercicio de reflexión y análisis sobre la constitución y el trabajo de los comités de Contraloría Social en 2011, la SFP identificó cuatro áreas de oportunidad “en lo que se refiere a la operación y promoción de la contraloría social en los Programas Federales de Desarrollo Social, mismas [las áreas de oportunidad] que son importantes de considerar para la consolidación de las acciones de contraloría social en el corto y mediano plazo”,¹⁵³ las cuales se mencionan a continuación.

¹⁵⁰ Alberto Olvera *et al.*, *Los consejos ciudadanos de...*, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵¹ Elisa María Saldaña Malagamba, “Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro Mexicano para la Filantropía, 2005, p. 54, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Políticas_de_Transparencia15.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁵² Felipe J. Hevia, “Monitoreo ciudadano en México. Participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos”, Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR)-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2016, p. 32, disponible en: <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2016/07/Monitoreo-ciudadano_Felipe-J.-Hevia-no-editable.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁵³ SFP, *Contraloría social: Informe general...*, *op. cit.*, pp. 41-43.

Recursos y estructura organizacional

- En pocos casos se cuenta con áreas específicas y formales para la promoción de la contraloría social.
- Los recursos asignados para las actividades de promoción de la contraloría social son escasos.
- Se cuenta con pocos recursos materiales para asignar a las actividades de promoción de la contraloría social.
- Se cuenta con poco personal para las actividades de promoción de la contraloría social, además de los constantes cambios y movilidad del personal.

Promoción y operación de la contraloría social

- Es necesario aumentar el conocimiento de la población acerca de la contraloría social.
- No se realizan campañas eficaces para dar a conocer la relevancia de la contraloría social; es necesario apoyarse en medios de comunicación y redes sociales.
- Se requiere mayor capacitación a beneficiarios en cuanto a sus funciones como Comité.
- Muy poca utilización de los materiales y estrategias de difusión y capacitación en la promoción de la contraloría social por parte de los ejecutores.
- Es necesario organizar equipos de trabajo capacitados en materia de contraloría social y presupuesto.
- La contraloría social requiere mayor adaptación a las características de la población objetivo del programa.
- Se presentan dificultades para constituir los comités tal como está establecido en los Lineamientos de Contraloría Social.
- Es necesario difundir los avances y logros que se han obtenido con la contraloría social.

Herramienta informática

- Limitado conocimiento de los operadores estatales en cuanto al sistema.
- Se requieren criterios estándar para la captura de datos.
- Escasos mecanismos de seguimiento y verificación.
- El retraso en la ministración de los recursos financieros para las acciones de los programas dificulta la captura a tiempo.
- Se necesitan mejoras en el sistema de los reportes que emite.

Normatividad y coordinación institucional

- Es necesario revisar, y en su caso actualizar, los Lineamientos de la Contraloría Social.
- En la aplicación de los Lineamientos es necesario subrayar su obligatoriedad, y en su caso, sancionar su incumplimiento.
- La validación de los documentos es un proceso largo.
- La radicación de recursos federales se realiza de manera tardía.
- La ejecución de apoyos, obras o servicios en ocasiones no concluyen con el ejercicio fiscal.
- Se requiere de mayor colaboración y coordinación entre las instancias participantes en las actividades de contraloría social.

Testigos sociales

En el área de contrataciones públicas de la Administración Pública Federal, la figura del testigo social es relevante. En los lineamientos con los que se regula su funcionamiento se establece que la SFP registrará y validará a los testigos sociales.

Los testigos sociales son ciudadanos especializados que vigilan todo el proceso de la licitación, sus fundamentos legales se encuentran en el artículo 134 constitucional que señala que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo y la contratación de obra que realicen los servidores públicos, se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente participen en ella prestadores de bienes y servicios; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y el acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 2004 en el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en donde se señala que las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal deben sujetarse a dicho acuerdo, cuando contraten adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas con recursos federales.¹⁵⁴

Para quedar registrados ante la SFP, los testigos, personas físicas o morales, deben cumplir con varios requisitos, entre otros: no ser servidor público en activo, no tener antecedentes penales y contar con un perfil profesional y académico acorde con el ámbito sobre el que emitirá su testimonio. Los testigos sociales, a solicitud de las dependencias y entidades o de la propia SFP, podrán participar con derecho a voz en “las contrataciones que lleven a cabo las dependencias y entidades, emitiendo al término de su participación un testimonio público sobre el desarrollo de las mismas”.¹⁵⁵ Por testimonio se entiende un “Documento público que emitirá el Testigo Social al final de su participación y que contendrá las observaciones y, en su caso, recomendaciones derivadas de la misma”.¹⁵⁶

De acuerdo con los lineamientos mencionados, el testimonio “que emita el Testigo Social en ningún caso tendrá efectos jurídicos sobre las contrataciones, las cuales serán responsabilidad exclusiva de los servidores públicos designados para llevarlas a cabo”.¹⁵⁷ Como se nota, si bien quienes actúan como testigos sociales tienen voz durante la vigilancia de la ejecución de un programa de política pública, su testimonio (que en sí mismo, cuando se publicita, da transparencia a los actos de gobierno) carece de valor jurídico. Al respecto, Sergio Rivera *et al.* han expresado que “en cuanto a las interfaces políticas, se observa que el testimonio y, en general las aportaciones del Testigo Social, carecen de poder legal para vincular el actuar de los entes públicos”¹⁵⁸ excepto si, como se dispone en el artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, “en caso de que el testigo social detecte irregu-

¹⁵⁴ SCT, “Testimonios. Testigos Sociales”, México, SCT, s/f, disponible en: <<http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/licitaciones/testimonios-testigos-sociales/>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁵⁵ SFP, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, México, s/f, disponible en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁵⁶ *Idem.*

¹⁵⁷ *Idem.*

¹⁵⁸ Sergio Rivera *et al.*, “Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público”, México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, 2012, p. 125, disponible en: <<http://www.testigosocial.org.mx/assets/participacionciudadana.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

laridades en los procedimientos de contratación, deberá remitir su testimonio al área de quejas del órgano interno de control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión”.¹⁵⁹ Esto es, la interfaz mandataria “surge como consecuencia del deber de denuncia de irregularidades que debe ejercer el Testigo Social siempre que detecte la posibilidad de comisión de conductas antijurídicas”.¹⁶⁰

En una investigación sobre el tema, Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña analizaron exhaustivamente documentos emitidos por la SFP sobre la figura del Testigo Social y estudiaron la experiencia de un conjunto de personas contratadas para ejercer la función de testigo social.¹⁶¹ Los autores reportaron que del análisis de esas entrevistas a quienes fungieron como testigos sociales se “desprende que el Testigo Social ha favorecido la transparencia de los procedimientos tanto para la sociedad en general como para las empresas participantes”.¹⁶² Es decir, el “Testigo Social incorpora interfaces de transparencia y diálogo mediante las cuales se hace posible que el representante social emita una opinión clara y justificada que después pueda ser discutida abiertamente con el ejecutor de política pública”.¹⁶³ En el estudio se da cuenta de que los resultados tienen que ver con el hecho de que de 2008 a 2010 la SFP designó la cantidad de 421 ciudadanos como testigos sociales. Es significativo que de las 421 asignaciones, 278 recaen en Petróleos Mexicanos (y sus diversas ramas), 38 en la Comisión Federal de Electricidad, uno en la Compañía Mexicana de Exploraciones, 18 en el ISSSTE, 54 en el IMSS y una en el Hospital General Dr. Manuel Gea González. El sector energético y el de salud concentraron entre 2008 y 2010 92% de las asignaciones de testigos sociales. A la conclusión que llegan los autores es que “sí se puede afirmar que el Testigo Social tiene una participación destacada en ciertos sectores que concentran fuertes volúmenes de inversión pública [...] Se observa entonces que la formación profesional de los participantes [...] significan un apoyo técnico de primera importancia, pues aportan de su experiencia para robustecer los contenidos de todo acto que atestiguan”.¹⁶⁴ De acuerdo con estos autores, la figura del Testigo Social es relevante en la dimensión técnica de la vigilancia de la política pública.

Es conveniente presentar lo que dichos autores llaman el comportamiento del registro de testigos sociales y el número de asignaciones desde la entrada en vigor de esa figura hasta 2010.

Lo que salta a la vista es el desfase entre una tendencia ascendente de los testigos sociales registrados y los altibajos en las designaciones de los mismos. Además, es notorio que el registro de las personas físicas, ciudadanos que se presentan a título personal¹⁶⁵ o en representación

¹⁵⁹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, México, Última Reforma DOF 28 de mayo de 2009, p. 15, disponible en: <<http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Leyes/Ley%20de%20Adquisiciones,%20Arrendamientos%20y%20Servicios%20del%20Sector%20P%C3%ABlico.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁶⁰ Sergio Rivera *et al.*, *Participación ciudadana y combate a la corrupción...*, *op. cit.*, p. 125.

¹⁶¹ Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social-ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, 2011, p. 65, disponible en: <<http://www.testigosocial.org.mx/assets/eltestigosocial.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁶² *Ibid.*, p. 192.

¹⁶³ Sergio Rivera *et al.*, *Participación ciudadana y combate a la corrupción...*, *op. cit.*, p. 125.

¹⁶⁴ Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social...*, *op. cit.*, pp. 178-179.

¹⁶⁵ Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña reconocen que se puede cuestionar la motivación de los testigos sociales en función de la contraprestación que reciben quienes asumen esa función. ¿Los intereses del grupo o colectivos quedan subordinados al interés individual del testigo? O ¿el individuo, en calidad de testigo, armoniza los intereses de carácter público con su interés como ciudadano que recibe una contraprestación? O peor aún: ¿el testigo social es pagado para encubrir actos de corrupción? En la revista *Contralínea*, producto de una investigación sobre el tema, se afirma que con el objetivo “de legitimar” multimillonarias y cuestionables licitaciones, siete dependencias de la Administración Pública Federal gastan 22 millones de pesos en testigos

de un grupo, no sólo muestra un movimiento ascendente sostenido sino que tiene el mayor número de testigos comparado con el de las personas morales (organizaciones).

A decir de Sergio Rivera y sus colegas, la figura del Testigo Social en México es un mecanismo relevante para contrarrestar la corrupción al fortalecer la transparencia en la administración pública y apuntalar “la posibilidad de fortalecer el sistema de denuncias, como un medio adicional de captación de las mismas”.¹⁶⁶ Dado que el testimonio emitido no tiene efectos vinculantes en términos jurídicos,¹⁶⁷ la denuncia es –aparentemente– la vía para combatir la corrupción. Sin embargo, Rivera Sánchez y Gómez Magaña encontraron en su investigación que los testigos sociales desconocían los procedimientos para elaborar informes previos a la SFP, a las dependencias y entidades contratantes y, en el caso de haber detectado irregularidades, los correspondientes al envío de reportes al Órgano de Control Interno.

[los testigos] no fueron muy claros sobre el envío de los mismos [informes previos] tanto a la SFP como a los Órganos Internos de Control e, incluso, a la Comisión de Vigilancia del Congreso de la Unión. En el análisis de estos documentos, empero, se advirtió que por lo general se remite el informe sólo a las dependencias o entidades concernidas, así como la propia SFP y excepcionalmente al Órgano Interno de Control que corresponda.¹⁶⁸

Tabla 3.6 Número de testigos sociales registrados y número de designaciones 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Testigos sociales registrados	5	15	23	29	34	39
Personas físicas	3	12	19	24	29	34
Personas morales	2	3	4	5	5	5
Designaciones de testigos	5	32	43	194	127	123

En este sentido, Rivera Sánchez y Gómez Magaña afirman que en el análisis de las entrevistas realizadas durante la investigación, encontraron que los ciudadanos que trabajaron como testigos sociales no comprendieron la figura del testigo social como parte de la estrategia del combate a la corrupción. Por tanto, a manera de conclusión, los autores del estudio emiten la

sociales; al tiempo, otras cuatro omiten informar sus gastos respectivos. Especialistas consideran que esta figura de participación ciudadana no contribuye al combate a la corrupción y afecta la transparencia”. Véase *Contralínea*, “Testigos sociales: la simulación”, noviembre, 1, México, 2008, p. 1, disponible en: <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁶⁶ Sergio Rivera *et al.*, *Participación ciudadana y combate a la corrupción...*, *op. cit.*, p. 127.

¹⁶⁷ De acuerdo con el reportaje de la revista *Contralínea*, de marzo de 2006 a junio de 2008 había 78 testigos sociales designados, es decir, contratados. Sin embargo, “En ninguno de los 78 casos reportados en el Portal de Transparencia, el testigo ha denunciado supuestos hechos de corrupción; ello a pesar de que al menos cuatro procesos han sido objetados por los licitantes ante la SFP —consta en la respuesta a la solicitud de información ciudadana 00027001923907—”. *Contralínea*, “Testigos sociales...”, *op. cit.*, p. 1.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 202.

Fuente: Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social-ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A. C., 2011.

siguiente recomendación: “Enfatizar el papel del testigo social como un instrumento de combate a la corrupción, en un contexto amplio e integral, entre los testigos sociales y que éstos a su vez lo socialicen, principalmente, mediante testimonios”.¹⁶⁹

Observatorios ciudadanos

En la supervisión de los actos de gobierno han participado los *observatorios ciudadanos* cuyo término “hace alusión a la denominación bajo la cual un número de personas u organizaciones se agrupa con el objetivo de impulsar o vigilar un proceso, una política o un actor en específico”.¹⁷⁰ Así, un observatorio es un mecanismo tanto de participación ciudadana de vigilancia y control, por ejemplo, de la ejecución de políticas públicas, como de transparencia gubernamental. De acuerdo con Alejandro Natal y Oniel Díaz, los observatorios ciudadanos, *grosso modo*, llevan a cabo las “siguientes cinco actividades centrales: 1. La recopilación de información. 2. Decodificación/o análisis de la información. 3. Comunicación de resultados. 4. Búsqueda de incidencia y 5. Construcción de opinión pública. Un Observatorio Ciudadano, en particular, puede dedicarse a una o varias de estas actividades”.¹⁷¹

Con base en el portal de información que organizó la Fundación Este País,¹⁷² Alejandro Natal y Manuel Lara reportaron que hasta 2012 en México se tenían registrados 160 observatorios ciudadanos, de los cuales 23.75% se concentraba en el antes Distrito Federal, 7.5% en el Estado de México y 6.8% en Aguascalientes; asimismo, en el citado estudio señalan que no les fue posible identificar la entidad federativa de 30% de la muestra (véase Tabla 3.7). En cuanto al tipo de observatorio, la sociedad civil constituyó 35.71%; las instituciones académicas, 26.19%; las gubernamentales, 25%; y la coalición de organismos de la sociedad civil, 13.1%.¹⁷³

En cuanto a los recursos, los observatorios académicos contaron con financiamiento de alguna institución educativa, las gubernamentales recibieron apoyo del Estado y las organizaciones de la sociedad civil, de agencias internacionales y de organismos públicos y privados.¹⁷⁴ Según estos autores, se espera que haya una correspondencia entre el tipo de observatorio y la fuente de financiamiento, empero, no siempre es así. Por ejemplo, durante 2008 y 2009 la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados destinó un presupuesto para la implementación de Observatorios, para la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de programas en materia de género.¹⁷⁵ En este caso, los observatorios académicos y los de organizaciones de la sociedad civil recibieron apoyos del Estado mexicano.

¹⁶⁹ Sergio Rivera Sánchez y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social...*, *op. cit.*, p. 261.

¹⁷⁰ Fundación Este País, Sistema de información sobre observatorios ciudadanos, “¿Qué es un observatorio ciudadano?”, México, s/f, disponible en: <<http://www.observatoriosciudadanos.org.mx/quees01.aspx>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁷¹ Alejandro Natal y Oniel Díaz, “¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?”, en Alejandro Natal y Oniel Díaz (coords.), *Observatorios Ciudadanos. Nuevas formas de participación de la sociedad*, México, UAM, Lerma-Gernika, 2014, p. 32, disponible en: <https://www.academia.edu/10367946/_Qu%C3%A9_son_y_c%C3%B3mo_funcionan_los_observatorios_ciudadanos?auto=download>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁷² Fundación Este País, Sistema de información sobre observatorios ciudadanos..., *doc. cit.*

¹⁷³ Alejandro Natal y Manuel Lara, “El reto de la construcción de opinión pública”, en Alejandro Natal y Oniel Díaz (coords.), *Observatorios Ciudadanos...*, *op. cit.*, pp. 111-113, disponible en: <https://www.academia.edu/10367946/_Qu%C3%A9_son_y_c%C3%B3mo_funcionan_los_observatorios_ciudadanos?auto=download>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 114.

¹⁷⁵ SFP, *Observatorio en materia de igualdad entre hombres y mujeres*, México, s/f, disponible en: <<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/contraloria-social/observatorios-ciudadanos>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

Tabla 3.7 Distribución estatal de los observatorios ciudadanos en México 2012¹⁷⁶

ENTIDAD FEDERATIVA	OBSERVATORIOS CIUDADANOS	ENTIDAD FEDERATIVA	OBSERVATORIOS CIUDADANOS
Aguascalientes	11	Nuevo León	5
Baja California	2	Puebla	3
Coahuila	2	Querétaro	1
Colima	2	Quintana Roo	5
Chiapas	1	San Luis Potosí	2
Chihuahua	5	Sonora	1
Distrito Federal	38	Tamaulipas	1
Durango	1	Veracruz	7
Guanajuato	5	Yucatán	1
Estado de México	12	Otros	48
Michoacán	1	Total	160

De hecho, según Natal y Lara, para el año 2012 casi la mitad de todos los observatorios recibían financiamiento público: “Los resultados indican que el 45.16% de los OC reciben recursos de algún organismo público, mientras que en el segundo y tercer lugar se encuentran los organismos internacionales y algún esquema mixto con 20.97% y 17.74%, respectivamente; por último, se encuentra el financiamiento privado con 16.13% del total”.¹⁷⁷ Con el formato de registro empleado por la Fundación Este País, los autores pudieron definir en qué nivel de gobierno actuaron los observatorios: “Es necesario mencionar que en el formato de registro se podía seleccionar más de una opción entre los tres ámbitos. Los resultados [...] indican que el principal ámbito de acción es el municipal con 55 menciones, mientras que en el segundo y tercer lugar se encuentran el nacional y estatal con 46 y 36 datos, respectivamente”.¹⁷⁸

De acuerdo con la investigación de Natal y Lara, el estudio de la naturaleza de las actividades realizadas por los observatorios se clasifican en los siguientes campos: “1. La recopilación de la información. 2. Su decodificación y/o análisis.¹⁷⁹ 3. La comunicación de resultados. 4. La

Fuente: Alejandro Natal y Manuel Lara, “El reto de la construcción de opinión pública”, en Alejandro Natal y Oniel Díaz (coords.), *Observatorios Ciudadanos. Nuevas formas de participación de la sociedad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Lerma-Gernika, 2014, pp. 112.

¹⁷⁶ Alejandro Natal y Manuel Lara, “El reto de la construcción de opinión pública...”, *op. cit.*, p. 112.

¹⁷⁷ *Idem*, p. 114.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 115.

¹⁷⁹ Entre 2008 y 2009, los observatorios para la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de programas en materia de género recopilaron y analizaron información. “[Los] Observatorios para la Transparencia y Rendición de Cuentas se plantearon como órganos encargados de diseñar, construir y mantener sistemas inte-

búsqueda de incidencia y 5. La construcción de opinión pública”.¹⁸⁰ Por lo tanto, el efecto de las actividades de los observatorios ciudadanos tiene al menos dos dimensiones:¹⁸¹ la relacionada con la población objetivo de la política pública, y la que tiene que ver con el ejercicio de gobierno. Para incidir en estos dos ámbitos, “los observatorios tienden a utilizar diferentes medios, como son las publicaciones impresas, las páginas web y *blogs*, los comunicados y ruedas de prensa, e informaciones puestas en diferentes espacios de comunicación como lo son el radio, la televisión y los medios impresos”.¹⁸²

Tabla 3.8 Retos y desafíos de los observatorios ciudadanos¹⁰⁵

RETOS Y DESAFÍOS	DESCRIPCIÓN
Contratismo	Con un buen trabajo realizado, el observatorio podría ser invitado por el gobierno a ejecutar una solución al problema, en cuyo caso el observatorio podría entonces convertirse en juez y parte de la política pública.
Coordinación	Una variante del punto anterior consiste en que se le pida a los observatorios que coordinen acciones de remediación, corrección o prevención, lo cual puede incidir en la transformación de la estructura organizativa de los propios observatorios.
Pérdida de autonomía	El origen de los recursos podría comprometer la imparcialidad del trabajo de los observatorios.
Ideologización	Algunos grupos políticos podrían sentir que sus posiciones son respaldadas por los informes de los observatorios y, por ello, buscarían alinear a éstos ideológicamente.
Gigantismo	Ante la presión de grupos políticos o sociales, los observatorios buscarían crecer al abarcar otras áreas de incidencia de las cuales no tiene conocimiento ni experiencia.
Evaluación	Un desafío relevante es evaluar las actividades llevadas a cabo por los observatorios por medio de un sistema de indicadores.

Fuente: Elaboración propia con datos de Alejandro Natal y Oniel Díaz, “¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?...” *op. cit.*

grados de información e indicadores sobre la aplicación de los presupuestos y ejecución de los programas de la Administración Pública Federal en materia de transversalidad de la perspectiva de género”. Véase SEP, *Observatorio en materia de igualdad entre hombres y mujeres...*, *op. cit.*

¹⁸⁰ Alejandro Natal y Manuel Lara, “El reto de la construcción de opinión pública...”, *op. cit.*, p. 119.

¹⁸¹ Paulo Cantillo Gómez y Beatriz Vázquez Gaspar, “Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza en México”, México, Sinergia Ciudadana, s/f, disponible en: <<http://www.sinergia-ciudadana.mx/sinergia/documentos/estudios/impulsorescohesion-social-gobernanzaContorno-IGLOM%202009.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁸² *Ibid.*, p. 14.

¹⁸³ Elaboración propia con datos de Alejandro Natal y Oniel Díaz, “¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?...”, *op. cit.*, p. 44 y ss.

En su estudio, Natal y Lara plantean como hipótesis, por una parte, que la concentración de observatorios en algunas entidades del país obedece al hecho de que 1) existe una notable vinculación entre la sociedad civil y organismos académicos y/o entidades que manejan información; 2) hay una alta diferenciación del sector social; y 3) todas son entidades de rápido y reciente crecimiento y con un nivel de desarrollo por encima de la media nacional. Ello implica que el trabajo de los observatorios requiere de la existencia de dependencias que generan información (por ejemplo, el INEGI), de una alta diferenciación social de modo que haya un sector(es) que demande información especializada y de suficientes recursos económicos y tecnológicos. Por la otra, que el éxito o fracaso de los observatorios “puede estar en función de dos variables: 1. Una sociedad receptiva que se relaciona principalmente con los niveles educativos de la población y su nivel de desarrollo económico y social, y 2. Su estructura organizacional en términos de recursos humanos, financieros, nivel de *expertise*, entre otros, que permitan la socialización de la información”.¹⁸⁴

Los observatorios ciudadanos enfrentan varios límites y retos. En la Tabla 3.8 se presentan los más relevantes.

Sin embargo, quizá el reto (o problema) mayor consiste en saber si los gobiernos se apropiarán de la información generada por los observatorios ciudadanos. Al respecto, Paulo Cantillo Gómez y Beatriz Vázquez Gaspar señalan que “aún no se ha logrado crear una cultura por parte de los gobiernos y de la ciudadanía en cuanto al uso de la información que generan los observatorios [...] como afirma Yoali Navarro [...] pareciera que la investigación y la gestión pública se encuentran totalmente desasociadas y que ambas esferas se mueven bajo lógicas y referentes distintos [...] Hay una falta de comunicación e información que nos sugiere la urgente necesidad de establecer puentes entre ambos grupos”.¹⁸⁵

3.3 Redes organizacionales

Otro método de vigilancia y control sobre políticas públicas en el que no media algún mecanismo institucionalizado de participación ciudadana en el gobierno está relacionado con las redes organizacionales. En este tipo de redes, conocidas también como redes de la sociedad civil, “los grupos y organizaciones miembros conservan su autonomía básica, así como su propia identidad, misión y gobernanza”.¹⁸⁶ Se mantienen cohesionadas por su interdependencia en torno de intereses y objetivos comunes y “se ubican en un entorno de crecimiento de la complejidad social, desarrollan estructuras relativamente estables en las que la relación entre las organizaciones que la conforman no es jerárquica sino horizontal [y] se identifican en torno a un conjunto de valores compartidos a partir de los cuales diseñan estrategias comunes”.¹⁸⁷

Darcy Ashman afirma que existen tres características que definen las fortalezas y debilidades de las redes organizacionales, a saber: diversidad, recursos financieros y su grado de institucionalización formal.¹⁸⁸ La diversidad de objetivos, posiciones políticas, valores y sectores

¹⁸⁴ Alejandro Natal y Manuel Lara, “El reto de la construcción de opinión pública...”, *op. cit.*, p. 127.

¹⁸⁵ Paulo Cantillo Gómez y Beatriz Vázquez Gaspar, “Los observatorios ciudadanos...”, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸⁶ Darcy Ashman, *Cómo brindar apoyo a redes de sociedad civil a través de programas internacionales de desarrollo*, Washington, Centro para la Sociedad Civil y la Gobernanza (AED), 2005, p. 7, disponible en: <<http://www.ngoconnect.net/documents/592341/749044/C%3Bmo+Brindar+Apoyo+a+Redes+de+Sociedad+Civil>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁸⁷ Roxana Muñoz Hernández, “Las redes organizacionales de la sociedad civil en México y sus estrategias de financiamiento, administración y organizaciones”, México, 2012, p. 17, disponible en: <http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/9-637-9213cck.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

¹⁸⁸ Darcy Ashman, *Cómo brindar apoyo a redes de sociedad civil...*, *op. cit.*

podrían fortalecer una red de asociaciones, “no obstante, dicha diversidad puede causar conflicto generalizado y debilitar la toma de decisiones si el valor de los tipos específicos de diversidad representados en la red no es aparente para sus miembros y existe poco conocimiento o confianza mutuos”.¹⁸⁹

Los recursos económicos, por supuesto, determinan el funcionamiento de la red. La procedencia de aquellos puede ser de una fuente externa —privada o pública— o interna, constituida por las aportaciones de los miembros de la red. Según Ashman, la dependencia de las fuentes externas de financiamiento pone en serio riesgo la autonomía de las redes, mientras que si se movilizan recursos de los integrantes de la red, la adquisición de fondos de fuentes externas de patrocinadores implicaría establecer relaciones colaborativas y exitosas con éstos.¹⁹⁰

Finalmente, la institucionalización es un componente central. Las reglas contribuyen a que se formalice la relación entre los integrantes de la red, se facilite la adquisición de una figura jurídica que respalde las acciones emprendidas, se consiga con menos dificultad financiamiento y, sobre todo, se establezca un componente integrador, “un centro neurálgico que funciona como una unidad flexible que asesora y apoya a cada organización de la red según conviene”.¹⁹¹ El riesgo mayor de una institucionalización poco flexible es la lentitud de comunicación y coordinación entre los participantes de la red, así como el aumento en el costo financiero y de recursos humanos.

Para ejemplificar la experiencia de una red organizacional está el caso de la Red por la Rendición de Cuentas. Ésta ha hecho un trabajo relevante a fin de contribuir al diseño, puesta en marcha y evaluación de una política pública de rendición de cuentas en México.¹⁹² La Red está formada por 80 instituciones académicas, organizaciones sociales y públicas,¹⁹³ de la cual el INE es integrante fundador, y “se caracteriza por ser una organización de ‘segundo piso’, pues articula y coordina —sin sustituir ni absorber— a las estructuras que han suscrito su fundación y a las que se sumen en su trayecto”.¹⁹⁴ El trabajo de la Red se orienta a los siguientes ámbitos: 1) generación de conocimiento empírico; 2) espacios para la deliberación pública; c) herramientas de difusión y diseminación, y 3) monitoreo y evaluación.¹⁹⁵

Así, entre 2010 y 2015 la Red formuló, en cuanto a los “pilares principales de rendición de cuentas”, propuestas tendientes a articular, mejorar y hacer más eficiente lo que ya se había logrado hasta entonces en materia normativa e institucional, en materia de sistemas de gestión y en materia de propuestas y esfuerzos políticos y sociales. Generó, además, propuestas en cuanto al acceso a la información al considerar que no puede haber juicio o supervisión sobre los actos de gobierno si no hay información a este respecto. Para promover la rendición de cuentas diseñó recomendaciones en materia fiscal. Finalmente, en cuanto al pilar más débil de la cadena de rendición de cuentas, esto es, la responsabilidad pública, la Red emitió propuestas para “establecer objetivos previos, procedimientos eficaces y eficientes para fincarlas, reglas claras y estables respecto del ejercicio de los recursos públicos que se utilizan,

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁹⁰ *Idem.*

¹⁹¹ Roxana Muñoz Hernández, *Las redes organizacionales de la sociedad civil...*, *op. cit.*, p. 16.

¹⁹² La Red por la Rendición de Cuentas fue uno de varios actores que han participado en la vigilancia y control sobre la política pública. Así, por ejemplo, en el diseño del Sistema Nacional Anticorrupción aprobado en julio de 2016 participaron, además de la Red, Causa en Común, Transparencia Mexicana, el Instituto Mexicano para la Competitividad, entre otras organizaciones.

¹⁹³ La RRC cuenta con presencia en 21 entidades del país.

¹⁹⁴ Red por la Rendición de Cuentas, Informe de actividades 2010-2015, documento interno, México, Red por la Rendición de cuentas-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2016, p. 6.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 7.

así como un sistema de acceso a la función pública basado en el mérito, la igualdad, la estabilidad y la transparencia”.¹⁹⁶

De acuerdo con el balance que hace la propia Red de su trabajo, ésta “se ha convertido en un interlocutor reconocido y en fuente de información para diversos actores como los medios de comunicación. Por su naturaleza plural y por la contundencia de sus opiniones es considerada como una organización relevante para fomentar el debate público”.¹⁹⁷

Asimismo, por mencionar otras redes se encuentran los casos de México Infórmate; Red por la Seguridad; Ciudadanos + Policías; Colectivo por la Transparencia; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos y Todas (Red TDT); Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa; Comunidad Mexicana de Gestión Pública para Resultados; Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (CoPLAC-GpRD), y Red de Gobiernos Subnacionales (integrada por las autoridades responsables del diseño y ejecución del presupuesto y planificación a nivel municipal o estatal), por mencionar algunas.

3.4 Conclusiones

El concepto de interfaz socioestatal pone el acento en la idea de que puede haber un punto de confluencia entre la participación “desde abajo” y el diseño de una política “desde arriba”. Semejante contacto socioestatal bien podría funcionar como un dispositivo de control político y de ejercicio de derechos de ciudadanía.

La importancia de entidades como los consejos ciudadanos o los comités de contraloría reside en parte —al menos— en la institucionalización de “vías” legalmente sancionadas que bien podrían traducirse en dispositivos de gobernanza o en redes de políticas públicas por cuyo medio sociedad y Estado se encuentren para la resolución de problemas públicos, enriqueciendo (y no anulando) la lógica del gobierno representativo y fortaleciendo la democracia.

El argumento de la pluralización de los espacios para el ejercicio del poder en las sociedades complejas nos parece una salida fructífera a una nueva generación de procesos democráticos en nuestro entorno. Esto nos permite trascender lógicas coyunturales o simplemente funcionales de la participación ciudadana, a favor de una base sistémica y legitimadora que se traduce en la institucionalización de diversas interfaces socioestatales de varios tipos.¹⁹⁸

Sin embargo, en primer lugar, la interfaz socioestatal mediada por los consejos ciudadanos, la figura del testigo social, de contraloría y observatorio ciudadano es un mecanismo poco utilizado en México. El *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* muestra la “inexistencia de espacios mixtos, esto es, de dispositivos socioestatales (consejos, comités, etc.) donde actores gubernamentales y sociales se encuentran para resolver problemáticas públicas”.¹⁹⁹ Lo que se revela en este renglón es, entonces, que aun cuando esos mecanismos de participación y vigilancia están reconocidos legalmente no se utilizan, hecho que se traduce, a su vez, en una oportunidad perdida de participación ciudadana fuera del circuito de la representación política.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 37.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 100.

¹⁹⁸ Ernesto Isunza, “Para analizar los procesos de democratización...”, *op. cit.*, p. 234.

¹⁹⁹ INE/El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, 2014, p. 175, disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Informe_pais_WEB_ok.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

En segundo lugar, la eficacia y eficiencia de los mecanismos institucionales de participación ciudadana están en entredicho. De acuerdo con este diagnóstico, el contacto del Estado con la sociedad vía los mecanismos institucionalizados no siempre impulsa el diálogo, el intercambio de información y las decisiones compartidas.

No obstante su relevancia, algunos autores [...] se muestran escépticos respecto a considerar como formas de rendición de cuentas a este tipo de mecanismos sociales de vigilancia y construcción de opinión pública. La principal crítica a las acciones de supervisión de las organizaciones ciudadanas y de los medios de comunicación es la falta de mecanismos de sanción legal (*enforcement*) que permita castigar (más allá de imponer sanciones de carácter simbólico ante la opinión pública) la corrupción y los errores gubernamentales.²⁰⁰

Si bien las redes organizacionales no involucran mecanismos institucionalizados de participación, en los hechos resultan ser una herramienta de participación ciudadana en el control y la vigilancia de las acciones de gobierno en la medida que son “organizaciones que como sea cohesionan grupos y sectores sociales muy diversos, actuando como canales conducentes y eficientes de las demandas sociales”.²⁰¹

Por último, es relevante añadir que la ENCCÍVICA deberá promover la formación de redes de gobernanza para convocar a los más diversos actores a intercambiar información, conocimiento, experiencias y a tomar decisiones compartidas a fin de atender la baja calidad de la cultura democrática en México.

²⁰⁰ Alejandro Natal y Oniel Díaz, “¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?...”, *op. cit.*, p. 39.

²⁰¹ Roxana Muñoz Hernández, *Las redes organizacionales de la sociedad civil...*, *op. cit.*, p. 16.

4. Perspectiva de género

En este apartado se examina el problema de la apropiación del espacio público por parte de uno de los sectores de la sociedad que, además de ser poco más la mitad de la población, ha experimentado un tratamiento diferenciado en el ejercicio de sus derechos y oportunidades: las mujeres. Desde una perspectiva de género, en este documento se confirma que entre hombres y mujeres existe una distribución desigual de los recursos y de los espacios de poder (se hace énfasis en el espacio político y en el económico), lo que limita la participación de las mujeres en el espacio público frente a su desenvolvimiento “natural” en el espacio privado, reforzado constantemente por los estereotipos de género.

En la medida que el acceso a derechos y oportunidades, en igualdad de condiciones, de hombres y mujeres, no sólo atañe y afecta las expectativas y oportunidades, sino también el desarrollo democrático de la sociedad en conjunto, se consideró relevante identificar los espacios en los que no existe la distribución igualitaria de recursos y poder entre mujeres y hombres.

Además de describir algunos elementos acerca de la participación e intervención de las mujeres en los ámbitos político y económico, se abordan los patrones culturales cuya vigencia en el país impide cualquier cambio en la relación de los géneros, tanto en el espacio público como en el ámbito privado.

4.1 Normatividad

En esta sección se indica la normativa internacional, nacional y regional (América Latina) que ha promulgado el Estado mexicano, o que ha firmado y ratificado, y que está orientada a atender la desigualdad entre mujeres y hombres. Esta revisión no busca ser exhaustiva, más bien pretende señalar aquélla que se considera clave en el tema.

El objetivo de la revisión del marco jurídico es señalar aquellos compromisos contraídos en materia de igualdad de género, los cuales deben traducirse en la elaboración e implementación de políticas, programas y acciones orientados a promover de manera activa la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, así como a fortalecer la ciudadanía y los derechos sociales, económicos, políticos y culturales de las mujeres para lograr un desarrollo íntegro y su mayor presencia en el espacio público y en el acceso al poder político.

4.1.1 LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 1º se establece la prohibición de todo tipo de discriminación, incluyendo la de género, y en el 4º se sientan las bases de la igualdad ante la ley del varón y la mujer.
2. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres. Por medio de esta legislación se crea dicho instituto, encargado de promover y fomentar las condiciones que posibilitan la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros.
3. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Tiene por objeto regular y garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, así como proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres y la lucha contra toda discriminación basada en el sexo.
4. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Por medio de esta legislación se establece la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia

contra las mujeres. La ley define los tipos de violencia (psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, entre otras) y sus modalidades (familiar, laboral y docente, en la comunidad, institucional, entre otras).

5. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Señala que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Asimismo, se indica que todo impedimento al ejercicio de la participación política o la limitación del derecho político se considera una conducta discriminatoria.
6. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Indica que es responsabilidad de los partidos promover y garantizar la paridad entre géneros para la integración del Congreso de la Unión, los congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; además, que cada partido deberá destinar presupuesto para la capacitación, la promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En este sentido, también es importante mencionar las jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que señalan la obligatoriedad de la paridad en el espacio local en sus vertientes vertical y horizontal, las cuales son obligatorias para todos los partidos políticos y también de OPLE en función de su deber de vigilancia: 1) jurisprudencias 6/2015 de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES” y 7/2015 de rubro “PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL”, emitidas el 6 mayo 2015.
7. El 27 de enero del presente año, el Consejo General del INE aprobó la Política de Igualdad de Género y No Discriminación, así como las Líneas Estratégicas de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación 2016-2023, lo que representa un compromiso del Instituto para proteger, garantizar y promover los derechos de las personas en el ámbito de sus atribuciones.

4.1.2 MARCO INTERNACIONAL Y REGIONAL

En materia de igualdad de género, no discriminación y derechos humanos, existen leyes, instrumentos y acuerdos internacionales y regionales, específicamente en Latinoamérica, que México ha firmado y ratificado. Por medio de estos ordenamientos se establecen obligaciones del Estado para implementar mecanismos que garanticen la igualdad de género, la no discriminación (incluyendo la de género), la no violencia y el respeto de los derechos humanos de las mujeres.

En lo que se refiere concretamente a instrumentos internacionales y regionales en materia de género y de protección a la mujer, se menciona la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como “Convención de Belém do Pará”.

4.1.3 PLANES Y PROGRAMAS

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es el primero que incorpora la perspectiva de género como principio esencial. De él se desprende el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres.

Si bien hay un reconocimiento formal de la igualdad entre hombres y mujeres, plasmado en la normativa nacional, internacional y regional descrita, éste es sólo un paso para lograr una sociedad democrática incluyente. Sin duda, son necesarios los cambios culturales para que se logre impulsar el desarrollo integral de las mujeres.

4.2 Datos generales

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, en México habitan 119 millones de personas, de las cuales 51.4% son mujeres, y 48.6%, hombres. La edad mediana de la población es de 27 años, lo cual quiere decir que la mitad de la población tiene 27 años o menos. En relación con la lista nominal, las mujeres representan 52%, y los hombres, 48%.

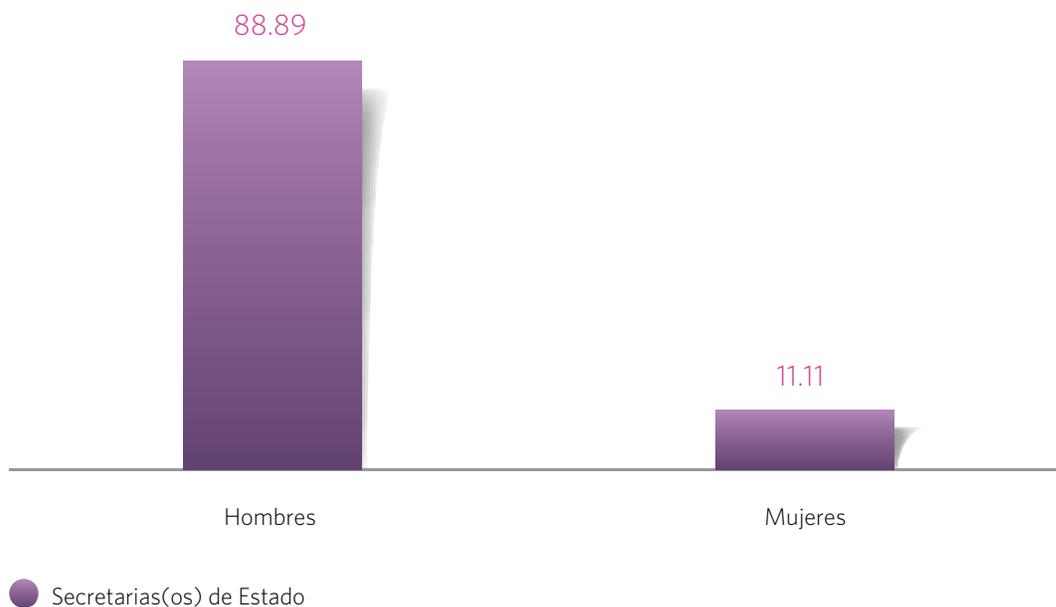
4.2.1 ESPACIOS DE PODER QUE OCUPAN LAS MUJERES EN EL ÁMBITO POLÍTICO

Un elemento fundamental en un sistema democrático es la participación y representación política de todos los sectores de la sociedad, participación que deberá darse en un plano de igualdad de condiciones. Sin embargo, hoy en día, la intervención de las mujeres en los puestos políticos es limitada, en particular en aquéllos en los que se tiene mayor injerencia en la toma de decisiones.

Poder Ejecutivo

En México no ha existido una mujer al frente del Ejecutivo, y en toda su historia moderna sólo cinco han sido candidatas a ocupar el cargo. En la presente administración, de 18 puestos titulares en el gabinete, sólo 2 mujeres están al frente de secretarías de Estado: Relaciones Exteriores y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Esta relación tan dispar se aprecia en la gráfica.

Gráfica 4.1 Porcentaje de integrantes del actual gabinete de gobierno, por género



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de las Mujeres, "Sistema de indicadores de género: indicadores básicos de toma de decisiones. 2016".

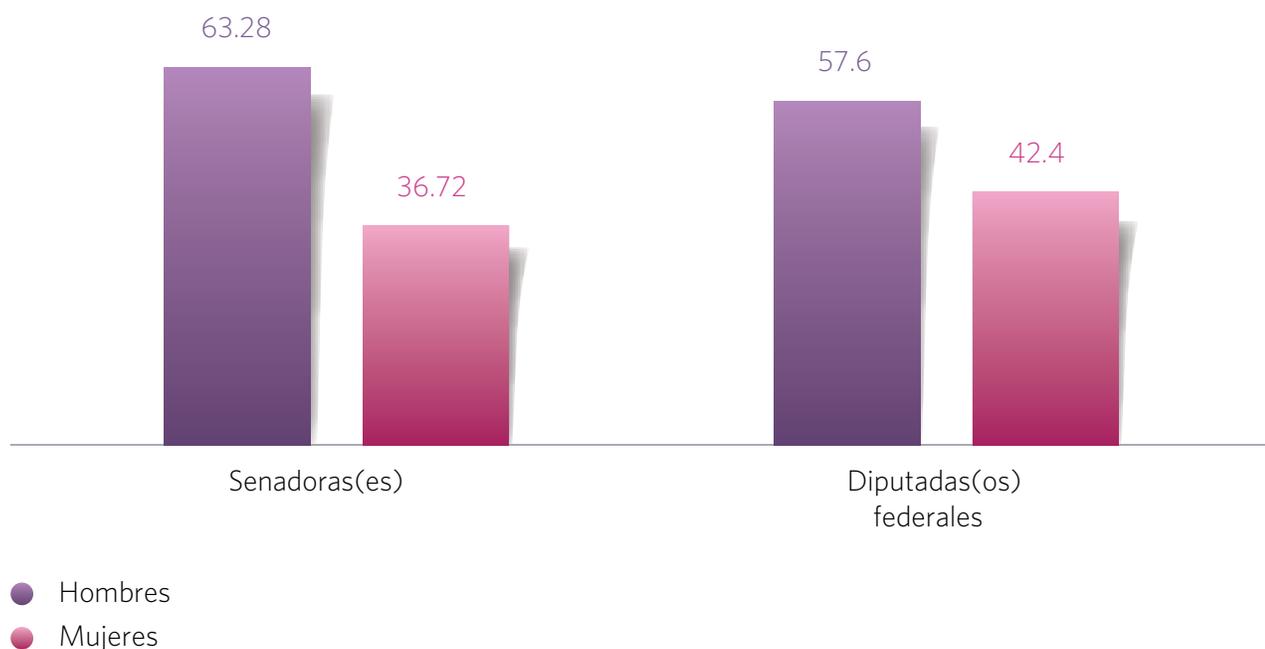
Poder Legislativo

En el presente año, tanto la Cámara de Senadores como la de Diputados tienen una cantidad importante de mujeres ocupando escaños. Los porcentajes se observan en la siguiente gráfica.

A partir del periodo legislativo 1991-1994, se constata un incremento sostenido (con un ligero retroceso en la legislatura 2000-2003) de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo nacional. En la siguiente tabla se muestran los porcentajes de mujeres en la Cámara de Diputados de 1998 a la fecha, y es justo en la presente Legislatura en la que hay mayor presencia.

Otro dato importante por analizar es el número de mujeres que presiden los órganos internos del Poder Legislativo nacional; un ejemplo son las Comisiones. En la Cámara de Diputados, 32.1% de las diputadas presiden Comisiones Ordinarias, diez puntos porcentuales menos que la presencia general de las mujeres en dicha instancia. En el Senado de la República, 31% de las mujeres presiden dichos órganos, frente a 36% de la presencia general en dicho órgano.

Gráfica 4.2 Porcentaje de integrantes del Congreso de la Unión en el presente año, por género



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de las Mujeres, "Sistema de indicadores de género: indicadores básicos de toma de decisiones. 2016".

Poder Judicial

En este ámbito también existe desigualdad en los puestos donde se toman las decisiones más importantes en el tema de la justicia en México. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene una presencia de 14.3% de magistradas, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 18.2% de ministras.

Nivel estatal

Como se señaló, la LGIPE obliga a los partidos políticos a establecer el principio de paridad de género en los Congresos de los estados y en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México). Así, observamos una representación relativamente proporcional en los

Congresos locales, donde 34.6% son mujeres, de acuerdo con el monitoreo que realizó el Instituto Nacional de las Mujeres en 2015. El dato relevante en este orden de gobierno es que en la actualidad sólo una mujer se encuentra al frente del Ejecutivo de los estados, la séptima en ocupar este cargo a lo largo de la historia del país.²⁰²

Nivel municipal

En el tercer orden de gobierno la situación no se presenta de manera diferente. Se aprecia que en los cargos de síndicos y regidores las mujeres han logrado tener mayor presencia, no así en el cargo de presidenta municipal.

Otro dato que es importante resaltar en este análisis es el porcentaje de mujeres que desempeñan puestos directivos en la administración pública. Para 2015, sólo 22% de ellas ocupaban algún puesto de esta naturaleza, y cabe señalar que ésta es la menor cifra que se ha presentado en los últimos 10 años. Principalmente de 2014 a 2015 tuvo un importante decrecimiento, de 35 a 22%.

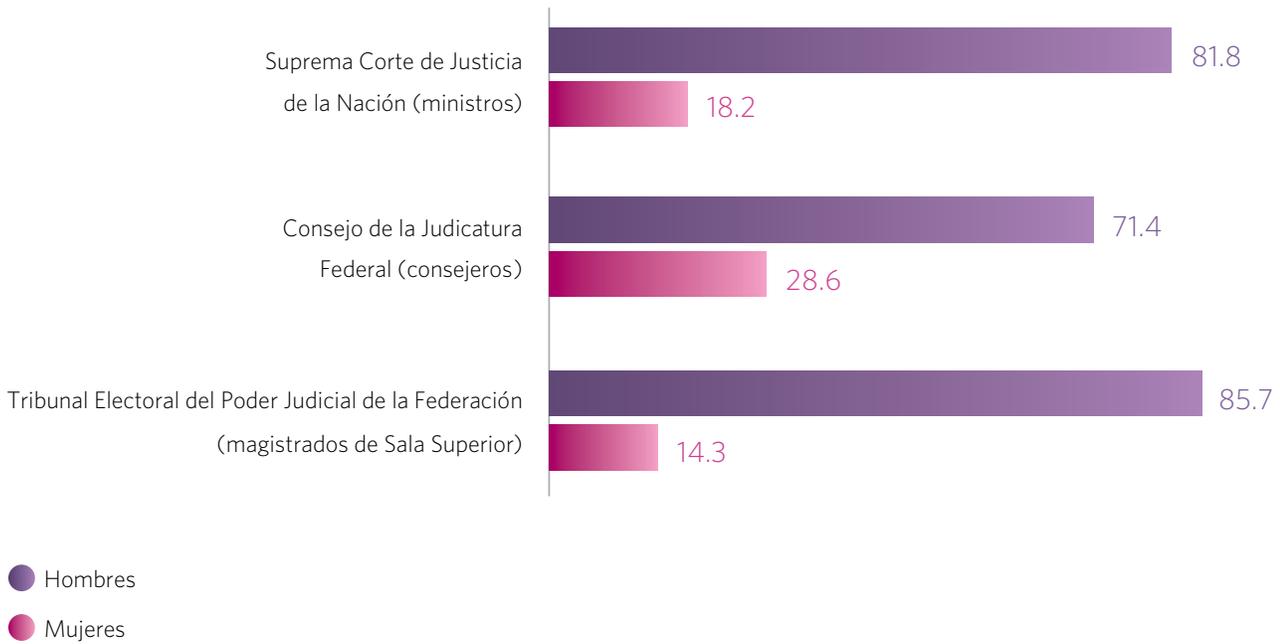
Tabla 4.1 Porcentaje de mujeres en la Cámara Baja (1998-2018)

PERIODO	LEGISLATURA	PORCENTAJE
1998-1991	54	11.6
1991-1994	55	8.8
1994-1997	56	14.2
1997-2000	57	17.4
2000-2003	58	16.8
2003-2006	59	24.9
2006-2009	60	22.6
2009-2012	61	28.1
2012-2015	62	37
2015-2018	63	42.4

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, México, INEGI, 2015.

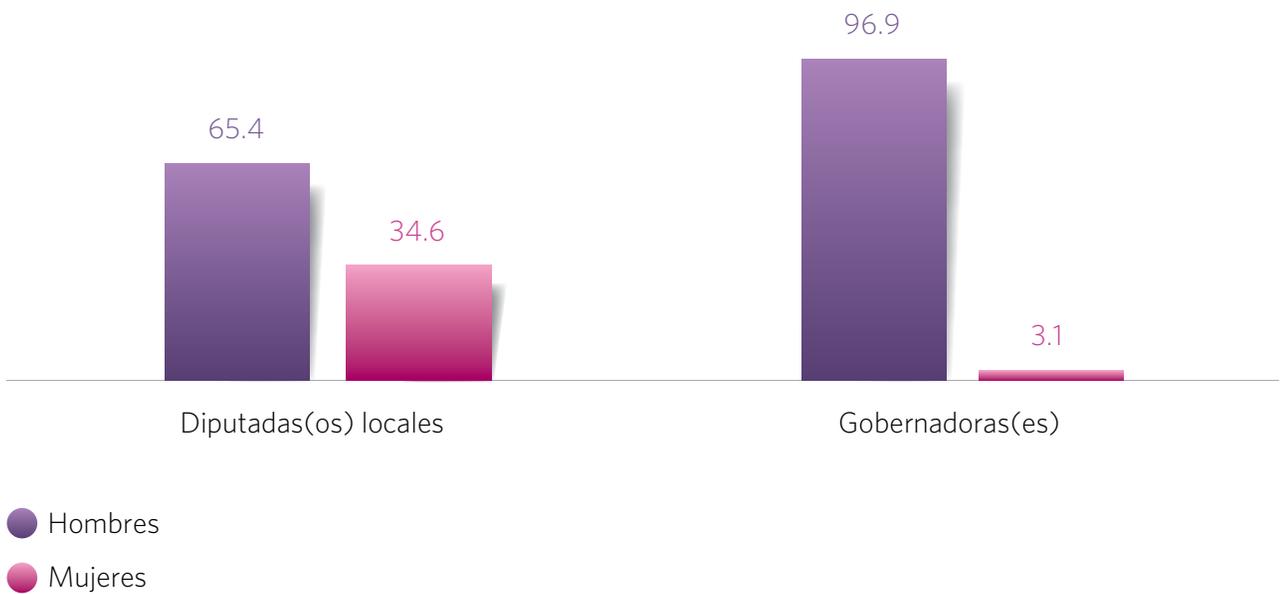
²⁰² Susana Vidales y Sara Lovera, “La séptima gobernadora en la historia de México, Claudia Pavlovich Arellano”, *SEMMéxico*, sección Desde el Ejecutivo, México, 13 de septiembre de 2015.

Gráfica 4.3 Porcentaje de integrantes de los órganos del Poder Judicial, por género



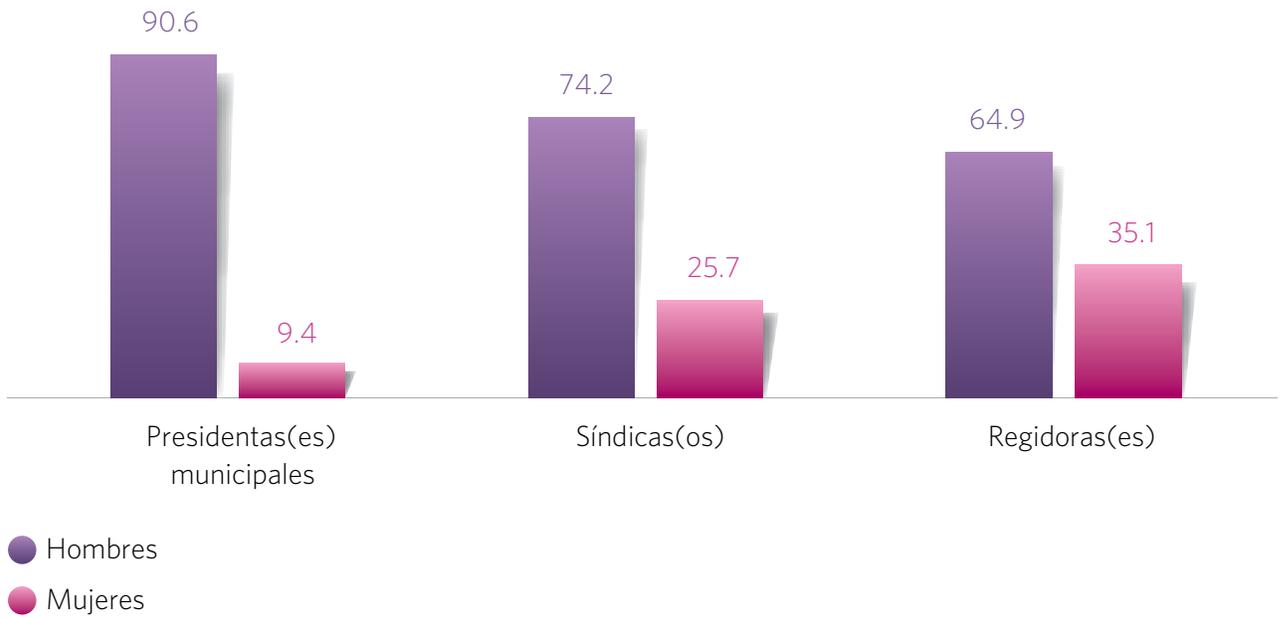
Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, Observatorio de Participación Política de las Mujeres en México (información actualizada al 3 de agosto de 2016).

Gráfica 4.4 Porcentaje de integrantes de los Congresos locales y gubernaturas, por género



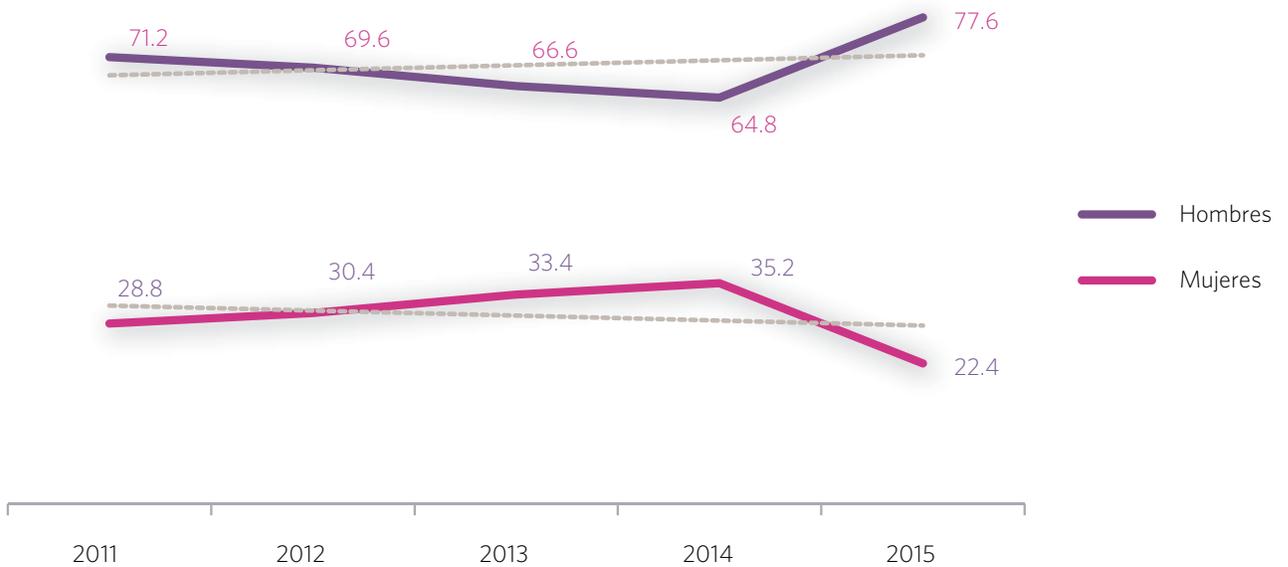
Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de las Mujeres, Sistema de indicadores de género: indicadores básicos de toma de decisiones. 2015 y 2016.

Gráfica 4.5 Porcentaje de integrantes de los ayuntamientos, por género



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal, México, INEGI, 2015.

Gráfica 4.6 Porcentaje de puestos directivos de la administración pública, por género

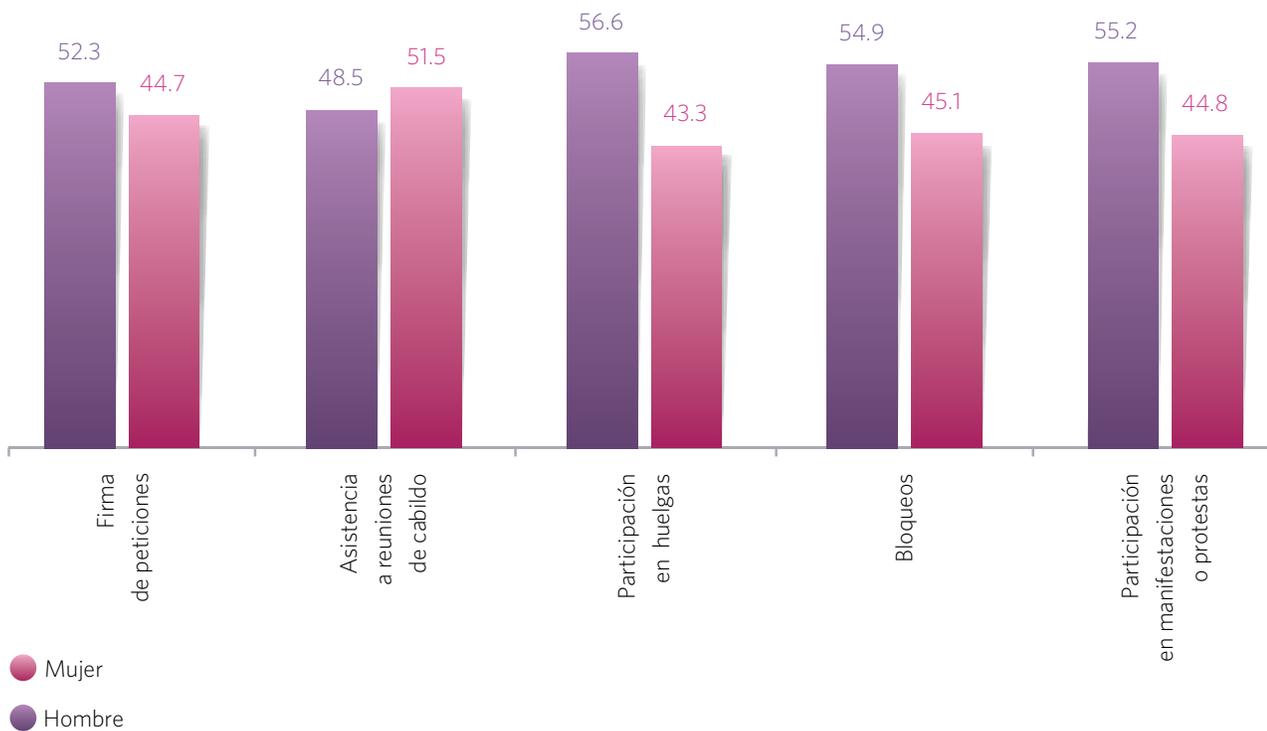


Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de las Mujeres, "Estadísticas de mujeres. Mujeres en puestos directivos de la administración pública", México, Gobierno de la República.

De acuerdo con datos del ine, el 1 de julio de 2012, más de 50 millones de mexicanos emitieron su voto para elegir al presidente de la República y renovar la Cámara de Diputados, cifra equivalente a 62.08% del padrón. Según datos del Instituto, la tasa de participación de los hombres fue de 57.78%, y la de mujeres, de 66.08%. En las elecciones de 2009, 47.35% de las mujeres participaron emitiendo su voto y 40.5% de los hombres.²⁰³

Con respecto a la participación política de las mujeres en actividades no electorales (gráfica 4.7), se aprecia que, en general, ellas intervienen menos que los hombres. Este resultado es contrario a las tasas de participación electoral donde son las mujeres quienes presentan mayores niveles de participación que los hombres. De acuerdo con el análisis del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la ENEC,²⁰⁴ la participación en actividades políticas no convencionales (que en general son las no electorales) se traduce en desigualdades políticas para quienes no tienen capacidad de movilización u organización, y en particular se hace énfasis en el caso de las mujeres, quienes votan más pero colaboran menos en actividades de participación política no electoral. De acuerdo con el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*,²⁰⁵ de las actividades de participación de tipo no electoral en que en mayor medida se observa a las mujeres es en la asistencia a las reuniones de cabildo, con 51.5%, ligeramente superior al que presentan los hombres, 48.5%. En el resto de las actividades, en general la cifra es menor para las mujeres.

Gráfica 4.7 Porcentaje de participantes en actividades de tipo no electoral, por género



Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, 2014, p. 76.

²⁰³ Instituto Federal Electoral, “Estudios Censales de Participación Ciudadana en las Elecciones Federales 2012 y 2009”, México, IFE.

²⁰⁴ Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la ENEC, “Análisis de Propuestas de Política Pública: La Educación Cívica desde el Instituto Nacional Electoral”, Instituto Nacional Electoral, septiembre de 2014.

²⁰⁵ Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

En lo relativo a la intervención de las mujeres en los diversos tipos de organizaciones de la sociedad, se aprecia que 49% de ellas no pertenecen, ni han pertenecido, a alguna de las organizaciones presentadas en el Informe país...,²⁰⁶ mientras que 41% de los hombres tiene esta condición. En el mismo estudio, 36% de los hombres mencionaron pertenecer a dos o más tipos de organización, mientras que de las mujeres, sólo 27%.

En sintonía con lo anterior, y de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2010,²⁰⁷ 22% de las mujeres pidieron permiso a su pareja para asistir a actividades comunitarias, mientras que 7.7% reportó injerencia de ésta en su decisión de voto. Así, se observa que la menor participación de las mujeres en actividades que implican organización social está relacionada con la influencia de su pareja, mientras que en el voto (en tanto actividad individual) presentan una mayor independencia.

4.2.2 LOS ROLES Y ESTEREOTIPOS DE GÉNERO PRESENTES EN EL ÁMBITO POLÍTICO

Un elemento que se puede apreciar, y que lo ejemplifica muy bien la Encuesta Nacional de Género, es la percepción de que en la política los hombres son más capaces que las mujeres. Se consultó a ambos géneros si consideraban que alguno tenía más facilidad o más habilidades para la política, y casi 50% de la población compartió tal afirmación (en parte o completamente). Si bien esta idea fue superior entre los hombres, cerca de 45% de las mujeres coincidió con ello.²⁰⁸

Otro aspecto que permite analizar dicho instrumento es la opinión de los participantes en el ejercicio del voto para diversos cargos de representación popular cuando una mujer es la candidata. Más de 50% de la población votaría por una mujer, pero, como se precisa, el porcentaje desciende conforme sube la jerarquía: 57.7% votaría más por una mujer para el cargo de presidenta municipal, y 53.6% para presidenta de la República. Es en la opinión de los hombres donde más clara se presenta la disminución de votación: 50.4% votaría por una mujer para presidenta municipal y 43.3% para presidenta de la República; mientras que 64.6% de las mujeres votaría por la primera, y 63.3% por la segunda.

Sin duda, un dato que evidencia los estereotipos que permean la política es el relacionado con la opinión de las y los mexicanos acerca de las mujeres que llegan a niveles altos de poder. Existe 32% de la población que piensa que las mujeres lograron un puesto de mayor jerarquía porque tuvieron relaciones con un varón, y es justo la población masculina la que más coincide con esta opinión: 34.3% de hombres frente a 30.6% de mujeres.

Otro dato que abona al análisis de los estereotipos de género presentes en el entorno político es el que arroja la Encuesta Mundial de Valores (vws, por sus siglas en inglés). En su última versión,²⁰⁹ se recabó la opinión de los mexicanos acerca de si consideraban que los hombres, en general, son mejores líderes políticos que las mujeres. Si bien 55% señaló estar en desacuerdo con dicha expresión, 23% se mantuvo de acuerdo en mayor o menor medida. Cabe señalar que son los hombres quienes más comparten esa postura.

Además de los estereotipos mencionados, existen aún claras asimetrías para el ejercicio real de los derechos político-electoral de las mujeres. Para evidenciar lo anterior, el INE reportó que en 2015 los candidatos de los diez partidos políticos con registro nacional recibieron 530

²⁰⁶ Religiosas, de padres de familia, deportivas, partidos políticos, sindicatos, estudiantiles, culturales, vecinales o de condóminos, de voluntariado o beneficencia, profesionales, ambientalistas, de protección de derechos humanos.

²⁰⁷ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resultados Generales de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México, Conapred, 2010.

²⁰⁸ Patricia Galeana y Patricia Vargas Becerra, "Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo", en *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 147-149.

²⁰⁹ World Values Survey 6 (2010-2014).

millones 993 mil 339 pesos, y las candidatas, 501 millones 680 mil 531 pesos, una diferencia importante de 30 millones.²¹⁰

Así también, de acuerdo con el monitoreo de espacios noticiosos en radio y televisión de las campañas electorales federales para diputaciones de 2014-2015 que realizó la Universidad Nacional Autónoma de México, en lo relativo a la cobertura noticiosa en términos de equidad de género se presentaron los siguientes resultados: del total de las piezas analizadas, 71.4% no incluyó especificación de género, 3.3% se dedicó tanto a hombres como mujeres, 17.3% se destinó a hombres, y sólo 7.8%, a candidatas; esto revela una exposición diferenciada entre candidatas y candidatos.²¹¹

4.2.3 ÁMBITO ECONÓMICO

Los últimos años se han caracterizado por el incremento de la inserción de las mujeres al mercado laboral. En 1970 sólo participaba 17.6% de éstas; en la actualidad, de 53 millones de personas consideradas como población económicamente activa, 38% son mujeres;²¹² sin embargo, se debe recalcar que dicha participación aún es baja en comparación con la de los hombres. Otro aspecto que se debe tomar en cuenta es el sector de la población no económicamente activa, en el cual las mujeres representan 73%. Esto se explica, en gran medida, porque este grupo se compone principalmente por personas que se dedican a los quehaceres del hogar, estudiantes, jubilados, personas con alguna discapacidad que les imposibilita trabajar, entre otras.

De acuerdo con el Informe sobre Trabajo Decente e Igualdad de Género de la Organización Mundial del Trabajo, México es uno de los países de América Latina con menor participación de las mujeres en el mercado laboral. En 2013, año del estudio, se tenía una participación de 43.4%, que junto con Chile (42.3) y Honduras (43.3), ubicaba a México por debajo de la media regional, de 50.4%. Por el contrario, países como Argentina y Bolivia se localizaban muy por arriba de la media, con 73.9% y 61.6%, respectivamente.²¹³

Otro elemento que se debe resaltar es el nivel de ingreso de las mujeres. Un análisis general arroja una importante desigualdad por género. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, en promedio las mujeres percibieron un menor ingreso (por hora trabajada) que los hombres en la gran mayoría de los sectores ocupacionales. Esta situación se acentúa aún más en los cargos de funcionarios y directivos de los sectores público, privado y social, donde las mujeres perciben, en promedio, 80.5, y los hombres, 98, diferencia de 17.5 pesos por hora trabajada.

Aunque en algunos sectores las mujeres tienen una presencia ligeramente superior, prevalece el elemento desigual. Esto se refiere a que, dentro de los mismos sectores, las mujeres obtienen un menor ingreso. Se deben considerar varios aspectos para explicar este fenómeno: aun cuando se ocupe el mismo puesto y se desempeñen las mismas funciones, las mujeres sufren discriminación y se les paga menos.

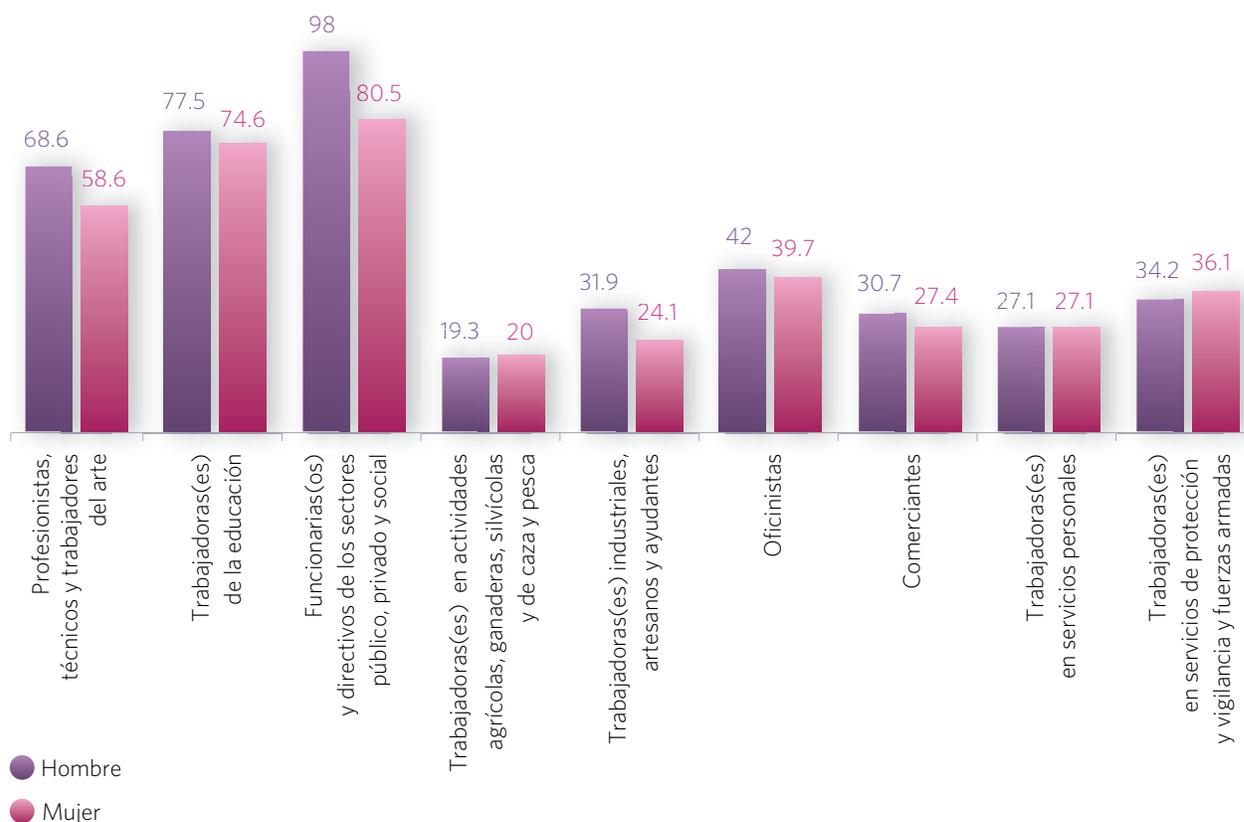
²¹⁰ Instituto Nacional Electoral, “Análisis de los ingresos y gastos de los recursos ejercidos en las candidaturas federales desde un enfoque de género”, documento elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE respecto al proceso electoral 2014-2015.

²¹¹ Universidad Nacional Autónoma de México, “Informe del monitoreo de espacios noticiosos en radio y televisión de las campañas electorales federales para diputaciones de 2014-2015”.

²¹² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), México, INEGI, 2016.

²¹³ Organización Internacional del Trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres, *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina*, Santiago, OIT / FAO / ONU Mujeres / PNUD, 2013.

Gráfica 4.8 Nivel de ingreso (en pesos por hora trabajada) por sector ocupacional, 2016²¹⁴



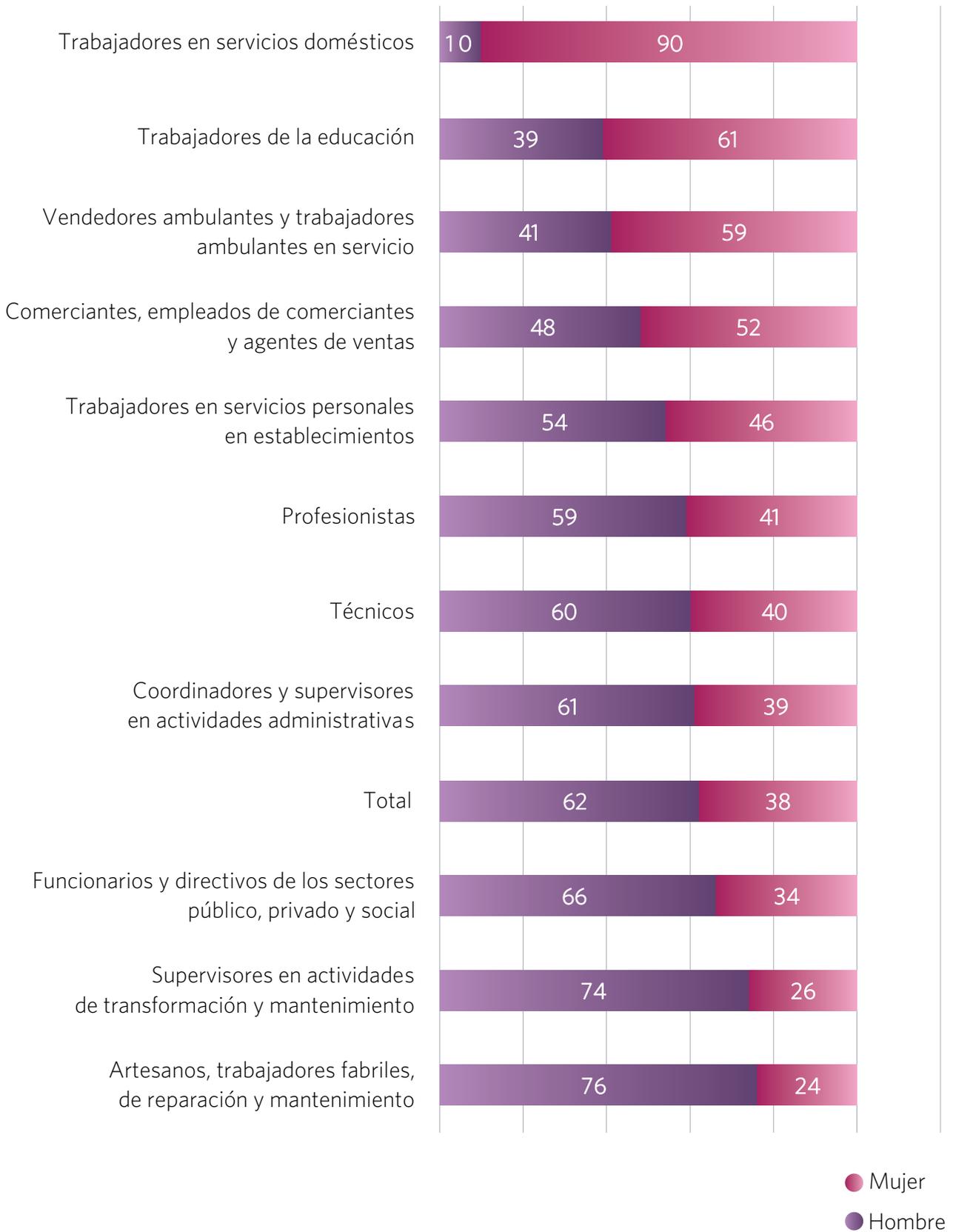
Como complemento, es interesante mencionar la percepción de los mexicanos en relación con el nivel salarial de hombres y mujeres. En los resultados de la Encuesta Nacional de Género 2015, se señaló que 40.5% de los hombres estuvieron de acuerdo (o en parte) en que es lógico que las mujeres ganen menos que los hombres, mientras que 28.9% de las mujeres comparten la misma opinión. Asimismo, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, cerca de 50% las mujeres entrevistadas señalaron que si ellas ganaran más que sus parejas, esto generaría problemas en la relación, mientras que sólo 37% de los hombres coincidió con esta afirmación.

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2016.

Un elemento más que es indispensable examinar es el llamado trabajo doméstico no remunerado o trabajo reproductivo, el cual se realiza principalmente en el ámbito privado u hogar, e incluye actividades como cuidado de los hijos, preparación de los alimentos, limpieza en general, provisión de combustible y agua, entre otras. Este trabajo lo realizan, en la gran mayoría de las ocasiones, las mujeres. Así lo señala la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2014, la cual arrojó que las mujeres dedican a este trabajo doméstico, en promedio, 29.8 horas semanales, mientras que los hombres, sólo 9.7 horas. En otro apartado, la encuesta presenta

²¹⁴ Para una mejor lectura de los sectores: profesionistas, técnicos y trabajadores del arte; trabajadoras(es) de la educación; funcionarias(os) y directivos de los sectores público, privado y social; trabajadoras(es) en actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y de caza y pesca; trabajadoras(es) industriales, artesanos y ayudantes; oficinistas; comerciantes; trabajadoras(es) en servicios personales; trabajadores(es) en servicios de protección y vigilancia y fuerzas armadas.

Gráfica 4.9 Composición por sexo de grupos de ocupación (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Estadísticas a Propósito del... Día Internacional del Trabajo (1 de Mayo)", México, INEGI, 2015.

cifras de las horas que dedican los hombres y las mujeres al cuidado de los integrantes de la familia, y, al igual que en el dato anterior, el tiempo de las mujeres es mayor: 28.8 horas, frente a las 12 que en promedio dedican los hombres.²¹⁵

Sin duda el trabajo no remunerado es indispensable en las dinámicas familiares y sociales, pero a la vez éste representa un reto. La OIT considera que se puede convertir en un obstáculo para el trabajo decente, ya que en general no es reconocido y recae en la mujer, lo que repercute seriamente en su capacidad para percibir ingresos remunerados, mejorar sus competencias y participar en el diálogo social. Un elemento que explica esta dinámica es que dichas actividades no son vistas como gratificantes o de valor. Se expone así, de acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores, que 39.9% de los mexicanos hombres y 39.7% de las mujeres no consideran que ser ama de casa sea gratificante, como sí lo es un trabajo remunerado. La desvalorización del trabajo doméstico se evidencia con estos elementos.

En la siguiente gráfica se muestran aquellos trabajos en su mayoría desempeñados por las mujeres, en contraste con los que realizan los hombres; 90% del trabajo doméstico lo hacen las mujeres y también, en su mayoría, forman parte de los trabajadores de la educación, vendedores ambulantes y prestadores ambulantes de servicios, así como de actividades administrativas.

En la gráfica se aprecia que en los puestos de funcionarios y directivos de los sectores público, privado y social, las mujeres sólo tienen una presencia de 34%. Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con Mónica Flores Barragán, presidenta de ManpowerGroup, sólo 5% de las empresas tienen a una mujer como directora general o directora ejecutiva.²¹⁶ Según el estudio de los 300 líderes más influyentes de México 2016,²¹⁷ sólo 24 mujeres están en esta lista, en la que destacan empresarias, periodistas, deportistas, entre otras. Según este estudio, sólo 8% de este grupo son mujeres y tienen una gran influencia en el país.

En relación con el puesto que ocupan, 41% de hombres dijo que ellos son mejores directores y sólo 28.5 opinó que las mujeres desempeñan mejor los puestos directivos; en el caso de las mujeres, 29.9% dijo que los hombres son mejores directores que las mujeres, y 38.6% señaló estar de acuerdo en que ellas son mejores directoras que ellos.²¹⁸ Lo mismo se constata en la Encuesta Mundial de Valores: se preguntó qué tan de acuerdo están con la afirmación de que los hombres son mejores ejecutivos de negocios que las mujeres; si bien esta opinión se ha ido diluyendo (de 74% de las personas que estaban en desacuerdo en la anterior edición de la encuesta, en la actual la cifra aumentó a 79%), aún se mantiene tal aseveración, y es precisamente entre la población masculina donde más se comparte.

4.2.4 LA VIOLENCIA COMO UN TEMA DE GÉNERO

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia define la violencia contra las mujeres como cualquier acto u omisión, con base en su género, que les cause daño físico o sufrimiento psicológico, e incluso la muerte, así como daño patrimonial, económico o sexual, tanto en el ámbito privado como en el público.

Existen estadísticas muy alarmantes acerca de las formas de violencia que padecen las mujeres, los espacios donde se desarrolla y el perfil de sus agresores. El Instituto Nacional de

²¹⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Nacional sobre uso del Tiempo, tabulados básicos, México, INEGI, 2014.

²¹⁶ María Ramírez, "Sólo 5% de altos puestos en México lo ocupan las mujeres", *Milenio*, sección Negocios, 5 de mayo de 2016.

²¹⁷ Líderes Mexicanos, "Análisis de los 300 líderes más influyentes de México", Líderes Mexicanos, 12 de julio de 2016.

²¹⁸ Patricia Galeana y Patricia Vargas Becerra, "Géneros asimétricos...", *op. cit.*, pp. 70-73.

las Mujeres, con base en la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2006 y 2011, arrojó los siguientes hallazgos:²¹⁹

- Un incremento de 43.2 a 47 en el porcentaje de mujeres que reportaron incidentes de agresión durante su relación (que tenían en el momento de la aplicación del instrumento o anteriormente). Este aumento se presenta en mayor medida en la violencia emocional, con un ligero decremento en la física. Dicha cifra evidencia que un porcentaje importante de mujeres fueron agredidas por sus propias parejas sentimentales.
- Un 23% expresó haber sufrido incidentes de agresión en los últimos 12 meses anteriores a la aplicación del instrumento. Esta cifra representa una disminución en relación con lo observado en 2006, que fue de 39%.
- Las mujeres también señalaron que fueron violentadas en el ámbito público: 23% dijo haber experimentado violencia laboral, escolar y comunitaria en los últimos 12 meses anteriores a la aplicación de la encuesta.
- De las mujeres de 30 a 39 años, 68 de cada 100 han enfrentado al menos un episodio de violencia o abuso; en Chihuahua llegó a 80%, y en el Estado de México, a 78%. Esto marca un perfil: en su mayoría son mujeres jóvenes las más violentadas.

Por lo anterior, es fundamental atender esta problemática no sólo desde el ámbito de la procuración de justicia (lo que, sin duda es inminente, urgente y necesario), sino que es indispensable replantear la manera en que hombres y mujeres se relacionan, con el objetivo de reconocer al otro como ser humano y hacer conciencia en la garantía del ejercicio pleno y real de los derechos humanos.

4.2.5 EL FENÓMENO DEL FEMINICIDIO

Al hablar de violencia contra las mujeres se debe señalar un tipo de violencia extrema: el feminicidio. Tipificado en 2012 en el Código Penal Federal, se señala que:

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; IV. Haya existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.²²⁰

Para mostrar de manera clara la problemática nacional, y de acuerdo con el Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidios, de 2000 a 2006 se hicieron 140 recomendaciones internacionales a México en lo referente a los derechos de las mujeres; de éstas, 63 se dirigieron a

²¹⁹ Instituto Nacional de las Mujeres, “Mujeres y hombres en México 2013. Violencia contra las mujeres”, documento en línea disponible en: <<http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/105.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

²²⁰ Código Penal Federal.

atender la situación que se presentaba en Ciudad Juárez sobre los feminicidios, y que en general se relacionaba con aspectos de procuración y administración de justicia.

Sobre este elemento, y de acuerdo con el documento “Una mirada al feminicidio en México”,²²¹ en los años 2009, 2010 y 2011 se presentaron cifras que obligaron a llevar la atención a Chihuahua en particular y a este problema en general: ocurrieron 204, 370 y 342 asesinatos de mujeres en estos años en dicho estado.

Asimismo, de acuerdo con estadísticas oficiales, en el periodo 2000-2014, se registraron 235 mil defunciones por homicidio, de las cuales 11.2% fueron de mujeres. Una cifra a la que se debe prestar atención es aquella que señala que, en promedio, durante 2013 y 2014 en México cada día fueron asesinadas siete mujeres.²²²

Por ello, la tipificación del feminicidio es en sí un avance importante para el reconocimiento de una situación por demás delicada: el asesinato de las mujeres por el solo hecho de ser mujeres.

Además de la tipificación del feminicidio, también se instrumentó la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, enfocada a la protección de sus derechos humanos, bajo los términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La Alerta se declara cuando en un territorio determinado existe una situación grave de violencia contra las mujeres.²²³

4.2.6 VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

En buena medida, este apartado se basa en la información contenida en el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres,²²⁴ en el que se señala que en este tema no existe un marco legal a nivel nacional que sirva de referente.²²⁵ Como un esfuerzo por atender esta problemática y hacerla visible, por iniciativa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en conjunto con el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría-DDHH), la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Femintra), se emitió el Protocolo mencionado.

En dicho instrumento se define la violencia política como “todas aquellas acciones y omisiones –incluida la tolerancia– que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público”.

²²¹ Observatorio Ciudadano Nacional de Feminicidios, “Una mirada al feminicidio en México”, enero de 2010 a junio de 2011, documento en línea disponible en: <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Informe_2010-2011_FINAL.pdf>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

²²² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, “Estadística a propósito del... Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre)”, 23 de noviembre de 2015, documento en línea disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

²²³ Conamiv, Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres.

²²⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, México, 2016, documento en línea disponible en: <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTIGyND/2016/protocolo-violencia-politica.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

²²⁵ Como se menciona en el documento, se han presentado iniciativas de reforma en materia de violencia política hacia las mujeres; son los casos de las senadoras Lucero Saldaña (el 13 de noviembre de 2012 y el 4 de noviembre de 2014), Angélica de la Peña Gómez, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Adriana Dávila Fernández y Martha Elena García Gómez (el 8 de abril de 2015), y de la diputada María Candelaria Ochoa Ávalos (el 29 de septiembre de 2015).

Este tipo de violencia parece incrementarse con la cada vez mayor presencia de las mujeres en el ámbito político. De acuerdo con información contenida en el Protocolo, en el desarrollo del proceso electoral 2014-2015, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales reportó un total de 38 casos, concentrados principalmente en ocho estados: Baja California, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Sonora y Tabasco.

Como se observa, es un tema que se está planteando de manera reciente, por lo que es necesario promulgar una legislación específica, generar estadísticas, capacitación y actualización, entre otras actividades necesarias para la atención de este problema.

De este modo, es indispensable que en la nueva Estrategia Nacional de Cultura Cívica se contemple el tema de la violencia política contra las mujeres, pues se trata de un elemento que limita su acceso al ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

4.3 Conclusiones

Aún persisten brechas de género en los espacios de toma de decisiones en el ámbito político y económico. Se ha evidenciado que en estos espacios permean y se reproducen estereotipos que influyen en la manera en que hombres y mujeres se relacionan.

En particular, este apartado ha sido útil para describir la representación de las mujeres en los diversos espacios del poder político; lo anterior, para saber si los valores y experiencias de vida de este sector están presentes en la toma de decisiones y si en la agenda pública se incluyen los temas que le atañen como sector.

Por supuesto que se han hecho avances significativos en el tema. Un ejemplo claro es la legislación político-electoral, donde se plasma el principio de paridad de género para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. A partir de su implementación se puede observar un incremento considerable de la presencia de mujeres en estos espacios. Sin duda este tipo de medidas acortan la brecha existente, pero no son suficientes. Como este principio no es obligatorio en otros ámbitos, se aprecia una diferencia en los poderes Ejecutivo y Legislativo: sólo 11.11% de los integrantes del gabinete son mujeres, y 18.2, ministras de la Suprema Corte de Justicia. En los otros órdenes de gobierno la situación es muy similar.

En el ámbito económico, las diferencias se presentan en el tipo de trabajo que desempeñan hombres y mujeres, los puestos que ocupan en cada área, el nivel salarial, entre otros indicadores. A pesar del incremento de las mujeres en el mercado laboral, las condiciones en las que ellas se desenvuelven no son las mismas que las de los hombres; influyen los estereotipos, las limitaciones y dificultades que les impone el rol que desempeñan en el espacio familiar.

De ahí que sea indispensable la implementación de medidas orientadas a eliminar prejuicios, evitar la discriminación y fomentar mayores espacios igualitarios de convivencia entre hombres y mujeres. La nueva Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) deberá ser, por tanto, ese instrumento que promueva un acceso al espacio público de las mujeres en igualdad de condiciones y oportunidades, al involucrar a los hombres en la construcción de una cultura cívica democrática. Si bien es necesario crear un espacio propicio en el que las mujeres participen, el espacio público es de hombres y mujeres, y ambos contribuyen y enriquecen sus perspectivas diversas.

5. Interculturalidad

Durante gran parte de su existencia como nación independiente, México impulsó un modelo de construcción nacional basado en la homogeneidad lingüística y cultural: una visión única y totalizadora de lo que simbólicamente es “lo mexicano”, así como una forma única de entender el desarrollo.²²⁶ Esta visión negó su realidad como país pluricultural en el que coexisten distintas culturas e identidades, las cuales —especialmente los pueblos originarios— se vieron sometidas a una relación caracterizada por la subordinación y la discriminación, la integración forzosa y la exclusión.²²⁷

Es claro que un proyecto de construcción de cultura cívica y ciudadanía democrática para nuestro país debe estar orientado por una visión que no sólo suponga el reconocimiento y respeto a la diversidad representada por las distintas culturas, sino que promueva —desde la igualdad de todas ellas— una mejor convivencia. Asumir la interculturalidad como un proyecto social implica, por una parte, desmontar las inequidades y asimetrías que históricamente se han construido, y por otra, desarrollar marcos de diálogo que conlleven a la valoración de la diversidad como fuente de riqueza social y cultural, así como al aprendizaje y conocimiento mutuos entre quienes somos y nos reconocemos como distintos.²²⁸

Este apartado pretende ser un breve diagnóstico de dos grupos de población históricamente excluidos: los pueblos indígenas y los migrantes. Ambos vistos como identidades culturales que, en un contexto de ejercicio deficitario de sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales, buscan reivindicar su identidad e insertarse —en condiciones de igualdad— al desarrollo nacional.

5.1 Los pueblos indígenas

México es una nación pluricultural sustentada en sus pueblos originarios; es decir, aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban el territorio nacional actual al comenzar la colonización europea, y los cuales conservan una serie de instituciones sociales, culturales, económicas y políticas que los identifica. Se les ha concebido como una minoría que los distingue de la mayoría mestiza de quienes integran la nación mexicana. Dicha visión ha posi-

²²⁶ Ana Laura Gallardo Gutiérrez, “Las escuelas multigrado frente la diversidad cultural, étnica y lingüística”, ponencia presentada en la Reunión Nacional Propuesta Educativa Multigrado. Fase extensiva. Mejorar la enseñanza y el aprendizaje, en la Ciudad de México, del 24 al 27 de agosto de 2004, disponible en: <file:///C:/Users/Ricardo/Downloads/escuelas-multigrado-diversidad.pdf>.

²²⁷ Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*, México, Secretaría de Educación Pública, 2007, p. 12, disponible en: <http://eib.sep.gob.mx/isbn/9685927073.pdf>, página consultada el 3 de agosto de 2015.

Asimismo, Armando Bartra y Gerardo Otero escriben: “La política de Estado de México del siglo XIX intentó exterminar a los indígenas, estadística o físicamente, para construir una homogénea nación-Estado blanca. En contraste, el Estado posrevolucionario del siglo XX se comprometió en una política concertada de integración, que asumió el abandono de culturas indígenas en favor de la adopción de la cultura dominante, mestiza”, en Sam Moyos y Paris Yeros (coords.), “Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia”, *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008, p. 410, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100713084250/18BarOt.pdf>, página consultada el 4 de agosto de 2015.

²²⁸ *Ibid.*, pp. 30-42.

cionado a estos grupos en una situación subordinada: ellos son los “distintos”, quienes no se han integrado plenamente a la nación y a la mayoría de la población considerada mexicana.²²⁹

Una consecuencia de esta visión es unificar a los indígenas en una sola categoría obviando un rasgo fundamental de estos pueblos: su pluralidad y diversidad. Lejos de ser un cuerpo homogéneo, existen alrededor de 67 etnias diferentes en todo el territorio nacional. Además, estas poblaciones presentan, en su interior, una pluralidad cultural, social, política y religiosa. El mundo indígena en México es complejo y diverso; con distintas historias, diversos tipos de relaciones con el mundo occidental y mestizo, y con diferentes proyectos de desarrollo.²³⁰

Por razones históricas, políticas y sociales, estos pueblos han padecido situaciones de explotación, exclusión y discriminación, lo que en gran medida ha determinado, como veremos más adelante, que se encuentren en niveles de desarrollo social y económico menores en comparación con el resto de la población mexicana.

5.1.1 DATOS POBLACIONALES GENERALES

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015,²³¹ existen 12 025 947 habitantes de origen indígena en el país, lo cual representa 10.1% de la población total (119 530 753). De ellos, 48.6% (5 879 468) son hombres, y 51.4% (6 146 479), mujeres.²³²

Como se observa en la gráfica 5.1, la mayoría de la población indígena es joven, tanto hombres como mujeres, pues está concentrada en los rangos de 10 a 24 años.

5.1.2 DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA

Las proporciones más altas de población indígena corresponden a los estados de Yucatán, Oaxaca, Chiapas y Quintana Roo, donde representan entre la mitad y la tercera parte de sus respectivas poblaciones. También destacan los estados de Campeche, Hidalgo, Guerrero, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, en donde el porcentaje de la población indígena se ubica por encima del promedio nacional (10%). Si bien en todo el país se registra población indígena, en cuatro entidades (Aguascalientes, Guanajuato, Zacatecas y Coahuila) ésta se encuentra por debajo de 1% de la población total.²³³

²²⁹ Fernando Navarrete Linares, *Los pueblos indígenas del México contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, p. 8, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf>, página consultada el 3 de agosto de 2015.

²³⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018*, México, CDI, 2014, p. 14, disponible en: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>>, página consultada el 4 de agosto de 2015.

²³¹ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Fichas de Información básica de la población indígena 2015*, México, CDI, 2016, p. 6, disponible en: <<http://www.cdi.gob.mx/indicadores2015/#/0>>, página consultada el 4 de agosto de 2015.

²³² Es importante mencionar que se optó por utilizar los datos proporcionados por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, derivados de su metodología para la cuantificación de la población indígena: “Esta metodología [...] tiene como base la identificación del hogar indígena, el cual se define como aquel donde el jefe(a) del hogar, su cónyuge o algunos de los ascendentes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declararon ser hablantes de una lengua indígena. Todos los integrantes de este hogar se contabilizan como población indígena aun cuando hayan manifestado no hablar lengua indígena. A este volumen de población se adicionan aquellas personas que declararon hablar alguna lengua indígena y que no forman parte de estos hogares”, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Fichas de información...*, op. cit., p. 4. Por otra parte, sólo se toman en cuenta los datos de población de “Hogares indígenas” y se excluyó aquellos denominados “Indígenas por autoadscripción”.

²³³ *Ibid.*, p.11

Gráfica 5.1 Estructura por rangos de edad y sexo de la población indígena (hogares indígenas)



Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2016, p. 10.

Tabla 5.1 Entidades con porcentaje de población indígena por encima del promedio nacional

ENTIDAD	PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA
Yucatán	50.18
Oaxaca	43.72
Chiapas	32.70
Quintana Roo	32.52
Campeche	22.15
Hidalgo	21.20
Guerrero	19.29
Puebla	17.75
San Luis Potosí	13.63
Veracruz	13.58

Fuente: Alejandro Natal y Manuel Lara, "El reto de la construcción de opinión pública", en Alejandro Natal y Oniel Díaz (coords.), *Observatorios Ciudadanos. Nuevas formas de participación de la sociedad*, México, UAM, Lerma-Gernika, 2014, pp. 112.

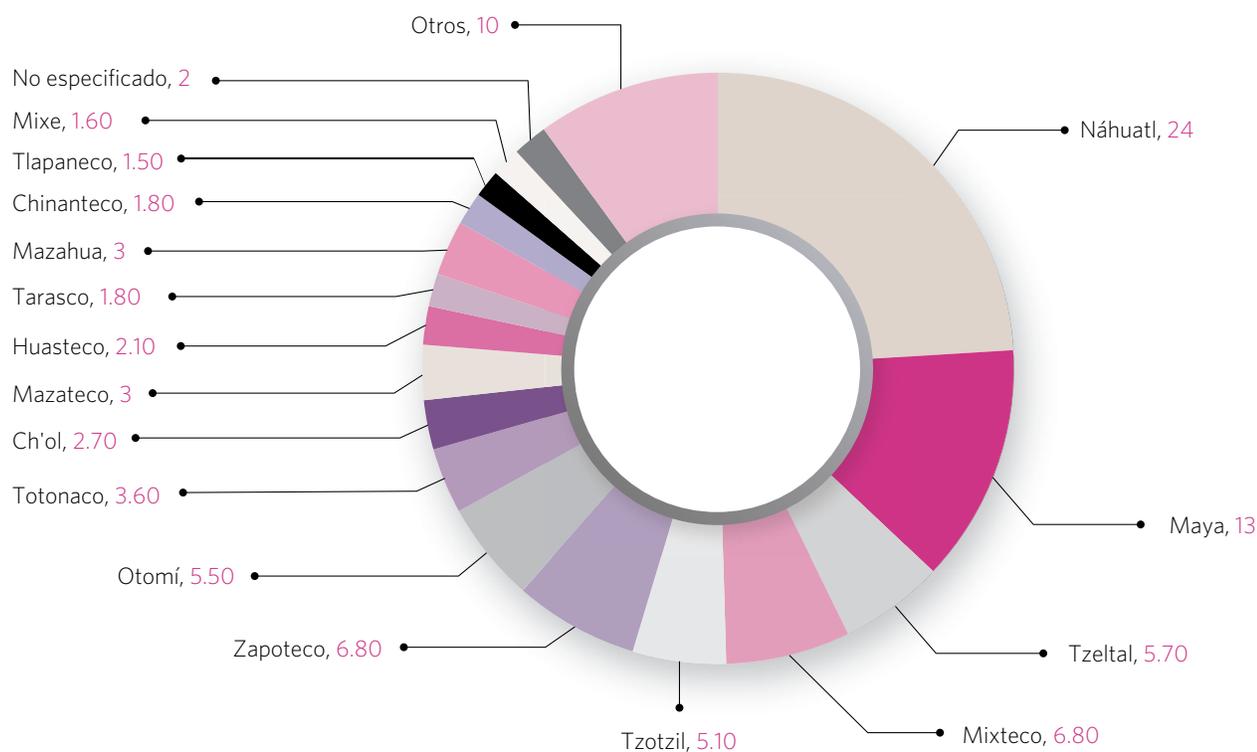
En México, de un total de 2 457 municipios, 623 de éstos son indígenas; es decir, 40% o más de su población pertenece a algunos de los pueblos originarios del país. A ellos se agregan 251 municipios cuya presencia indígena es menor de 40%, pero con al menos 5 000 habitantes indígenas. La mayoría de los municipios indígenas se concentran en los estados de Oaxaca, Yucatán, Puebla, Chiapas, Veracruz, Guerrero e Hidalgo.

Respecto a su distribución por tamaño de localidad, la población indígena reside principalmente en localidades con menos de 2 500 habitantes, en las cuales viven 61 de cada 100 indígenas. En cambio, sólo 20 viven en localidades de 2 500 a 14 999 habitantes, y 19 en localidades de 15 000 y más habitantes. De acuerdo con el INEGI, esta situación puede explicarse por la presencia originaria de población indígena en las ciudades y la migración de indígenas de localidades pequeñas a otras de mayor tamaño.²³⁴

5.1.3 LA DIVERSIDAD DE PUEBLOS INDÍGENAS

El pueblo náhuatl es el de mayor peso demográfico entre los indígenas del país, ya que está conformado por 2 886 105 personas, que representan 24% de la población originaria de México. Quienes les siguen en mayor importancia demográfica son los mayas, con 13.7%; mixtecos, con 6.8%; zapotecos, con 6.8%; tzeltales, con 5.7%; otomíes, con 5.5%; tzotziles, con 5.1%; totonacos, con 3.6%; mazahuas, con 3%; mazatecos, con 3%; chóles, con 2.7%, y huastecos, con 2.1%.

Gráfica 5.2 Principales pueblos indígenas de México (porcentaje)



Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2016.

²³⁴ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos*, México, INEGI, 2015, p. 61, disponible en línea en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078966>>, página consultada el 5 de agosto de 2015.

La información sistematizada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas (CDI) contabiliza 67 pueblos indígenas (más una categoría de “otras lenguas de América”), de los cuales 48 tienen menos de 80 000 individuos y representan cada uno menos de 0.6% de la población indígena.

5.1.4 POBLACIÓN INDÍGENA: ACCESO A DERECHOS

La integración —en un marco de interculturalidad— de los pueblos indígenas al desarrollo implica no sólo su reconocimiento jurídico o discursivo, sino la existencia efectiva de condiciones que les garanticen el acceso equitativo al conjunto de derechos que establecen las leyes para todos los habitantes del país. En esta sección se presentan una serie de datos que muestran una radiografía del estado actual de las condiciones de bienestar mínimo de esta población, así como el avance en el cumplimiento de sus demandas históricas de reconocimiento y autonomía.

Educación

Se considera que un total de 1 460 294 indígenas de 15 años o más son analfabetas. Esto quiere decir que del total de la población analfabeta del país (4 749 057), casi una tercera parte (30.7%) son indígenas, lo que a su vez representa 17.8% de la población indígena de este grupo etario.²³⁵

La población indígena presenta los niveles de escolaridad más bajos que el resto de los habitantes en todos los rangos de edad.²³⁶ Aunque entre la población más joven, de 15 a 24 años, esta brecha se ha ido cerrando.

Por otra parte, la tasa de inasistencia escolar ha sido claramente superior en la población indígena en los rangos de edad comprendidos entre los 3 a 24 años. Esta diferencia se va incrementando conforme avanza el nivel de escolaridad.²³⁷

De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en México existen 11 956 escuelas indígenas y comunitarias indígenas de nivel preescolar y 11 619 de primaria, las cuales atienden a 426 691 y 866 325 alumnos, respectivamente. Sin embargo, según esta misma institución,

el sistema educativo aún no puede garantizar que los docentes de escuelas indígenas hablen la lengua materna de los niños que atienden. De acuerdo con la estadística educativa, al inicio del ciclo 2012-2013, en 9.3% y 7.3% de las escuelas preescolares y primarias indígenas los docentes no hablan la lengua de la comunidad. El problema se agrava en entidades como Chiapas, donde 19.9% de las escuelas de preescolar y 12.9% de las escuelas primarias no tienen profesores que hablen la lengua de origen de la comunidad.²³⁸

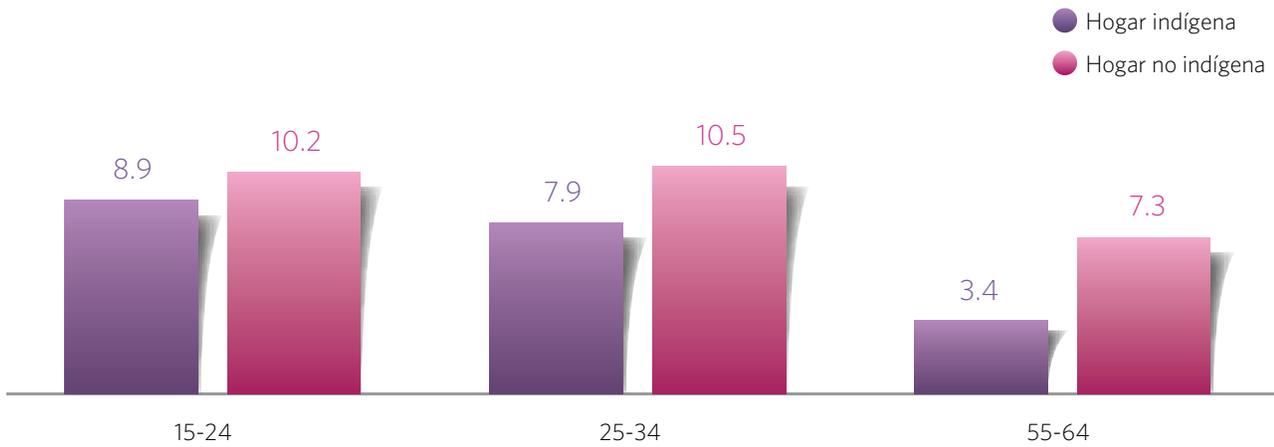
²³⁵ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Fichas de información...*, op. cit., p. 6.

²³⁶ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *¿En qué medida el sistema educativo cubre la necesidad social de educación?*, México, 2012, p. iv, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/tei/file//usr/local/tei/repositorio/contenido/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS04/2013_CS04_a.pdf?index=main>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

²³⁷ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *CS03 Anexo ¿Cuál es la asistencia de la población infantil y juvenil a la educación básica y media superior?*, México, INEE, 2012, p. iv, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/tei/file//usr/local/tei/repositorio/contenido/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS03/2013_CS03_cA.pdf?index=main>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

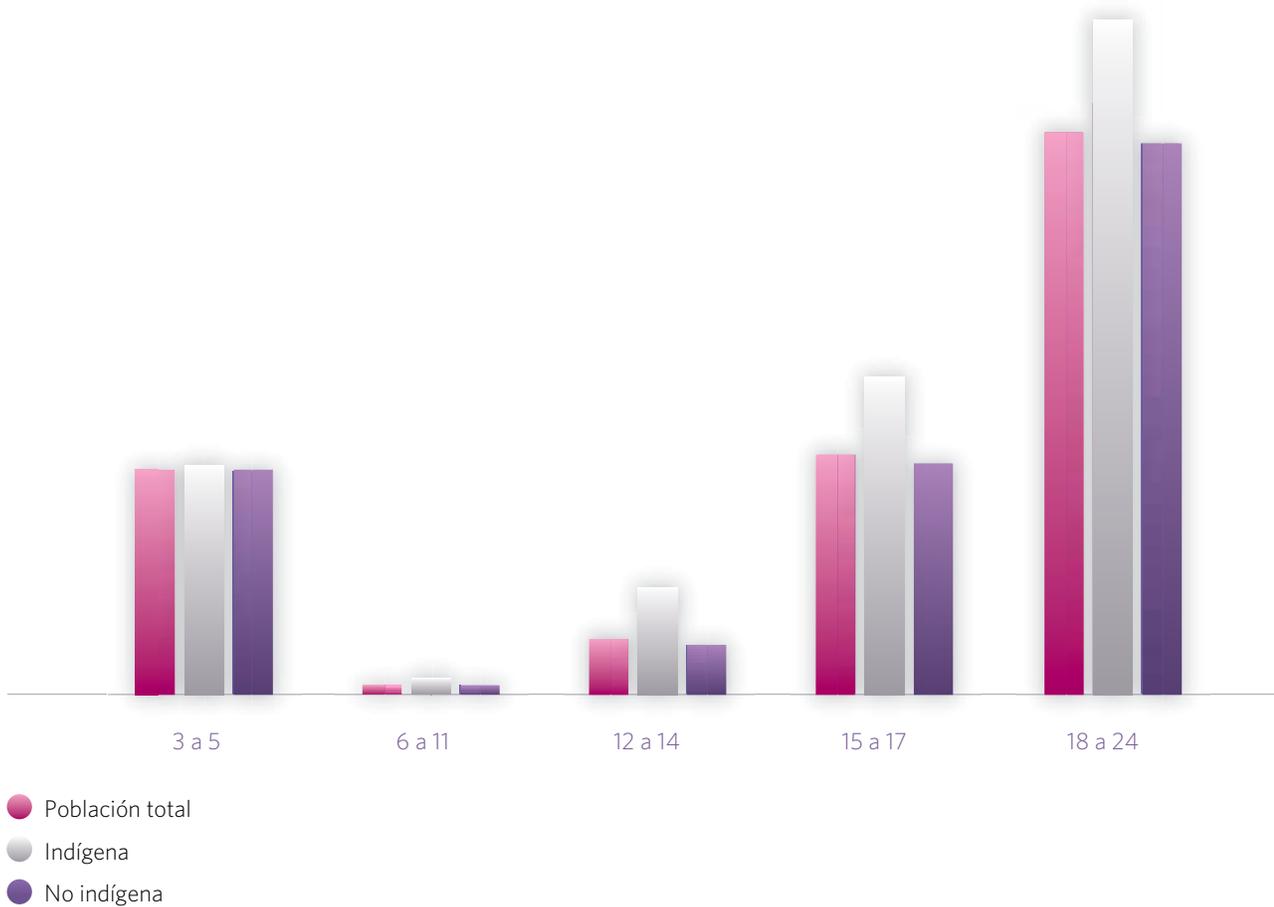
²³⁸ Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *Breve panorama educativo de la población indígena*, México, INEE, 2013, p. 4, disponible en: <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/101/P3B101.pdf>>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

Gráfica 5.3 Escolaridad media de la población según tipo de hogar, información de 2012 (promedio de años)



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, *¿En qué medida el sistema educativo...?*

Gráfica 5.4 Escolaridad media de la población según tipo de hogar, información de 2012 (promedio de años)



Fuente: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, CS03 Anexo *¿Cuál es la asistencia de la población infantil...?*

A lo anterior hay que agregar que muchos niños y niñas de hogares indígenas asisten a escuelas generales, en las cuales no se les brinda educación en su lengua materna.

Por otra parte, casi todas las escuelas indígenas están ubicadas en zonas de alta marginación, por lo que tienen importantes carencias de recursos humanos y materiales adecuados. Por ejemplo, sólo 30% de las escuelas primarias indígenas cuentan con al menos una computadora con acceso a internet para uso educativo, mientras que las escuelas generales que cuentan con este equipo representan 59% del total.²³⁹

Además de las desigualdades objetivas y materiales, se suman factores de índole cultural que dificultan la plena integración de niños y jóvenes indígenas al espacio escolar y, en última instancia, los excluye. Así, en el sistema educativo prevalecen prácticas discriminatorias en las escuelas, estigmas, castigos y maltratos, así como enfoques pedagógicos y métodos de enseñanza que resultan inapropiados para la realidad sociocultural y lingüística de esta población. Asimismo, factores como la poca valoración que algunos padres de familias indígenas tienen hacia la educación, sobre todo a niveles superiores, y los comportamientos hostiles de los compañeros inciden de manera importante en la deserción escolar de esta población.²⁴⁰

Por otra parte, un estudio realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social acerca de jóvenes indígenas concluye que si bien éstos perciben la importancia de asistir a la escuela para su formación académica y futuro profesional, al mismo tiempo ésta resulta un espacio ajeno y distante en su vida, el cual no cumple con su papel socializador, de interacción entre pares y con adultos, formador de identidades, moldeador de comportamientos, estructurador de la vida cotidiana, entre otros; un espacio “que no marca el destino ni los proyectos de vida” de este sector.²⁴¹

Acceso a bienes y servicios

La población indígena tiene menor acceso a servicios básicos y bienes materiales que el promedio de la población del país.

De acuerdo con las estimaciones de pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) de 2012, el porcentaje de población hablante de lengua indígena en condiciones de pobreza era mucho mayor que la población que no habla alguna de estas lenguas (76.8 frente a 43%), y el de la población indígena en pobreza extrema era casi cinco veces mayor (38 frente a 7.9%). De acuerdo con sus estimados, la mitad de la población hablante de lengua indígena tenía ingresos inferiores al costo de la canasta básica alimentaria, en contraste con 17.9% de la población no hablante en la misma condición.²⁴²

²³⁹ *Idem.*

²⁴⁰ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Buenas prácticas sobre educación indígena*, México, UNICEF (Colección Buenas Prácticas), 2014, pp. 15-16, disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/BP_Educacion_Indigena.pdf>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

²⁴¹ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, *Voces de jóvenes indígenas. Adolescencias, etnicidades y ciudadanías en México*, México, UNICEF-CIESAS, 2011, p. 191, disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Voces_de_los_jovenes_indigenas.pdf>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

²⁴² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *La pobreza en la población indígena de México 2012*, México, Coneval, 2014, pp. 12-13, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

Tabla 5.2 Factores que inciden en la deserción escolar de la población indígena, por nivel educativo

NIVEL EDUCATIVO	FACTORES
Preescolar	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de actas de nacimiento Falta de recursos económicos para solventar los gastos escolares Poca valoración de los padres por la educación preescolar Apatía por realizar los trámites correspondientes para la inscripción de niñas y niños
Primaria	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de actas de nacimiento Falta de recursos económicos para solventar los gastos escolares Problemas familiares Comportamientos hostiles de los compañeros
Secundaria	<ul style="list-style-type: none"> Falta de recursos económicos Desmotivación de las y los adolescentes para continuar con sus estudios Problemas de salud Poca valoración de los padres hacia la escuela, lo cual deriva en falta de apoyos y estímulos para continuar Comportamientos hostiles de los compañeros Problemas familiares
Media superior	<ul style="list-style-type: none"> Desmotivación de las y los adolescentes para continuar con sus estudios Problemas de salud Los padres declararon que la educación media superior no es importante Comportamientos hostiles de los compañeros Problemas familiares

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Buenas prácticas sobre educación indígena...*

Además, existen comportamientos de índole cultural que se convierten en factores que condicionan el acceso a bienes y servicios. Por ejemplo, en el sector salud se han hecho múltiples señalamientos respecto del trato indiferente, deshumanizado, despersonalizado y discriminatorio que recibe la población indígena cuando acude a solicitar atención médica. A los pacientes y sus familiares no se les escucha ni se toman en cuenta sus opiniones con respecto a lo que esperan de los servicios médicos. De igual forma, es común que reciban maltrato y regaños ante sus creencias y prácticas acerca de la salud y la enfermedad. Muchos profesionales de la salud desconocen y menosprecian la cosmovisión indígena y el uso de la medicina tradicional.²⁴³

²⁴³ José Alejandro Almaguer González *et al.*, *Interculturalidad en salud. Experiencias y aportes para el fortalecimiento de los servicios de salud*, Biblioteca Mexicana del Conocimiento, México, Secretaría de Salud, 2014, pp. 22-24, disponible en: <<http://www.dgplades.salud.gob.mx/Contenidos/Documentos/MedicinaTradicional/InterculturalidadSalud.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

Tabla 5.3 Disponibilidad de servicios en vivienda y bienes electrodomésticos. Comparativo entre la población nacional y la población indígena (porcentaje)

SERVICIO O BIEN	DISPONIBILIDAD POBLACIÓN NACIONAL	DISPONIBILIDAD POBLACIÓN INDÍGENA
Viviendas con agua entubada	94.5	85.1
Viviendas con drenaje	93.1	73.1
Viviendas con electricidad	98.6	95.6
Viviendas con piso de tierra	3.5	13.9
Viviendas con radio	73.1	56.4
Viviendas con televisión	92.9	72.7
Viviendas con refrigerador	85.1	53.6
Viviendas con teléfono	36.9	12.9
Viviendas con lavadora	69.5	32
Viviendas con computadora	32.6	11.2

DERECHOS INDÍGENAS Y ACCESO A LA JUSTICIA

En relación con el reconocimiento a los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas (leyes, instituciones y autoridades), es indudable que se han realizado avances importantes dirigidos a potenciar la justicia indígena y legitimarla ante el Estado y sus instituciones. La reforma constitucional de 2001 reconoce el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Entre otros derechos, destacan el de elegir a sus autoridades mediante sus procedimientos y prácticas tradicionales, a decidir sobre su forma de convivencia y organización internas y aplicar su normativa para resolver conflictos dentro de su comunidad.

Veinte entidades han armonizado sus respectivas constituciones a fin de reconocer los derechos de los pueblos y comunidades indígenas:²⁴⁴ San Luis Potosí, Tabasco (2003), Durango (2000 y 2004), Jalisco (2004), Puebla (2004), Morelos (2005), Campeche (1996 y 2005), Veracruz (2000 y 2006), Querétaro (1991 y 2007), Yucatán (2007), Oaxaca (1998), Tlaxcala (2008), Sonora (2010), Colima (2009), Nayarit (2010), Quintana Roo (2010), Hidalgo (2011), Chiapas (2011), Michoacán (2012) y Nuevo León (2013).²⁴⁵

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Fichas de información...*, con base en datos de la Encuesta Intercensal 2015.

²⁴⁴ Datos al año 2014.

²⁴⁵ Jaime Bailón, "Los derechos humanos de los pueblos indígenas: leyes, recursos y algunas resoluciones a la luz de las Reformas Constitucionales de 2011", documento interno, México, INE, p. 43.

Asimismo, 23 entidades cuentan con leyes reglamentarias en materia de cuestiones indígenas: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Tabasco, Veracruz y Yucatán.²⁴⁶

En la práctica sobre el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas predomina una visión de hegemonía jurídica del Estado nacional, el cual subordina los sistemas normativos indígenas a las jurisdicciones nacionales y estatales, limitando en los hechos la autonomía jurídica de las comunidades.²⁴⁷ Entre las limitaciones señaladas al artículo 2 constitucional se encuentran:

- Se niega a los pueblos y comunidades indígenas personalidad jurídica, y a las comunidades indígenas sólo se les considerará como entidades de interés público.
- Se delega a las legislaturas locales la facultad para reconocer cuáles son los pueblos y comunidades indígenas que los integran, así como la especificación de la libre determinación y autonomía, y la normativa para que se considere a las comunidades indígenas como entidades de interés público.
- Se deja fuera el asunto de los territorios y el del uso colectivo de sus tierras.²⁴⁸

Por otra parte, la práctica de la justicia en las regiones indígenas continúa caracterizándose por la impunidad, la discriminación y la indefensión legal de sus pobladores, como consecuencia de la escasa preparación y comprensión de los funcionarios acerca de la exigencia constitucional del reconocimiento de las diferencias culturales cuando se trata de impartir justicia entre los indígenas.²⁴⁹

En relación con el acceso a la justicia, la propia Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas reconoce:

La población indígena enfrenta serios obstáculos para acceder a la jurisdicción del Estado. Existen prácticas de exclusión y discriminación en los ámbitos de la justicia penal, agraria, laboral, civil y mercantil, entre otros. Es común que los indígenas que acuden a demandar la justicia del Estado no conozcan sus derechos, normas y procedimientos y vean desestimadas sus denuncias o demandas por la incapacidad de expresarse correctamente, comparezcan, sean interrogados, o notificados por autoridades administrativas o jurisdiccionales sin el auxilio de traductores o intérpretes, o bien, cuenten con traductores habilitados por el juzgador pero sin conocimientos jurídicos, entre otros factores [...] En general, las instituciones encargadas de procurar, impartir y administrar justicia no cuentan con las capacidades institucionales necesarias para hacer efectivos los derechos de la población indígena. Ninguna instancia pública tiene la atribución legal expresa ni las capacidades institucionales para garantizar a los indígenas el ejercicio de su derecho a contar con traductor o intérprete en todas las etapas procesales de los juicios o procedimientos en que ellos sean parte.²⁵⁰

²⁴⁶ *Ibid.*, p. 62.

²⁴⁷ María Teresa Sierra, "Derecho indígena y acceso a la justicia en México: perspectivas desde la interlegalidad", en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, vol. 41, enero-junio de 2005, pp. 297-312, disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08062-11.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

²⁴⁸ Bailón, *op. cit.*, pp. 13-14.

²⁴⁹ Sierra, *op. cit.*, pp. 298-301.

²⁵⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Programa Especial de los Pueblos...*, *op. cit.*, pp. 25-26.

Los derechos políticos de los pueblos indígenas

Después de décadas de ser negadas e ignoradas por el Estado mexicano, a partir de la década de 1990, como resultado de las movilizaciones indígenas y de los compromisos adquiridos por nuestro país con los organismos internacionales, se inició el proceso de reconocimiento legal de las prácticas comunitarias y los sistemas normativos de gobierno que tradicionalmente han regulado la vida interna de las comunidades indígenas.²⁵¹ Por medio de estas normas, que son parte de la identidad de las comunidades, los grupos indígenas designan a sus autoridades comunitarias.²⁵²

El derecho electoral indígena —las normas y los procedimientos electorales utilizados por las comunidades— es un elemento sumamente importante para la autoafirmación y reconocimiento a la autonomía de las mismas, y el cual forma parte fundamental de sus sistemas de organización político-social.²⁵³

Sin embargo, como vimos en el apartado anterior, el proceso de armonización de las constituciones y leyes de los estados con las disposiciones federales ha sido lento, y en muchos casos esto no ha significado realmente el reconocimiento de los sistemas normativos indígenas.²⁵⁴

Oaxaca es la única entidad federativa donde el Derecho Electoral Indígena se reconoce expresamente en la constitución y las leyes electorales del estado al referirse a los gobiernos municipales. Actualmente, y a partir del caso Cherán, también hay una breve mención a dichos ordenamientos jurídicos en el código electoral local de Michoacán. En las otras entidades federativas, generalmente la aplicación del Derecho Electoral Indígena se da en el nivel comunitario, lo que comúnmente no corresponde a la categoría administrativa del municipio, y no hay un reconocimiento expreso a dichos sistemas electorales o las normas que los rigen. Incluso, hay casos importantes donde hay muy poca relación con la figura del municipio, como el caso del pueblo Yoeme, y el Derecho Electoral Indígena se aplica dentro del territorio de la referida tribu con base en la territorialidad propia, sin mención alguna en las leyes locales vigentes.²⁵⁵

Además, existe una serie de factores que obstaculizan hacer compatibles los sistemas normativos indígenas con la elección de distintos ámbitos de autoridad constitucionalmente reconocidos:

Entre estas dificultades se encuentra el hecho de que no toda la población indígena del país habita en sus comunidades originales, fundamentalmente como consecuencia de los flujos migratorios a los que ha tenido que enfrentarse. Por otra parte, la comunidad y el municipio no coinciden geográficamente y en ocasiones pueden existir diferencias entre comunidades del mismo municipio en cuanto a su composición étnica, sus prácticas religiosas y su organización política. Además, dada la estructura del pacto federal, en México rigen distintos ordenamientos jurídicos para cada estado de

²⁵¹ Martha Singer Sochet, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serie Temas Selectos de Justicia Electoral, núm. 38, 2013, p. 16, disponible en: <http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/38_justicia.pdf>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

²⁵² *Ibid.*, p. 17.

²⁵³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral indígena*, México, 2014, disponible en: <<http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Gu%C3%ADa%20de%20actuaci%C3%B3n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20Derecho%20Electoral%20Ind%C3%ADgena.pdf>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

²⁵⁴ Martha Singer Sochet, *Avances y pendientes de la representación política indígena en México*, disponible en línea: <http://pac.ife.org.mx/democracia_intercultural/docs/Articulo_Singer.pdf>, página consultada el 21 de agosto de 2016.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 43.

la Federación, lo que da lugar a distintas maneras en que se ha hecho efectivo —o aún no— el todavía incipiente reconocimiento de los derechos indígenas.²⁵⁶

Además, en muchos casos la división política de los estados de la Federación fragmenta de manera artificial las comunidades indígenas, quedando muchas de ellas en minorías dentro de las delimitaciones municipales, lo que dificulta la traducción de su participación en representación política.²⁵⁷

Si bien el tema de la representación de los pueblos indígenas en el Congreso de la Unión no es nuevo, sí lo es el enfoque multiculturalista desde el cual se está promoviendo actualmente.²⁵⁸ Al respecto se han realizado avances notables, como el hecho de que, a partir de los años 2003-2004, el Instituto Federal Electoral integró, por primera vez, criterios étnico-lingüísticos en la nueva delimitación de los 300 distritos uninominales, lo que en sí mismo propició un incremento de los legisladores de origen indígena en el Congreso de la Unión.²⁵⁹ A partir de ese momento, la distribución territorial de las comunidades indígenas se ha establecido como un criterio para la conformación de los distritos electorales. La última expresión de esta política es el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el 26 de febrero de 2016. Este documento establece los procedimientos para que las autoridades administrativas electorales consulten

a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas, definidas con ese carácter de acuerdo con la información más actualizada de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y otras instancias especializadas, para que emitan su opinión sobre la forma como podrían quedar agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades dentro de los Distritos Electorales generados por la autoridad electoral, así como consultarles acerca de una propuesta inicial de cabeceras distritales.²⁶⁰

Si bien medidas como ésta, así como el interés de los actores públicos —al menos discursivamente— en apoyar la representación de los pueblos indígenas aumentó en términos de número de legisladores indígenas,²⁶¹ lo cierto es que esta representación descriptiva no se ha traducido en una representación de mejor calidad, más justa, legítima y efectiva de los intereses de esa minoría.

El verdadero problema no consiste en incrementar el número de legisladores indígenas, sino en incentivar la elección de representantes democráticos dotados de legitimidad y de la capacidad de incidir efectivamente en la agenda legislativa, en la formulación y control de las políticas públicas.²⁶²

Otro problema para lograr una representación efectiva de las comunidades indígenas en los órganos legislativos reside en la diversidad, pluralidad y fragmentación extrema de estas comunidades, particularmente en su dimensión política y organizativa. De ahí que los efectos de la discriminación positiva hayan sido limitados.²⁶³

²⁵⁶ Martha Singer Sochet, *Justicia electoral. México...*, *op. cit.*, p. 18.

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ Willibald Sonnleitner, *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, México, TEPJF, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, 2013, p. 18.

²⁵⁹ *Ibid.*, p. 30.

²⁶⁰ Instituto Nacional Electoral, Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en Materia de Distritación Electoral, INE, México, 2016, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-GacetasElectorales_INE/2016/Gaceta-011/PDF5.pdf>, página consultada el 17 de septiembre de 2016.

²⁶¹ De acuerdo con el trabajo de Sonnleitner, el cual abarca las elecciones federales de 2003 a 2009.

²⁶² *Ibid.*, p. 94.

²⁶³ *Ibid.*, p. 95.

5.1.5 PERCEPCIONES ACERCA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un factor relevante que puede dificultar o facilitar el diálogo intercultural con los pueblos originarios, su eventual reconocimiento y la instrumentación de los cambios estructurales necesarios para su integración y el acceso pleno a sus derechos lo constituyen los conocimientos y las percepciones que la población en su conjunto —especialmente quienes no son indígenas— tienen sobre estos pueblos, sus condiciones y sus demandas. En esta sección se presentan —de manera selectiva— algunos datos que pueden servir de referencia sobre este punto.

Conocimiento de los indígenas y estereotipos

De acuerdo con la investigación *Ser indígena en México. Raíces y derechos. Encuesta Nacional de Indígenas*, llevada a cabo por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), las personas suelen asociar la identidad indígena con el origen de los padres (ambos), la lengua y la pertenencia a una comunidad originaria.²⁶⁴

Tabla 5.4 Percepciones acerca de la identidad indígena (porcentaje)

¿CUÁLES DE LAS SIGUIENTES PERSONAS DIRÍA USTED QUE SON INDÍGENAS?	SÍ	NO	NS	NC
Si una persona habla la lengua indígena, ¿es indígena o no es indígena?	69.3	27.3	2.5	1.0
Si el papá es indígena y la mamá no, ¿es indígena o no es indígena?	58.8	34.2	6.4	.7
Si la mamá es indígena y el papá no, ¿es indígena o no es indígena?	58.2	33.8	7.1	.9
Si los papás son indígenas, y el hijo no habla la lengua de los padres, ¿es indígena o no es indígena?	70.7	23.5	4.9	.9
Si nació en una comunidad indígena y habla la lengua, ¿es indígena o no es indígena?	82.2	14.5	2.8	.5
Si nació en una comunidad indígena y no habla la lengua, ¿es indígena o no es indígena?	70.3	24.3	4.0	1.3
Si sigue las costumbres indígenas pero no habla la lengua, ¿es indígena o no es indígena?	68.6	26.8	3.6	1.1

Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

²⁶⁴ Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México. Raíces y derechos. Encuesta Nacional de Indígenas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (colección Los Mexicanos Vistos por Sí Mismos), 2015, disponible en: <<http://www.losmexicanos.unam.mx/indigenas/>>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

Por otra parte, prevalece una percepción de lejanía y desconocimiento de la población respecto de los pueblos originarios de nuestro país. Un 36% de los encuestados no fue capaz de mencionar a ningún pueblo indígena específico,²⁶⁵ y 29.5% manifestó no saber o no contestó en qué estado del país existe mayor población indígena (17.7% dio una respuesta distinta a Oaxaca, Chiapas o Yucatán).²⁶⁶

Un 66.4% respondió estar de acuerdo o en parte de acuerdo con la frase: “La mayoría de los indígenas son pobres”.²⁶⁷ El 34.6% de los encuestados manifestó no tener raíces indígenas, frente a 60.8%, que dijo tenerlas o tenerlas en parte.²⁶⁸

Una mayoría de la población encuestada identificó a los hombres indígenas en trabajos como vendedores ambulantes, campesinos y empleados de la construcción. También para la mayoría, las mujeres indígenas trabajan en labores de limpieza, como vendedoras ambulantes o campesinas.²⁶⁹

PERCEPCIONES ACERCA DE SUS CONDICIONES DE EXCLUSIÓN

De los entrevistados, 40.3% estuvo de acuerdo en que el principal problema que enfrentan los indígenas en el país es su condición de población pobre²⁷⁰ y marginada.²⁷¹

Una mayoría (44.7%) atribuyó la pobreza de los indígenas a la falta de acción del Estado. Sin embargo, 30.4% respondió que esta condición se debe a su aislamiento geográfico, y 10.8%, a que son flojos o “no se esfuerzan lo suficiente”.²⁷²

De los entrevistados, 54.6% opinó que las costumbres propias de los pueblos indígenas son un obstáculo para su desarrollo.

Percepciones acerca de los derechos de los pueblos indígenas

De los encuestados, 50.4% consideró que en México a los indígenas se les respetan su cultura y sus costumbres, frente a 45.6% que cree que no es así.²⁷³

Una mayoría (59.4%) opinó que los pueblos indígenas tienen derecho a elegir a sus gobernantes de acuerdo con su propias formas de organización y gobierno.²⁷⁴

La mayoría de los entrevistados (66.6%) estuvo de acuerdo en que los niños indígenas recibían educación en su lengua materna, así como en español.²⁷⁵

La mayoría de los entrevistados coincidió en que a los indígenas se les debe ofrecer un traductor para tener acceso a los servicios públicos. Sin embargo, un importante 33.7% opinó que los indígenas están obligados a saber español para acceder a tales servicios.²⁷⁶

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 73.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 63.

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 67.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 101.

²⁶⁹ *Ibid.*, pp. 231 y 234.

²⁷⁰ Los y las asistentes a los Talleres Regionales de Cultura Cívica, particularmente los celebrados en las regiones sur y sureste, dijeron que las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad de los pueblos originarios representan un problema que limita el pleno ejercicio de la ciudadanía y una participación en el espacio público. Mencionaron que la situación de desventaja de los pueblos originarios se debe, en gran medida, a que éstos desconocen sus derechos, no tienen información pública y su acceso a la educación formal es limitado, en Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, 2016.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 90.

²⁷² *Ibid.*, p. 240.

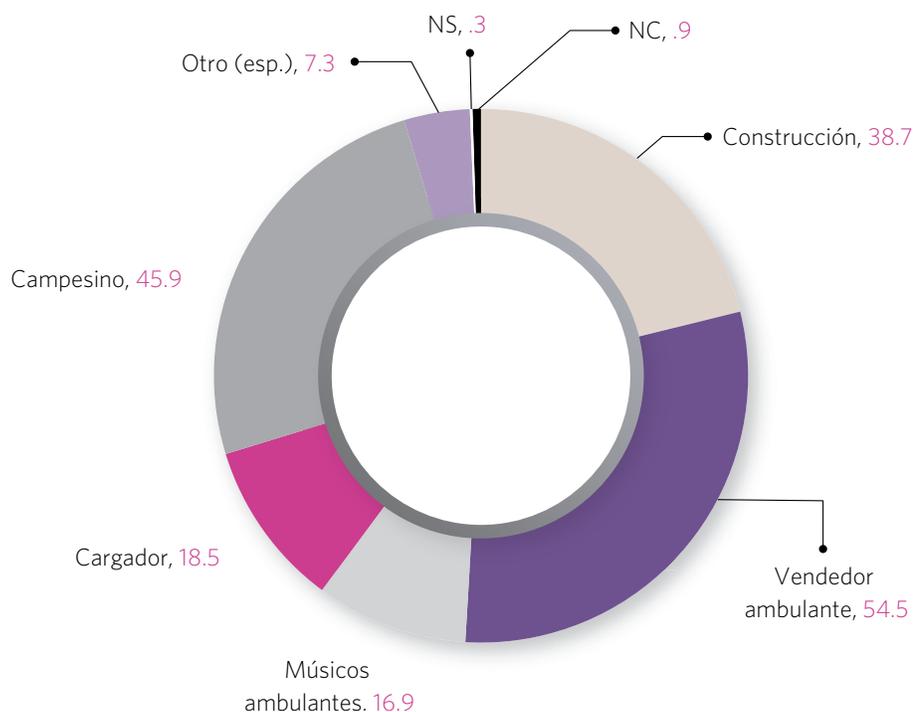
²⁷³ *Ibid.*, p. 135.

²⁷⁴ *Ibid.*, p. 140.

²⁷⁵ *Ibid.*, p. 137.

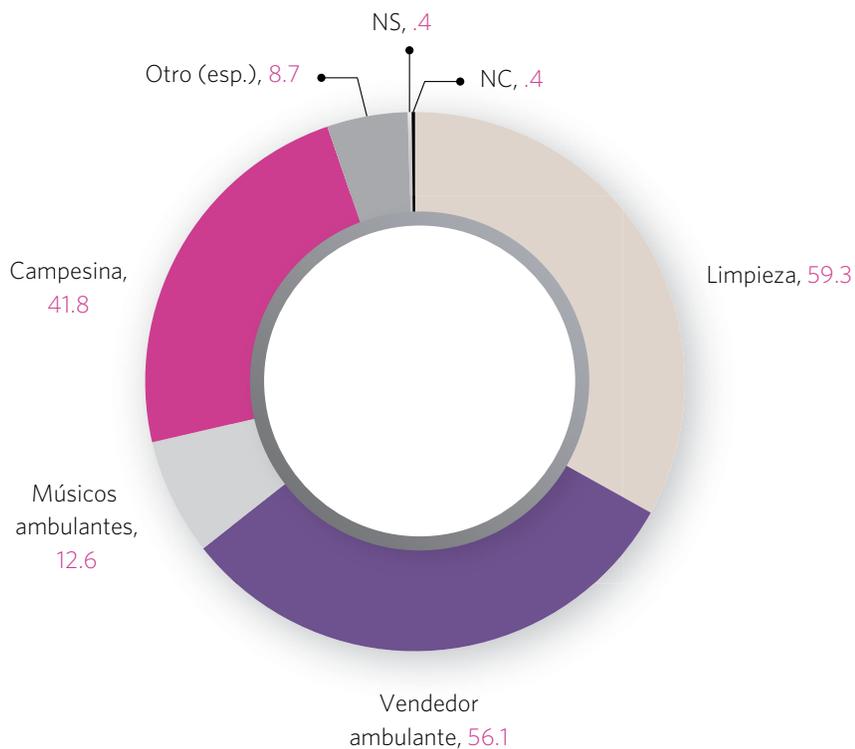
²⁷⁶ *Idem.*

Gráfica 5.5 Tipo de trabajo con el que se identifica al hombre indígena (porcentaje)



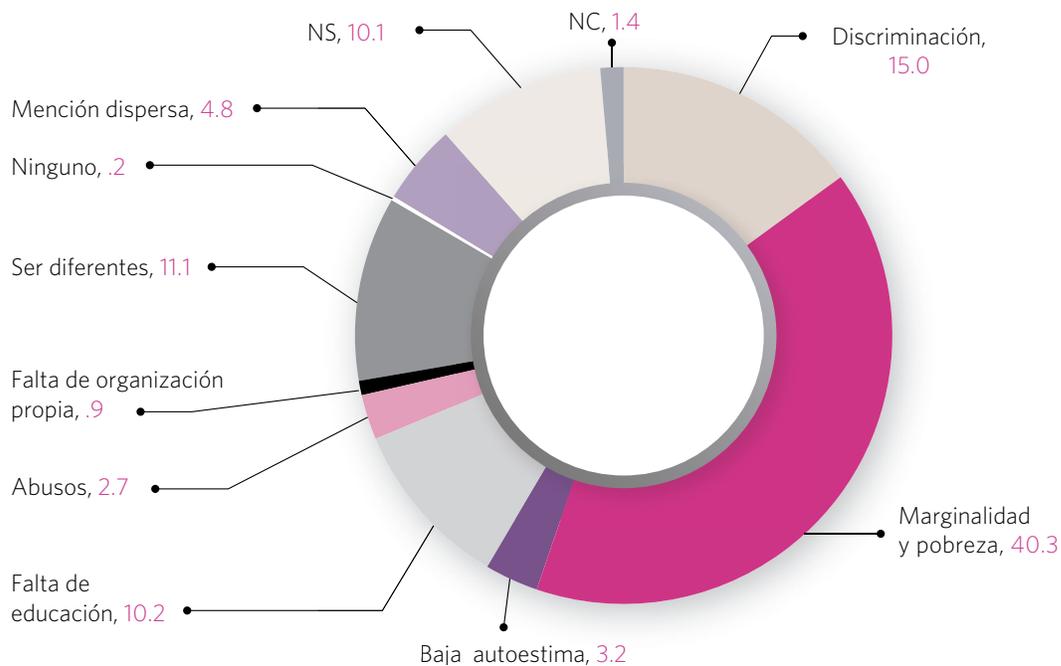
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.6 Tipo de trabajo con el que se identifica a la mujer indígena (porcentaje)



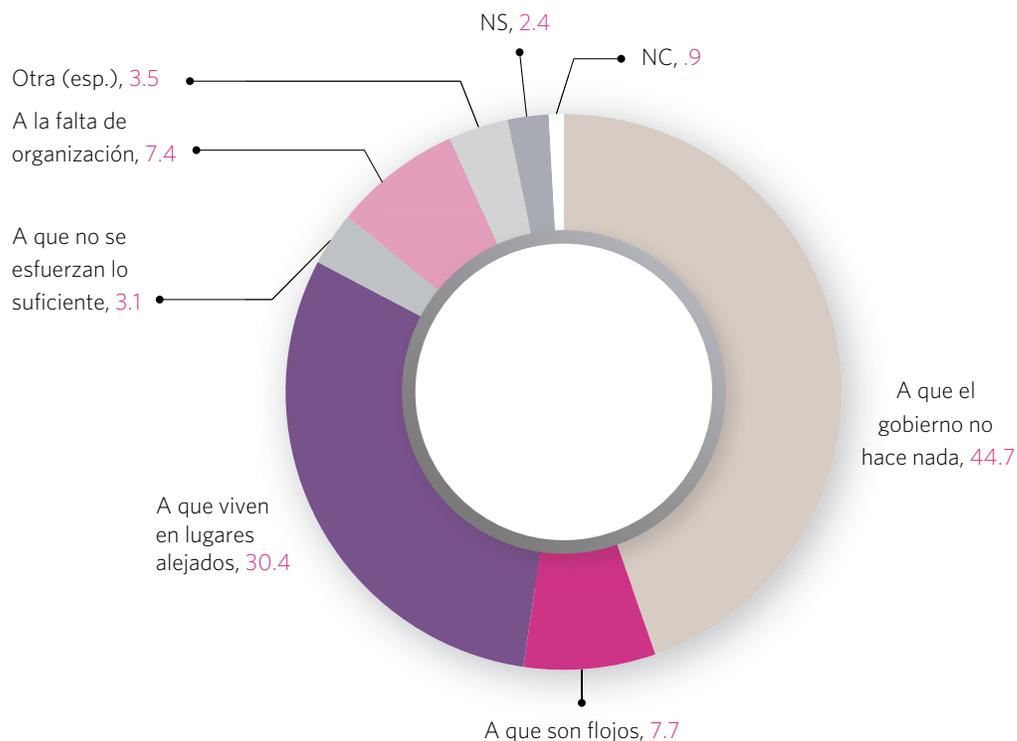
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.7 ¿Cuál considera que es el principal problema de los indígenas? (porcentaje)



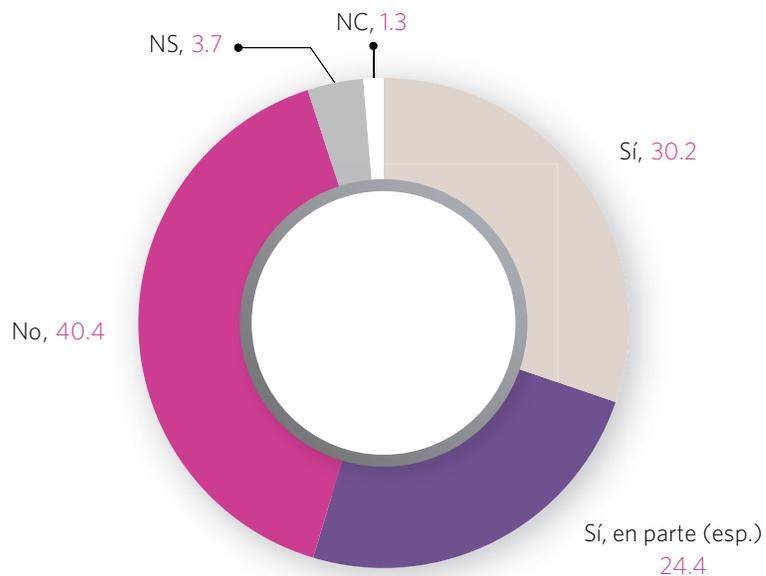
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.8 ¿A qué cree usted que se deba que la mayoría de los indígenas en México sean pobres? (porcentaje)



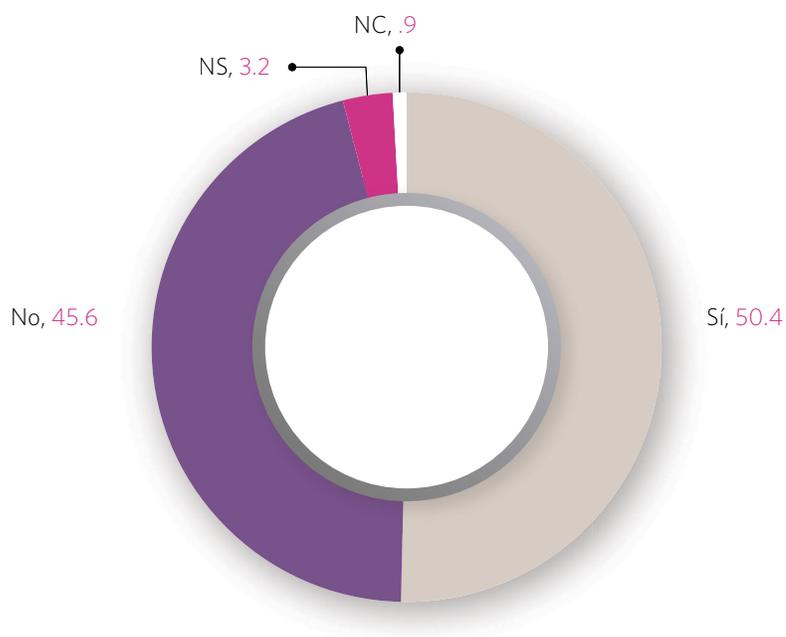
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.9 ¿Cree usted que las costumbres de los indígenas son un obstáculo o no para el progreso de las regiones donde habitan? (porcentaje)



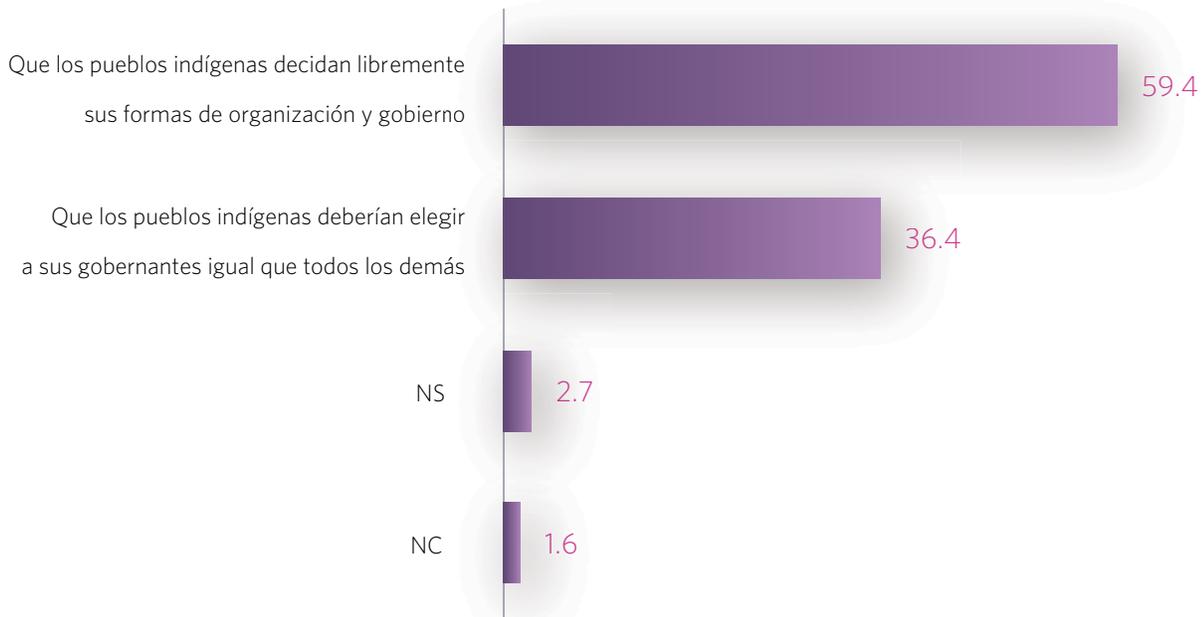
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.10 ¿Usted considera o no que a los indígenas se les respetan su cultura y sus costumbres? (porcentaje)



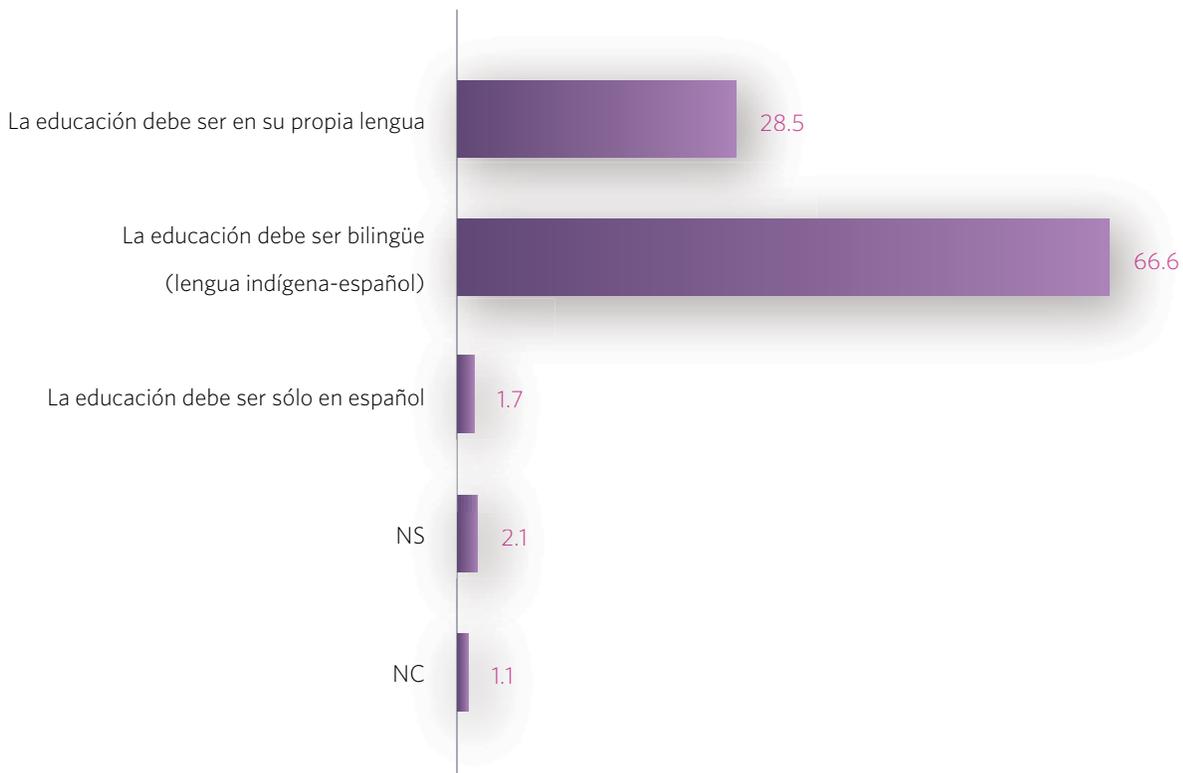
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.11 ¿Cuál de las siguientes opciones refleja mejor su postura? (porcentaje)



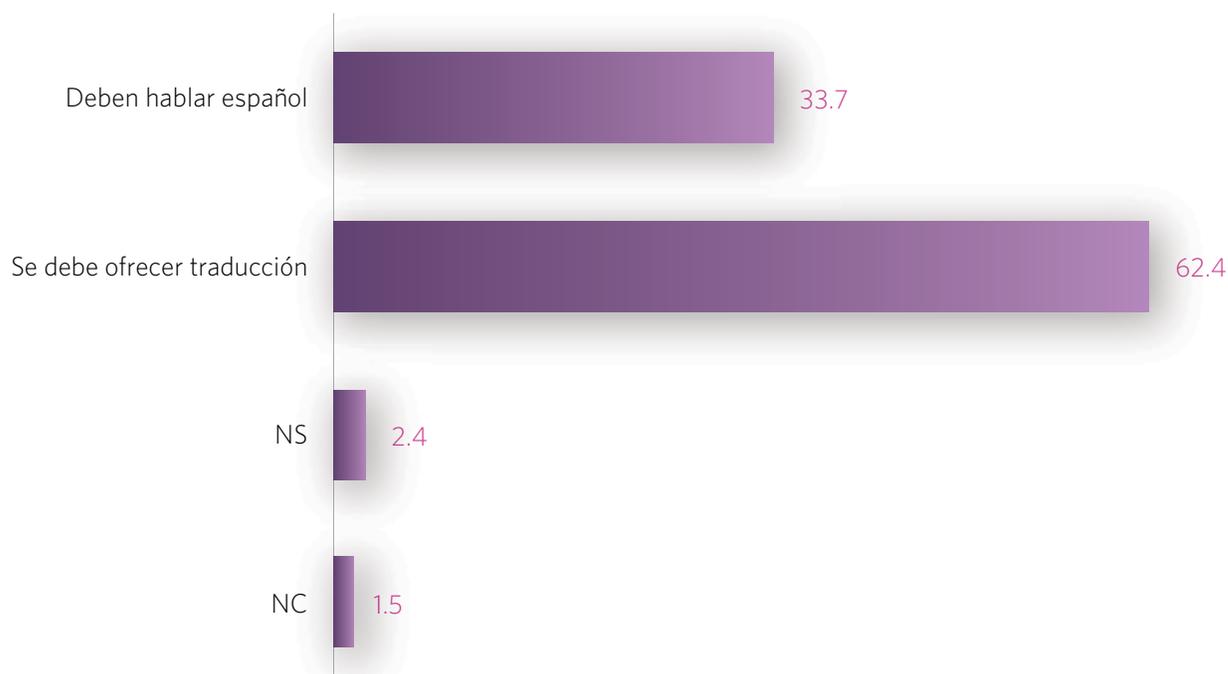
Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.12 ¿Cuál de las siguientes opciones le parece más adecuada respecto de la lengua en la que se imparte la educación a niños y niñas indígenas? (porcentaje)



Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*, op. cit.

Gráfica 5.13 Algunas personas señalan que los indígenas deben hablar español para tener acceso a los servicios públicos; otras personas piensan que se debe ofrecer traducción para que tengan acceso en su propia lengua. ¿Usted con cuál opción está más de acuerdo? (porcentaje)



5.2 Los migrantes

La migración humana puede definirse como un proceso en el cual una persona deja su lugar de origen o residencia para trasladarse a un sitio diferente.²⁷⁷ La migración en busca de oportunidades ha sido una constante en la historia de humanidad. La han ocasionado guerras, enfermedades, conflictos sociales, desastres naturales, reconfiguraciones fronterizas, entre otras situaciones.²⁷⁸ Puede ser nacional, cuando los individuos se desplazan dentro del territorio de su país, o internacional, cuando se trasladan a otro territorio. Puede ser permanente, de larga duración o breve; incluso puede darse de manera cíclica.

El modelo actual de migración se caracteriza porque está inserto en la dinámica de la globalización económica en el marco de un mundo profundamente desigual.²⁷⁹ Los intercambios mediáticos y económicos de las últimas décadas han promovido el acercamiento de grupos humanos que, por lo general, están poco o mal preparados para encontrarse.²⁸⁰ Este mundo intercultural globalizado plantea nuevos retos para los cuales las sociedades y los Estados nacionales están poco preparados: son incapaces de integrar en un solo “crisol nacional” a las múltiples culturas —resultado del flujo migratorio— que se asientan en espacios cada vez menos

Fuente: Natividad Gutiérrez y Luz María Valdés, *Ser indígena en México...*

²⁷⁷ Maritza Caicedo y Agustín Morales, *Imaginarios de la migración internacional en México. Una mirada a los que se van y a los que llegan. Encuesta Nacional de Migración*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM (colección Los Mexicanos Vistos por Sí Mismos), 2015, p. 40.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 36.

²⁷⁹ *Ibid.*, p. 37.

²⁸⁰ Néstor García Canclini, *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, México, Gedisa, 2004, p. 14.

delimitados geográfica y culturalmente. Es en estos espacios donde, de manera cotidiana, se dan las confrontaciones interculturales, a veces agresivas, caracterizadas por relaciones de “negociación, conflicto y préstamos recíprocos”,²⁸¹ no necesariamente en condiciones de igualdad: observamos que el actual fenómeno migratorio crea nuevas diferencias y desigualdades.²⁸²

En México se han presentado importantes flujos de migración —nacional e internacional— a lo largo de su historia.²⁸³ Sin embargo, es a partir del siglo xx en que éstos se intensificaron: por un lado la migración interna del campo a las ciudades, y por otro, la emigración hacia Estados Unidos, al grado de ser ésta, en la actualidad, el flujo poblacional más importante del mundo.²⁸⁴

5.2.1 MIGRACIÓN INTERNA

A la migración interna se le deben grandes cambios en la distribución geográfica de la población de nuestro país, lo cual, a su vez, ha llevado a profundas transformaciones de índole económico, social y cultural de sus lugares de origen y destino.²⁸⁵

En 2014, la población de México que residía en una entidad distinta a la de su nacimiento o que nació fuera del país (migración absoluta) era de algo más de 22 millones de personas, lo que representaba 18.5% de los habitantes de México. De ellos, 52.5% eran mujeres y 47.6%, hombres.²⁸⁶ Las entidades con mayor porcentaje de población no nativa fueron Quintana Roo (51.3%), Baja California (44.6%) y Baja California Sur (39.6%), entidades caracterizadas por su gran desarrollo turístico o dinámica fronteriza. En el extremo opuesto se ubican Chiapas (4.3%), Guerrero (6.4%) y Oaxaca (7.7%), con los porcentajes más bajos de población no nativa respecto al total de su población.²⁸⁷ Casi tres cuartas partes (72.4%) de los extranjeros que residen en el país nacieron en Estados Unidos.

Los migrantes recientes o relativos (aquellas personas que vivían en otra entidad del país cinco años antes) sumaron un total de 3.7 millones (3.4% de la población del país). En términos relativos, fueron los varones quienes más migraron (55 contra 45% de las mujeres).²⁸⁸

En cuanto a la expulsión y atracción de población del país, para efectos de migración interna, Colima (4%), Querétaro (3.6%) y Baja California Sur (3.1%) destacaron como las entidades federativas con mayor atracción, mientras el Distrito Federal (-3.1%), Tamaulipas (-3.0%) y Sinaloa (-1.8%) fueron los estados de mayor expulsión de población.²⁸⁹

En México la primera causa de migración fue para reunirse con la familia —43.4% la mencionó como el motivo por el cual cambiaron de lugar de residencia—. Como segunda causa se señalaron motivos relacionados con el trabajo —23.4% de las personas que migraron lo hicieron para buscar o cambiar de labor—. Más de 6% de los encuestados que se fueron a vivir a otra entidad federativa lo hicieron a causa de la inseguridad pública o la violencia.

²⁸¹ *Ibid.*, p. 8.

²⁸² *Ibid.*, p. 14.

²⁸³ Agustín Escobar L., Frank D. Bean y Sidney Weintraub, *La dinámica de la emigración mexicana*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 7.

²⁸⁴ *Idem.*

²⁸⁵ Consejo Nacional de Población, *Notas interesantes de la migración interna en México (infografías)*, disponible en: <<http://www.gob.mx/conapo/documentos/notas-interesantes-de-la-migracion-interna-en-mexico-infografias>>, página consultada el 9 de agosto de 2016.

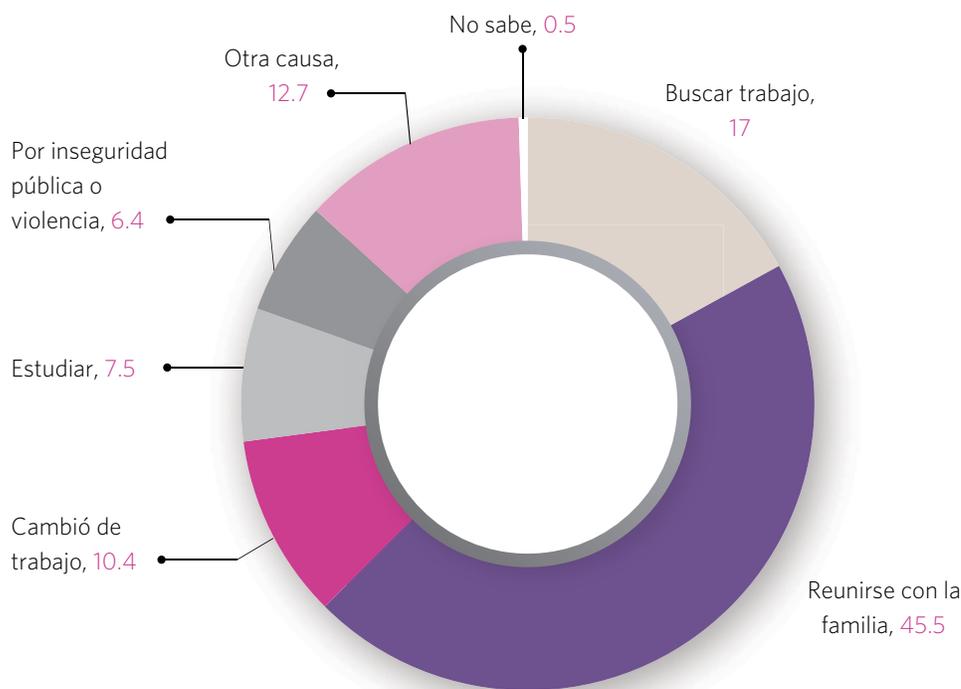
²⁸⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas a propósito del Día Internacional del Migrante*, boletín de prensa, 16 de diciembre de 2015, México, 2016, p. 2, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

²⁸⁷ *Idem.*

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 3.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 4.

Gráfica 5.14 Principales causas de migración interna (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014, Enadid 2014.

5.2.2 MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica 2014 señala que entre agosto de 2009 y septiembre de 2014 emigraron 719 mil personas. Estados Unidos (86.3%), Canadá (2.2%) y España (2.1%) fueron los principales destinos de quienes decidieron emigrar. Guanajuato, Michoacán, Estado de México y Jalisco fueron las entidades de mayor expulsión, pues juntos acumularon 31% del total de emigrantes internacionales.²⁹⁰

En cuanto al perfil del migrante internacional en México, alrededor de 75% fueron hombres, la mitad de la población migrante (47.8%) tenía entre 15 y 29 años cuando se fue; sin embargo, en los varones fue casi igual el porcentaje de 15 a 29 años (47.1%) que de 30 a 59 años (45.9%); mientras que en el caso de las mujeres, 50 de cada 100 se fueron del país entre los 15 a 29 años; 33, de los 30 a 50 años, y nueve entre 1 y 14 años.²⁹¹

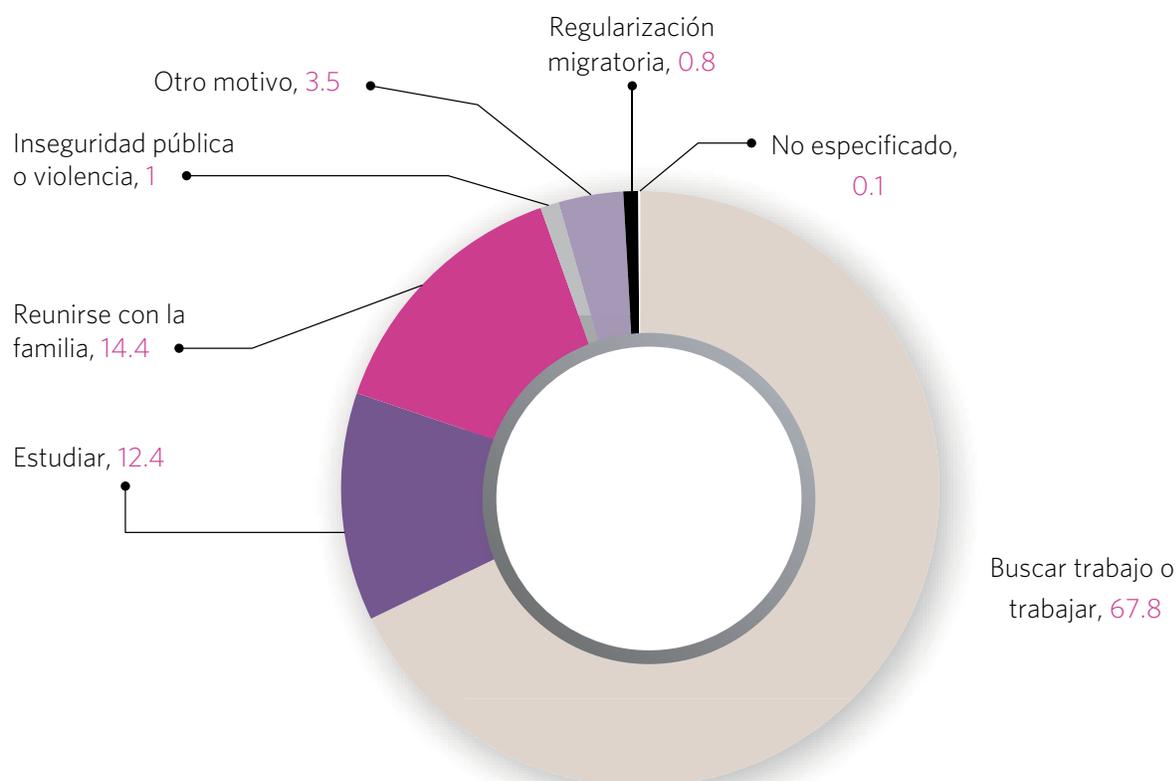
Entre los motivos expresados para emigrar al extranjero el más mencionado fue trabajar o buscar trabajo (67.8%), seguidos por reunirse con su familia (14.4%) y estudiar (12.4%). El motivo del viaje fue distinto entre hombres y mujeres: trabajar o buscar trabajo hizo que 8 de cada 10 hombres salieran del país; mientras que reunirse con la familia (34.1%), buscar trabajo o trabajar (30.6%) y estudiar (24.8%) resultaron los motivos de 9 de cada 10 mujeres.²⁹²

²⁹⁰ *Ibid.*, p. 5.

²⁹¹ *Idem.*

²⁹² *Ibid.*, p. 6.

Gráfica 5.15 Principales causas de migración internacional (porcentaje)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014, Enadis 2014.

Por otra parte, la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2011, respecto de los migrantes nacidos en México, provenientes del sur y cuyo destino final era Estados Unidos o alguna de las ciudades fronterizas del norte del país, arrojó los siguientes resultados:²⁹³

- Seis de cada diez migrantes del flujo total tenía como lugar de destino alguna ciudad de la frontera norte de México (62%), mientras que el restante 38% se dirigía a Estados Unidos.
- Este flujo estaba compuesto mayormente por hombres (68%). La proporción de éstos fue mayor en el grupo que se dirigía a Estados Unidos (73%) que el que iba a la frontera norte (65%). En el flujo de mujeres fue mayor la proporción que se dirigía a la frontera norte (35%) que la que su destino era Estados Unidos (27%).
- Se trató de un flujo de gente joven, en el que seis de cada diez integrantes (63%) se ubicaron entre los 15 y 39 años. Éste fue un rasgo propio de la población masculina

²⁹³ Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración, Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2011, México, Segob, 2013, disponible en: <<http://www.colef.mx/emif/resultados/publicaciones/publicacionesnte/pubnte/EMIF%20NORTE%202011.pdf>>, página consultada el 9 de septiembre de 2015.

que participó en esta migración (74% tenía entre 15 y 39 años). Por el contrario, las mujeres presentaron una edad mucho mayor, pues 49% tenía 50 años o más.

- En cuanto al nivel de escolaridad por sexo, se observó que 67% de los hombres cursó al menos un grado de secundaria, cifra mayor al 52% para el caso de las mujeres. Cuando el destino es la frontera norte, la proporción de hombres con algún grado de licenciatura o más fue superior al de las mujeres (20 contra 12%, respectivamente). En contraste, cuando el destino es Estados Unidos, es mayor la proporción de mujeres con este mismo nivel de escolaridad que el de los hombres (13 y 5%, respectivamente).
- Entre quienes tenían trabajo en su lugar de residencia, antes de iniciar su viaje la mayor proporción se empleaba en actividades agropecuarias (35%). En cuanto a la remuneración salarial, 47% de los integrantes del flujo percibía hasta dos salarios mínimos por su trabajo.
- Aproximadamente 36% de los integrantes del flujo total provenía de Jalisco, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz.
- Más de la mitad de los migrantes que se dirigían a Estados Unidos tenía como destino final los estados de California (48%) y Texas (9%); en tanto que 19% no tenía definido un lugar en particular de destino.
- Tres cuartas partes del grupo que planeaba cruzar a Estados Unidos declaró que no tenía experiencia migratoria previa a ese país.

5.2.3 INMIGRACIÓN INTERNACIONAL

En términos relativos, comparada con el total de la población, la inmigración de extranjeros en nuestro país no es muy numerosa. Sin embargo, en los últimos años ésta ha presentado un rápido crecimiento, además de que se han diversificado los países de procedencia de esta población.

De acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010, en el territorio nacional residían 961 121 personas que nacieron en otros países, prácticamente el doble de las que había en el año 2000.²⁹⁴

De acuerdo con la misma fuente, la población más numerosa de inmigrantes en México es la de origen estadounidense, seguida por la guatemalteca, española y argentina.

²⁹⁴ Alberto Valencia Rojas, “Dónde están y cuántos son”, en *Inmigración y diversidad cultural. Los mexicanos que nos dio el mundo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, s/f, disponible en línea: <<http://www.nacionmulticultural.unam.mx/inmigracionydiversidadcultural/colectividades-en-mexico/donde-estan-y-cuantos-son/>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

Gráfica 5.16 Principales inmigrantes en México por país de procedencia, 2010

Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

5.2.4 JORNALEROS MIGRANTES

Las áreas rurales del país tienen serias carencias de infraestructura básica y de opciones de ingresos remunerados, por lo que muchas personas que viven en estas zonas optan por migrar en busca de oportunidades. La migración interna de la población rural comprende principalmente a jornaleros agrícolas, los cuales se trasladan de sus lugares de origen durante las épocas de siembra y cosecha.²⁹⁵ En general, los jornaleros agrícolas son contratados tanto en ámbitos cercanos a sus localidades como en regiones remotas ubicadas en zonas de mayor desarrollo agropecuario y conectividad con mercados nacionales e internacionales.²⁹⁶

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social, en el país existe un total de 2 040 414 trabajadores jornaleros agrícolas, de los cuales 372 015, es decir, 18%, son migrantes.²⁹⁷ La Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009 señala que 51% de los jornaleros que migraron lo hicieron con su familia.²⁹⁸ Si se contabiliza a los jornaleros migrantes y a los integrantes de sus familias (los que suelen viajar con ellos), se tiene a una población de alrededor de 892 089 personas.

En su mayoría, los jornaleros migrantes provenían de municipios con un nivel de marginación muy alto y alto, el cual es superior al de la población jornalera local, y se concentran principalmente en los cultivos de tomate rojo, chile, melón y manzana, que se ubican en el norte y occidente del país (Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Nayarit, Sonora y Sinaloa), donde se empleó 51.7% de los jornaleros migrantes.²⁹⁹

²⁹⁵ Secretaría de Desarrollo Social, *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola de México. Resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009*, México, Sedesol, 2011, p. 26, disponible en: <http://www.academia.edu/3688161/Pobreza_migraci%C3%B3n_y_capacidades_b%C3%A1sicas_en_la_poblaci%C3%B3n_jornalera_agr%C3%ADcola_en_M%C3%A9xico>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 27.

²⁹⁷ Secretaría de Desarrollo Social, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA). Nota de actualización de población potencial y objetivo, México, Sedesol, 2011, p. 13, disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/N_PAJA_2011.pdf>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

²⁹⁸ Secretaría de Desarrollo Social, *Pobreza, migración...*, *op. cit.*, p. 30.

²⁹⁹ *Ibid.*, p. 27.

De los jornaleros migrantes, 39.37% pertenece a alguna etnia indígena de México o de Guatemala, esto es una proporción superior a la de la población jornalera total (18.1%). Se identificaron 29 lenguas indígenas habladas por jornaleros migrantes, entre las que destacan el náhuatl (34.6%), el mixteco (14.8%) y el rarámuri o tarahumara (8.4%), las cuales representan 57.8% de los jornaleros migrantes indígenas.³⁰⁰

Esto refuerza la percepción de que el fenómeno migratorio laboral agrícola tiene un carácter indígena. Si observamos esta condición con el conjunto de indicadores relativos al nivel de precariedad y pobreza, podemos entender a la migración temporal como una estrategia de sobrevivencia de la población que reside en comunidades altamente marginadas, con pocas alternativas reales de diversificación de ingresos, las cuales representan en un alto porcentaje a las regiones indígenas.³⁰¹

En general, los jornaleros agrícolas migrantes tienen altos niveles de pobreza multidimensional (el porcentaje de esta población por debajo de la línea de bienestar económico con 3 o más carencias de acuerdo con la metodología del \neq es del 70.8%) superiores a los de la población jornalera no migrante (61.7%).³⁰²

En prácticamente todos los parámetros, la población jornalera migrante es altamente vulnerable:

Presentan altos índices de analfabetismo; viven en condiciones insalubres y en hacinamiento; con falta de servicios básicos y de protección social tanto en sus comunidades de origen como en las zonas de destino; están atrapados en mecanismos informales de trabajo (acuerdos verbales a través de terceros y pago a destajo), existen diferentes sistemas de intermediarios que ejercen diversos mecanismos de control económico y social tanto en las comunidades de origen como en los albergues donde se concentran; la segregación y la segmentación del mercado de trabajo agrícola los ubica en los eslabones más bajos y en condiciones de semiesclavitud (los más afectados son los niños, las niñas, las mujeres y los monolingües en lengua indígena); el aislamiento en el que viven y trabajan les impide ampliar sus redes sociales más allá de sus comunidades y los campamentos; funcionan al interior de redes de parentesco y paisanaje, lo que incide en sus patrones migratorios y formas de inserción laboral; carecen de organizaciones sociales que presionen para hacer cumplir sus derechos.³⁰³

5.3 Conclusiones

Los pueblos indígenas constituyen un grupo importante de población cuya identidad ha sido históricamente negada al tratar de integrarlos, desde una visión supremacista, a un proyecto nacional monocultural. Si bien en los últimos años estos pueblos han logrado avances destacables en el reconocimiento jurídico a su identidad y a su derecho a la autodeterminación, lo cierto es que aún prevalecen condiciones que los colocan en una situación de desventaja para alcanzar su desarrollo y tomar de manera plena el lugar que les corresponde en las decisiones públicas del país. Por un lado, prácticamente todos los indicadores muestran que los indígenas

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 32.

³⁰¹ *Idem.*

³⁰² Secretaría de Desarrollo Social, *Programa de Atención a Jornaleros...*, *op. cit.*, p. 13.

³⁰³ Teresa Rojas Rangel, "Bienestar social de las familias agrícolas migrantes. Acciones gubernamentales y de las empresas agroexportadoras", en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México, año VII, núm. 14, julio-diciembre de 2012, p. 39, disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/2110/211026873002.pdf>>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

tienen los niveles de desarrollo y bienestar más bajos del país, lo que en los hechos restringe y limita seriamente el acceso a sus derechos básicos. Por otro, observamos que en las instituciones y en la población prevalecen prácticas de incomprensión y menosprecio hacia su cultura, lo que crea barreras a la comunicación intercultural para la construcción de una sociedad justa y equitativa.

Los migrantes nacionales e internacionales, por otra parte, son un grupo particularmente vulnerable, pues a su condición de pobreza en sus lugares de origen se suman el desarraigo y el agravamiento de su situación de precariedad social; así lo muestran los indicadores consultados. Especialmente difíciles son las condiciones de los jornaleros agrícolas migrantes quienes, en su mayoría y cuando se trata de personas de origen indígena, tienen niveles de pobreza muy altos, además de que sufren la lejanía de sus comunidades.

6. Igualdad y no discriminación

La no apropiación del espacio público por razones de discriminación limita los derechos de diversos sectores de la sociedad, los cuales experimentan un trato desigual para ejercer sus derechos y libertades.

“La discriminación es una práctica cotidiana que consiste en dar un trato desfavorable o de desprecio inmerecido a determinada persona o grupo.”³⁰⁴ En nuestro país existen grupos que son víctimas de discriminación³⁰⁵ de manera cotidiana. Ya sea por su origen étnico o nacional, sexo, edad, condición social o económica, preferencias sexuales, lengua, religión, origen étnico y otras diferencias que los colocan en una situación propicia para sufrir actos de discriminación. Por lo que es pertinente preguntar: ¿qué tanta desigualdad de trato hay en México en las distintas esferas de relación humana?

6.1 Normatividad

1) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

[...]

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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.

2) LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN

Esta ley define la *discriminación* como

toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el

³⁰⁴ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), “Qué es la discriminación?”, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=65&id_opcion=110&op=110>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³⁰⁵ En los Talleres Regionales, principalmente en las regiones centro y centro-occidente, se advirtió que las condiciones sociales adversas como la desigualdad, falta de oportunidades y la discriminación dificultan el acceso pleno del ejercicio de los derechos, y que es urgente promover una cultura de la no discriminación precisamente por la ausencia de una política integral y programas de formación ciudadana. INE, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, 2016.

embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

Asimismo, esa norma da origen al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el cual tiene, entre otros objetivos:

- Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- Llevar a cabo 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.

3) PROGRAMA NACIONAL PARA LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN 2014-2018

Este Programa, derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, es el instrumento mediante el cual se concentran las acciones y los esfuerzos que emprende la Administración Pública Federal para combatir toda forma de discriminación que afecta a múltiples sectores de la sociedad.

6.2 La no discriminación

De acuerdo con el Informe país,³⁰⁶ las personas que señalaron haber sido víctimas de discriminación indicaron los siguientes motivos: por ser mujer, 26.4%; por clase social, 20.4%; por apariencia física, 18.4%; por color de piel, 10.2%, entre otros.

De esta manera, para abordar el tema de la discriminación, entendida como desigualdad de trato, se consideró pertinente hacerlo mediante los siguientes temas.³⁰⁷

6.2.1 SEXISMO

La discriminación por motivos de sexo se entiende como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en razones de sexo.

En el diagnóstico realizado en este documento sobre el tema de la perspectiva de género, quedó en evidencia la situación de las mujeres y su apropiación del espacio público. Se señalaron las dificultades que deben afrontar para acceder a espacios de toma de decisiones, tanto en el ámbito político como en el económico.

Como complemento, se puede mencionar que, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Discriminación en México 2010 (Enadis), el principal problema que señalaron las mujeres como grupo es el relacionado con el empleo, en segundo lugar indicaron la inseguridad, y un tercer factor mencionado fue el abuso, acoso, maltrato y la violencia.

³⁰⁶ INE, *Informe país...*, op. cit., pp. 36-39.

³⁰⁷ Se tomó en consideración la clasificación realizada en el libro de Luis de la Barreda Solórzano, *La sociedad mexicana y los derechos humanos. Encuesta nacional de derechos humanos, discriminación y grupos vulnerables*, México, UNAM-III, 2015.

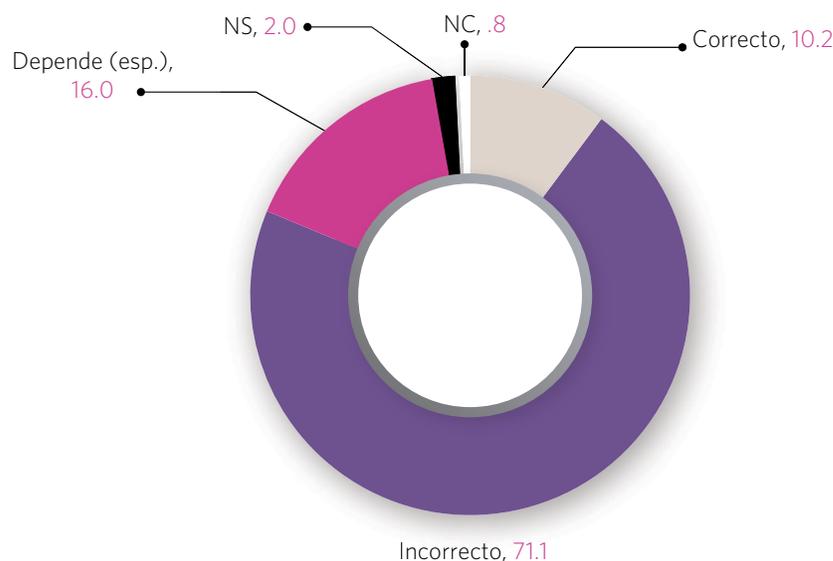
En esta misma sintonía, y de acuerdo con el Reporte sobre la Discriminación en México de 2012, son las mujeres uno de los sectores que mayor discriminación laboral registran. Bajo esta dinámica, los temas recurrentes son las jornadas amplias, la diferencias entre los ingresos, el acoso y hostigamiento sexual, la discriminación por embarazo, entre otros.³⁰⁸

6.2.2 CLASISMO

Históricamente México es y ha sido un país de profundas desigualdades sociales. Sólo por citar un dato, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 2014 señaló que 30% de éstos con mayores ingresos concentraron 62.5% de los ingresos corrientes totales, mientras que el restante 70% de los hogares obtuvo sólo 37.5% del ingreso.³⁰⁹

El clasismo está fundado, entre otras causas, por la idea de dominancia social: de manera “natural” la sociedad se ordena de forma jerárquica, en la que existe una distribución desigual de los recursos legitimada ideológica y moralmente por medio de un conjunto coherente de valores, creencias y opiniones socialmente aceptados.³¹⁰ De acuerdo con esta teoría, las personas pueden aceptar o rechazar las ideas que legitiman las desigualdades y la discriminación entre los distintos grupos sociales.³¹¹

Gráfica 6.1 ¿Considera correcto o incorrecto que se prohíba la entrada a un lugar público a cualquier persona sólo por su aspecto? (porcentaje)



³⁰⁸ Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, México, Conapred, 2012.

³⁰⁹ INEGI, Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2014. Principales resultados, México, 2014, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/doc/resultados_enigh14.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³¹⁰ Carmen Martínez, Consuelo Paterna, Ana I. Rosa y Josefa Angosto, “El principio de jerarquía social como explicación del prejuicio y el rechazo a la acción positiva”, en *Revista Psicología Política*, núm. 21, Murcia, Universidad de Murcia, noviembre de 2000, pp. 55-71.

³¹¹ Anja Eller *et al.*, “#Ladies y #gentlemen del DF: Dominancia social y actitudes hacia la discriminación”, en *Acta de Investigación Psicológica*, México, vol. 4, núm. 1, abril de 2014, disponible en; <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-48322014000100003>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

Fuente. Luis de la Barreda Solórzano, *La sociedad mexicana y los derechos humanos... op. cit.*

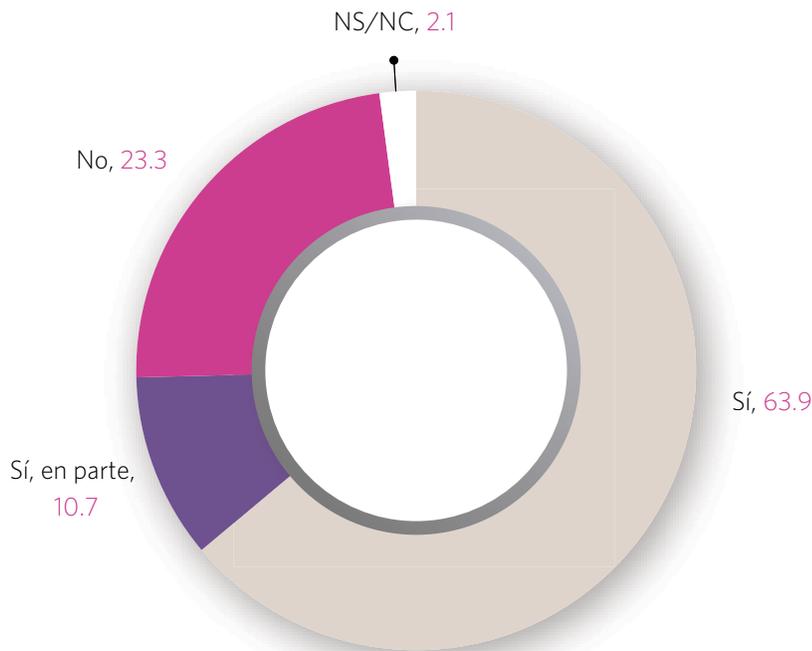
En el estudio *La sociedad mexicana y los derechos humanos* realizado por la UNAM, el no tener dinero se indicó como el primer motivo para que en alguna ocasión se le hayan violado sus derechos al entrevistado, con 35.5% de menciones.³¹²

Tener un ingreso exiguo socialmente se relaciona con determinada apariencia de las personas: 71% de los entrevistados consideró que es incorrecto que a una persona se le prohíba la entrada a un lugar público por su aspecto físico; sin embargo, 10.2% consideró que esta conducta era aceptable y 16% respondió que “depende”.³¹³

6.2.3 RACISMO

El racismo supone que el carácter social o moral de una persona o grupo étnico está determinado por su origen biológico.³¹⁴ Esta concepción supone que existe una superioridad que diferencia en el otorgamiento de privilegios o responsabilidades en función del color de piel o de las características raciales. El racismo deriva en discriminación racial, lo cual consiste en negar derechos, humillar, menospreciar o maltratar a las personas en razón de sus características biológicas, con el argumento de que son inferiores en algún sentido.³¹⁵

Gráfica 6.2 ¿Estaría dispuesto o no a que en su casa vivan personas de otra raza? (porcentaje)



Fuente. Conapred, Enadis 2010. Resultados sobre diversidad cultural, 2012.

³¹² Luis de la Barra Solórzano, *La sociedad mexicana y los derechos humanos... op. cit.*

³¹³ *Ibid.*, p. 204.

³¹⁴ Yuri Escalante Betancourt, *Derechos de los pueblos indígenas y discriminación étnica y racial*, México, Conapred, 2009, p. 11, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CI011.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³¹⁵ Luis de la Barra Solórzano, *La sociedad mexicana... op. cit.*, p. 203.

De acuerdo con el Conapred, durante generaciones muchos mexicanos han tenido que padecer abusos y un trato desigual injustificados, por el color de su piel o por tener (o no tener) ciertas características físicas. La discriminación por tales motivos está arraigada tanto en instituciones —reflejadas, por ejemplo, en los obstáculos para acceder a los servicios de educación o de salud— como en prácticas sociales entre particulares, por ejemplo, cuando se niega la entrada a determinados lugares de esparcimiento o se definen relaciones desiguales de contratación y empleo.³¹⁶

Los resultados de la Enadis 2010 indican que poco más de 20% de las y los entrevistados no estaría dispuesto a compartir su hogar con personas de características fenotípicas distintas a las suyas (otra “raza”).³¹⁷

En este sentido, las personas que contestaron mayoritariamente de forma negativa son las de mayor edad, menores niveles educativos y nivel socioeconómico bajo,³¹⁸ 18% de los entrevistados para la Enadis 2010 dijeron que han sentido que sus derechos no fueron respetados —o al menos en parte— por el color de su piel.³¹⁹

6.2.4 PERSONAS ADULTAS MAYORES

La discriminación contra personas adultas mayores es aquella distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la edad.

De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015, 7.2% de la población en México tiene 65 años o más. En general, en los últimos años se ha observado un crecimiento constante de este sector, de ahí que se argumente que estamos frente a un proceso de envejecimiento de la población.³²⁰

De acuerdo con la Enadis 2010, un alto porcentaje de adultos mayores consideró que no se respetan sus derechos (58%). Se registró que entre los derechos que más se vulneran a este sector es el acceso a un trabajo. Haciendo un análisis por género, es mayor el porcentaje de hombres adultos mayores que reportaron haber trabajado, al menos una hora o un día, para sostener a su familia o para sus propios gastos. Mientras que 45% de hombres hicieron este señalamiento, sólo 12% de mujeres adultas mayores hicieron tal afirmación.

En consecuencia, dada su vulnerabilidad en el mercado laboral, las personas adultas mayores reportaron que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus necesidades. Como lo expresa Ricardo Raphael, “la edad se convierte en un estigma que trae consigo prejuicios que dificultan el acceso a un empleo de calidad”.³²¹

Se evidencia, entonces, que por falta de acceso a un empleo y por sus ingresos insuficientes las personas mayores viven una fuerte dependencia económica. De acuerdo con la Enadis 2010, 62% de personas adultas indicó que su sustento económico es un familiar u otra persona; sólo 28% señalaron que reciben una pensión de su trabajo. Problema que se acentúa si se

³¹⁶ Conapred, *Documento informativo sobre la discriminación racial en México*, México, 2011, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³¹⁷ Conapred/Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre diversidad cultural*, México, 2012, disponible en: <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DC-INACCSS.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³¹⁸ *Ibid.*, pp. 66-68.

³¹⁹ *Ibid.*, p. 83.

³²⁰ En 2000 este sector era de 5%; en 2010, de 6.2; y en 2015, de 7.2. De acuerdo con el documento del INEGI, *Principales resultados de la encuesta intercensal*, México, 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³²¹ Ricardo Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación...*, *op. cit.*, p. 59.

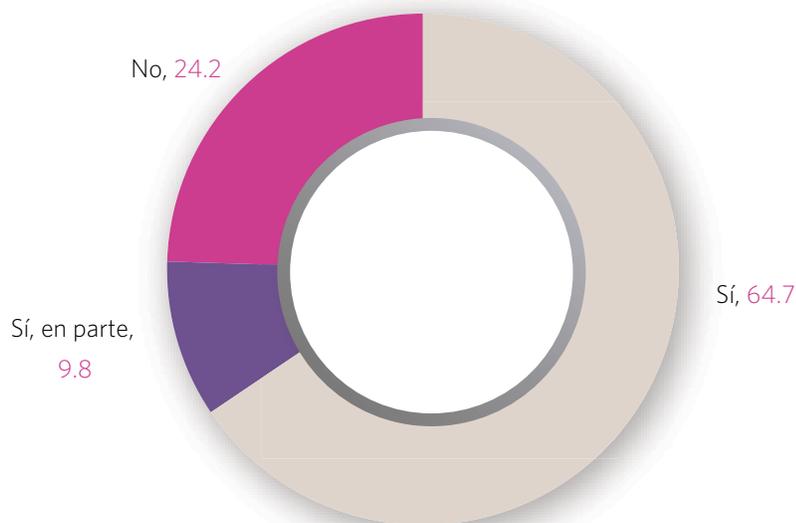
analiza por género: de aquellos que dependían de algún familiar u otra persona, 76% son mujeres, y de quienes dependían de una pensión, 58% son hombres.

Otro derecho de este sector que se vulnera, y que se encuentra en íntima relación con lo descrito en los párrafos anteriores, es el acceso a un esquema de derechohabencia. De acuerdo con Raphael de la Madrid (2012), en 2010, 28% de este sector no estaba cubierto por ningún sistema de salud. Si se consideran las dificultades que por motivos de salud padece esta población, se crean condiciones muy adversas para el desarrollo de una vida digna.

6.2.5 DIVERSIDAD RELIGIOSA

México es un país con diversidad religiosa: de acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, 82.7% de la población se consideraba católica, 6.7% profesaba alguna religión cristiana o evangélica, 2.2% alguna religión bíblica distinta de la evangélica, 0.7% la religión protestante, 0.6% profesaba la fe judía, 0.9% otras religiones como el islam, el budismo, el hinduismo, entre otras. A esto se suma 4.6% de personas que declararon no tener religión (más 2.7% que no especificó la fe que profesaba);³²² 16.2% de los encuestados en el estudio *La sociedad mexicana y los derechos humanos* declaró haber sentido que sus derechos no han sido respetados por causa de su religión o por falta de ella.³²³ Por su parte, de acuerdo con la Enadis, 67.7% de las personas estaba dispuesta a permitir que en su casa vivieran personas de otra religión, contra 24.4% que no lo admitiría, y 9.8% que contestó “depende”.³²⁴ Las respuestas negativas las dieron mayoritariamente personas de nivel socioeconómico muy bajo (33.6%), y carente de algún nivel educativo (47.6%).

Gráfica 6.3 ¿Estaría dispuesto a que en su casa vivieran personas de otra religión? (porcentaje)



Fuente: Conapred, Enadis 2010, *op. cit.*

³²² INEGI, Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010. Población total por tamaño de localidad y religión según sexo, Base de datos, disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>>, página consultada el 4 de noviembre de 2106.

³²³ Luis de la Barreda Solórzano, *La sociedad mexicana...*, *op. cit.*, p. 203.

³²⁴ Conapred, Enadis 2010. Resultados sobre diversidad religiosa, México, 2012, p. 49, disponible en: <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DR-ACCSS.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2106.

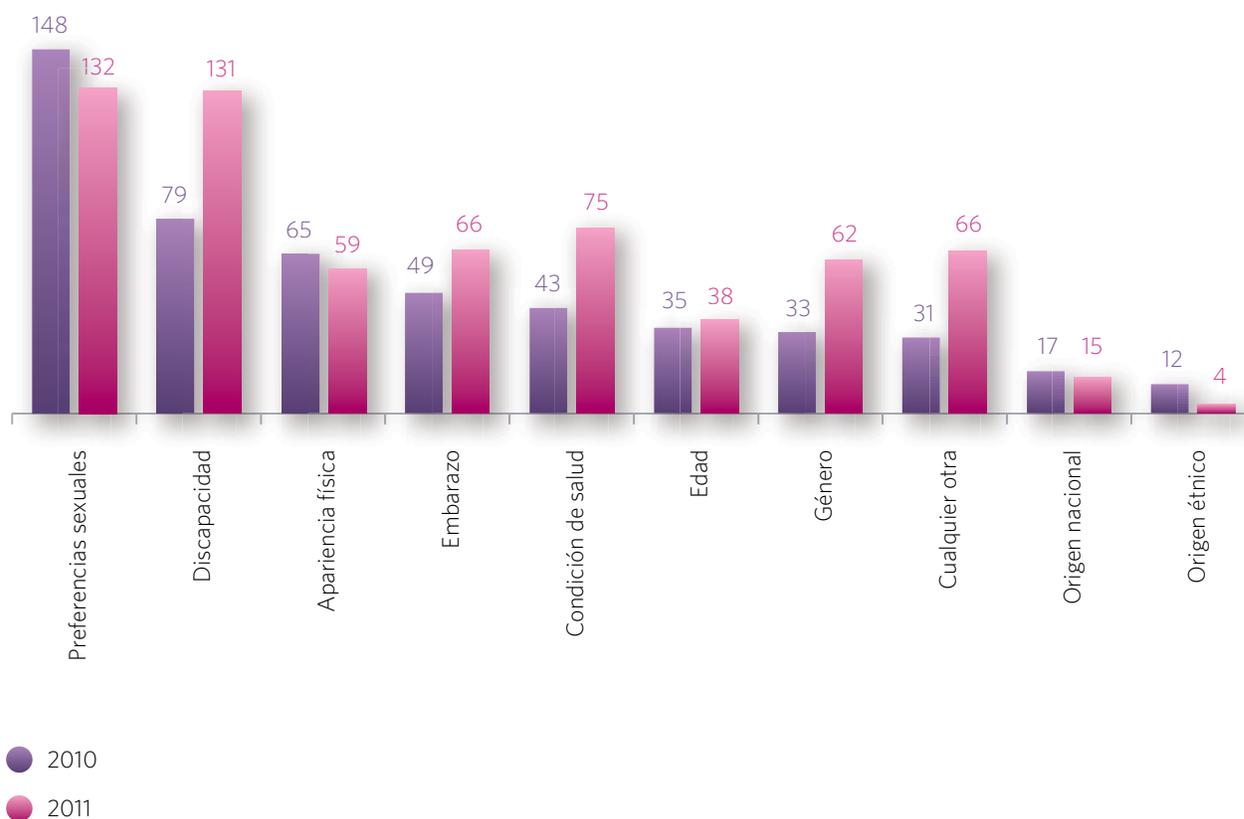
De los encuestados, 85.2% dijo que nada justifica que se expulse de una comunidad a alguien que no comparte la religión de la mayoría, contra 1.6% que opinó que se justifica mucho y 11.1% que respondió que se justifica algo o poco.³²⁵

6.2.6 LA PREFERENCIA SEXUAL

La discriminación por preferencia sexual se refiere a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la orientación sexual o la identidad de género de las personas.

Los últimos datos sobre el número de quejas presentadas y calificadas como actos de discriminación que reportó el Conapred son evidencia de que las quejas basadas en preferencias sexuales encabezan la lista.

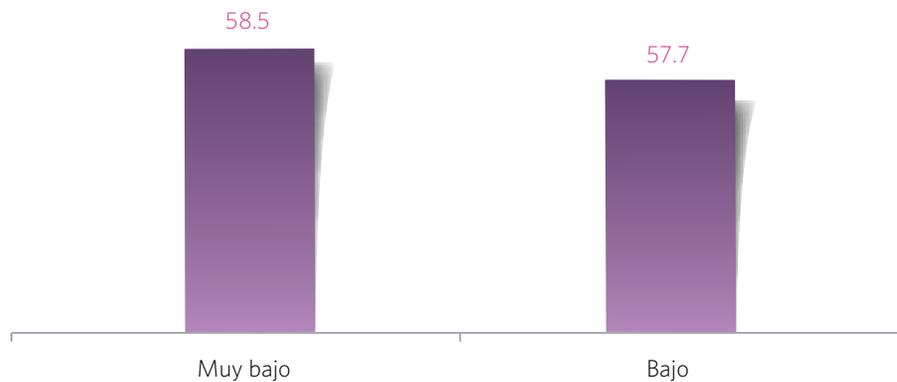
Gráfica 6.4 Número de quejas, por causa, relativo a actos de discriminación (2011-2012)



Asimismo, en la Enadis 2010 se indicó que 52% de las personas homosexuales, lesbianas o bisexuales consideró la discriminación como el principal problema al que se enfrentaban como grupo. Si se agrega la variable nivel socioeconómico al análisis, los porcentajes de personas que sufrieron discriminación por razones de preferencia sexual era mayor en los niveles muy bajo (58.5%) y bajo (57.7%).

Fuente: Ricardo Raphael de la Madrid, *Reporte sobre la discriminación...*, op. cit., p. 59.

³²⁵ *Ibid.*, p. 83.

Gráfica 6.5 Discriminación por preferencia sexual, nivel económico muy bajo y bajo (porcentaje)

Fuente: Conapred, Enadis 2010, *op. cit.* p. 47.

En relación con las instituciones que muestran mayor o menor aceptación a este sector, la población con preferencia diferente a la heterosexual señaló que la policía y la gente de su congregación o iglesia son quienes muestran mayor intolerancia hacia ellos. En contrasentido, los amigos y la familia mostraron mayor aceptación.

En general, la percepción de este sector sobre las actitudes de intolerancia que experimenta se refuerza con la opinión de la población que se considera heterosexual: 44% de este sector externó que no estaría dispuesto a vivir con personas homosexuales o lesbianas, y 28% justificó el oponerse a que dos personas del mismo sexo contraigan matrimonio. Lo anterior evidencia la reproducción de estereotipos.

Es pertinente preguntarse qué tanto afectan a esta población las diversas actitudes de intolerancia hacia la diversidad sexual, ya que éstas se traducen en exclusión educativa, acoso escolar, despidos injustificados, negación de servicios de salud y estigmas reproducidos por los medios de comunicación.³²⁶

En este sentido, vale la pena señalar la problemática que en particular aqueja a la población transgénero.³²⁷ Si bien es cierto que parte de la comunidad lésbica, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI) ha reivindicado el respeto a sus derechos y no discriminación, es necesario considerar el doble tipo de discriminación que enfrentan: por su preferencia sexual y por su apariencia física. Como se señaló en párrafos anteriores, y de acuerdo con los reportes del Conapred, tanto la preferencia sexual como la apariencia física se encontraron en los primeros lugares de las quejas presentadas y calificadas como discriminación en el periodo 2011-2012.

Para abonar al análisis, en el *Reporte sobre Discriminación* (2012) se señaló que en México, en algunas oficinas dedicadas a gestionar los recursos humanos no se admiten cambios en el nombre a las personas transgénero aun si se presenta por corrección al acta de nacimiento y/o por reasignación sexual.³²⁸ Por tanto, la problemática se orienta a la falta de identidad oficial reconocida por el Estado.³²⁹ Cabe mencionar que sólo en la Ciudad de México existe legislación al respecto, lo que permite que este sector cuente con un nuevo documento de recono-

³²⁶ Conapred, “17 de mayo. Día Internacional de la Lucha contra la Homofobia y la Transfobia. Por el respeto a la diversidad sexual”, México, 2013, p. 5, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier_17Mayo_Homofobia_INACCSS.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³²⁷ Personas travestistas, transgénero y transexuales.

³²⁸ Ricardo Raphael de la Madrid (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, *op. cit.*

³²⁹ México Social, La marginación transgénero, 30 de mayo de 2014, disponible en: <<http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/548-la-marginacion-transgenero>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

cimiento de la identidad de género; y a nivel federal en fechas recientes se conoció la iniciativa de ley por parte del Ejecutivo sobre este asunto.³³⁰ Aunque el tema no es sólo el no reconocimiento de la identidad de las personas transgénero, esto se traduce en discriminación en los ámbitos laboral, de salud y otros derechos. Al no contar con un documento de identidad adecuado, el desempleo y la discriminación se hacen presentes.

En la Ciudad de México, en 2013 se realizó la primera Encuesta sobre Discriminación centrada en las experiencias que viven los residentes de esta localidad. Este instrumento arrojó datos muy reveladores para el sector transexual:

- Cerca de 80% consideró que se discrimina (en mayor o menor medida) a las personas travesti. Asimismo se señaló que esta población enfrenta agresiones físicas, insultos, es rechazada y sus derechos no se respetan.
- Poco más de 70% de los encuestados opinó que las personas transexuales y transgénero son discriminadas en mayor o menor medida, aunque se aclara existe confusión y poca comprensión de la condición de este sector.³³¹

6.2.7 PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (instrumento ratificado por México en 2007) sugiere que entre éstas se incluyen a aquéllas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.³³²

De los 120 millones de personas en México, casi 7.2 millones reportan tener mucha dificultad o no poder hacer alguna de las actividades básicas (personas con discapacidad), alrededor de 15.9 millones tienen dificultades leves o moderadas para realizar las mismas actividades (personas con limitación) y 96.6 millones de personas indican no tener dificultad para realizar dichas actividades.³³³

La Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad protege a dicha población contra actos discriminatorios; sin embargo, se mantienen actitudes de menoscabo de sus derechos. El estudio *La sociedad mexicana y los derechos humanos* de la UNAM señala que si bien 82.3% de los entrevistados dijo estar de acuerdo y muy de acuerdo en que a las personas con discapacidad se les ofrezcan oportunidades de trabajo según sus capacidades, 15.5% no está ni de acuerdo, ni en desacuerdo, y 1.4% no está de acuerdo con que se les ofrezcan oportunidades de trabajo a esta población.

Hasta 2010 se registraron 436 expedientes de reclamación ante el Conapred, de los cuales 49 casos se debían al tema de discriminación por discapacidad.³³⁴

³³⁰ *El Universal*, “Congreso recibe iniciativa de EPN sobre matrimonio gay”, 18 de mayo de 2016.

³³¹ Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México (Copred), Monografías por la No Discriminación: Población LGTBTTI, disponible en: <<http://copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblacion-lgbttti/>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³³² ONU, Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Discapacidad/Convencion_DPD.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³³³ INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de Personas con Discapacidad”, Boletín de prensa, 1 de diciembre de 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³³⁴ Conapred, “Quejas Estadísticas”, México, 2015, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=80&id_opcion=125&op=125>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

6.2.8 EL TRATO A LA NIÑEZ

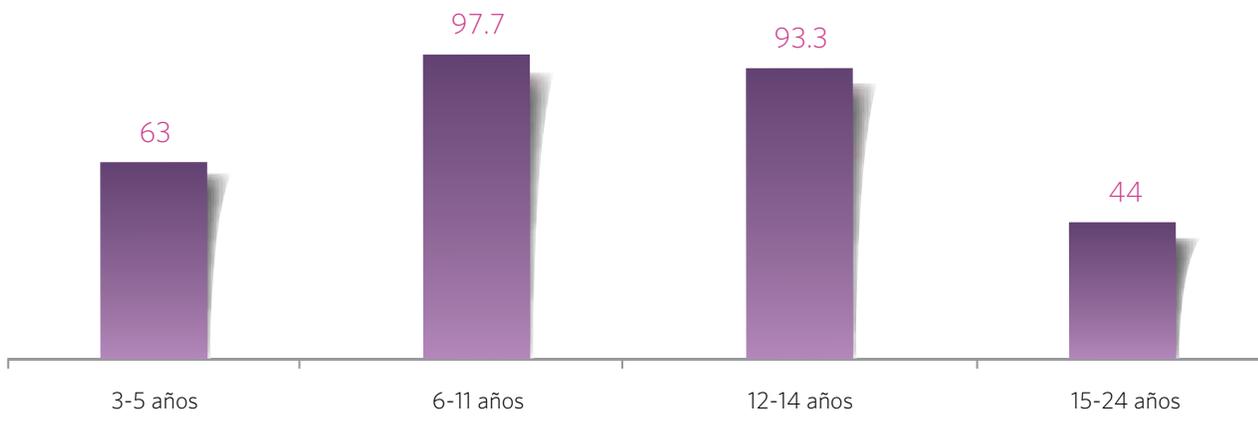
El siguiente elemento por analizar es la distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la edad de niñas, niños y adolescentes.

En México, poco más de 32% de la población se ubica entre los 0 y 17 años, por lo que es importante analizar el trato desigual que experimentan y que limitan su participación y desarrollo en la sociedad.

Un tema que sin duda se evidencia es el maltrato infantil. De acuerdo con la Enadis 2010, los problemas que reportaron las niñas y los niños —y que suceden en su propio hogar— es que sus papás los han hecho llorar, les pegan y les han escondido o quitado sus cosas. De igual forma, niñas, niños y adolescentes indicaron experimentar una serie de problemas en su entorno escolar: a 25.3% les han dicho groserías, a 22% les han escondido o quitado cosas, 19% ha sufrido burlas, entre otros. El tema del acoso escolar, y en general la violencia que padece este sector, limita su desarrollo y vulnera su dignidad. En esta misma sintonía, los jóvenes también enfrentan discriminación, entendida ésta como toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en la edad joven.

Como lo indica la Enadis 2010, 35.4% de los jóvenes consideró que el principal problema que enfrentan como grupo es la falta de oportunidades y de experiencia. Tres aspectos que consideraron que influyen en que sean aceptados o no en los trabajos son: la inexperiencia, la apariencia y una preparación insuficiente. El primer elemento se relaciona directamente con la edad (pues sólo se adquiere experiencia con la edad); en cuanto a la apariencia, tiene que ver con prejuicios y estigmas que pueden estar presentes en el mercado laboral; y en el aspecto de la preparación insuficiente, se relaciona con el nivel educativo de este sector. Sobre este último, se puede apreciar el descenso de la asistencia escolar conforme avanza la edad de la población, para 2015 sólo 44% de la población de entre 15 y 24 años asistía a la escuela.³³⁵

Gráfica 6.6 Asistencia escolar por grupo de edad (porcentaje)



Fuente: INEGI, Encuesta Intercensal, 2015.

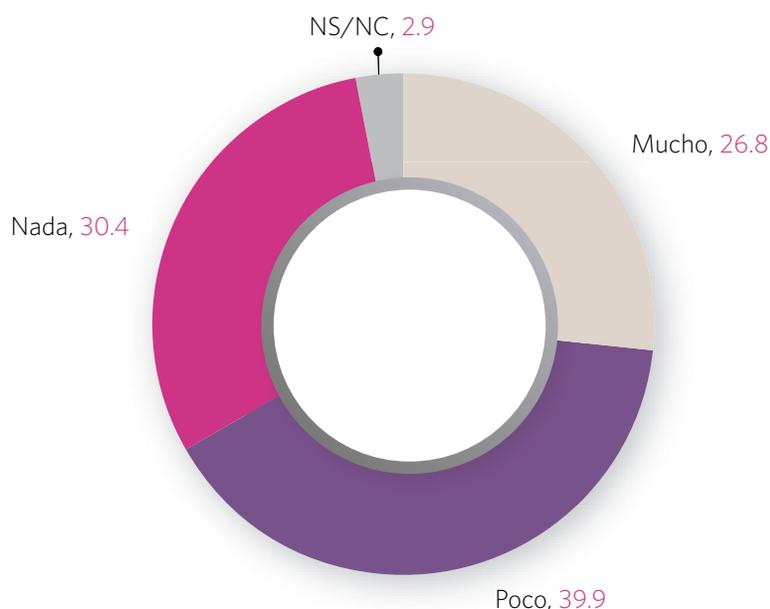
³³⁵ INEGI, Encuesta Intercensal 2015..., *op. cit.*

6.2.9 LAS Y LOS MIGRANTES

Como vimos en el componente de interculturalidad, México es un país con alta migración interna y externa, donde 55% de la personas piensa que se respetan los derechos de las personas migrantes, contra 40.8% que cree que no es así.³³⁶

Respecto de las actitudes hacia quienes vienen de afuera a asentarse en una comunidad, 67% de los encuestados opinó que las personas inmigrantes pueden provocar divisiones dentro de la comunidad (mucho o poco), frente a 30% que no coincidió con esta respuesta.³³⁷

Gráfica 6.7 ¿Qué tanto cree que las personas que vienen de afuera provoquen divisiones? (porcentaje)



Respecto de la actitud hacia las personas extranjeras, 58.3% dijo que sí compartiría su casa con un extranjero, 12.5% respondió que sí, en parte, y 27% consideró que no lo haría. El mayor número de respuestas negativas se ubica entre la gente de mayor edad (40.7%), personas con ningún nivel de escolaridad (50.1%) y nivel económico muy bajo (39.9%).³³⁸

Fuente: Conapred, Enadis 2010, op. cit, p. 18..

6.3 Conclusiones

Vivimos en una sociedad diversa y de contrastes. En las múltiples relaciones sociales que configuramos a diario, confluyen personas de distintos géneros, orígenes, edades, niveles socioeconómicos, religiones, ideologías, etc. Una sociedad democrática es incompatible sin una idea de salvaguarda de los derechos básicos de todas las personas, sin distinción. En México,

³³⁶ Conapred, Enadis 2010. Resultados sobre personas migrantes, México, 2012, p. 25, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³³⁷ *Ibid.*, p. 55.

³³⁸ *Ibid.*, p. 58.

la ley establece claramente esa igualdad fundamental, señala la obligación de las instituciones de garantizar los derechos de todas las personas, así como de crear las condiciones necesarias para su ejercicio efectivo, y por parte de los particulares, de respetarlos.

Sin embargo, como hemos visto en este apartado, en nuestro país persisten ideas y prácticas que tienden a menoscabar la igualdad y libertad de ciertos grupos de población. Así, hemos hecho un recorrido por distintos grupos de la población que, por sus condiciones biológicas, históricas, socioeconómicas o de preferencias, constantemente se enfrentan a situaciones motivadas por las instituciones y las personas que les impiden integrarse totalmente a la sociedad y tomar parte activa en las decisiones que les competen. La intolerancia, el menosprecio, el rechazo, la incompreensión y el prejuicio son actitudes que forman parte de discursos largamente contruidos en el colectivo y los cuales obstaculizan, de manera crítica, la convivencia democrática.

La nueva política de educación cívica del Instituto Nacional Electoral deberá llevar a cabo programas y acciones educativas que promuevan, entre las y los ciudadanos, la idea de igualdad jurídica de las personas y el respeto a sus derechos con independencia a su condición étnica, racial, religiosa, socioeconómica, etc. Por otra parte, es claro que para abatir la discriminación se deberá trabajar de manera coordinada con las instituciones públicas, a fin de desarrollar políticas que conlleven a una mayor integración y empoderamiento de todas las personas que integran nuestra sociedad.

7. Participación ciudadana como empoderamiento ciudadano

En el presente apartado se analiza la participación ciudadana como una vía hacia el empoderamiento. Para ello se examina, en primer lugar, la normatividad establecida en los últimos años que ha buscado motivar una mayor participación y que presenta áreas de oportunidad para la apropiación del espacio público. Posteriormente se ofrece una serie de datos empíricos sobre algunas de las precondiciones más convencionales que se piensa contribuyen a que los ciudadanos participen en la esfera pública. Finalmente, se proporcionan algunas cifras acerca de la participación política de los mexicanos y se describen los síntomas de la desafección hacia el sistema político.

7.1 Marco normativo

El fundamento de la participación ciudadana son los llamados *derechos políticos*, los cuales se han considerado, tradicionalmente, como aquellas facultades exclusivas de las personas que reúnen la calidad de ciudadanos, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³³⁹ Estos derechos posibilitan a los ciudadanos incidir en la conformación y funcionamiento de los órganos del Estado, esencialmente, el derecho a votar y ser votado y asociarse en materia política. Pero también, como sostiene Leopoldo Gama, la participación ciudadana deber ser entendida más allá de lo electoral:

Debe observarse que el ejercicio del sufragio para elegir representantes constituye una de entre tantas formas mediante las cuales los ciudadanos pueden ejercer su poder; es un arreglo necesario para estructurar el gobierno democrático de tipo representativo, pero no por ello suficiente. Por eso, no podemos justificadamente confinar la participación de los ciudadanos al mero ejercicio del sufragio para la elección de representantes [...] el poder político ciudadano debe entenderse como una práctica colectiva que involucra una serie de mecanismos que permitan la discusión, la deliberación, el intercambio de opiniones pero, además, el control sobre la actuación de sus representantes en el Congreso, de los partidos políticos, sus candidatos, precandidatos, etcétera.³⁴⁰

De esta manera, los derechos políticos también se refieren a aquellas prerrogativas que posee todo individuo en nuestro país para expresarse, asociarse pacíficamente, realizar una petición a las autoridades, etc. Sin pretender hacer una revisión exhaustiva, a nivel nacional, los derechos políticos están consagrados en los siguientes apartados constitucionales, los cuales también garantizan: 1) el derecho al voto (artículo 35), que faculta a los ciudadanos para elegir a sus representantes; 2) el derecho a ser votado (artículo 35), el cual está condicionado a los ciudadanos que cumplan con los requisitos de ley para el cargo específico; 3) libertad de expresión y publicación (artículos 6° y 7°), que garantiza la manifestación y circulación de las ideas; 4) derecho de reunión (artículo 9°) para fines pacíficos y lícitos; 5) derecho de asociación política (artículo 35) exclusivo de los ciudadanos para conformar organizaciones políticas; y 6) derecho de petición (artículo 8°) a la autoridad, que en asuntos políticos sólo lo tienen los ciudadanos.

³³⁹ Miguel Carbonell, *Derechos fundamentales y democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 31), 2013.

³⁴⁰ Leopoldo Gama Leyva, "Garantía jurídica de la representación política", en Leopoldo Gama y Rubén Becerra (coords.), *Derechos políticos y democracia. Reflexiones en torno al caso 10.180 México CIDH*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 73-74.

Además, a partir de las reformas constitucionales de 2012, existen tres principales mecanismos institucionales dirigidos a aumentar la participación ciudadana aprobados en los últimos años: las candidaturas independientes, las consultas populares y las iniciativas populares de ley. A continuación se presenta un breve repaso del alcance de los tres.

Candidaturas independientes. A nivel federal, con la modificación al artículo 35 constitucional —del 9 de agosto de 2012—, la cual estipula el derecho de las y los ciudadanos a participar en las elecciones aun cuando no los postule algún partido político, se reconocen las candidaturas independientes. Para que éstas se autoricen se requiere del respaldo de entre 1 y 2% de la lista nominal de electores vigente en ese momento, dependiendo del cargo a elegir. Candidatos independientes compitieron por primera vez en 2015 obteniendo el triunfo en una gubernatura, una diputación federal, una diputación local y dos alcaldías.

Iniciativa ciudadana. Ésta permite que con un mínimo de firmas correspondiente a 0.13% de las y los ciudadanos con derecho a voto (de acuerdo con la lista nominal de electores), una propuesta se ponga a consideración del Congreso.

Consultas populares. Consienten que las personas decidan si se aprueba o rechaza una propuesta referente a un tema de interés nacional. Para iniciar una consulta popular se requiere de la iniciativa del presidente de la república, 33% de cualquiera de las dos Cámaras del Congreso o la solicitud de al menos 2% de los inscritos en la lista nominal. Para tener efectos vinculantes (que el Estado esté obligado a acatar lo establecido), una consulta popular debe contar con una tasa de participación de al menos 40% de las personas registradas en la lista nominal.

Estos mecanismos son avances importantes para facilitar la participación ciudadana. No obstante, la opinión pública ha cuestionado si los requisitos para su autorización son demasiado exigentes como para hacer factible su realización.

Como antecedentes a la inclusión de esta regulación debe mencionarse la existencia de estos espacios de participación a nivel local. Por ejemplo, ya para 2013 el referéndum estaba previsto en la normativa constitucional y/o legal de 24 entidades federativas.³⁴¹ Asimismo, antes de su aprobación a nivel federal, la consulta popular ya se había establecido en 19 estados.³⁴² Por su parte, la revocación de mandato, inexistente a nivel federal, está prevista en cuatro entidades. Sin embargo, la problemática en ese sentido es que muchas veces la legislación no es lo suficientemente explícita sobre cómo habrán de llevarse a cabo estos procedimientos. A decir de Jacqueline Peschard, en estos mecanismos de participación ciudadana lo anterior ha tenido como consecuencia que “han ganado un lugar en las legislaciones locales, pero que están lejos de haberse traducido en prácticas cotidianas que efectivamente impulsen el involucramiento de la población en los asuntos públicos”.³⁴³

³⁴¹ Manuel González Oropeza, “Las disyuntivas de la democracia directa”, en Arturo Alvarado (ed.), *México, democracia y sociedad, más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

³⁴² Jacqueline Peschard, “Introducción”, en Jacqueline Peschard (ed.), *El federalismo electoral en México*, México, UNAM, 2008.

³⁴³ *Ibid.*, p. 78.

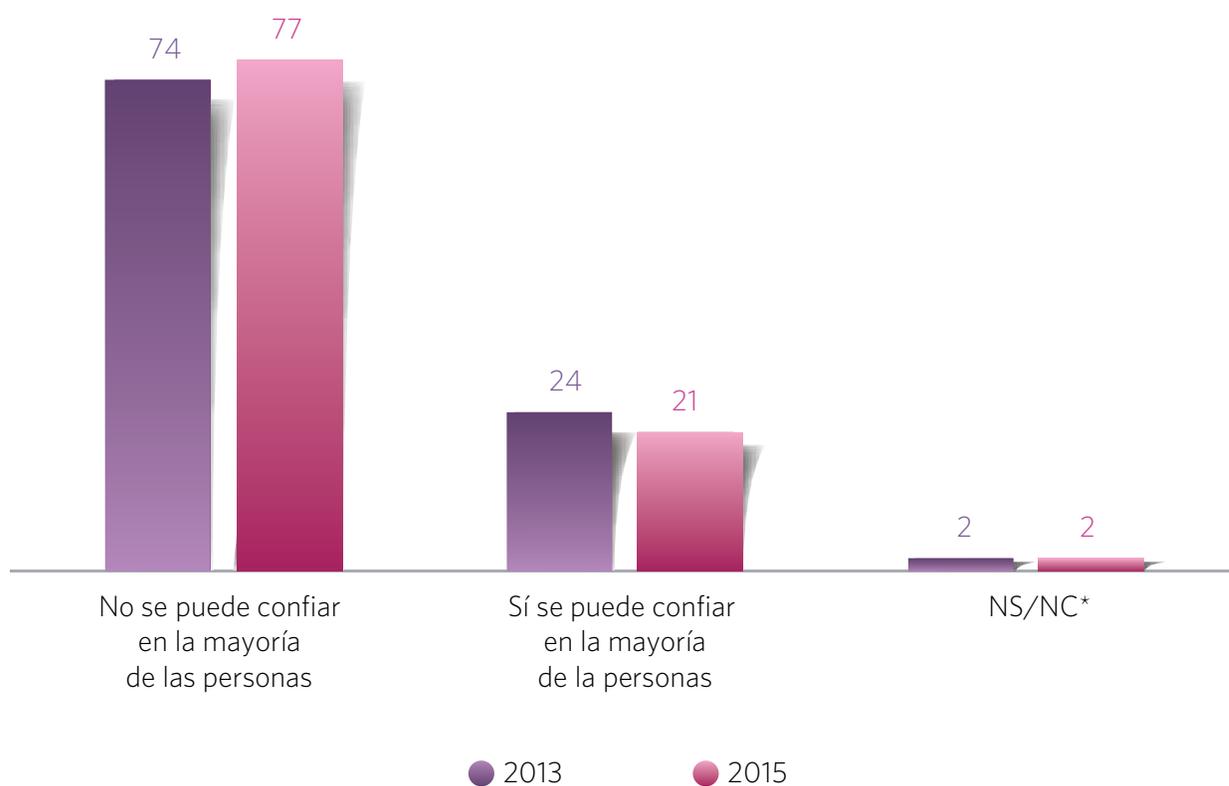
7.2 Datos empíricos sobre la participación: percepciones en torno a factores clave

7.2.1 CONFIANZA INTERPERSONAL Y VINCULACIÓN COMUNITARIA

Una de las condiciones para concretar una participación vigorosa tiene que ver con el grado de confianza que se deposita en los demás miembros de una sociedad.³⁴⁴ Sin embargo, como muestran algunos datos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* y los estudios complementarios *Ciudadanía en México. La importancia del contexto* y *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*, nuestro país presenta serios déficits en este aspecto.

La confianza puede definirse como el grado de certeza que se tiene en las acciones que realizarán otras personas, especialmente aquellas acciones que pueden afectar el bienestar propio.³⁴⁵ En este sentido, el grado de confianza interpersonal es revelador de los problemas de la calidad de la ciudadanía mexicana pues, mientras que en 2013, 74% de las y los mexicanos consideró que no se puede confiar en la mayoría de las personas, esta cifra se incrementó a 77% en 2015.

Gráfica 7.1 Confianza interpersonal (porcentaje)



Fuentes: IFE, Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, 2013; e INE/El Colegio de México, *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*, México, 2015, p. 37.

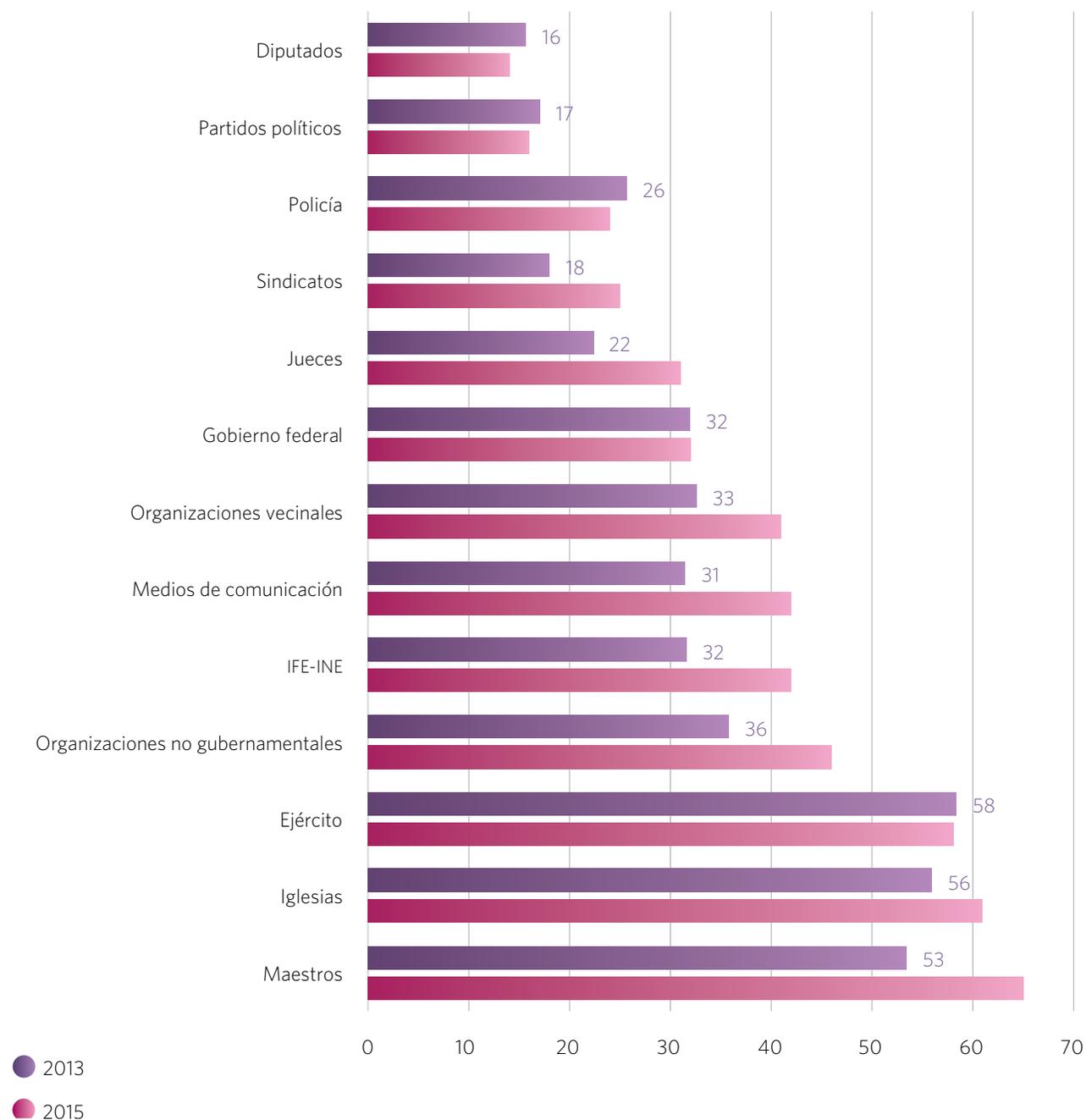
³⁴⁴ INE, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía...*, op. cit.

³⁴⁵ Claus Offe, "How Can We Trust our Fellow Citizens?", en Mark Warren (ed.), *Democracy and Trust*, 1999, Cambridge, R.U., Cambridge University Press.

En lo que respecta a la confianza institucional, los resultados tampoco son alentadores ya que la ciudadanía no confía en la mayoría de las instituciones y organizaciones políticas y sociales.

En este sentido destaca que uno de los vehículos más idóneos para la participación y el empoderamiento ciudadano como los partidos políticos, sea una de las instituciones con los menores niveles de confianza entre los mexicanos, después de los diputados.³⁴⁶

Gráfica 7.2 Confianza en las instituciones (mucho/algo) (porcentaje)



Fuentes: *Ibid.*, p. 41.

³⁴⁶ Sólo 17.2% de los encuestados dijo confiar “mucho” o “algo” en los partidos políticos. Para los diputados el porcentaje fue de 15.6.

Igualmente, una sociedad desconfiada motiva niños y jóvenes recelosos de los demás. De acuerdo con los resultados de la Consulta Infantil y Juvenil 2015, entre las y los niños de 6 a 9 años se presentaron niveles de confianza altos hacia su círculo más cercano (familia y amigos) y hacia las autoridades, pero dicha confianza fue disminuyendo conforme aumentaba la edad. En el caso de las y los niños entre 10 y 13 años se mantuvo una confianza alta hacia la familia, amigos, maestros y autoridades escolares, pero descendió alrededor de 10 puntos porcentuales hacia la policía y el ejército. Finalmente, en el caso de las y los adolescentes, los niveles altos de confianza se presentaron únicamente hacia la familia y los amigos; empero, se volvió negativa hacia los maestros, los médicos, los vecinos, la política y, sobre todo, hacia los gobernantes y los partidos políticos.

Vida comunitaria y participación en organizaciones de la sociedad civil

La actividad comunitaria es una dimensión fundamental de la calidad de la democracia, pues como señala Robert Putnam, la vida comunitaria es lo que permite funcionar a la democracia. En particular, ésta implica un esfuerzo colectivo para resolver problemas comunes y, por tanto, la existencia previa de cohesión social a partir del involucramiento en organizaciones, redes sociales (fuera de los canales institucionales de las elecciones o los partidos) y en actos de solidaridad y altruismo.³⁴⁷ En esta dimensión se identifican las modalidades de participación de los ciudadanos en organizaciones de la sociedad civil, religiosas, culturales, entre otras, así como el apego a normas de reciprocidad y niveles de confianza.

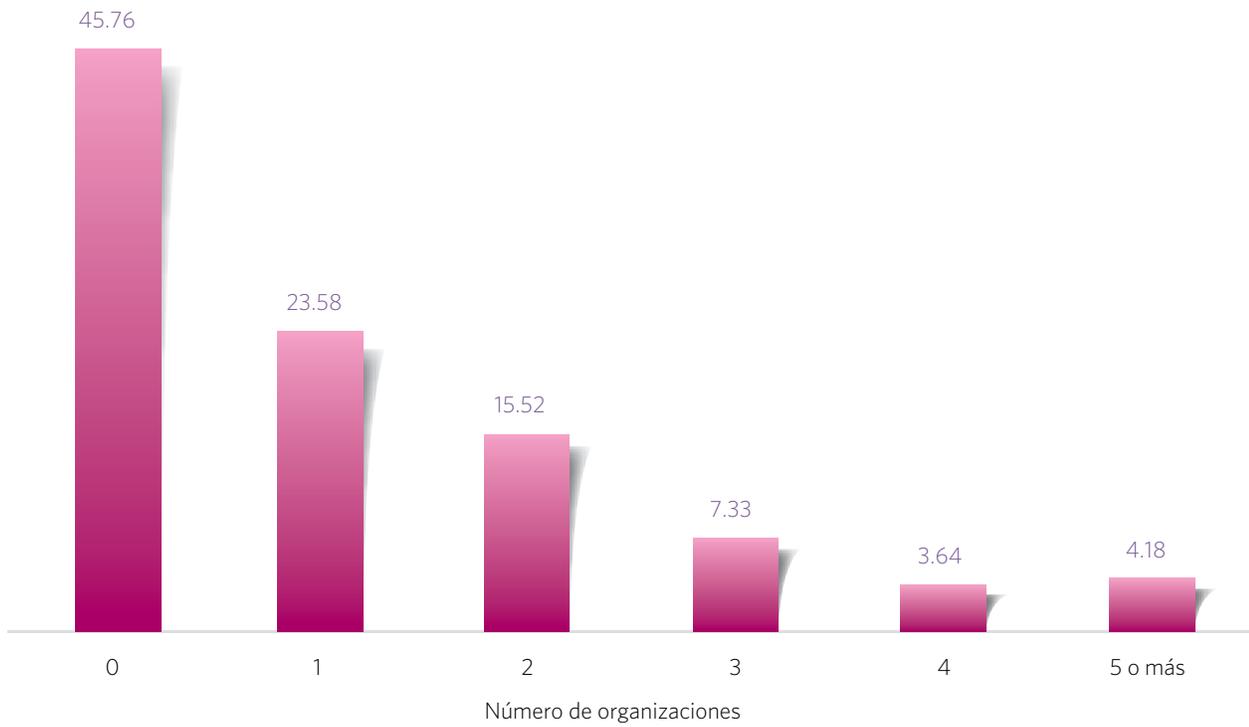
Tabla 7.1 Confianza en la familia, las amistades, y las maestras y maestros (porcentaje)

	6 a 9	10 a 13	14 a 17
Mi familia	98.4	97.3	95.9
Mis amigas y amigos	82.7	76.5	71.0
Mis vecinos y vecinas		50.5	23
Las autoridades de la escuela		80.7	
Las y los médicos			33.0
Mis maestras y maestros	94.5	84.5	45.4
La policía	81.0	71.6	21.7
El ejército	84.0	73.9	25.3
Los partidos políticos			4.7
Los gobernantes		44.1	5.1

³⁴⁷ Robert Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster, 2000.

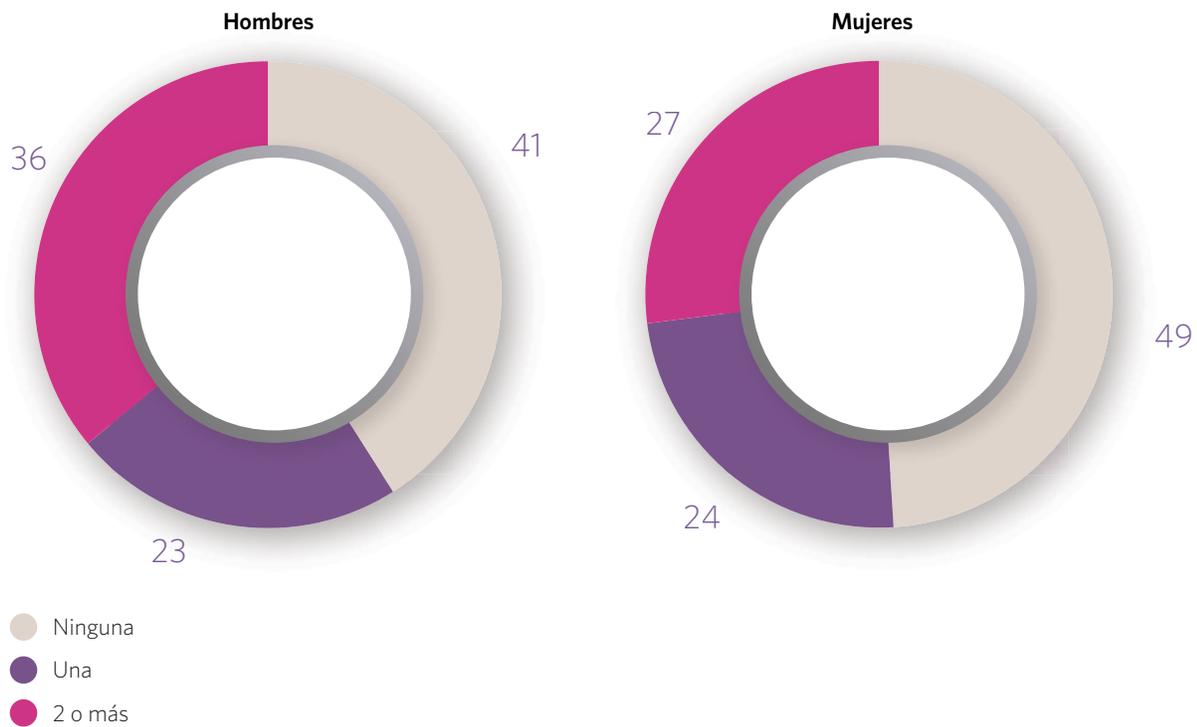
Fuente: INE, Consulta Infantil y Juvenil 2015.

Gráfica 7.3 Membresía en organizaciones sociales (porcentaje)



Fuente: IFE, Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, 2013.

Gráfica 7.4 Membresía por sexo (porcentaje)



Fuente: IFE, Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, 2013.

Es particularmente revelador de la debilidad de la vida comunitaria en México el hecho de que 46% de las y los mexicanos nunca haya pertenecido a grupos u asociaciones. Semejante situación excluye a una parte importante de la población de la posibilidad no sólo de resolver problemas comunes sino de acceder a bienes y recursos.

En contraste, quienes más participaron en grupos lo hicieron mediante asociaciones religiosas (21%), con particular peso en la región sureste (29%) y el centro-occidente (28%); mientras que sólo 5% participó en asociaciones de voluntariado o beneficencia.

Tabla 7.2 Membresía por tipo de organizaciones (porcentaje)

AGRUPACIÓN	MIEMBRO ACTIVO	PERTENECÍA ANTERIORMENTE	ACTIVO/ PERTENECÍA ANTERIORMENTE	NUNCA HA PERTENECIDO
Organización religiosa	10.81	10.09	20.90	78.32
Asociación de padres de familia	6.19	12.66	18.85	80.37
Organización deportiva	5.47	9.34	14.81	84.34
Partido político	3.38	8.59	11.97	87.14
Sindicato	3.65	7.79	11.44	88.26
Grupo estudiantil	2.44	7.79	10.23	89.24
Organización cultural	2.76	5.39	8.15	90.98
Asociación vecinal o de condóminos	3.12	3.82	6.94	92.16
Asociación de voluntariado o beneficencia	2.01	3.37	5.38	93.60
Asociación profesional	1.50	2.74	4.24	95.01
Organización ambientalista	1.21	2.16	3.37	95.76
Organización de protección de derechos humanos	1.08	2.14	3.22	95.77

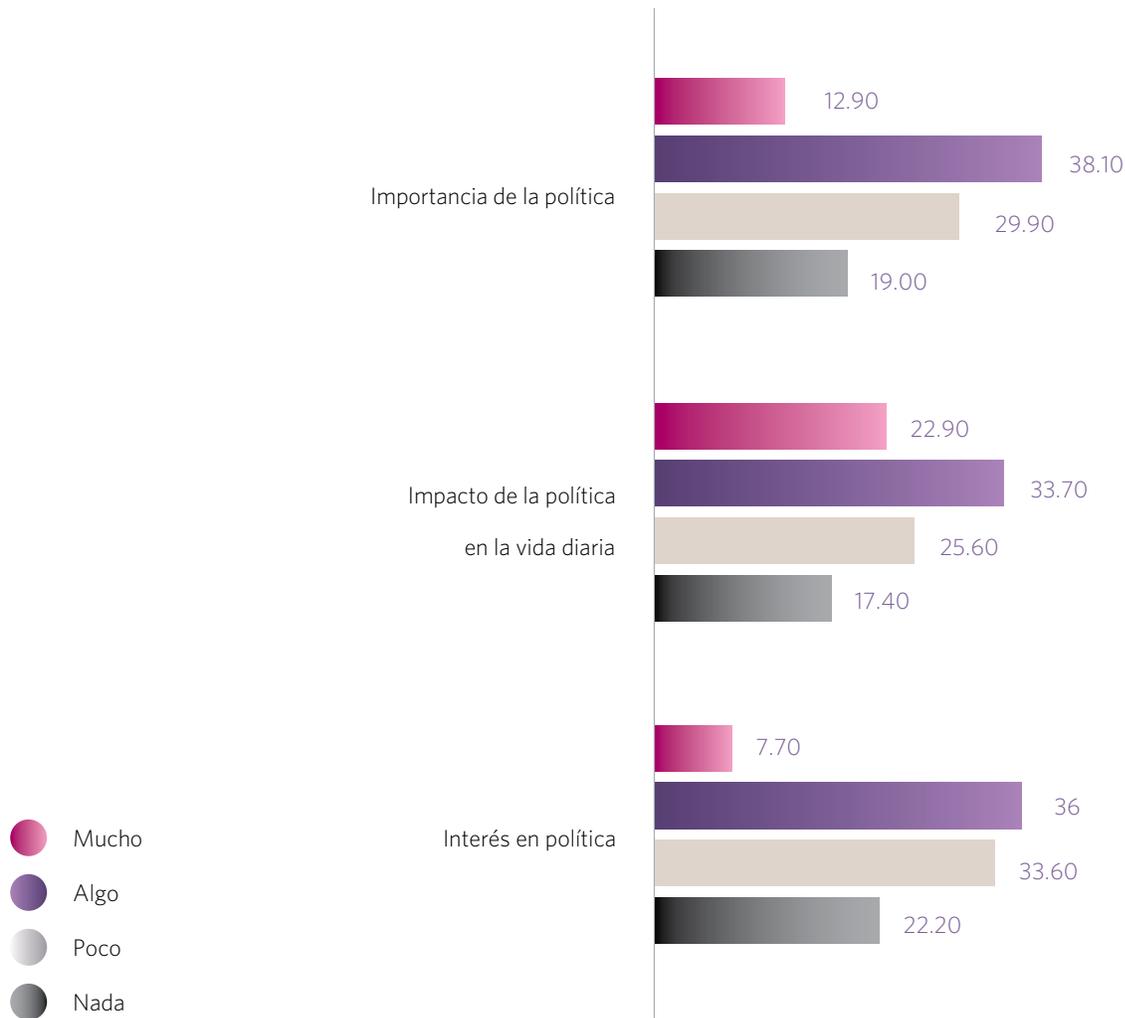
Nuevamente, el sexo, los ingresos y el nivel educativo se traducen en desigualdades en este tipo de participación: casi la mitad de las mujeres (49%) no pertenece a organizaciones y grupos, y las personas con menos ingresos y menor nivel educativo son menos propensas a sumarse a este tipo de grupos.

Fuente: IFE, Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, 2013.

7.2.2 INTERÉS Y EFICACIA POLÍTICA

Con el fin de apropiarse de lo público resulta relevante conocer, como punto de información básica inicial, hasta qué grado a las personas les interesan los asuntos de la agenda pública y hasta dónde consideran que pueden influir en la misma; es decir, su sentido de eficacia política.³⁴⁸ Los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política (Encup) ilustran que existe una conciencia de que la política es importante y que tiene un efecto en la vida cotidiana de las personas. No obstante, los niveles de interés son relativamente más bajos: 55.80% de la muestra de la Encup manifestó que tiene poco o nada de interés en la política.

Gráfica 7.5 Relevancia, interés y cotidianidad de la política (porcentaje)⁴⁶



Fuente: Encup, 2015.

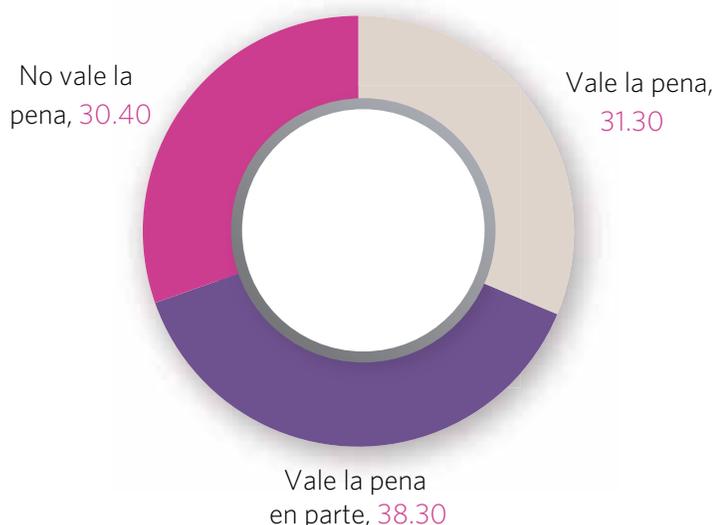
³⁴⁸ En el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* este concepto se define como “la creencia de que uno es eficaz cuando participa en política y que, por ende, el gobierno responderá a sus demandas”. INE, *Informe país..., op. cit.*, p. 64.

³⁴⁹ Las preguntas para obtener las respuestas son las siguientes: 1) Importancia de la política, “¿Qué tan importante es para usted la política?”; 2) Efecto de la política en la vida diaria, “¿Qué tanto piensa usted que la política tiene que ver con su vida diaria?”; y 3) Interés en la política.

En la siguiente gráfica se muestra un indicador del nivel de eficacia política a partir del valor que los encuestados le dieron a la participación ciudadana. En ese sentido, llama la atención que la ciudadanía prácticamente se dividió en tres partes iguales acerca de si vale la pena o no involucrarse en política. Esto podría interpretarse como señal de que no existe un consenso en la percepción de las personas sobre su capacidad para articular cambios a partir de su participación en estos asuntos.

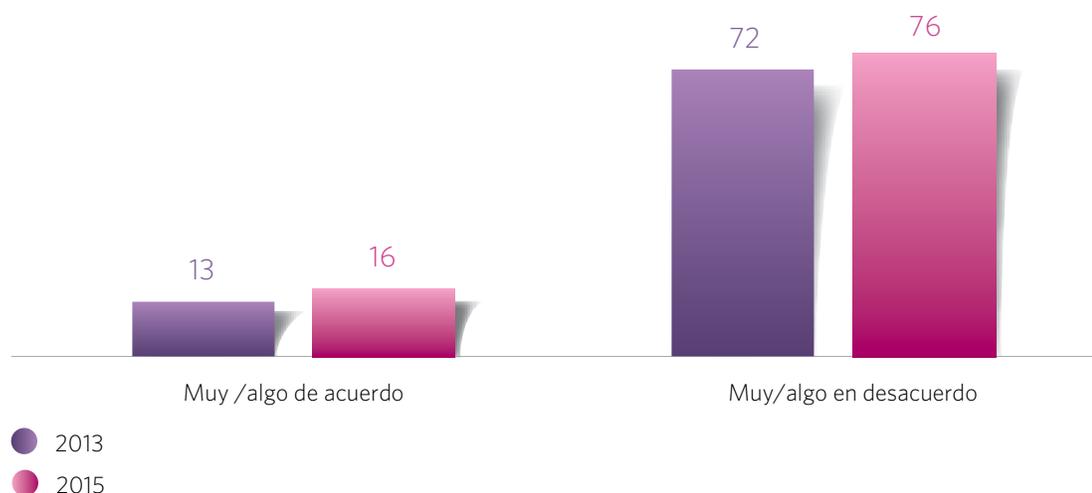
En la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de 2008 se reportó que 44% de los entrevistados contestó que los políticos no se preocupan por gente como ellos.

Gráfica 7.6 Valor de la participación política (porcentaje)



Fuente: Encup, 2015.

Gráfica 7.7 Afección política: ¿Está de acuerdo o en desacuerdo de que los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo? (porcentaje)



Fuente: IFE, Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía, 2013; e INE/El Colegio de México, *Ciudadanía en México ¿ciudadanía activa?*, México, 2015, p. 39.

7.2.3 REDES PERSONALES Y ORGANIZACIONALES

La ciudadanía no sólo está construida como una cualidad individual, sino que depende de una condición relacional surgida a partir del contacto con los otros (personas, grupos, asociaciones, comunidad, etc.). Así, 65% de los encuestados dijo no tener contactos para canalizar y hacer efectivas sus demandas. En tanto, los contactos mencionados por los encuestados son preponderantemente hombres, sobre todo en la intermediación para acceder a derechos. Por el contrario, en la intermediación para hacer algo por la comunidad se cuenta con más contactos mujeres.

El tipo de relación entre contactos y encuestados es principalmente informal y personal, basada en lazos de amistad, vecindad y familia. La mayoría de los contactos mencionados se encuentran adscritos a alguna dependencia del gobierno. Por tanto, el acceso a espacios formales gubernamentales se hace a partir de relaciones que son profundamente informales y cercanas.

La membresía partidaria y las actividades electorales aumentan la probabilidad de estar conectados. En contraste, a menor ingreso es mayor la desconexión y a medida que aumenta el nivel educativo y de ingresos, se incrementa la probabilidad de tener contactos. En cuanto a la identidad de género, si se es hombre, aumenta la probabilidad de contar con aquellos.

En el análisis de esta dimensión, centrado en las redes de los encuestados, se detectó que una buena parte de las y los mexicanos no detentaba capital relacional para el acceso a derechos y la cohesión comunitaria, mientras que entre quienes contaban efectivamente con este tipo de capital, la mayoría poseía sólo un contacto, lo que habla de escasez y monopolio de la intermediación. Sólo un exclusivo 8.7% tenía dos o más contactos, lo que permitía un mayor grado de libertad y autonomía a la hora de seleccionar caminos de intermediación para acceder a derechos. Ello nos señala un primer nivel de profunda desigualdad en cuanto a capital relacional se refiere. Aunque este contexto resulta desolador, vale la pena advertir que lo es aún más para las redes de intermediación que para las de cooperación comunitaria.

7.3 Participación electoral

Lorenzo Córdova y Salvador Vázquez del Mercado afirman: “Se argumenta que, sin el voto de la gente, el gobierno mismo y las decisiones dejan de tener sentido y fundamento legítimo”.³⁵⁰ En relación con el grado en el que las y los mexicanos hacen uso del derecho al sufragio, uno de los hallazgos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía* es que: “Comparativamente, aunque los niveles de participación electoral en México son incluso mayores que los de democracias consolidadas como Francia, nuestro país tiene cifras cercanas a las de democracias como Estados Unidos, España, Canadá o Reino Unido”.³⁵¹ Ahora bien, a pesar de estos niveles relativamente altos de participación, las siguientes gráficas ilustran las tasas de participación en elecciones locales y federales desde 1994 y da cuenta de que ha existido una ligera tendencia a la baja en el periodo para ambos tipos de procesos.

³⁵⁰ Lorenzo Córdova Vianello et al., *El déficit de la democracia en México, Encuesta Nacional de Cultura Política, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, UNAM, 2015, p. 146.

³⁵¹ INE, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía...*, op. cit., p. 58.

Gráfica 7.8 Tasa de participación en elecciones federales 1994-2015 (porcentaje)



Fuente: INE, Atlas de resultados electorales federales 1991-2012.

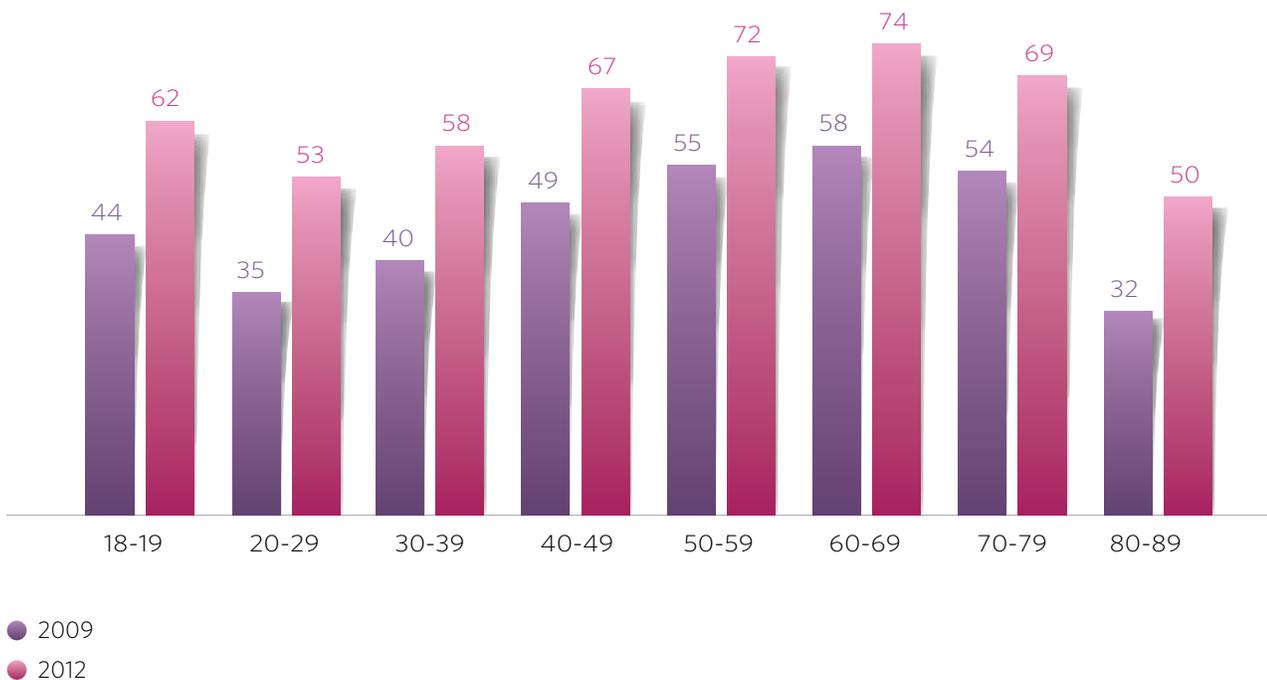
Gráfica 7.9 Tasa de participación promedio en elecciones federales, estatales y locales (1994-2012) (porcentaje)



Fuente: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), "Las balas y los votos: efectos de la violencia en el comportamiento y actitudes de los ciudadanos en México", Elecciones, violencia y estructura social (Base de datos integral de municipios mexicanos), p. 62.

A nivel desagregado hay brechas importantes en el ejercicio del derecho al voto que vale la pena considerar. A partir de la información contenida en los cuadernillos de las listas nominales de 2009 y 2012 es posible identificar que los jóvenes, los hombres y la población en localidades urbanas acudieron a las urnas de manera significativamente menor si se les compara con los adultos a partir de los 30 años, las mujeres y la población en viviendas ubicadas en secciones rurales y de tipo mixto (véanse gráficas 5, 6 y 7). Las brechas resultan más pronunciadas si las características asociadas a una baja participación son yuxtapuestas; es decir, jóvenes hombres de localidades urbanas tuvieron tasas de votación particularmente bajas. Asimismo, para el caso de la elección federal de 2012 incluso fue posible encontrar una variable adicional de importancia para predecir las bajas tasas de participación: el hecho de vivir en distritos con una baja calidad de vida.³⁵² Prueba de ello es que de los 385 sectores sociales identificados con una atípica participación a la baja en la elección de 2012, 255 estaban compuestos por jóvenes entre los 20 y los 29 años habitantes de localidades urbanas en los que existían bajos niveles de calidad de vida.³⁵³ En este sentido, resulta de fundamental importancia articular acciones para generar mayores niveles de participación entre los sectores identificados como particularmente abstencionistas. En la medida en que lo anterior sea posible, habrá un incentivo de las plataformas políticas para responder mejor a los intereses de estos sectores.

Gráfica 7.10 Participación electoral por grupo etario (elecciones federales 2009 y 2012) (porcentaje)

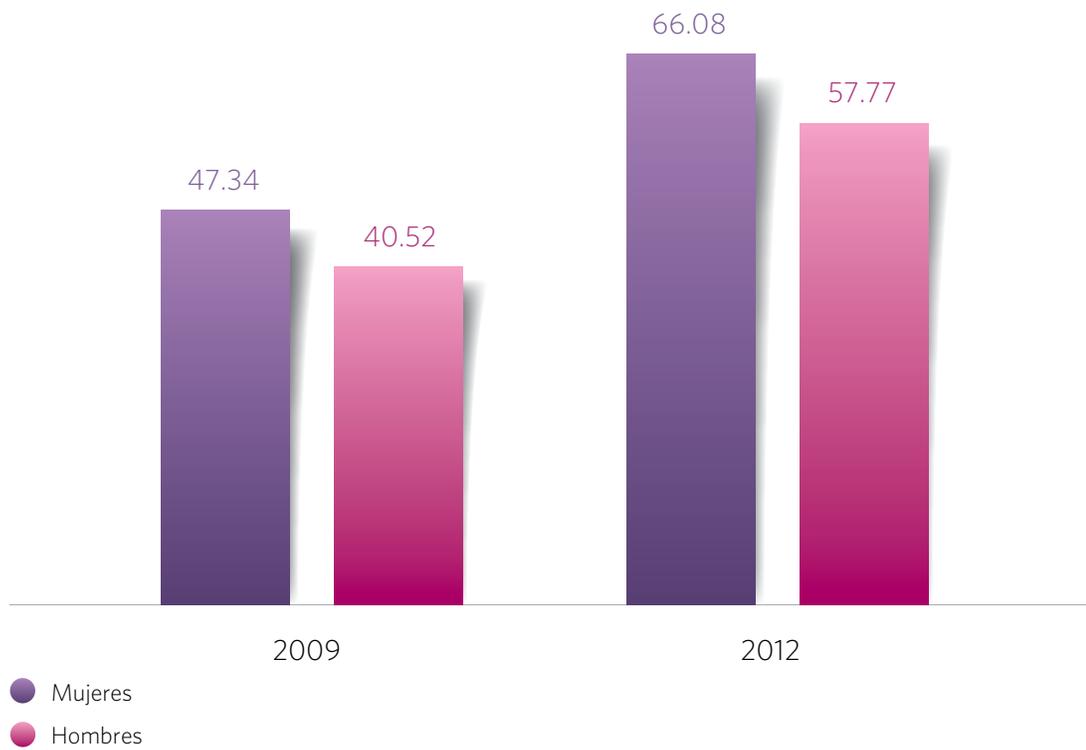


Fuente: IFE, Estudio Comparativo Sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009 y 2012, 2014..

³⁵² Para dicha clasificación se generó un índice de calidad de vida compuesto por 13 variables que cuantifican las tres dimensiones convencionalmente utilizadas para medir el desarrollo humano: acceso a la educación, bienestar económico y acceso a la salud. Véase INE, *Estudio censal de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012: Diagnóstico de grupos prioritarios para la promoción del voto*, México, 2014, p. 2.

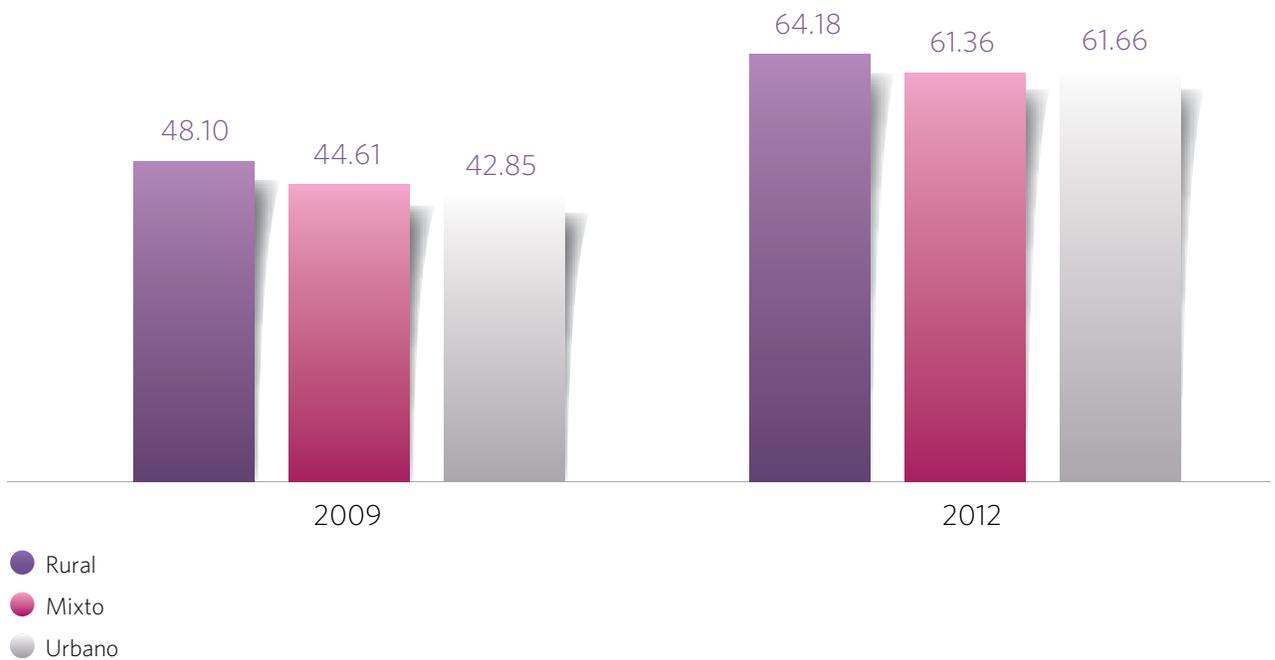
³⁵³ *Ibid.*, p. 310.

Gráfica 7.11 Participación electoral por sexo (2009 y 2012) (porcentaje)



Fuente: IFE, Estudio Comparativo Sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009 y 2012, 2014..

Gráfica 7.12 Participación electoral por tipo de sección (2009 y 2012) (porcentaje)



Fuente: IFE, Estudio Comparativo Sobre la Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2009 y 2012, 2014..

7.3.4 MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA Y OBSERVADORES ELECTORALES

Otro componente de la participación electoral es la participación en la organización y supervisión de las elecciones; esto es, el involucramiento ya sea como integrante de las mesas directivas de casilla o por medio de una acreditación para ser observador electoral. En primer lugar, resulta revelador de una creciente apatía el hecho de que en la última elección federal de 2015, 26.5% de los insaculados para ser funcionarios de casilla (1 192 474 hombres y mujeres) hayan rechazado ser siquiera notificados de su deber cívico el día de la jornada electoral. También llama la atención que la cifra de este tipo de rechazos ha crecido notoriamente desde 2009, como se ilustra en la tabla 7.3. De las razones detrás de esto la más frecuente es una llana negativa a participar.³⁵⁴

Posteriormente, en la segunda etapa de la capacitación (del 9 de abril al 6 de junio de 2015) una cantidad adicional de 158 006 personas rechazó participar como funcionario de casilla. Al igual que en la primera etapa a la que nos referimos en el párrafo anterior, una de las razones más aducidas fue la falta de interés para contribuir.³⁵⁵ En síntesis, como se reconoce en el Informe de la segunda etapa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral elaborado por el INE: “Las dificultades presentadas durante la integración de las mesas directivas de casilla de carácter social, político o el total desencanto por la política y los partidos políticos, influyó de manera determinante para la decisión de participar o no como funcionario de casilla.”³⁵⁶

Tabla 7.3 Número de rechazos a participar después de la primera insaculación (2009-2015)

2009	2012	2015
595 676	643 434	1 192 474

Fuente: INE, Informe sobre la primera etapa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral a ciudadanos sorteados.

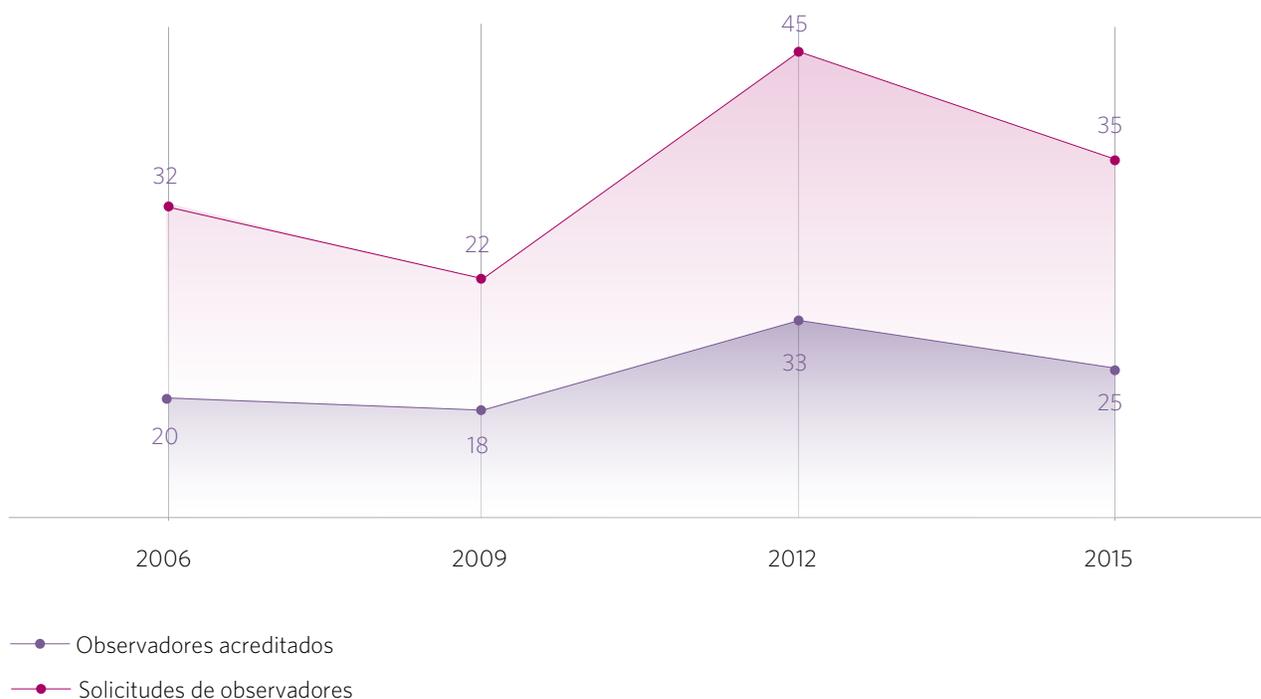
En relación con la supervisión de los procesos electorales, el número de observadores electorales mostró un importante incremento en los dos últimos procesos electorales federales: 2012 y 2015 en relación con los de 2006 y 2009, respectivamente (véase gráfica 13).³⁵⁷ Por tanto, es posible describir dos procesos de la participación electoral que ocurren en paralelo y en sentido contrario: por un lado, el reto cada vez mayor para conformar las Mesas Directivas de Casilla (en parte ocasionado por la desafección de la ciudadanía) y, por otro, un interés creciente en los últimos procesos electorales por vigilar la jornada a través de la figura de los observadores electorales.

³⁵⁴ INE, Informe sobre la primera etapa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral a ciudadanos sorteados, México, 2015, documento interno, p. 144.

³⁵⁵ INE, Informe de la segunda etapa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral, México, 2015, documento interno, p. 33.

³⁵⁶ *Ibid.*, p. 35.

³⁵⁷ INE, Informe final sobre el proceso de acreditación de observadores electorales: Proceso Electoral 2014-2015, México, 2015, disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201507-13in_01P07-00.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

Gráfica 7.13 Número de observadores electorales, acreditaciones y solicitudes: 2006-2015 (millares)

7.4 Participación no electoral

Como se afirma en el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía*, el voto y las elecciones son sólo una de las modalidades para participar en la toma de decisiones.³⁵⁸ Existe una amplia diversidad de participación además del sufragio, que va desde la articulación de demandas pacíficas hacia el Estado, hasta otras que violan claramente el marco legal.³⁵⁹ En este sentido el grado de participación en el ámbito no electoral en México se ilustra en la Tabla 7.4 a partir de los resultados que se desprenden de dos encuestas: la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía (parte del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*) y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (insumo del estudio sobre la democracia en *Los mexicanos vistos por sí mismos*). Si bien las tasas de participación reportada en el segundo instrumento suelen ser mayores, en ambas el involucramiento no suele sobrepasar a 15% de los encuestados.³⁶⁰ En ambos casos, entre las actividades más recurrentes para buscar influir en la toma de decisiones se encuentran el reunirse con autoridades políticas, formar grupos para ejercer presión y colaborar en actividades políticas con los partidos políticos.³⁶¹

Fuente: INE, Informe final sobre el proceso de acreditación de observadores electorales: Proceso Electoral 2014-2015.

³⁵⁸ INE, *Informe país...*, op. cit., p. 69.

³⁵⁹ María Fernanda Somuano, "Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México", en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 1 (enero-marzo de 2005), pp. 68-69.

³⁶⁰ Una excepción a esta tendencia es la de "Platicar con otras personas sobre temas políticos", la cual es una actividad política relativamente poco costosa para quien se involucra en ella.

³⁶¹ La firma de peticiones tiene una participación amplia de 19.9% en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Sin embargo, en la Encuesta Nacional sobre la Calidad de la Ciudadanía es de apenas 6.7%, por lo que no hay total certeza de que sea de las actividades más recurrentes suscritas por los mexicanos.

Tabla 7.4 Tasas de participación en actividades políticas de tipo no electoral (porcentaje)

TIPO DE ACTIVIDAD	ENCUESTA NACIONAL SOBRE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA 2013 (INFORME PAÍS SOBRE LA CALIDAD DE LA CIUDADANÍA)	ENCUESTA NACIONAL SOBRE CULTURA POLÍTICA 2015 (LOS MEXICANOS VISTOS POR SÍ MISMOS: EL DÉFICIT)
Platicar con otras personas acerca de temas políticos	36.80	—
Intentar convencer a sus amigos para que voten por los candidatos que usted cree que son los mejores	10.80	—
Colaborar en las actividades de los partidos políticos	12.30	12.30
Presionar mediante redes sociales	8.00	11.10
Asistir a reuniones del cabildo municipal o delegacional	9.90	—
Firma de una petición	6.70	19.90
Participar en manifestaciones o protestas públicas	4.6	11
Toma o bloqueo de lugares o instalaciones públicas (calles, carreteras, monumentos, edificios)	2.10	—
Participar en una huelga o paro de actividades	2.20	8.80
Reunirse con las autoridades	-	15.60
Ponerse en contacto con algún político	-	10.80
Formar un grupo con otros interesados	-	15
Búsqueda de apoyo de alguna organización	-	13
Acudir a los medios de comunicación	-	8
Otra actividad	-	4.40

Nota: Los cuestionarios de las dos fuentes de información aquí utilizados son distintos, por lo que en muchas de las actividades enumeradas en la tabla no se cuenta con disponibilidad de información para ambas encuestas.

Más allá de cuáles son las formas de participación más frecuentes, es importante saber cuáles son las que se consideran más efectivas para lograr incidir en la toma de decisiones. Lo anterior se reporta en las tablas 7.5 y 7.6; una corresponde a una encuesta de cultura política y otra a prácticas ciudadanas. Cabe señalar que las tablas no miden exactamente los mismos indicadores: mientras la 7.5 cuantifica la percepción de los ciudadanos acerca de que si creen que una acción será efectiva (hayan o no participado en ella), la 7.6 mide el grado de satisfacción de quienes realizaron dicha acción. Lo que se desprende de esta información es, por un lado, una percepción muy baja de que las acciones de participación ciudadana tendrán un efecto tangible para influir en la toma de decisiones. Particularmente, muy pocas personas creen que aspirar a un puesto de elección popular pueda tener un sentido para cambiar la agenda pública: “postularse como candidato” es la opción que menos se percibe que tiene efectividad política. Quizás ello sea síntoma de la poca movilidad política existente en el país, que se traduce en que la ciudadanía vislumbre poco probable poder acceder al poder político por la vía electoral.

En la siguiente tabla se muestra que los grados de satisfacción con la participación en la arena pública no muestran niveles tan bajos como los de la percepción de efectividad política. Prueba de ello es que para ninguna de las actividades enlistadas el porcentaje de personas que considera que no se logró el resultado deseado con la acción en cuestión superó 50%. Por tanto, pareciera que un mayor aprecio por la participación política requiere de que, en primer lugar, las personas se involucren y tengan vivencias en este plano.

Tabla 7.5 Efectividad para influir en las decisiones de gobierno (porcentaje)

TIPO DE ACTIVIDAD POLÍTICA	FRECUENCIA DE MENCIONES
Reunirse con autoridades	41.50
Firmar peticiones al gobierno	30.50
Formar un grupo con otros interesados	28.10
Protestar pacíficamente	25.90
Buscar apoyo de alguna organización	22.00
Acudir a los medios de comunicación	21.30
Recurrir a un partido político	19.80
Juntar firmas y promover una consulta popular	19.70
Organizar una manifestación o marcha	16.40
Protestar con violencia para ser escuchado	12.80
Presionar mediante redes sociales	11.30
Organizar una huelga o paro de labores	6.90
Postularse como candidato	4.50
Otro	0.50

Fuente: *Los mexicanos vistos por sí mismos*, Encuesta Nacional de Cultura Política, UNAM.

Tabla 7.6 Grado de satisfacción con la participación en actividades políticas (*a posteriori*) (porcentaje)

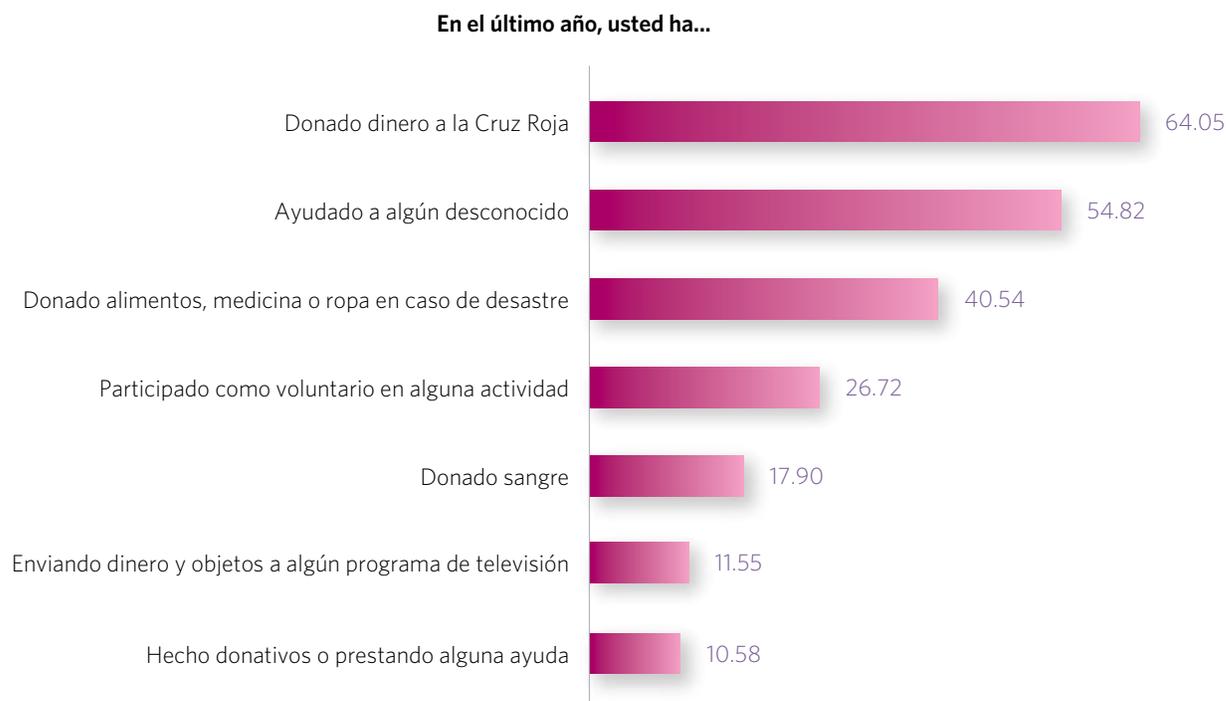
ACTIVIDAD POLÍTICA	FRECUENCIA CON QUE OBTUVO EL RESULTADO DESEADO	FRECUENCIA CON QUE OBTUVO EN PARTE EL RESULTADO DESEADO	FRECUENCIA CON QUE NO OBTUVO EL RESULTADO DESEADO
Colaborar en las actividades de los partidos políticos previo y durante las campañas electorales	51	15.40	33.50
Intentar convencer a sus amigos para que voten por los candidatos que usted cree que son los mejores	42.50	14.10	43.40
Participar en una huelga	41.90	13.50	44.50
Toma o bloqueo de lugares o instalaciones públicas (calles, carreteras, monumentos, edificios)	40.90	17.80	41.30
Leer o compartir información política por alguna red social como Twitter o Facebook	37.50	14.50	48
Firma de peticiones o documentos en señal de protesta	37.50	18.80	43.70
Asistir a reuniones del cabildo municipal o delegacional	37.20	21.60	41.20
Platicar con otras personas sobre temas políticos	37	16	47
Participar en manifestaciones o protestas públicas	35.60	17	47.40

Fuente: INE, Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía.

En relación con actividades de tipo filantrópico, la acción más reportada fue la donación de dinero a la Cruz Roja, seguido por ayudar a algún desconocido y donar alimentos, medicina o ropa en caso de desastre. Sin embargo, mientras que 84% de los entrevistados hizo alguno de los actos altruistas mencionados en la encuesta, 16% dijo no haber hecho ninguno. El *Informe país* concluye que estos porcentajes muestran —en general— un declive en los actos de solidaridad comparado con estudios anteriores. Por último, la escolaridad y el nivel socioeconómico son variables positivas para que las personas ayuden a sus semejantes en este tipo de actos.³⁶²

³⁶² INE, *Informe país...*, op. cit., p. 94.

Gráfica 7.14 Actividades solidarias practicadas (porcentaje)



7.5 La sociedad civil

Fuente: IFE, Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía.

El término sociedad civil ha formado parte de un largo y complejo debate que mantiene posiciones divergentes entre las distintas corrientes y autores que lo han abordado. Para fines de este diagnóstico, se ha adoptado una definición desde la cual se pueda realizar una aproximación a las distintas organizaciones de ciudadanos que existen y que conjuntamente conforman el tejido asociativo de nuestro país. Para Alberto Olvera, una manera de entender a la sociedad civil es mediante su relación con el espacio público como su ámbito privilegiado de acción; en este sentido se puede definir como:

el vasto conjunto de formas de asociación de los ciudadanos, de variadas formas de acción colectiva de los mismos y de múltiples espacios públicos —y a veces privados— en los cuales esos ciudadanos interactúan y llegan a acuerdos sobre puntos de interés común.³⁶³

La existencia de una sociedad civil fuerte supone una serie de condiciones como:

1. La existencia de espacios sociales en los que sean posibles la discusión, el debate y la práctica conjunta de actividades diversas.
2. La existencia de un marco jurídico e instituciones que garanticen de manera efectiva los derechos fundamentales, como la libertad de asociación, de expresión y de manifestación.
3. La existencia de individuos autónomos, lo que presupone un ámbito libre de intercambio comercial, cultural, social, entre otros.

³⁶³ Alberto J. Olvera, “El rol de la sociedad civil frente al escenario postelectoral y de cambio de gobierno”, documento interno.

Históricamente nuestro país se ha caracterizado por tener una sociedad organizada débil.³⁶⁴ Como resultado del proceso de construcción del Estado en México en el transcurso del siglo xx, se generó una falta de libertad de asociación —aunque reconocida jurídicamente— y una escasez de vida organizativa independiente. Al respecto, se crearon, entre el Estado y la sociedad, una serie de relaciones y canales de comunicación verticales y autoritarios (como el corporativismo, el clientelismo y diversos tipos de relaciones paternalistas), privados del discurso de derechos ciudadanos y de autonomía individual frente al poder público.³⁶⁵ La herencia que pervive a la alternancia política es un vacío generalizado de sociedad civil en la esfera pública, lo que se traduce en un aislamiento del Estado respecto de la sociedad.

Contando con este breve contexto como referencia, se puede explicar mejor el estado actual de algunas de las organizaciones de ciudadanos —teóricamente con autonomía— que existen en nuestro país:³⁶⁶

- Asociaciones sindicales. Los grandes sindicatos en nuestro país estuvieron ligados a la estructura corporativa del Estado postrevolucionario. Actualmente, entre las organizaciones gremiales de nuestro país destaca la debilidad representativa del sindicalismo en México. Desde principios de los años 80 el número de trabajadores afiliados a algún sindicato disminuyó de manera constante. Si nos referimos a los sindicatos realmente libres y autónomos el panorama es realmente desolador: muchas organizaciones sindicales son fantasmas creados por las propias empresas. Por otra parte, los grandes sindicatos continúan siendo maquinarias corporativas con prácticas autoritarias.
- Organizaciones empresariales. En este sector existe una polarización radical: de un lado están los grandes empresarios mexicanos que constituyen un grupo poderoso y efectivo de presión sobre las decisiones públicas. Por otro lado, están muchos pequeños y medianos empresarios que carecen de una representación efectiva. Las grandes cámaras que los afiliaban de manera corporativa y con gran injerencia del Estado, hoy se encuentran debilitadas y hoy en día la gran mayoría de los empresarios en México se encuentran política y organizativamente fragmentados.
- Asociaciones gremiales en el campo. A partir de las reformas estructurales en materia de propiedad y liberalización comercial en los años 90, el campo mexicano vive un proceso de difícil adaptación. Las representaciones clientelares tradicionales se han fragmentado y ha disminuido radicalmente la representación política de los productores y campesinos. Perviven organizaciones del gremio a partir de los subsidios estatales a proyectos productivos específicos, pero muchas de las cuales no tienen capacidad de interlocución real.
- Los colegios profesionales. Aunque el propósito original de estas asociaciones es velar por el prestigio de la profesión y garantizar mínimos éticos de parte de quienes la ejercen, en México la naturaleza de los colegios profesionales es difusa. Aunque existen algunos con prestigio y peso en la opinión pública, muchos de ellos sirvieron como canales privilegiados para la obtención de empleos y contratos en el gobierno. En la mayoría de las profesiones existe una gran dispersión y falta de legitimidad en muchas de sus organizaciones, las cuales en general juegan un papel pobre en la vida pública.

³⁶⁴ *Idem.*

³⁶⁵ *Idem.*

³⁶⁶ Sección tomada de Alberto J. Olvera, *doc. cit.*

Las organizaciones de la sociedad civil

Por su importancia, en cuanto a forma de organización ciudadana, la sociedad civil merece un tratamiento más extenso. Al respecto vale decir que las OSC son actores que han adquirido una creciente relevancia en el mundo y en nuestro país como una modalidad en la que los ciudadanos intentan incidir en asuntos que conciernen al interés común, de una manera autónoma, es decir, con independencia de las instituciones políticas y del sector lucrativo privado. Para el caso de este apartado, las OSC se pueden definir de forma restringida como:

organizaciones privadas y relativamente autónomas que proveen a sus miembros y no miembros bienes o servicios, que están públicamente registradas (tienen personalidad jurídica) y están subsidiadas por donaciones voluntarias más que por ingresos derivados de un intercambio comercial, cuotas o votos.³⁶⁷

Tradicionalmente la teoría política ha considerado la existencia de una sociedad civil fuerte como un factor que genera más y mejor democracia.³⁶⁸ Entre los argumentos que se esgrimen para sostener esta afirmación se pueden enunciar el papel relevante que en los procesos de democratización en países autoritarios han tenido la organización y la movilización de la sociedad; que la organización ciudadana genera capital social y aprecio por las formas democráticas; que es una herramienta para el control del poder político; que es un medio para canalizar de forma sistémica las demandas e intereses sociales; que son un espacio de formación de cultura política democrática, entre otras.³⁶⁹

Durante mucho tiempo, en México estas organizaciones tuvieron un carácter informal ya que no existían canales para su registro legal, no había una política de apoyo estatal y no necesitaban constituirse formalmente para llevar a cabo sus actividades.³⁷⁰ Esta situación cambió a partir de 2004, cuando comenzó a aplicarse la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

En México actualmente hay 20 841 OSC activas inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.³⁷¹ De acuerdo con esta misma base, 2 802 declararon que realizan tareas de carácter cívico, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de carácter público; 4 472 dirigen sus esfuerzos a la defensa y promoción de los derechos humanos; y 4 406 promueven la equidad de género.

En relación con las condiciones y efecto de estas organizaciones en nuestro país, es importante mencionar los siguientes hallazgos:

- Existe una inestabilidad institucional muy alta, ya que la mitad de las organizaciones mueren en sus primeros años de creación, pues aún existe una gran informalidad en el sector y una enorme variedad en sus capacidades institucionales.³⁷²

³⁶⁷ María Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 2011, p. 25.

³⁶⁸ *Ibid.*, p. 63.

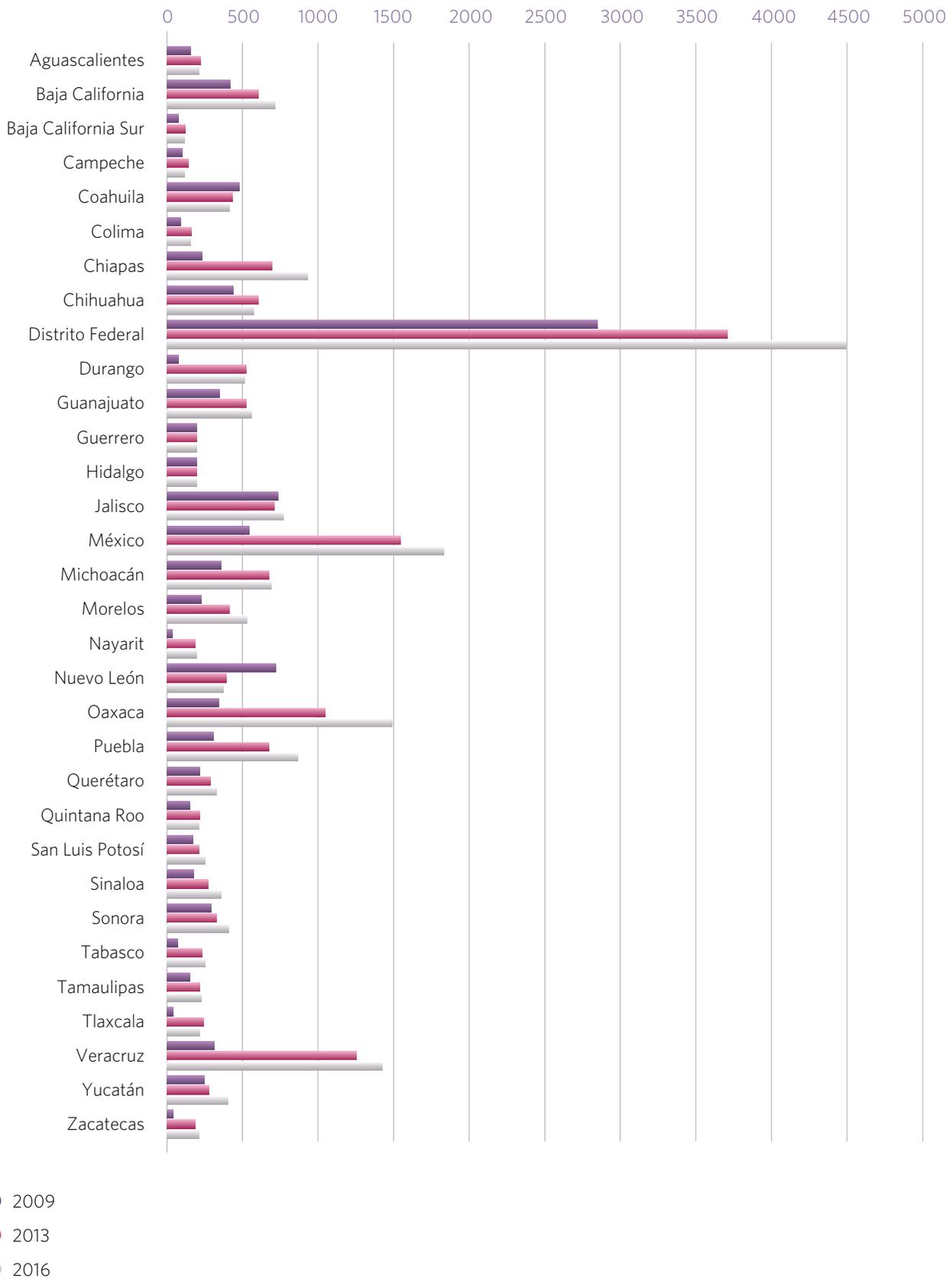
³⁶⁹ *Ibid.*, pp. 63-70.

³⁷⁰ Alberto Olvera, *doc. cit.*

³⁷¹ Véase Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, de la Sedesol, disponible en <<http://166.78.45.36/portal/>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

³⁷² Alberto J. Olvera, *doc. cit.*

Gráfica 7.15 Número de osc por entidad federativa, de 2009 a 2016



Fuentes: F. Somuano y elaboración propia con base en el directorio del Registro Nacional de osc.

- Hay un éxito variable en la consecución de financiamiento: hasta 50% de ellas no recibe apoyo gubernamental, lo que establece una existencia precaria.³⁷³
- Por otra parte, analizadas por entidad federativa, la densidad organizativa no parece tener ningún efecto sobre el grado de democratización que existe en cada estado de la república.
- Los miembros de las organizaciones de la sociedad civil no poseen valores y actitudes significativamente más democráticos que quienes no participan en ellas, y muchas de estas organizaciones no tienen formas de organización y funcionamiento necesariamente democráticos.³⁷⁴

En relación con los factores que inciden en la participación de las personas en las OSC, existen aspectos como tener más interés en la política, la percepción de eficacia política, disponer de tiempo, tener un mayor interés en los problemas de la comunidad, pero sobre todo, que haya tenido experiencia previa en organizarse con otras personas para resolver un problema, aumentan las posibilidades de involucrarse en una OSC.³⁷⁵

En la historia moderna de nuestro país, la sociedad civil organizada ha tenido un papel fundamental en la promoción y defensa de los derechos humanos, la observación electoral y la defensa del voto, la introducción de temas en la agenda pública y también han contribuido en el fortalecimiento de la pluralidad política y el control y vigilancia de los actores políticos. Pero es un hecho que han ido perdiendo el espacio y protagonismo que alguna vez tuvieron. Muchos funcionarios públicos aún no son conscientes del papel que las OSC pueden desempeñar en el diseño, ejecución y monitoreo de políticas públicas. Por otra parte, las organizaciones deben hacer mayores esfuerzos para la profesionalización de sus integrantes y la formación de alianzas y redes con otros actores que les permitan potenciar sus alcances.³⁷⁶

7.6 Conclusiones

La participación ciudadana requiere de ciertas condiciones³⁷⁷ para poder desarrollarse de forma vigorosa en el espacio público. En el caso mexicano esas condiciones no están presentes en los niveles requeridos. La confianza interpersonal y en las instituciones es baja. El capital social está por debajo de niveles óptimos, situación poco propicia para la formación de organizaciones sociales.

Otro elemento relevante para la participación ciudadana es la percepción que la gente tiene sobre la política. Existe una conciencia de que la política es importante y tiene efectos en la vida cotidiana. Sin embargo, el interés por ésta es relativamente escaso. Tampoco existe un consenso de que valga la pena participar en actividades de orden político.

En el ámbito electoral México tiene niveles comparables a los de democracias consolidadas, aunque es posible apreciar un ligero descenso en las tasas de votación a partir de 1994. De

³⁷³ *Idem.*

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 233.

³⁷⁵ María Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada...*, *op. cit.*, pp. 107-133.

³⁷⁶ *Ibid.*, p. 250.

³⁷⁷ La seguridad en el espacio público es una condición *sine qua non* a fin de que los y las ciudadanas participen. Los y las asistentes a los Talleres Regionales argumentaron que la inseguridad y la presencia del crimen organizado inhiben la participación activa de la ciudadanía en el espacio público y promueven en la sociedad valores y prácticas que no sólo debilitan la democracia sino también la cohesión social. INE, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, 2016, documento interno.

igual forma, existen brechas de participación entre distintos sectores sociales plenamente identificadas. En particular, los jóvenes hombres, en áreas de tipo urbano con bajos niveles de calidad de vida muestran la mayor reticencia a participar en las elecciones. Otro elemento importante a considerar en materia electoral son los funcionarios de casilla y los observadores electorales. Mientras la integración de las mesas directivas de casilla es un proceso cada vez más complejo por el recelo de buena parte de la ciudadanía a participar, el número de observadores electorales acreditados ha aumentado en los dos últimos procesos electorales federales.

Por otra parte, los datos del *Informe país* indican que el tejido asociativo en nuestro país es débil como para pensar que éste pueda servir de sustento a una democracia de mayor calidad. Una estrategia de cultura cívica deberá dirigir sus esfuerzos —de manera más específica— a crear en los ciudadanos una serie de competencias que les permitan vincularse de manera efectiva con los otros para potenciar su incidencia en el ámbito de lo público.

8. El binomio partidos políticos-gobierno

8.1 Percepciones sobre los partidos políticos

A partir de la última década del siglo xx, los partidos políticos han atravesado por dos momentos secuenciales y contradictorios: por un lado, se consolidaron como la única opción que los ciudadanos tienen para acceder a la representación política y en la clave del funcionamiento de las democracias contemporáneas; pero por otro, su propia oferta electoral ha venido contrastando con la capacidad de los gobiernos que encarnan para hacer frente a los problemas que han aquejado a las sociedades del siglo xxi. De aquí que, si bien los ciudadanos siguen percibiéndolos como una pieza central y aun indispensable de la democracia, también consideran que esas organizaciones no han estado a la altura de las expectativas generadas.

Según el estudio *Nuestra democracia*, por ejemplo, la crisis de los partidos políticos viene aparejada de un proceso de desideologización, individualización y secularización de la sociedad, mientras que, “en América Latina, la pérdida de protagonismo de los partidos ha estado ligada directamente con la pérdida de capacidad estatal”.³⁷⁸ En efecto, en gran parte de la región latinoamericana, “el Estado ha ido perdiendo capacidad como centro de la toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes, orientadas a resolver los problemas que las sociedades reconocen como relevantes”.³⁷⁹ El Estado de derecho es un presupuesto de la democracia que disminuido provoca una fragilidad en el sistema democrático al perder la confianza de sus ciudadanos y la legitimidad de sus representantes. “Un Estado para la democracia busca igualar la aplicación de derechos y deberes, lo cual modifica las relaciones de poder [...] No existe democracia sin Estado y no existe desarrollo de la democracia sin un Estado para todos capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía.”³⁸⁰

Si bien estas afirmaciones no se pueden generalizar a todos los países, pues las razones que explican la crisis de credibilidad de los partidos difieren entre Europa y América Latina —y aun entre cada uno de los Estados nacionales, en función de sus propias peculiaridades—, sí puede decirse que como secuela de aquella ruptura entre expectativas de campaña y resultados de gobierno, los ciudadanos han incrementado su participación mediante otras formas de organización, que poco a poco se han venido distanciando de la representación partidaria. No obstante, esas otras formas de organización social tampoco han significado una alternativa para el acceso al poder político ni se han convertido en medios permanentes de la acción política. De aquí que, a la crisis de credibilidad de los partidos, haya seguido una crítica más extendida a la democracia como régimen de gobierno.

El informe del Latinobarómetro 2015 confirma que América Latina es la región donde encontramos el menor grado de satisfacción con la democracia. En México sólo 19% se manifestó satisfecho.³⁸¹ Con respecto al apoyo a la democracia, más de la mitad de los latinoamericanos encuestados (56%) consideró que es el régimen político preferible. México se encuentra por debajo de la media, con 48%.³⁸² En América Latina sólo 23% se sintió representado por su Congreso; México está por debajo de esa media con 17%, y lo que resulta más alarmante es el dato respecto al sistema electoral mexicano, que se encuentra en el último lugar

³⁷⁸ Dante Caputo, *Nuestra democracia*, México, FCE/PNUD/OEA, 2010, p. 104.

³⁷⁹ Dante Caputo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Santiago, PNUD, 2004, p. 187.

³⁸⁰ *Idem.*

³⁸¹ Latinobarómetro, *Opinión pública latinoamericana. Informe 1995-2015*, s.f., p. 34, disponible en <www.latinobarómetro.org>, página consultada el 4 de noviembre de 2106.

³⁸² *Ibid.*, p. 40.

en cuanto a la percepción de la limpieza de sus elecciones al registrar sólo 26% favorable. Estos datos repercuten en la legitimidad de los gobiernos ya que al preguntar para quién se gobierna, el resultado en México fue que sólo 21% de los encuestados consideró que para el bien de todo el pueblo.³⁸³ En términos generales, el sentir de la ciudadanía latinoamericana revela que las instituciones y los gobiernos electos no se desempeñan bien y, México no es la excepción.

En contrapartida, la ciudadanía latinoamericana ha fortalecido su capacidad de movilización y denuncia en la medida en que las estructuras tradicionales para encausar sus demandas han sido incapaces de procesarlas. El Latinobarómetro documenta que los niveles de participación ciudadana van en aumento en la región: “La participación convencional [como] asistir a manifestaciones autorizadas se ha duplicado de 13% a 27% entre 2005 y 2015. Se duplican asimismo los que firman una petición, aumentan de 16% a 35% en la década. Lo que más aumenta es la participación no convencional, que es asistir a manifestaciones no autorizadas, que aumenta de 3% a 21% multiplicándose siete veces en la década entre 2005 y 2015”.³⁸⁴ Sin embargo, esta activación de las y los ciudadanos no se traduce en organización permanente ni en redes capaces de representar intereses colectivos, particularmente en México, como lo documenta el *Informe país sobre la calidad de ciudadanía en México*.

Una parte de la crítica —que es a un tiempo causa y consecuencia del distanciamiento entre la sociedad y los partidos, más allá de los procesos electorales rutinarios— ha advertido que las organizaciones partidarias no han estado a la altura de las exigencias planteadas por una buena parte de la sociedad. Las fuentes consultadas confirman que, en efecto, la sociedad percibe que la contienda electoral ha concentrado la mayor parte de las energías de los partidos en busca del poder político y, a la vez, los ha ido alejando de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos y de su compromiso con las soluciones concretas a los problemas que les son planteados. Por otra parte, los ciudadanos observan que la identidad de los partidos se ha ido diluyendo entre estrategias electorales que responden a las coyunturas, pero no a sus trayectorias propias. La percepción que la gente tiene sobre la ideología o los programas de los partidos se ha venido confundiendo, hasta el punto de que éstos solamente se distinguen por sus candidatos y la fuerza personal de sus líderes políticos.

En el informe *Nuestra democracia*³⁸⁵ el resultado relativo a la escasa confianza que tiene la ciudadanía respecto a los partidos políticos en América Latina, los colocaron como las instituciones que más baja calificación han obtenido: 37%, que expresa ninguna confianza, un 37% poca confianza, 20% algo de confianza y 4%, mucha. En México, 51% de los ciudadanos dijeron que conciben una democracia sin partidos. “La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática”, lo que “se traduce con frecuencia en crisis de poder democrático”.

Entre las razones de la crisis de los partidos, el informe señala la debilidad de los contenidos en las propuestas electorales. Los partidos han dejado de plantear programas con contenidos que permitan al votante identificar sus opciones y la decisión del voto tiene más que ver con los individuos que los encabezan y no con un proyecto que represente una opción de sociedad. En consecuencia, el estudio sugiere que la representación política así gestada, será sólo formal: “El quiebre de representación se produce cuando se extiende la percepción de que ‘a quien delegamos, no nos representa’: cuando la legitimidad de ejercicio contradice la legitimidad de origen”. Además, la escasa propuesta partidaria se formula con base en encuestas, sólo como reacción coyuntural. Se ha perdido identidad por eficacia electoral: “Frente a la escasa diferenciación de las ideas, los atributos del candidato toman un papel central, que de otro modo serían

³⁸³ *Ibid.*, p. 55.

³⁸⁴ *Idem.*

³⁸⁵ Dante Caputo, *Nuestra democracia*, op. cit., pp. 99-109.

marginales”. Por otra parte, la ausencia de debate público e informado, e incluso parlamentario —el estudio lo llama *democrático*—, limita las posibilidades del ciudadano para elegir con claridad entre las diferentes opciones que se le presentan en los comicios respecto de la organización económica y social.

La vida interna de los partidos políticos también ha sido una fuente de distancia y desconfianza entre los ciudadanos. Los datos muestran que la sociedad no siente cercanía con las decisiones que éstos toman, y los califican como organizaciones que no sólo son oscuras en el manejo de los recursos, sino que son, incluso, una fuente de corrupción.³⁸⁶ En el mismo sentido, hay una mala percepción sobre los procedimientos que siguen los partidos para seleccionar a sus candidatos a quienes, con frecuencia, se les considera como representantes de intereses parciales o de grupo que aspiran al poder y a la obtención de recursos propios —bajo presión de grupos de poder lícitos e incluso ilícitos—, pero no a representar los intereses más amplios de la sociedad. Y, por otro lado, los procesos internos que llevan a proponer candidaturas de baja calidad son vistos, también, como una de las causas de los pobres resultados de los gobiernos que encabezan respecto de las expectativas creadas durante los procesos electorales.

Del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* vale la pena destacar que:

Con respecto a la desvinculación entre ciudadanos y gobierno, los partidos políticos —quienes tendrían que ser uno de los agentes que promuevan la relación entre ciudadanía y funcionarios y representantes— no cumplen con ese papel. Incluso podría ser al contrario. Los partidos no sólo son muy mal evaluados por la ciudadanía, también son vistos como grupo de interés que no se preocupan por los ciudadanos ni por el bien común. Sin embargo, todavía 42% dice que los partidos que tenemos contribuyen a la democracia. Además, también se perciben como intermediarios que pueden ser eficientes en la consecución de objetivos concretos en coyunturas específicas.³⁸⁷

Fernanda Somuano y Fernando Nieto, en el estudio denominado *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*,³⁸⁸ que continúa al citado en el párrafo anterior, revelan que:

Los ciudadanos mexicanos no se sienten representados, no tienen confianza en los actores clave de la democracia ni en las instituciones teóricamente más cercanas y visibles del Estado. En los partidos políticos sólo 19% confía mucho y algo. Casi cuatro de cada 10 mencionó que lo que más le molesta es que los partidos no cumplan sus promesas, mientras que uno de cada cuatro dijo que son corruptos; 14% mencionó que a los partidos no les interesan los problemas de la gente. Los ciudadanos reconocen a los partidos como grupos con intereses particulares que se movilizan principalmente en temporadas electorales y por ello no tienen un sentido ciudadano “genuino”, es decir, no buscan el interés general o comunitario como valores en sí mismos, sino como medios para ganar simpatías.

Por otra parte, en el estudio *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*³⁸⁹ se muestra que sólo 54% de las personas consultadas consideró que los partidos políticos son necesarios para defender los intereses de grupos sociales, 55.7% dijo que

³⁸⁶ Los y las asistentes a los talleres subrayaron el hecho de que los partidos políticos (y congresos, así como los gobiernos) no cumplen satisfactoriamente con su función de representar el interés de la ciudadanía sino además que son ineficaces, poco profesionales y corruptos. INE, *Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica*, México, 2016, documento interno.

³⁸⁷ INE, *Informe país...*, op. cit., p. 45.

³⁸⁸ Fernanda Somuano y Fernando Nieto, *Ciudadanía en México*, op. cit., pp. 27-28.

³⁸⁹ Lorenzo Córdova et al., *El déficit de la democracia en México*, op. cit., pp. 181-187.

gracias a los partidos la gente puede participar en la vida pública y 56.9% opinó que sin partidos no puede haber democracia; 67.9% mencionó que los partidos no sirven para nada y 72.1% afirmó que los partidos sólo sirven para dividir a la gente; además, 86.9% de las y los ciudadanos encuestados dijo que en realidad todos los partidos son iguales aunque se critiquen mucho entre sí. Asimismo, se plantea una comparación a través del tiempo entre 1996 y 2014 con la pregunta: “¿Un ciudadano puede contribuir mejor a la solución de los problemas políticos y sociales de México cuando actúa dentro de un partido o fuera de los partidos?” En 1996, 71% de las personas consultadas respondió que un ciudadano puede contribuir mejor a la solución de los problemas políticos y sociales de México cuando actúa dentro de un partido. En 2014, sólo 33.5% respondió en el mismo sentido, 32.1% consideró que fuera de los partidos y 25.5% dijo que dependía de la problemática política o social que se quisiera solucionar.

Con todo, la distancia entre organizaciones partidarias y ciudadanos no se manifiesta tanto en la participación electoral —que se ha mantenido más o menos constante, gracias a la movilización que producen las campañas y a la fuerza individual de los candidatos— cuanto en el deterioro de la afiliación y de la militancia activa en esas organizaciones, así como en la creciente disminución de la confianza y de las calificaciones que los ciudadanos les otorgan. En el mismo sentido, la sociedad resiente el incremento de las prácticas clientelares utilizadas por los partidos políticos para ganar votos, así como el uso de los recursos públicos que son desviados para los mismos fines: “Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral. Esta práctica, que adopta las prácticas más diversas, recorre todos los niveles de la política, desde las dirigencias hasta las bases”³⁹⁰ y erosiona la competencia por programas. De forma paralela, el abuso de las campañas negativas y de descalificaciones sistemáticas entre los contendientes ha contribuido, además, a crear ambientes de desapego hacia los valores de la democracia que son incrementados por los medios de comunicación —como poderes fácticos—, deteriorando la imagen de los partidos que emplean esas estrategias para hacerse de espacios de poder y, en general, en descrédito de la política y de los políticos.

En el capítulo “Evaluación de la democracia mexicana”, del mismo estudio, en el cuadro 29 se presentan los resultados en porcentajes a la pregunta: “¿Qué medidas le parece que podrían tomarse para mejorar el funcionamiento de la democracia en México?” Las respuestas fueron recogidas de forma espontánea. La medida que recibió mayor porcentaje —con 25.7%— fue “que haya más honradez” como una exigencia hacia los gobernantes, partidos políticos y los políticos; en segundo lugar, con 20.8%, “que el gobierno cumpla lo que promete”; en tercero, con 18.7%, “dar más participación directa a los ciudadanos, más democracia”; en cuarto, con 16%, “hacer consultas para conocer la opinión de los ciudadanos”, para propiciar el diálogo y el debate público; en quinto, con 14.8%, aparece “lograr más transparencia en el financiamiento de los partidos; e inmediatamente después, con 11%, “que los partidos trabajen para la gente y no por ellos mismos”. Su déficit aumenta conforme los ciudadanos perciben que los partidos compran votos y comparten opiniones negativas entre ellos: “La participación ciudadana es menor entre los ciudadanos que creen que los partidos compran votos”.

En el conjunto de estos datos, la democracia de nuestros días enfrenta una crisis de legitimidad en la representación política que, de manera circular, desafía la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas planteados por la sociedad: “La crisis de la política se expresa en la ruptura que existe entre los problemas que la ciudadanía reclama resolver y la capacidad que aquélla tiene para enfrentarlos. La política tiende entonces a vaciarse, con lo que no logra construir el poder y los instrumentos que permitan hacer frente a los principales desafíos de

³⁹⁰ Dante Caputo, *Nuestra democracia...*, *op. cit.*, p. 100.

nuestros países. Ahí radica buena parte de los problemas de confianza y legitimidad que, en América Latina, enfrentan la democracia, la política, sus instituciones básicas y sus líderes”³⁹¹

8.2 El funcionariado y la ciudadanía

Según la CPEUM y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), entre los objetivos de éstos se encuentra contribuir a la integración de los órganos de representación política y fungir como organizaciones de ciudadanos, así como hacer posible que éstos accedan al poder público. Por esta característica, también es importante analizar al funcionariado en México. A continuación se pone atención en los gobiernos y en la forma en que los ciudadanos aprecian a las instituciones públicas y sus resultados, además de los datos que hablan de la percepción asociada a la captura del espacio público mediante los puestos gubernamentales, dado que hay un vínculo probado entre el afecto de los ciudadanos hacia los partidos y su desempeño como gobiernos.

En la base de esa relación está la idea de que los partidos políticos compiten en las elecciones para capturar los puestos públicos, más que para producir mejores resultados en la sociedad. Idea que a su vez remite a las percepciones sobre un déficit de gobernanza —entendida como la apertura de los gobiernos a la opinión y la participación de la sociedad en la solución de los problemas públicos más importantes— y a la corrupción de la gestión pública. En el Foro Mundial sobre Gobernanza que se celebró en Praga en 2011 se planteó este problema —aunque en otros términos— a partir de la necesidad de reconocer el vínculo perverso entre gobernanza y corrupción, y de la conveniencia de buscar medios prácticos para combatirlo. En los términos de la Declaración de Praga sobre Gobernanza y Combate a la Corrupción:

La Conferencia estableció que la corrupción —el abuso del poder encomendado para obtener beneficios inapropiados— es un factor muy significativo en la crisis global de gobernanza, que cruza por diversas culturas y niveles de desarrollo económico y modernización. La clave para revitalizar la confianza en la democracia y en la economía de mercado, reside en asegurar una gobernanza que sea efectiva y honesta a la vez. La corrupción es el obstáculo primordial para alcanzar este fin. [...] La corrupción en su sentido estricto, consiste en seguir conductas que hoy se reconocen ampliamente por ser ilegales como, por ejemplo, las “mordidas” que, en amplia o pequeña escala, afectan tanto a las grandes corporaciones como a los ciudadanos. Pero en contraste, la corrupción definida en su sentido más amplio, atañe al uso de la influencia a favor de intereses específicos que, con frecuencia, suceden a través de conductas que se presumen legales como, por ejemplo, las relaciones financieras ocultas, las contribuciones a las campañas políticas o las prácticas de *lobbying*, que llevan a los funcionarios públicos a desviar recursos en beneficio de sus aliados a expensas del interés público (World Forum on Governance, 2012).³⁹²

La Declaración de Praga acierta en establecer —por primera vez en una convención internacional— que la corrupción no es un accidente del sistema legal en el que tiene lugar, ni solamente una anomalía cometida por individuos corruptos que deben ser contenidos y sancionados, sino que sus prácticas y sus efectos pueden formar parte del mismo sistema legal. Así, la corrupción es vista no sólo como anomalía ni como causa de otros problemas —como

³⁹¹ *Ibid.*, p. 184.

³⁹² Citado por Mauricio Merino, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, año LVIII, núm. 219, UNAM, septiembre-diciembre de 2013, pp. 135-158.

la confianza en la democracia o la crisis de la gobernanza—, sino como la consecuencia de un sistema aceptado y justificado por las leyes vigentes.

En México hay una extendida percepción de corrupción en la administración pública que, a su vez, se asocia con una pobre evaluación ciudadana sobre la calidad de los servicios públicos ofrecidos por el Estado. Respecto de la corrupción, el fenómeno es generalmente percibido como uno de los primeros problemas que aquejan a la sociedad mexicana. En los términos planteados por María Amparo Casar:

Los niveles de percepción de la corrupción en México son alarmantes y los pocos o muchos intentos para reducirlos han sido un fracaso. En 2014 México obtuvo una calificación de 35 puntos de 100 posibles y el lugar número 103 de 175 países según Transparencia Internacional. Dichos datos coinciden con los del Banco Mundial, organismo que reprueba a México con una calificación de 39 (sobre 100) en sus indicadores de control de la corrupción y lo coloca en el lugar 127, o sea, uno de los países más corruptos.³⁹³

Este mismo estudio mostró que según el Barómetro Global de la Corrupción (2013), para más de 90% de los ciudadanos la corrupción constituye un problema, y para casi 80% de ellos es un problema serio; mientras que en las mediciones respecto de las instituciones públicas, los partidos políticos encabezaron la lista con 91% de respuestas negativas, seguidos de la policía con 90% y del Poder Legislativo con 83% —lo que a su vez se asocia con la actividad de los partidos—. En contrapartida, ese instrumento reveló que 61% de los ciudadanos admite haber entregado sobornos a la policía y 55% a alguna instancia del Poder Judicial, entre otras instituciones.³⁹⁴ Y en este mismo sentido, claramente asociado a la construcción de la cultura cívica de los mexicanos, vale la pena subrayar que:

La afectación de la corrupción en “el bolsillo de la gente” también es alarmante. Según Transparencia Mexicana, en 2007 un pago extraoficial o “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$138 pesos, mientras que en 2010 se elevó a cerca de \$165. En el agregado, según esta misma fuente, en 2007 el costo para acceder o facilitar trámites y servicios públicos fue de alrededor de 27 mil millones de pesos y en 2010, se destinaron más de 32 mil millones de pesos a las “mordidas”. Más impresionante resulta la cifra del monto promedio anual del ingreso que los hogares destinan a pagar actos de corrupción: 14% en los hogares mexicanos en general y 33% para los hogares que perciben un salario mínimo. Es decir, la corrupción representa un impuesto regresivo considerable para los más pobres.³⁹⁵

No es casual, en este mismo sentido, que la encuesta más reciente sobre Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) levantada en 2015 por el INEGI, mostrara que la corrupción se ubicó en el segundo lugar entre los problemas que más preocupan a los mexicanos, con 50.9% de las respuestas presentadas, sólo por detrás de la inseguridad y la delincuencia, que alcanzaron 66.4%. Y no es trivial tampoco que —según la misma fuente— el mayor porcentaje de experiencias de corrupción se haya derivado del contacto con autoridades de seguridad pública, que registró 55.2%, seguido por los trámites ante el ministerio público, con 23.7 por ciento.

Los datos anteriores revelan que el deterioro de la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas no sólo obedece a la persistencia de esas prácticas de corrupción, sino que también responde a la muy extendida percepción de que los servicios públicos que ofrece el

³⁹³ María Amparo Casar, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE/IMCO, 2015, p. 12.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 36.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 44.

Estado están mediados por los privilegios y, en términos generales, son de baja calidad. El estudio elaborado por el INEGI revela que “el nivel de satisfacción general con la calidad de los servicios públicos básicos y de los servicios públicos bajo demanda fue de 43.5%”.³⁹⁶ Y en la misma encuesta se muestra, por ejemplo, que la sociedad estimó que el agua que distribuye el Estado a los hogares solamente es potable en 25% de los casos, mientras que la satisfacción nacional con ese servicio apenas alcanzó 51.7% de las respuestas, cifra superior a 40.7% que se consideró satisfecho con el servicio de drenaje. En el agregado nacional, además, sólo 28.3% de los encuestados respondió que hay un mantenimiento frecuente a esos servicios básicos. Algo similar sucede con la prestación del servicio de alumbrado público, donde solamente 33% se declaró satisfecho y sólo 27.4% opinó que las fallas se atienden inmediatamente. Y en el mismo sentido, la sociedad se sintió insatisfecha con el estado que guardan las calles y avenidas de la ciudad donde habita, pues sólo 20.7% se declaró en sentido opuesto.

En los mismos términos, apenas 38% de la población se sintió satisfecha con el servicio que ofrecen los parques y los jardines públicos —que es uno de los espacios públicos más utilizados por la sociedad en todo el país—, cifra que disminuyó a 33.5% cuando se les preguntó por la seguridad que perciben en esos lugares. De acuerdo con estos resultados, la encuesta mostró que la satisfacción nacional con el servicio de policía es de solamente 25.3%, y apenas 43.7% respondió que la policía realmente está dispuesta a ayudar cuando se le necesita.

En cuanto a los servicios que el Estado ofrece bajo demanda —y que no dependen solamente de los gobiernos locales—, la situación no es mejor: sólo 38.8% de los encuestados se declaró satisfecho con los servicios de salud ofrecidos por el IMSS; apenas 39% afirmó no haber observado deficiencias en esos servicios, mientras que 87.4% de la población encuestada estimó que los hospitales de esa institución están saturados, y apenas 56.3% dijo que existen médicos suficientes, cifra que disminuye a 48.6% cuando se pregunta si hay disponibilidad de medicamentos para los tratamientos que esa institución ofrece. Y en cuanto al ISSSTE, solamente 41.6% declaró sentirse satisfecho con los servicios que recibió, 58.7% consideró que hay instalaciones y equipo necesario, 52.4% que existen médicos suficientes, y 44.3% opinó que hay disponibilidad de medicamentos.

Algo parecido se observa con los servicios de salud estatales y el Seguro Popular, en los que, siguiendo la fuente citada, apenas 47% de la población se declaró satisfecha con ellos, aunque la cifra aumentó ligeramente a 45.3% cuando se preguntó si hay disponibilidad de medicamentos y a 57.8% cuando se preguntó si hay médicos suficientes. No obstante, en este punto vale la pena destacar que en relación con la calidad de los servicios de salud que se ofrecen a la población abierta en México, Laura Flamand y Carlos Moreno, tras estudiar el caso del Seguro Popular en México, afirman que:

Uno de los problemas más graves de la protección de la salud en México es la enorme desigualdad que padecen los ciudadanos, tanto en sus condiciones de salud como en la atención que reciben al acudir al sistema público de atención médico hospitalaria en su lugar de residencia. Un recién nacido que reside en Nuevo León, por ejemplo, tiene una probabilidad de sobrevivir el primer año de vida de más del doble que un recién nacido en Guerrero [...] El problema más profundo de la protección de la salud en México es la enorme desigualdad que históricamente ha caracterizado tanto las condiciones de salud de las personas como la atención que reciben, sobre todo en el sistema público de atención sanitaria. [Y concluyen que] Entre los hallazgos más importantes en el tema de la desigualdad en salud, podemos mencionar el alto peso que tiene el gasto de bolsillo como vía de fi-

³⁹⁶ INEGI, “Principales resultados”, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) 2015, México, 2016.

nanciamiento de los servicios pues, en nuestro país, casi la mitad del gasto total en salud proviene de las erogaciones que las familias realizan en el momento de recibir atención médica.³⁹⁷

En cuanto a la satisfacción nacional con los servicios ofrecidos por la educación pública en educación primaria, secundaria y bachillerato fue de 61% en 2015. Pero entre los datos recuperados por esa encuesta se observa, por ejemplo, que apenas 63.5% de los usuarios consideró que existen las instalaciones y el mobiliario adecuados, 41.6% dijo que los salones de clase no están saturados de estudiantes y, lo que más llama la atención, es que solamente 32% estimó que la educación pública es realmente gratuita.

Por otra parte, el Índice de Cumplimiento de la Responsabilidad Educativa 2016, publicado por Mexicanos Primero, muestra que la calificación media nacional —evaluando seis componentes de la calidad educativa en el país, entre los cuales se incluye el aprendizaje de las niñas y los niños, la trayectoria completa de los alumnos en los ciclos escolares, la preparación inicial de los maestros y la actualización de sus conocimientos, la participación de las familias en la comunidad escolar, las condiciones materiales y los sistemas de apoyo a docentes— fue de solamente 5.6 sobre 10 puntos.

Los datos anteriores muestran la insatisfacción que los ciudadanos tienen con la calidad de los resultados ofrecidos por los gobiernos —más allá de las siglas partidarias de cada uno o de los niveles a los que se refieren— pero, a la vez, deben ser comprendidos en el marco de la insatisfacción equivalente con los sistemas de justicia que hay en México, dado que esa insatisfacción no ha logrado ser modificada a través de los medios de protección jurisdiccional o de arbitraje que ofrece el Estado. Por el contrario, los datos muestran que la desconfianza en los sistemas de justicia no es menor que respecto el resto de los servicios prestados por los gobiernos. En 2015, por ejemplo, el Centro de Investigación y Docencia Económicas realizó un estudio sobre el estado que guarda la “justicia cotidiana” en México —a petición del gobierno de la república— en el que se observa que, en efecto, los medios con los que cuentan los ciudadanos para hacer valer sus derechos frente a las autoridades y ante los abusos cometidos por otras personas, carecen de la eficacia suficiente para revertir la mala percepción que prevalece sobre los resultados gubernamentales, el déficit de calidad en la gobernanza y la captura política de los puestos públicos. En las conclusiones de este último estudio citado se afirma que:

Los foros [convocados por el CIDE] confirmaron que el estado de la justicia cotidiana presenta graves problemas que requieren atención urgente, entre otros los siguientes: 1) los procesos son largos, costosos, poco flexibles o adaptables a las circunstancias; 2) existen numerosos obstáculos tanto para el acceso a la justicia como para que el resultado contribuya a solucionar efectivamente los problemas de los ciudadanos; 3) la justicia se percibe como lejana, resulta mayormente incomprensible para los ciudadanos y tiende a incrementar la desigualdad social; 4) se tiende a privilegiar la forma procesal sobre la resolución del conflicto; y 5) las personas que enfrentan un conflicto con mucha frecuencia no saben a dónde acudir y cómo obtener servicios de asistencia jurídica de calidad y bajo costo.³⁹⁸

México Evalúa, por su parte, elaboró el documento “Justicia a la medida: Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México” a partir de la experiencia de los usuarios del sistema, donde se prueba que la gran mayoría de los ciudadanos también desconfía de la justicia penal. Los datos ofrecidos muestran que el índice de confianza en la justicia en el periodo

³⁹⁷ Laura Flamand y Carlos Moreno, *Seguro Popular y Federalismo en México*, México, CIDE (col. Coyuntura y Ensayo), 2014 (versión Kindle), posiciones 2598, 5411 y 5419.

³⁹⁸ Sergio López Ayllón (coord.), *Justicia cotidiana. Síntesis del informe y recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015, p. 15.

2011-2015 fue de solamente 6.9% a nivel nacional; entre 2010 y 2014, el promedio de delitos denunciados en todo el país fue de 19.1% —sin tomar en cuenta la llamada *cifra negra*, que hace invisible la comparación entre los delitos efectivamente cometidos y los denunciados—; en los extremos estatales, Baja California tuvo la tasa más alta de denuncia, con 29.7%, mientras que Guerrero la más baja, con 11.4%. En cuanto al trato satisfactorio a víctimas, a nivel nacional, entre 2012 y 2014, 50.5% de las víctimas que acudieron al ministerio público a denunciar algún delito, reportó que el trato recibido fue satisfactorio; la mejor percepción fue en Chihuahua y Sinaloa, donde más de 70% de las víctimas afirmó que el trato recibido fue “bueno” o “excelente”, mientras que en contrapartida, en el Estado de México y el Distrito Federal, la satisfacción con esos servicios fue de 37.2 y 40.6%, respectivamente.³⁹⁹

Esa mala percepción sobre los resultados ofrecidos por los gobiernos —que a su vez, como se ha señalado repetidamente en estas notas, afecta la confianza de los ciudadanos en los partidos políticos y el afecto por la democracia como régimen político—, se consolida además con la certidumbre de que los puestos públicos del país no son asignados por razones vinculadas con el mérito o las competencias de los funcionarios que encarnan el servicio público, sino por razones de cercanía y confianza. Los ciudadanos no se equivocan cuando consideran que en México —salvo casos muy excepcionales— no hay sistemas que garanticen que el funcionariado del país responda a criterios profesionales y de imparcialidad política fuera de toda sospecha.

Si bien desde 2003 se han llevado a cabo esfuerzos sistemáticos por avanzar en la profesionalización del servicio público en prácticamente todos los planos de la gestión pública del país, lo cierto es que los resultados han sido por lo menos precarios y, en buena medida, ambiguos. En el ámbito federal, la gran mayoría de los puestos públicos son todavía asignados por métodos diferentes al mérito o que, en todo caso, privilegian criterios de selección de confianza con los titulares o los mandos superiores de las instituciones públicas, antes que las cualidades profesionales o la experiencia y los resultados probados por quienes los ocupan. Como lo señala la Auditoría Superior de la Federación:

Durante 2012 hubo 329 entes públicos del Estado Federal Mexicano, de los cuales 95 (28.9%) cuentan con alguno de los 20 servicios de carrera que están diseñados o instrumentados en el Estado Federal, mientras que en 234 (71.1%) aún no opera ningún servicio de carrera[...] En cuanto a las plazas en 2012, el Estado Federal contó con 1 800 743 plazas[...] Con la información proporcionada por los entes públicos que contaron con un servicio de carrera, se determinó que en 2012 132 961 plazas fueron susceptibles de pertenecer a algún servicio, lo cual representó 7.4% de las plazas del Estado Federal. Asimismo, 107 440 plazas estuvieron incorporadas a algún servicio de carrera, lo que representó 6.0% de los plazas con que contaba el Estado Federal.⁴⁰⁰

Pero aún con esas cifras tan modestas en relación con el conjunto de plazas públicas, hay datos que muestran que incluso entre los servicios de carrera que están regulados por las normas mexicanas aún existen mecanismos políticos que consiguen burlar esas normas para darle persistencia a los criterios que anteponen la asignación de puestos públicos por razones de cercanía política y confianza personal, antes que por el mérito. Mauricio Merino afirma que “más allá de las anécdotas que se han registrado durante estos años y de las sanciones que se han impuesto a los funcionarios que, abiertamente, han desviado los procedimientos establecidos para desconocer los resultados e intervenir a favor del nombramiento de sus allegados, los

³⁹⁹ Layda Negrete y Leslie Solís, *Justicia a la medida: siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México*, México, México Evalúa, 2016, pp. 6-13.

⁴⁰⁰ Auditoría Superior de la Federación (ASF), Evaluación Número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, México, ASF/Cámara de Diputados, (s.f.).

datos duros sobre la realización de esos concursos demuestran el sesgo de oposición burocrática a los principios de imparcialidad y mérito que se aprecian en la salida de los funcionarios.”⁴⁰¹ Así, “en 2010, se registraron 7 137 concursos realizados para ocupar 6 040 plazas, en los que 68.0% (4 855) fue declarado como ganador; 29.9% (2 136) desierto; 1.7% (121) cancelado, y 0.4% (25) en proceso, mientras que las plazas asignadas mediante el artículo 34 de la ley sumaron ese año 1 443 puestos de trabajo: 5.1% del total asignado”.⁴⁰²

Y en cuanto a las entidades federativas, la situación es incluso más delicada que en las instituciones y las dependencias del gobierno federal. Entre los gobiernos de los estados y de los municipios hay evidencia acumulada de la captura de los puestos públicos, que a su vez motiva la mala percepción del servicio público que se ha venido mostrando en las páginas anteriores. En un estudio reciente realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre ese tema en particular, se afirma que:

México, con una población de alrededor de 118 millones de personas, reportó en el año 2010 un total de 4.2 millones de empleados públicos en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), equivalente al 3.6% de la población. Los niveles federal y estatal tienen, cada uno, alrededor de 1.7 millones de empleados públicos, mientras que el nivel municipal tiene alrededor de 800 mil. En términos de requerimientos de gestión, impacto fiscal e impacto social, el empleo público en los estados mexicanos es de considerable importancia. [Sin embargo] la información disponible sobre la situación de la función pública en los estados es en gran medida anecdótica y no existe un relevamiento uniforme y metodológicamente riguroso que describa las fortalezas y debilidades. Se conoce que a lo largo de la última década en varias entidades federativas se han expedido leyes del Servicio Civil o Servicio Profesional de Carrera (Aguascalientes, Baja California Sur, Distrito Federal, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Zacatecas); sin embargo, según la poca información disponible, no se evidencian avances significativos en el diseño e implementación de los sistemas operativos de servicio civil.⁴⁰³

8.3 Conclusiones

En suma, como se ha sostenido a lo largo de estas notas, una buena parte de las razones que explican la desafección de los mexicanos con el régimen democrático se encuentra en la apreciación de que este régimen no ha ofrecido resultados satisfactorios en prácticamente ninguno de los ámbitos que vinculan a la sociedad con sus gobiernos. Los muy bajos niveles de satisfacción con la calidad de los servicios públicos ofrecidos por la administración pública en su conjunto, la percepción de corrupción e inseguridad que prevalece en todo el territorio del país —aun en medio de los matices que diferencian a cada región y cada entidad federativa—, y el descrédito con los sistemas de justicia que están diseñados para garantizar el cabal cumplimiento de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos, se añaden a la idea y la evidencia de que el funcionariado mexicano no sólo no cumple de manera adecuada con sus cometidos, sino que más bien responde a la captura política de los puestos públicos. De aquí que, en conjunto, estos datos refuercen la tesis de que los bajos niveles de aprobación de los partidos políticos en su conjunto estén claramente relacionados con esas otras percepciones sobre la baja calidad de los gobiernos que encarnan.

⁴⁰¹ Mauricio Merino, “La captura de los puestos públicos”, *op. cit.*, p. 147.

⁴⁰² ASF, *Informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2010. Auditoría Especial de Desempeño al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada*, México, 2010.

⁴⁰³ Mario Sangines (coord.), “Diagnóstico del servicio civil de los estados mexicanos”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Cooperación Técnica, abril de 2014.

9. Medios de comunicación

Los medios de comunicación juegan un papel esencial en la construcción de ciudadanía activa en cualquier país. No sólo la existencia de una oferta plural es indispensable, también es importante contar con condiciones jurídicas que promuevan la libertad de expresión y el compromiso de los medios de comunicación para generar información suficiente, objetiva, crítica, verificable y oportuna relacionada a los asuntos públicos. En este documento se reunió cierta información acerca de las condiciones de calidad —necesarias para la formación de una opinión educada y capacitada para la participación ciudadana— en las que se demuestra que aún no se cumplen adecuadamente en el país.

En particular, el apartado presenta una revisión de los medios de comunicación en diferentes ámbitos para delimitar el alcance que tiene la divulgación de sus contenidos, las preferencias de consumo por parte de la ciudadanía y la credibilidad diferenciada que se le otorga a cada medio. En segundo término, se hace una descripción de la concentración de la infraestructura, publicidad y audiencia en una oferta televisiva nacional limitada que, a pesar de la fuerte penetración de internet en los hábitos de consumo de la población, sigue siendo el medio de comunicación predilecto para informarse. En tercer lugar, se analiza la censura que sufren los medios de comunicación a partir de la criminalización de la crítica, la contención de la expresión a través de la violencia y los gastos oficiales en publicidad para afectar la opinión pública.

9.1 Impacto sobre la opinión pública: disponibilidad y uso de tecnologías de la información y la comunicación

Algunas investigaciones han comprobado que los medios de comunicación nos ayudan a comprender, analizar e interpretar la realidad en la que vivimos, y que la influencia que los medios ejercen en estos procesos psicosociales condiciona, en gran medida, nuestra opinión.⁴⁰⁴ Por ello es necesario reconocer el impacto que tienen los medios de comunicación así como los hábitos de consumo por los que actualmente se informa la sociedad mexicana.

La opinión de la sociedad está vinculada, indudablemente, al acceso y uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC), siendo la computadora e internet elementos protagónicos de la creciente aceptación tecnológica,⁴⁰⁵ sin embargo, medios tradicionales como la televisión y la radio siguen siendo los principales proveedores de información en el país de acuerdo con los resultados de la última Encuesta Nacional de Sociedad de la Información elaborada por la UNAM.

La Encuesta en Hogares realizada por el INEGI en 2015 sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) muestra que 93.5% de los hogares en el país cuenta con, por lo menos, una televisión; 65.8% dispone de radio en sus hogares y 39.2% tiene conexión a internet que utilizan con computadoras o dispositivos inteligentes, como puede observarse a continuación.

⁴⁰⁴ Issa Luna Pla y Julio Vicente Juárez Gámiz, *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento*, México, UNAM, 2015.

⁴⁰⁵ INEGI, Encuesta en Hogares sobre disponibilidad y Uso de tecnologías de la Información en los Hogares 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/endutih/presentacion.aspx>>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

Gráfica 9.1 Disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares



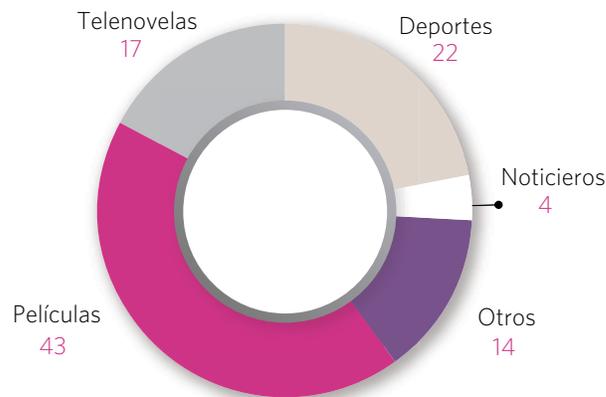
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y ENDUTIH.

En los resultados de la Encuesta Nacional de Sociedad de la Información⁴⁰⁶ se observa la importancia que tiene la televisión, en su función informadora, entre la población mexicana por encima de otros medios como los periódicos o el internet. Así, 83.4% ve la televisión para informarse de lo que sucede en el país, 32.1% consulta periódicos (impresos o en línea), 30.1% se entera a través de su familia, 28.7% mediante internet, 28.5% por medio de radio y 15.2% por redes sociales.

9.1.1 TELEVISIÓN

Como ya se señaló, la televisión sigue siendo el equipo de mayor acceso y por ende más alto alcance. Entre sus principales usos se encuentran los siguientes: 56% usa la televisión para ver las noticias, 47% para ver telenovelas, 42% para ver películas, 29% para ver series y 28% para ver deportes. Sin embargo, los contenidos más consumidos de televisión abierta son, en su mayoría, de entretenimiento.⁴⁰⁷

Gráfica 9.2 Tipo de contenido más visto, por género, en marzo 2016 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Top Ten de Nielsen Ibope.

⁴⁰⁶ Issa Luna Pla y Julio Vicente Juárez Gámiz, *op. cit.*

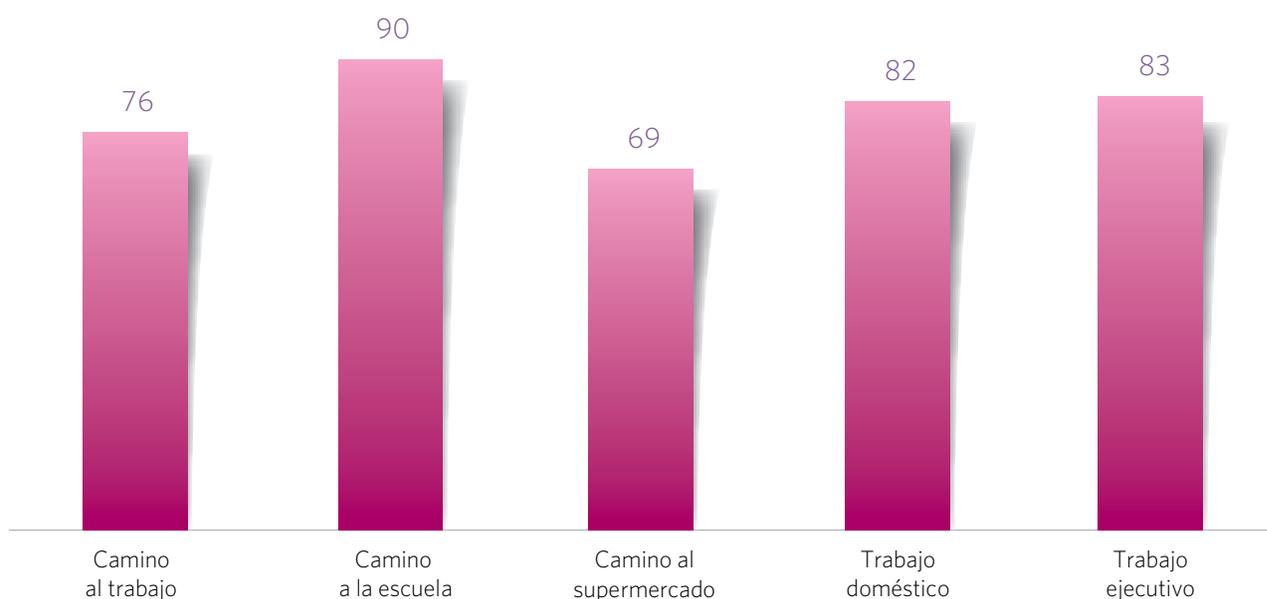
⁴⁰⁷ Nielsen Ibope, Top Ten, disponible en <https://www.nielsenibope.com.mx/uploads/topten_marzo.pdf>, página consultada el 4 de noviembre de 2016.

A pesar del amplio acceso y alcance que tiene la televisión como medio para informar a la población, ésta no goza necesariamente de altos niveles de credibilidad. La Encuesta Nacional de Sociedad arrojó que en promedio los mexicanos califican a la televisión con 6.7 en una escala de 1 al 10, en cuanto sí creen en la información que ésta proporciona. En este sentido, también consideran que obtienen información de mayor confianza de la familia (8.9), los libros de texto (7.4), los maestros (7.1) y los amigos (7).⁴⁰⁸

9.1.2 RADIO

La radio se encuentra en un punto coyuntural, ya que la creciente adopción de dispositivos inteligentes brinda oportunidades y amenazas a las radiodifusoras según su estrategia con relación al uso de dispositivos inteligentes. “En términos de cobertura, la radio sigue dominando en el automóvil, pero la amenaza en línea está presente”.⁴⁰⁹

Gráfica 9.3 Consumo de radio* (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asociación de Radio del Valle de México.

* Con base en estimación de 6 a 10 personas en el Valle de México que escuchan radio.

En México, a pesar de la tendencia hacia la adopción de nuevas tecnologías como internet y dispositivos móviles, “la radio no ha perdido sus índices históricos de penetración en los diferentes segmentos demográficos de la población, ya que el medio se mantiene en el gusto del público, a pesar de la presencia en otros medios alternativos.”⁴¹⁰ La radio tiene una credibilidad de 6.3 en una escala de 1 a 10 por debajo del internet que tiene una credibilidad de 6.6 en la Encuesta Nacional de Sociedad de la Información.

⁴⁰⁸ Issa Luna Pla y Julio Vicente Juárez Gámiz, *op. cit.*

⁴⁰⁹ PricewaterhouseCoopers México, Entertainment and Media Outlook México 2015-2019, 8 de agosto de 2016, disponible en <<http://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/entertainment-and-media-outlook-mexico-2015-2019.html>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴¹⁰ *Idem.*

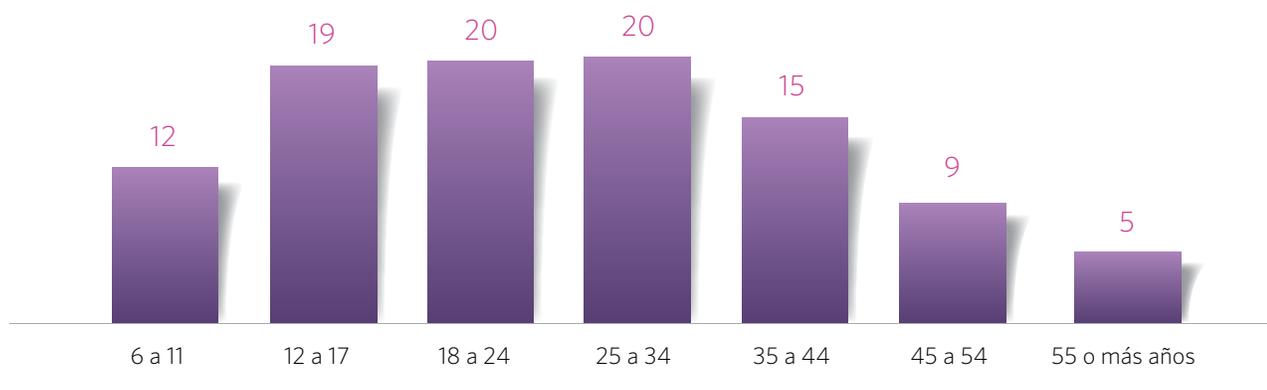
9.1.3 INTERNET

La penetración de internet ha tenido un crecimiento palpable en el país, los internautas han pasado de ser 21% de la población a 52% en los últimos diez años. Actualmente 51% de los internautas son hombres y 49% mujeres, de los cuales se distingue en grupos de edad, de acuerdo con la gráfica 9.4:

Entre las principales razones por las que no se cuenta con acceso a internet en los hogares destacan: con 55% la falta de recursos y, en segundo lugar, la ausencia de proveedores con 16 por ciento.

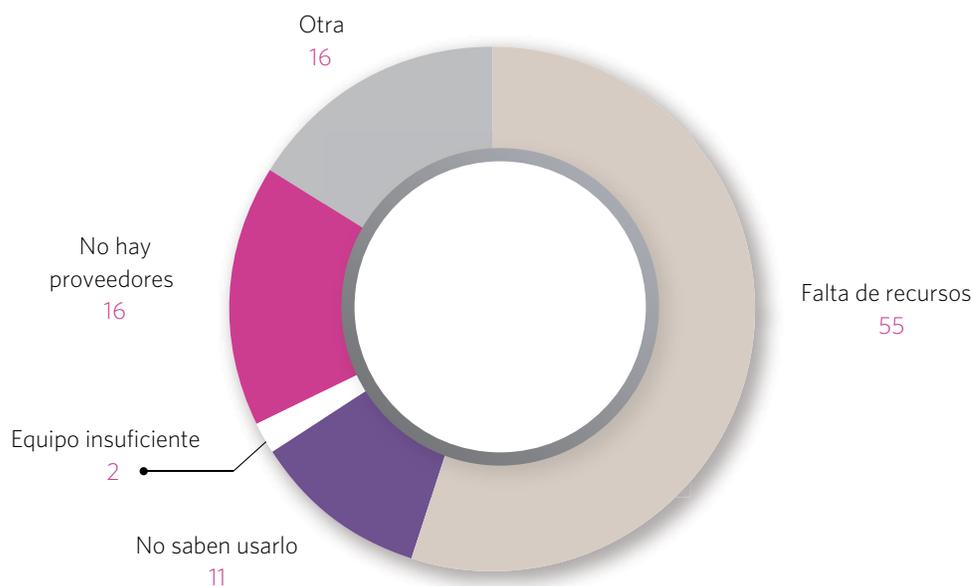
60% de los internautas utilizan internet diariamente, 31% una vez por semana y el resto lo utiliza de manera esporádica.

Gráfica 9.4 Penetración de internet por grupo etario (porcentaje)



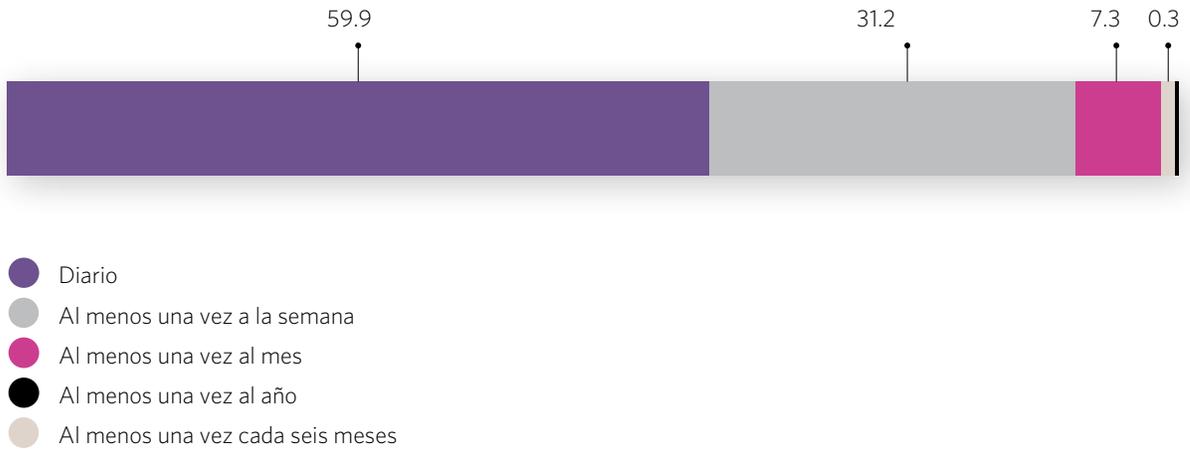
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y ENDUTIH.

Gráfica 9.5 Razones por las que no tienen internet (porcentaje)



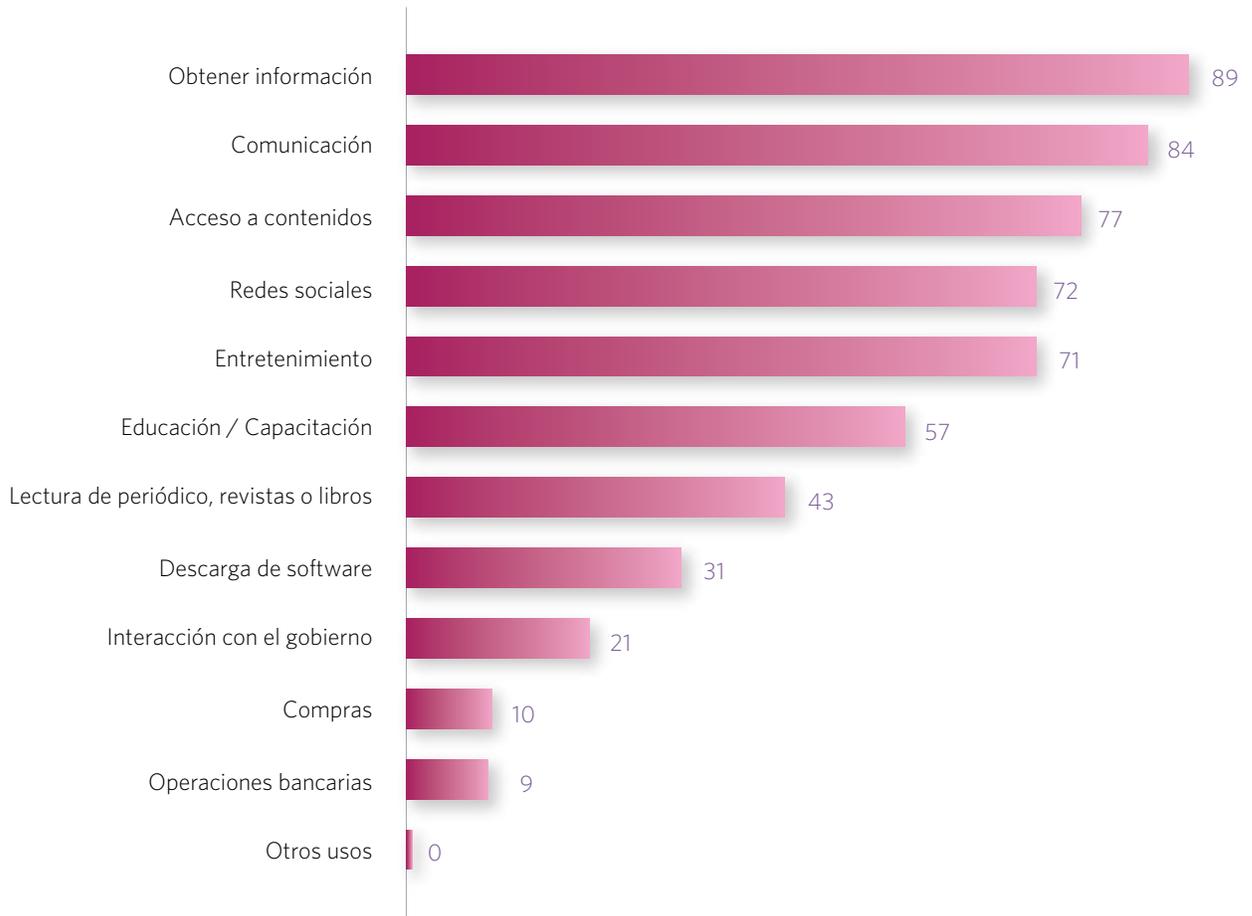
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y ENDUTIH.

Gráfica 9.6 Frecuencia de uso (porcentaje)



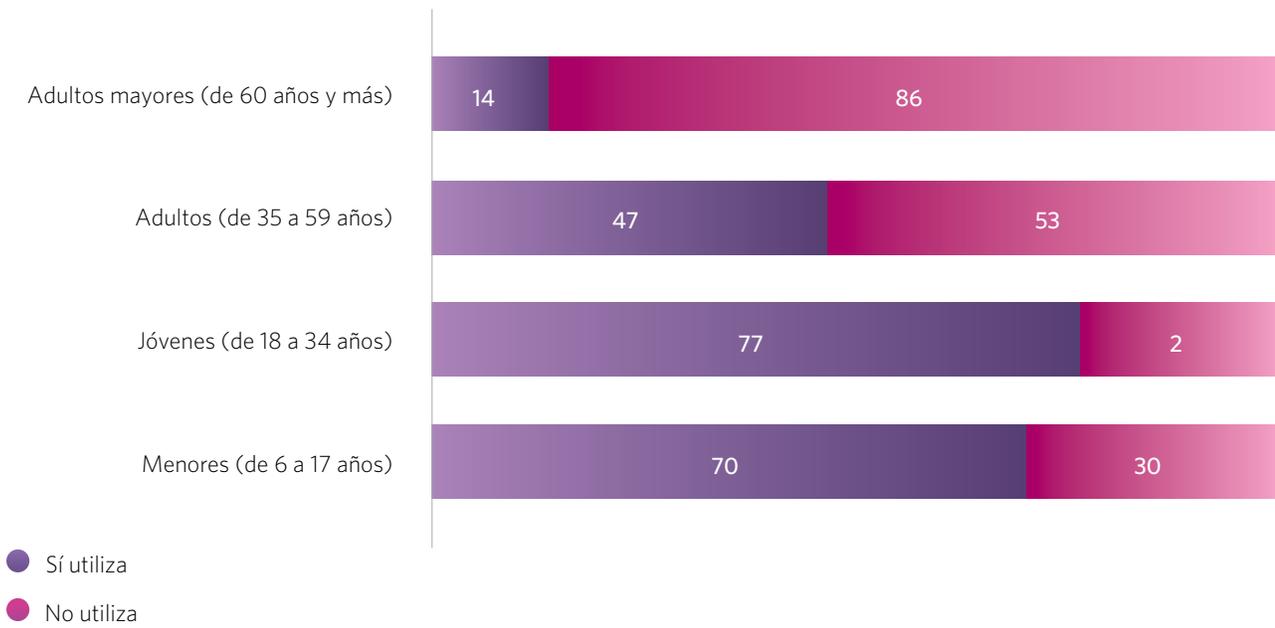
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y ENDUTIH.

Gráfica 9.7 Principales usos (porcentaje)



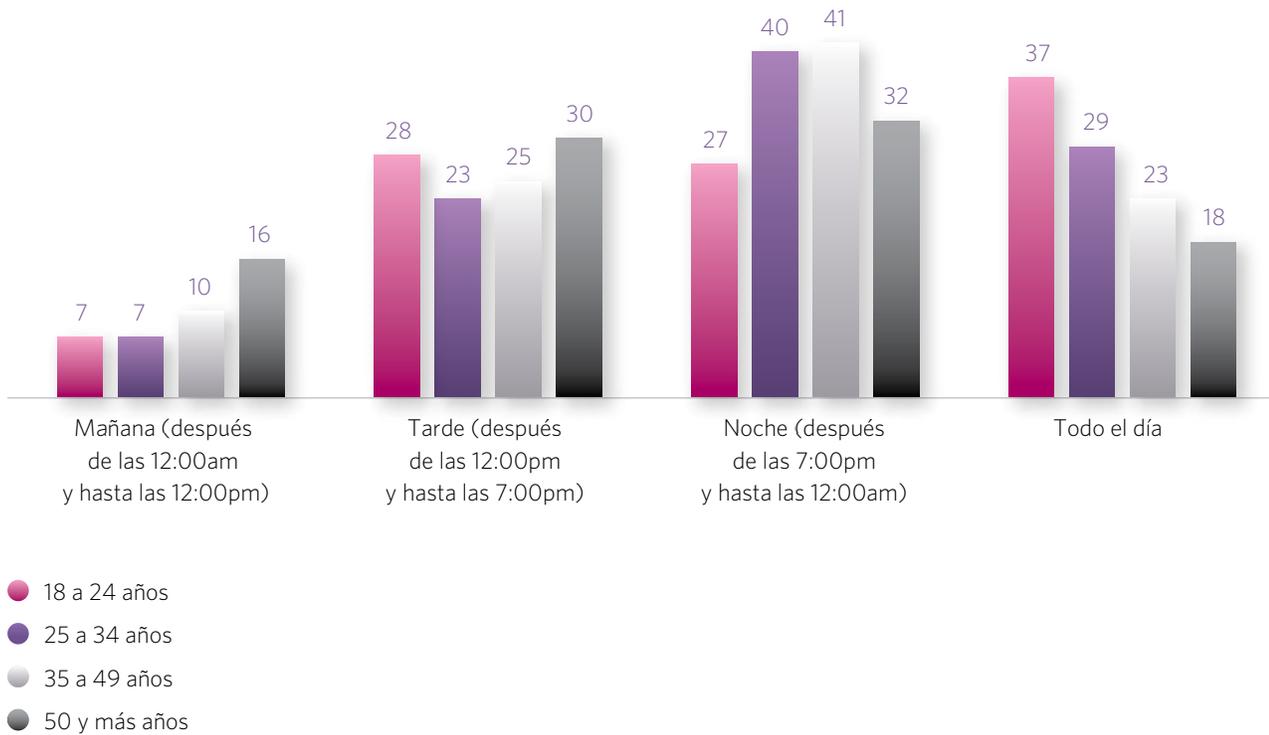
Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y ENDUTIH.

Gráfica 9.8 Condición de uso por grupo etario (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI y ENDUTIH.

Gráfica 9.9 Uso por horario del día (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en IFT, Primera Encuesta 2016: Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones.

Entre los principales usos que se le da al internet destacan: con 89%, la obtención de información; con 84%, la comunicación; con 77%, el acceso a contenidos; con 72%, redes sociales, y con 71%, entretenimiento.

Los grupos de edad que más lo utilizan son los menores y jóvenes con 70% y 77%, respectivamente, en contraste con 47% de los adultos y 14% de los adultos mayores.

De acuerdo con la primera encuesta realizada a usuarios de servicios de telecomunicaciones en México⁴¹¹ los horarios prioritarios para conectarse a internet son la tarde y la noche, aunque se reconoció un fenómeno durante el levantamiento de encuestas sobre el uso ininterrumpido, cabe destacar que la respuesta “todo el día” fue mencionada por el usuario de manera espontánea.

Por octavo año consecutivo, IAB México (Interactive Advertising Bureau), principal organismo a nivel global que representa a la industria de la publicidad digital y *marketing* interactivo, presentó su *Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos* desarrollado por Millward Brown y patrocinado por televisa.com. Este estudio tiene el objetivo de explorar y conocer los usos y hábitos de las personas que se conectan a internet en México mediante los diversos dispositivos, así como entender la experiencia y la percepción de los usuarios hacia la publicidad en la web.

Entre los principales hallazgos se reconoce al internet presente en la vida cotidiana del internauta de manera constante y, por primera vez desde el inicio del estudio, los teléfonos inteligentes superaron a todos los dispositivos en uso y conexión, aunque, cabe destacar, que el uso varía de acuerdo con el dispositivo.

Tabla 9.1 Uso predominante por tipo de dispositivo

POSICION	COMPUTADORA	TELÉFONO INTELIGENTE	TABLETA
1	Buscar información	Mensajear	Leer
2	Enviar y recibir correo electrónico	Descargar aplicaciones	Descargar aplicaciones
3	Compartir documentos	Utilizar redes sociales	Ver videos o televisión en línea
4	Descargar de videos	Ver mapas con GPS	Ver mapas con GPS
5	Ver videos o televisión en línea	Hacer llamadas o videollamadas	Utilizar redes sociales

Fuente: Elaboración propia con base en IAB México; Millward Brown; televisa.com, *Estudio de consumo de medios y dispositivos entre internautas mexicanos*, 8ª ed., 2016.

⁴¹¹ Instituto Federal de Telecomunicaciones, Primera Encuesta 2016: Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones, disponible en <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/encuestas2016-1-vacc.pdf>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

9.2 Concentración del mercado

La transición democrática en México no ha sido acompañada de una variación y amplitud en la propiedad de los grupos empresariales que controlan las telecomunicaciones; por el contrario, uno de los rasgos principales de la oferta mediática en el país es la concentración.⁴¹² Conviene decir que la concentración en la propiedad de las empresas en el sector de las telecomunicaciones es uno de los principales problemas en América Latina, no sólo por las limitaciones de la capacidad del espectro, sino también por las concesiones que se han entregado.⁴¹³ En el caso mexicano, en 2013 dos empresas controlaban 94% de las señales de televisión abierta en el país.⁴¹⁴

La publicidad “brinda a los ciudadanos información para la toma de decisiones referentes a aspectos más amplios que el consumo o simplemente para su conocimiento”,⁴¹⁵ percepciones sobre el posicionamiento de marca, los servicios públicos, la elección de gobernantes y temas de política u opinión pública en general se moldean a partir de su influencia.

Pero la publicidad también está concentrada. A pesar de su auge en redes sociales e internet, las mayores inversiones en este aspecto se siguen haciendo en televisión abierta.

Tabla 9.2 Inversión publicitaria en México

	2011	2012	2013	2014	2015
Otros	1	1	1	1	1
Exteriores	8	8	8	8	8
Internet	7	9	11	14	16
Cine	2	2	1	1	1
Prensa	8	7	7	6	5
Revista	3	3	3	2	2
Radio	9	9	9	9	9
Televisión de paga	7	8	8	7	8
Televisión abierta	55	53	52	52	50

Fuente: Edgar Sigler, “La inversión en TV abierta se congela en 2015”, *Expansión*, 2016.¹¹³

⁴¹² José Luis F. Velasco Stein, *Democracia y medios de comunicación*, México, UNAM, 2005.

⁴¹³ Raúl Trejo Delarbre, “Muchos medios en pocas manos”, 2010, disponible en <<https://rtrejo.files.wordpress.com/2011/03/muchos-medios-en-pocas-manos-intercom-vol-33-no-1-2010.pdf>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴¹⁴ Nicolás Lucas, “IFT recibe más solicitudes por cadenas regionales que por una nacional”, *El Economista*, 8 de julio de 2015, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/07/08/televisa-tv-azteca-pueden-competir-mas-canales-perfila-ift>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴¹⁵ Telecom/CIDE, “Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México”, documento electrónico disponible en <[http://telecomcide.org/docs/publicaciones/Estudio_sobre_el_mercado_de_la_TV\(mod\).pdf](http://telecomcide.org/docs/publicaciones/Estudio_sobre_el_mercado_de_la_TV(mod).pdf)>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

La relación entre la inversión publicitaria y el nivel de audiencia es directamente proporcional ya que con base al alcance de audiencia se puede estimar el impacto que puede tener un anuncio, “de acuerdo con los resultados de las encuestas de IBOPE a nivel nacional en el 2010, en el horario del inicio al cierre de transmisiones, los grupos Televisa y TV Azteca concentraron aproximadamente 98% de la audiencia”.⁴¹⁷ En 2015 Televisa reportó en sus estados financieros 23 029 millones de pesos de ingreso por el concepto de publicidad mientras que TV Azteca reportó 9 484 millones de pesos; esto representa 70% y 29%, respectivamente, de la inversión en publicidad de televisión abierta.

9.2.1 OFERTA TELEVISIVA

En México se cuenta con televisoras públicas, privadas y de paga, dos cadenas conformadas por Canal Once y Canal 22, además de los 23 permisos concedidos al gobierno y 30 permisos otorgados a universidades y patronatos.⁴¹⁸

Actualmente, Canal Once tiene una cobertura de 32.25% de la república mexicana, con antenas propias; y de 67% a partir de convenios y el apoyo de las antenas del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano (SPR). Asimismo, puede ser sintonizada en casi 600 sistemas de paga por cable y televisión satelital, lo que asegura su presencia en las 32 entidades federativas del país.⁴¹⁹

Por su parte, Canal 22 está disponible únicamente en la Ciudad de México y área metropolitana, Celaya, Coahuila de Zaragoza, Guadalajara, Hermosillo, León, Mérida, Monterrey, Morelia, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tampico, Tapachula, Toluca y Xalapa.⁴²⁰

En 2011 se tenía registrada la existencia de 461 estaciones concesionadas de televisión privada de las cuales 56% le pertenecen a Televisa —entre sus concesiones directas y estaciones afiliadas—. Por su parte, TV Azteca cuenta con 39% del total de concesiones.⁴²¹

En lo concerniente a la televisión de paga, la oferta ha tenido una diversificación más amplia: 38% de la suscripción a televisión de paga pertenece a Sky, 16% a Dish/MVS; 15.1%, a Megacable; 7.6%, a Cablemás; 5.5%, a IZZI; 4.7%, a Cablecom; 2.7%, a Cablevisión Red; 2.7%, a TVI, y 6.9% al resto.⁴²²

Todos estos datos demuestran el alto nivel de concentración en el medio de comunicación que tiene mayor alcance en el país.

9.2.2 REFORMA DE TELECOMUNICACIONES Y EL DERECHO DE LOS USUARIOS Y LAS AUDIENCIAS

La reforma en telecomunicaciones promueve beneficios en los derechos de los usuarios y las audiencias con especial atención al tema de competencia y pluralidad de la oferta a través del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). Entre los principales beneficios, con relación a los

⁴¹⁶ Edgar Sigler, “La inversión en TV abierta se congela en 2015”, *doc. cit.*

⁴¹⁷ Telecom/CIDE, “Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México...”, *doc. cit.*

⁴¹⁸ *Idem.*

⁴¹⁹ Canal Once, “Cobertura de Canal Once”, s/f, documento electrónico disponible en <http://onctv-ipn.net/generales/wp-content/uploads/2016/04/Cobertura_de_Canal_Once.pdf>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴²⁰ Canal 22, “Preguntas frecuentes”, 2016, <<http://www.canal22.org.mx/p/documento.php?ndf=698&s=met&t=c&h=>>> página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴²¹ Telecom/CIDE, estudio sobre el mercado de la TV..., *op. cit.*

⁴²² PricewaterhouseCoopers México, “Entertainment and Media Outlook México...”, *doc. cit.*

derechos de las audiencias, destacan el acceso a contenidos que promuevan la formación educativa, cultural y cívica, así como la difusión de información imparcial, objetiva y oportuna.⁴²³

La ley establece un apartado específico sobre derechos de los usuarios y de las audiencias; de este último destaca la distinción entre la información noticiosa de la opinión de quien la presenta, la diferencia entre la publicidad y el contenido de programas, y el respeto de horarios de los programas entre otras medidas de control para la defensoría de los derechos de la audiencia.

En este sentido, también se establece por ley una figura para la defensoría de la audiencia. Los concesionarios de servicios de radiodifusión deberán contar con un *defensor de audiencia* responsable de recibir y dar seguimiento a las observaciones, peticiones o sugerencias de las personas.

La ley señala que los defensores de las audiencias se ajustarán a los criterios de imparcialidad e independencia, cuya prioridad será hacer valer los derechos del público según los códigos de ética que establezcan con los concesionarios. Para ser defensor se deberá tener cuando menos treinta años; contar con prestigio en las materias de comunicación, radiodifusión y telecomunicaciones; no haber sido condenado a un delito doloso que amerite pena de prisión por más de un año, y que no haya laborado con el medio concesionario durante un periodo previo de dos años.

Es complicado hacer un balance de las modificaciones pues aún continúa en curso su puesta en marcha y habrá que esperar para identificar el efecto que tienen en la oferta y los hábitos de consumo con la incorporación de dos nuevos proveedores de servicios televisivos.

9.3 Censura indirecta

El trabajo de los medios de comunicación es “brindar a la sociedad una información veraz, imparcial, objetiva, oportuna y amplia” para contribuir efectivamente a lograr el desarrollo de la democracia. En este punto, es necesario abordar temas como la criminalización de la crítica, las limitaciones con relación a la libertad de expresión, la independencia de los medios frente a la agenda gubernamental o intereses particulares, el gasto en publicidad oficial y las condiciones normativas que promueven el pluralismo.

9.3.1 CRIMINALIZACIÓN DE LA CRÍTICA

En el marco legal se reconocen avances, como la despenalización de la difamación a nivel nacional en 2007. Sin embargo, en el ámbito local, nueve de las 32 entidades federativas, a saber: Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, aún la penalizan. Los códigos penales de estos nueve estados describen un rango de penas de prisión y/o multas de las que un juez debe elegir el castigo exacto para cada caso en particular.⁴²⁴

Esta clase de instrumentos legales han motivado la generación de propuestas de control sobre la crítica en ámbitos como el de las movilizaciones y manifestaciones públicas, por citar un ejemplo. Por otra parte, conviene agregar que desde 2013 varios estados comenzaron a presentar propuestas para regular las reuniones y manifestaciones en lugares públicos; en 2014, por ejemplo, fue aprobada la de Puebla, en la cual se encuentran ambigüedades como la

⁴²³ IFT, Principales beneficios de la reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, s.f., disponible en <<http://www.ift.org.mx/que-es-el-ift/principales-beneficios-de-la-reforma-constitucional-y-la-ley-federal-de-telecomunicaciones-y>>

⁴²⁴ Committee to Protect Journalists, Thomson Reuters Foundation and Debevoise & Plimpton LLP, “Thomson Reuters Foundation”, Critics Are Not Criminals. Comparative Study of Criminal Defamation Laws in the Americas, 10 de marzo de 2016, documento electrónico disponible en <<http://www.trust.org/publications/i/?id=add1a4ac-a185-439b-aeaa-abe687933639>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

siguiente: “Para efectos de control y dispersión las manifestaciones se observarán y analizarán atendiendo a fenómenos de violencia o desapego de la pacífica manifestación”.⁴²⁵ Es evidente que este tipo de disposiciones pueden socavar la libertad de expresión.

9.3.2 LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EJERCICIO DEL PERIODISMO

Aparte de las controversias legales que se discuten actualmente acerca de los supuestos límites de movilidad y manifestación que se han promovido para la regulación de la propuesta, México es uno de los países más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo y la comunicación. La independencia noticiosa en el país se explica en función de diversos entornos, tal como lo presenta el estudio de Freedom House en su reporte sobre libertad de prensa, donde México ha sido calificado como un país en el que no existe libertad de prensa desde 2010, ameritando un puntaje de 64 (en una escala del 0 al 10, donde 0 es lo más libre y 100 lo menos libre) y ocupando el lugar 141 en el ámbito internacional.

“La CIDH observa que los actos de violencia e intimidación que sufren los periodistas y otros trabajadores de los medios de comunicación, constituye el principal obstáculo para el ejercicio de la libertad de expresión en México.”⁴²⁶ En el entorno político es bien sabido que los medios de comunicación “enfrentan presiones de diversos actores que pretenden manipular el contenido noticioso o impedir su publicación, entre ellos los dueños de agencias que defienden agendas políticas o de negocios, importantes publicistas que buscan recibir cobertura positiva o neutral y funcionarios gubernamentales.”⁴²⁷

La violencia es uno de los principales riesgos que corren los periodistas o medios de comunicación que tratan temas de corrupción o narcotráfico en el país. Esta condición ha colocado a México como uno de los 10 países más peligrosos para desempeñar este oficio. El puntaje de impunidad de México con relación al asesinato de periodistas ha aumentado en más del doble desde la primera edición de la compilación del índice, en 2008.⁴²⁸ Tal como la Federación Internacional de Periodistas sostuvo en México, “los periodistas son un claro objetivo de grupos pertenecientes al crimen organizado y de sectores del poder en connivencia con los mismos, en un país dominado por la violencia y por la impunidad.”⁴²⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala en el *Informe País México* que la violencia contra periodistas afecta la libertad de expresión de los trabajadores de los medios de comunicación y que, de manera colateral, vulnera el derecho de la sociedad a estar bien informada: “La violencia y los altos índices de impunidad, hacen que la autocensura en muchos casos sea la alternativa para que los periodistas salvaguarden su integridad personal y su vida.”⁴³⁰

⁴²⁵ Alianza Regional por la Libre Expresión e Información / Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Artículo XIII. Informe sobre: Control estatal de los medios de comunicación, documento electrónico disponible en <<http://fundar.org.mx/informe-sobre-control-estatal-de-los-medios-de-comunicacion/>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴²⁶ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, disponible en <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf#page181>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016

⁴²⁷ Freedom House, “Freedom of the Press 2015”, *México Report*, 2016, disponible en <<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/mexico>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴²⁸ Committee to Protect Journalist, documento electrónico disponible en <<https://www.cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php#methodology>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴²⁹ Federación Internacional de Periodistas, *Informe sobre amenazas a la libertad de prensa en Latinoamérica y el Caribe*, 2015, disponible en <http://www.ifj.org/uploads/media/Informe_sobre_Amenazas_a_la_Libertad_de_Prensa_en_Latinoamerica_y_el_Caribe.pdf>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴³⁰ CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*, *op. cit.*

Ilustración 9.1 Mapa del mundo sobre libertad de expresión 2016



Fuente: Freedom House, "Freedom of the Press...", *doc. cit.*

Ilustración 9.2 Mapa de países más peligrosos para el periodismo



Fuente: Committee to Protect Journalists, *Getting Away With Murder Report*, documento electrónico disponible en <<https://cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

Tabla 9.3 Índice de impunidad de crímenes contra periodistas 2015⁴³¹

POSICIÓN	NACIÓN	CASOS NO RESUELTOS	POBLACIÓN (EN MILLONES)*	CLASIFICACIÓN
1	Somalia	30	10.5	2.857
2	Iraq	84	34.8	2.414
3	Siria	11	22.2	0.496
4	Filipinas	44	99.1	0.444
5	Sudán del Sur	5	11.9	0.420
6	Sri Lanka	5	20.6	0.242
7	Afganistán	5	31.6	0.158
8	México	19	125.4	0.152
9	Pakistán	22	185.0	0.119
10	Rusia	11	143.8	0.076
11	Brasil	11	206.1	0.053
12	Bangladesh	7	159.1	0.044
13	Nigeria	5	177.5	0.028
14	India	11	1295.0	0.008

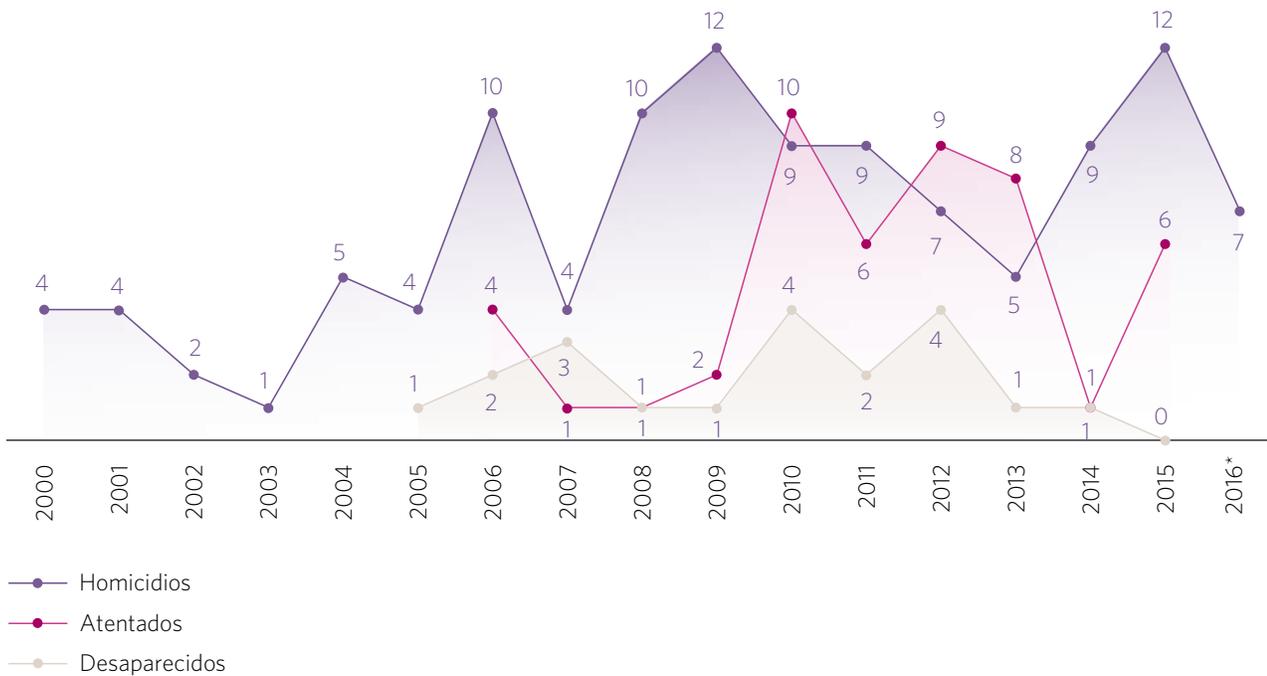
En México un total de 19 casos de asesinato a periodistas que informaban sobre la delincuencia y la corrupción han quedado impunes entre 2005 y 2015, de acuerdo con el registro del Comité para la Protección de los Periodistas. En 2013 se creó en el país la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas para “Implementar y operar las medidas de prevención, medidas preventivas y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.”⁴³²

Fuente: Elaboración propia con base en Committee to Protect Journalists, *Getting Away With Murder Report*, doc. cit.

⁴³¹ Dicho Índice es compilado como parte de la Campaña Global Contra la Impunidad con apoyo de Leon Levy Foundation.

⁴³² Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2012.

Gráfica 9.10 Casos de agravio a periodistas



Fuente: Elaboración propia con base en CNDH, Recomendación general núm. 24.

Esta ley otorgó a las autoridades federales mayor jurisdicción para enjuiciar a los responsables de delitos contra personas defensoras de derechos humanos y periodistas, “pero la medida no ha traído como resultado ningún enjuiciamiento, por lo que ha causado decepción entre periodistas y defensores de la libertad de expresión. Desde su adopción, otros seis periodistas han sido asesinados con impunidad”.⁴³³

En la CNDH se registraron 20 casos de desaparecidos de 2005 a 2016; 48 de atentados a medios de comunicación de 2006 a 2015; y 114 casos de homicidio de 2000 al 31 de mayo de 2016. Dichos agravios han provocado autocensura, desplazamiento y exilio forzado de periodistas, generación de espacios de silencio en el país.⁴³⁴

El pasado 16 de agosto de 2016 la Federación Internacional de Periodistas —organización que reúne a 600 000 trabajadores y trabajadoras de prensa en todo el mundo— manifestó en su página de internet la “preocupación por la situación de extrema peligrosidad en que se desenvuelve el periodismo mexicano”,⁴³⁵ tras la muerte de un noveno periodista en lo que va del año. La FIP refiere a México como “el país más peligroso de América Latina para los comunicadores”.⁴³⁶

Con la evolución de los medios de comunicación hacia la digitalización y el uso del internet, también han evolucionado los mecanismos de censura; tan sólo en 2014 Article 19 registró 12 ataques de los que destacan bajas de red, secuestro o bloqueo de equipo, extracción

⁴³³ Committee to Protect Journalist, *Getting Away...*, *doc. cit.*

⁴³⁴ CNDH, Recomendación general núm. 24, febrero de 2016, disponible en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴³⁵ Federación Internacional de Periodistas, México: noveno periodista asesinado en 2016, 16 de agosto de 2016, disponible en <<http://www.ifj.org/nc/news-single-view/backpid/1/article/mexico-noveno-periodista-asesinado-en-2016/>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴³⁶ *Idem.*

de información, entre otros a portales noticiosos y decenas de actos de intimidación a través de Twitter y Facebook.⁴³⁷

En 2013 el Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia, grupo de más de 700 medios que dan seguimiento de manera conjunta a casos de violencia y de tráfico de drogas, presentó su séptimo informe en el que dio a conocer que la cobertura nacional de los temas de violencia y tráfico de drogas ha disminuido con el nuevo gobierno federal:

El cambio en la agenda gubernamental modificó la cobertura de los medios respecto a los hechos relacionados con delincuencia organizada y violencia. Ello evidencia, como se ha venido señalando en informes anteriores, que la fuente principal de los medios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México en torno a estos temas era el propio gobierno federal.⁴³⁸

9.3.3 GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL

En México, el principal medio de censura sutil en el país “sigue siendo la asignación discrecional de la publicidad oficial a los medios de comunicación”.⁴³⁹ A pesar de los avances en la difusión del gasto en publicidad oficial, “la información difundida por este medio no es oportuna y su actualización adolece de retrasos”.⁴⁴⁰ Al día de hoy aún se encuentra pendiente de cumplir la promesa de crear una instancia reguladora de la publicidad oficial; tampoco se ha logrado aprobar una iniciativa en la materia en el Congreso.⁴⁴¹

De acuerdo con el análisis elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., acerca de la *Censura Indirecta en México*, los ejemplos más comunes de ésta en su forma sutil (o indirecta) son el soborno, la presión financiera, restricción del acceso a información pública y presiones administrativas como vigilancia, despidos arbitrarios, restricciones de cobertura, boicots publicitarios, entre otros. La publicidad oficial en México se caracteriza por la ausencia de reglas claras y por los sobrejercicios del gasto. De 2012 a la fecha se ha observado una tendencia a ampliar el monto presupuestado: en 2012 la ampliación fue de 51%; en 2013, de 43%; en 2014, de 25%; en 2015, de 52%, y de enero a junio, de 2016, registrándose una ampliación de 953 millones de pesos correspondientes a un incremento de 19% del monto presupuestado originalmente.⁴⁴²

⁴³⁷ Alianza Regional por la Libre Expresión e Información / Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C., Artículo XIII. Informe sobre: Control Estatal de los Medios de Comunicación, *doc. cit.*

⁴³⁸ Observatorio ACIV, *Séptimo Informe*, febrero de 2013, disponible en <<https://observatorioaciv.files.wordpress.com/2013/04/septimo-informe.pdf>>

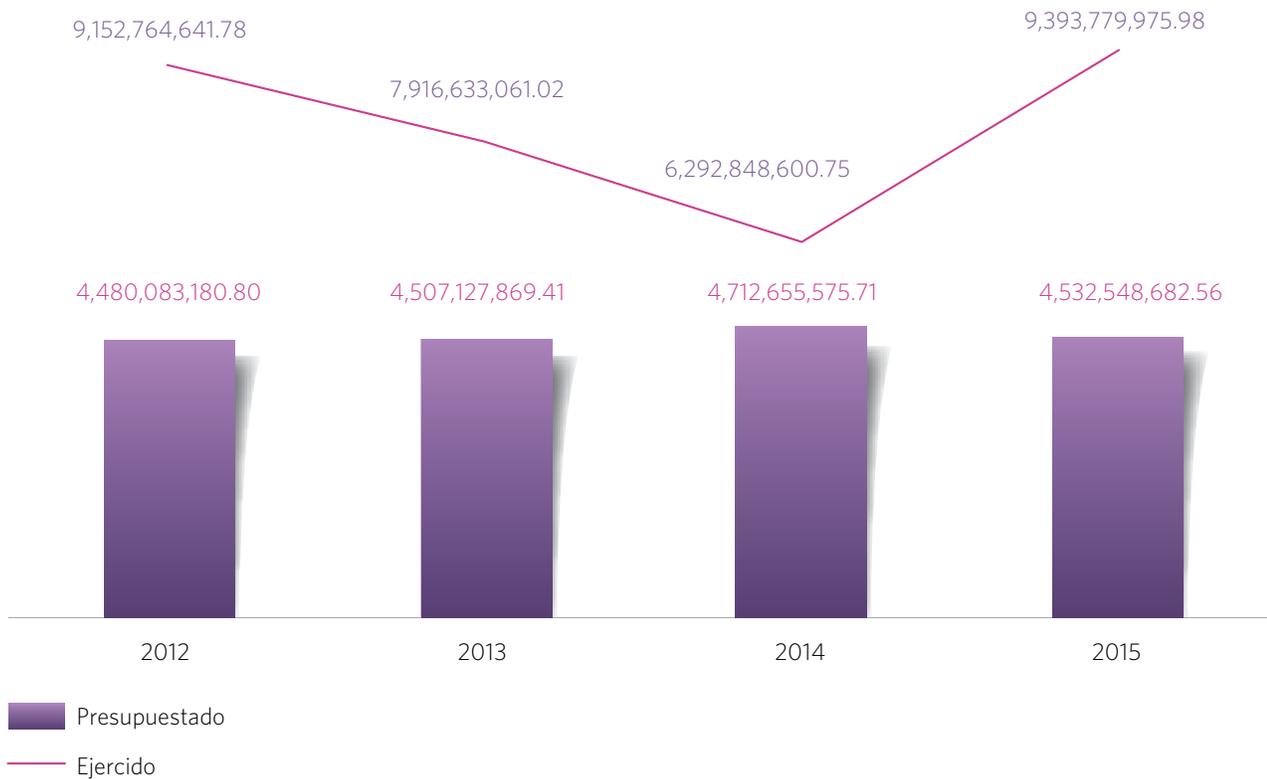
⁴³⁹ WAN-IFRA, “Actualización del informe Censura indirecta en México: Rompiendo promesas, bloqueando reformas”, 28 de octubre de 2015, documento electrónico disponible en <<http://fundar.org.mx/actualizacion-del-informe-censura-indirecta-en-mexico-rompiendo-promesas-bloqueando-reformas-detalla-que-hay-pocos-avances-en-la-lucha-contr-la-censura-sutil-o-indirecta/>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴⁴⁰ *Idem.*

⁴⁴¹ Nieto, Enrique Peña. «El comienzo del cambio.» Reforma, 16 de julio de 2012: <http://www.reforma.com/>.

⁴⁴² SFP, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública. Gastos de Comunicación Social: Presupuesto Enero-Diciembre (2012, 2013, 2014, 2015); Presupuesto Enero-Junio 2016, documento electrónico disponible en <<http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

Gráfica 9.11 Relación entre montos presupuestados y montos ejercidos de gasto en publicidad oficial



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública, Presupuesto de servicios de comunicación social y publicidad.

Del presupuesto ejercido, y con información correspondiente a 2014, se observa una concentración del gasto en publicidad oficial del gobierno federal en dos medios de comunicación principalmente: Televisa y TV Azteca;⁴⁴³ se trata de un dato que refuerza la alusión que se hizo en el apartado de “concentración del mercado”.

Un ejemplo de los sobornos y pago a periodistas (vulgarmente conocido como *chayote*) para la manipulación de la información fue documentado en Ciudad Juárez por la asociación civil Plan Estratégico de Juárez (PEJ). En efecto, para 2014 dicha organización pudo registrar que “el gobierno municipal realizó contratos de publicidad por un total de 120 millones de pesos, destinando más de 600 mil pesos a sitios *web* inexistentes”.⁴⁴⁴ También se mostró cómo las autoridades municipales ocultaron la información de los contratos bajo la clasificación de *información reservada*. Sobre este punto, en el reporte de Freedom House sobre libertad de expresión se puede leer:

En marzo de 2015, la Asociación Mundial de Periódicos y Editores de Noticias informó que funcionarios gubernamentales aplican criterios discrecionales para la erogación federal y estatal de unos 12 mil millones de pesos (alrededor de 905 millones de dólares) en publicidad oficial; dichos fondos han sido utilizados para configurar políticas editoriales y promover agendas partidistas y personales. La asociación descubrió que muchos de los medios de comunicación manipulaban la cobertura para obtener contratos de publicidad más favorables de parte del gobierno.⁴⁴⁵

⁴⁴³ Article 19/Fundar, “Sin reglas claras, gobierno federal realiza gasto histórico en publicidad oficial”, documento electrónico disponible en <<http://fundar.org.mx/sin-reglas-claras-gobierno-federal-realiza-gasto-historico-en-publicidad-oficial/>>, página consultada el 5 de noviembre de 2016.

⁴⁴⁴ WAN-IFRA, *Censura indirecta en México...*, doc. cit.

⁴⁴⁵ Freedom House, México Report, 2016, doc. cit.

Tabla 9.3 Gasto de publicidad oficial del gobierno federal por proveedor

TIPO DE MEDIO	PROVEEDOR	TOTAL EN PESOS	PORCENTAJE DEL TOTAL PARA ESE TIPO DE MEDIO	PORCENTAJE DEL TOTAL GENERAL
Televisión	Televisa S.A. de C.V. (Grupo Televisa)	506 472 692.55	43.24	14.725
Televisión	Estudios Azteca S.A. de C.V.	423 079 205.29	36.12	12.3
Otros	Estudios Churubusco Azteca, S.A.	177 821 678.63	13.51	5.170
Radio	Grupo Radiodifusoras S.A. de C.V. Grupo Fórmula	61 790 643.58	40.31	1.796
Otros	Mega Direct S.A. de C.V.	55 348 127.77	4.2	1.609
Radio	GRC Comunicaciones S.A. de C.V.	52 427 439.95	34.2	1.524
Medios impresos	Medios Masivos Mexicanos	51 811 075.98	9.89	1.506
Radio	Comercializadora de Servicios de Imagen S.A. de C.V.	47 814 840.33	31.19	1.390
Otros	Radio Televisión de Veracruz S.A. de C.V.	42 439 832.92	3.22	1.234
Medios impresos	La Jornada Demos Desarrollo de Medios S.A. de C.V.	40 738 215.65	7.77	1.184

Fuente: Article 19/Fundar, "Sin reglas claras, gobierno federal realiza gasto histórico en publicidad oficial", documento electrónico, 11 de julio de 2015.

9.4 Conclusiones

La televisión es el medio de comunicación predilecto en el país para informarse, pero también es el que presenta mayor grado de concentración. En este documento se ha subrayado que tal situación podría estar comprometiendo la pluralidad e incluso la calidad del contenido, lo cual repercute en la opinión pública. La vulnerabilidad de la población frente a los medios de comunicación⁴⁴⁶ puede apreciarse en la oferta limitada de contenido y el gasto que se hace en publicidad para llegar al espacio donde se concentra la mayor parte de la audiencia e influir en ésta. Aunque es preciso reconocer los avances (como la transición a televisión digital o la concesión de dos nuevas cadenas televisivas), se requiere más tiempo para valorar el efecto de estas medidas; de ello también se ha dado cuenta en este apartado.

También es importante resaltar el cambio que han tenido —y continúan evolucionando— los hábitos de consumo, principalmente frente al creciente uso de internet y la estrecha vinculación de las personas con el dispositivo móvil inteligente.

Finalmente, consolidar la independencia de los medios —en un contexto de violencia que criminaliza la crítica y modula la opinión pública mediante el gasto publicitario— es un reto que debe confrontarse, no sólo desde el ámbito profesional y ético de los medios de comunicación con relación a la calidad de la información y productos que realizan, sino también mediante el diálogo constante y plural que permita la confrontación de diversos puntos de vista en sociedad, de modo que puedan establecerse acuerdos para contribuir a generar las condiciones necesarias para su convivencia, con la intención de promover contextos de exigencia.

⁴⁴⁶ En los Talleres Regionales se identificó como un problema el proceso de “educación informal” que promueven los medios de comunicación electrónica. Se comentó que éstos, muy al contrario de difundir valores cívicos y democráticos, suelen transmitir mensajes que a menudo socavan precisamente valores y prácticas cívico-democráticas. Véase INE, *Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica*, México, 2016, documento interno.

10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica

Como se señaló en el apartado sobre el marco conceptual de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017-2023, los espacios institucionales formales deben considerarse en una estrategia de cultura cívica. Estos espacios los constituyen aquellas instancias que por mandato son responsables de fomentar los valores democráticos, así como de la formación de ciudadanía, y aquéllas cuyos mecanismos y acciones institucionales están orientados a la promoción de los derechos humanos y la transparencia, al combate de la discriminación, a la generación de condiciones sociales que inciden en la seguridad pública y a la difusión de información acerca de lo que ocurre en el espacio público.

El primero de estos espacios del Estado mexicano es el de la educación formal, que, sin duda, es muy relevante. Si bien la cultura cívica no deriva exclusivamente de lo aprendido en las aulas, sino que es el resultado de las prácticas sociales, los valores familiares y las diversas formas de interacción con el entorno, la educación formal en todos sus niveles es el espacio para la transmisión sistemática y deliberada de reglas de convivencia y participación propias de una sociedad democrática.

Por lo anterior, en este apartado se hace una revisión de los ordenamientos jurídicos que sustentan la educación cívica en México y de los programas curriculares que se derivan de ellos en los distintos niveles educativos. Adicionalmente, se revisan las atribuciones y capacidades de aquellas otras instancias que también fomentan la cultura cívica como parte de su mandato y sus acciones. Entre ellas se encuentran el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, responsables de diseñar y ejecutar programas de educación cívica en las diferentes entidades. De igual modo, aquí se contempla al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En esta revisión también se consideran los otros espacios del Estado mexicano cuyas actividades institucionales inciden en fomentar la cultura cívica en el país. Así, en este apartado del diagnóstico se presenta lo que instancias como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y lo que algunos asociados de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México llevan a cabo con el propósito de fomentar la cultura cívica.

10.1 Educación formal

La educación es una de las garantías más importantes con las que debe cumplir el Estado mexicano. También es el primer espacio de interacción entre los individuos y las instituciones. Por medio de la educación el Estado establece los parámetros con los cuales los individuos conciben su entorno y desarrollan sus capacidades. De ahí que la educación formal constituya el primer espacio para el fomento de la cultura cívica.

De acuerdo con el artículo 3º constitucional, que establece el derecho de todo individuo a recibir educación y el deber del Estado para impartirla de manera obligatoria a nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior, la educación debe procurar el desarrollo armónico del ser humano, el amor a la Patria, el respeto de los derechos humanos y la conciencia de solidaridad internacional, de independencia y de justicia. Uno de sus criterios es que debe ser democrática, “considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”. Además, debe contribuir “a la mejor convivencia humana,

a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos”.

Los preceptos constitucionales con respecto a los fines de la educación se amplían y detallan en la Ley General de Educación, cuyo objetivo es regular la educación que imparten el Estado mexicano (Federación, estados y municipios), los organismos descentralizados y los particulares con autorización y reconocimiento oficial. Ambos —Constitución y Ley General de Educación— constituyen la justificación normativa para el desarrollo de programas y asignaturas de educación cívica en todos los niveles educativos.⁴⁴⁷

La Ley General de Educación, en su artículo 2º, establece que la educación es “el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres de manera que tengan sentido de solidaridad social”. Además, fija como criterios del Estado orientadores de la educación la lucha contra la ignorancia, los fanatismos y prejuicios, la formación de estereotipos, la discriminación y la violencia contra las mujeres y la niñez.⁴⁴⁸ Al reconocer a la educación como un medio para reproducir, por un lado, los valores culturales de los individuos y renovar, por otro, el sistema de creencias, la ley admite el valor y la incidencia que tiene la educación en la generación de cultura cívica.

En el artículo 7º de dicha ley se establecen una serie de acciones relacionadas con el fortalecimiento de los deberes cívicos, el impulso y la difusión de la democracia como régimen de gobierno y diversas reglas de convivencia basadas en valores democráticos y cívicos, como:

- Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país;
- Promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Los hablantes de lenguas indígenas tendrán acceso a la educación obligatoria en su propia lengua y español.
- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la forma de gobierno y convivencia que permite a todos participar en la toma de decisiones al mejoramiento de la sociedad;
- Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos;
- Fomentar la valoración de la diversidad y la cultura de inclusión como condiciones para el enriquecimiento social y cultural;
- Fomentar los valores y principios del cooperativismo;

⁴⁴⁷ Las definiciones y características citadas en la Constitución y en la Ley General de Educación son parte de la normativa que ampara el desarrollo de programas de educación cívica. Otras legislaciones, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 38 establece lo relativo a las responsabilidades de la Secretaría de Educación Pública, o el propio Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública, no hacen referencia alguna al desarrollo de capacidades cívicas, formación ciudadana o temas relacionados.

⁴⁴⁸ Artículos 2º y 8º de la Ley General de Educación.

- Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.

La traducción de las obligaciones normativas en programas específicos para cada nivel educativo se expone en párrafos subsecuentes. No obstante, es pertinente recordar que los servicios educativos se prestan en el marco del federalismo, así como de la concurrencia, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a la distribución establecida en la Ley General de Educación. Al respecto, cabe mencionar que al Sistema Educativo Nacional lo constituyen:

- Educandos, educadores y padres de familia;
- Autoridades educativas;
- Servicio Profesional Docente;
- Planes, programas, métodos y materiales educativos;
- Instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- Instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios;
- Instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía;
- Evaluación educativa;
- Sistema de Información y Gestión Educativa, e
- Infraestructura educativa.⁴⁴⁹

En este sentido, la normativa establece que corresponde de manera exclusiva a la autoridad educativa federal determinar los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, así como para la formación de maestros de educación básica en el país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. Por su parte, corresponde de manera exclusiva a las autoridades educativas locales prestar los servicios de educación inicial, básica, incluyendo la indígena, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros, y proponer a la autoridad educativa federal los contenidos regionales que deben incluirse en los planes y programas de estudio para la educación básica y normal, así como para la formación de maestros de educación básica.⁴⁵⁰

En el caso de la autoridad educativa federal, es preciso realizar una revisión de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Sectorial vigentes en relación con la educación. Así, en el Diagnóstico sobre los retos que enfrenta México para su desarrollo, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se señala: “Un México con educación de calidad requiere robustecer el capital humano y formar mujeres y hombres comprometidos con una sociedad más justa y más próspera”. De ahí que en México en Paz, una de las cinco metas nacionales, se plantea la importancia de garantizar el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población fortaleciendo las instituciones, promoviendo la construcción de acuerdos, así como la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.⁴⁵¹ No obstante lo anterior, el fortalecimiento de capacidades

⁴⁴⁹ Artículo 10 de la Ley General de Educación.

⁴⁵⁰ Artículo 12, fracción I, y artículo 13, fracciones I y II de la Ley General de Educación.

⁴⁵¹ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 21.

cívicas no está incluido en la meta nacional número tres, referente a la Educación de Calidad ni se traduce en acciones específicas relacionadas con el fortalecimiento de la ciudadanía mediante políticas públicas educativas.

Por su parte, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018 señala que “es necesario que la educación forme para la convivencia, los derechos humanos y la responsabilidad social, el cuidado de las personas, el entendimiento del entorno, la protección del medio ambiente, la puesta en práctica de habilidades productivas y, en general, para el desarrollo integral de los seres humanos”.⁴⁵² Sin embargo, la educación cívica no forma parte de los objetivos y las líneas de acción contenidas en el Programa ni de las estrategias transversales en materia de política educativa.⁴⁵³

A partir de la Reforma Educativa de 2013,⁴⁵⁴ mediante la cual se estableció que el Estado está obligado a prestar servicios educativos de calidad a nivel básico y medio superior, cobró especial relevancia la evaluación del Sistema Educativo Nacional (materiales y métodos educativos, organización escolar, infraestructura educativa, idoneidad de docentes y directivos) a fin de que su mejora constante asegure el máximo logro académico de los educandos.⁴⁵⁵

Así, para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.⁴⁵⁶ La coordinación de éste quedó a cargo del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), el cual se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁴⁵⁷ En esta nueva etapa, el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para cumplir con esto debe:

⁴⁵² Programa Sectorial de Educación 2013-2018, p. 23.

⁴⁵³ Es importante mencionar que en los cinco talleres regionales de cultura cívica (realizados en junio de 2016 por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral), las y los participantes señalaron que el modelo educativo ha descuidado la educación cívica en los contenidos de los planes y programas de estudio que norman desde la educación básica hasta la educación superior.

⁴⁵⁴ El decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII, y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 2013.

⁴⁵⁵ Al respecto, en la exposición de motivos de la iniciativa se dice: “La educación que el Estado proporciona ha de estar a la altura de los requerimientos que impone nuestro tiempo y que la justicia social demanda: una educación inclusiva que conjugue satisfactoriamente la equidad con la calidad en la búsqueda de una mayor igualdad de oportunidades para todos los mexicanos”, exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia educativa, presentada por el Ejecutivo Federal. *Diario de los Debates*, 11 de diciembre de 2012, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxii/032_DOF_26feb13.pdf>, página consultada al 16 de noviembre de 2016.

⁴⁵⁶ El Sistema Nacional de Evaluación Educativa es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de su objeto y sus fines. El objeto del Sistema es contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. El Sistema cuenta con una conferencia cuyo propósito es intercambiar información y experiencias relativas a la evaluación educativa. La conferencia es conducida por el consejero presidente del INEE y está constituida por los integrantes de la Junta de Gobierno de ese Instituto; hasta cuatro representantes de la Secretaría de Educación Pública designados por su titular (al menos dos de ellos deben ser subsecretarios); y los titulares de las secretarías de Educación u organismos equivalentes de las entidades federativas que determine la Junta atendiendo a criterios de representación regional (artículos 10, 11, 18 y 19 de la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación).

⁴⁵⁷ El INEE fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002. Antes de constituirse como organismo autónomo operó, en una primera etapa (del 8 de agosto de 2002 al 15 de mayo de 2012), como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública y, en una segunda (del 16 de mayo de 2012 al 25 de febrero de 2013), como un organismo descentralizado no sectorizado, información disponible en <<http://www.inee.edu.mx>>, página consultada el 13 de noviembre de 2016.

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del Sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, y
- c) Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

10.1.1 LA EDUCACIÓN CÍVICA EN EL NIVEL BÁSICO

La educación cívica es una disciplina de estudio cuyo contenido curricular se mandata por acuerdos internos de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en materia de la articulación de la educación básica y la educación media superior. Con la finalidad de cumplir con las atribuciones que le da la Constitución y la Ley General de Educación, la SEP ha integrado al currículo la asignatura de Civismo (hoy Formación Cívica y Ética), que es obligatoria y transversal a otros temas de estudio y se complementa con actividades extracurriculares, asambleas y eventos especiales.⁴⁵⁸

La última transformación curricular relevante con respecto a la educación cívica se dio en el marco de la Reforma Integral de la Educación Básica del año 2011. En ésta se buscó favorecer el fortalecimiento de competencias, incluyendo aspectos cognitivos, procedimentales y de desarrollo de valores para el cuidado del patrimonio natural y cultural, y la vida democrática. Este objetivo derivó en la programación de la asignatura de Formación Cívica y Ética durante seis grados en la primaria y dos en la secundaria.⁴⁵⁹

La estructura del discurso curricular de la educación básica en materia de civismo y ciudadanía se divide en tres ejes formativos (formación de la persona, formación ética y formación

⁴⁵⁸ Desde los años veinte y hasta los cuarenta del siglo xx, el Estado mexicano impulsó programas de civismo con la intención de mantener el lazo social. A partir de 1944, con el programa de esta asignatura realizado por el profesor Rafael Ramírez y la reforma emprendida por Jaime Torres Bodet, la formación de una ciudadanía social adquirió un estatus académico en la educación básica. Durante los años setenta, en un contexto de crisis política e institucional que enfrentó al Estado a nuevos dilemas con respecto a la formación de sus ciudadanos, la implementación del currículum por áreas en la educación primaria y en parte de la secundaria, se eliminó la asignatura de Civismo. Fue hasta el Programa de Estudios de 1993 que se reintrodujo para el cuarto, quinto y sexto grados de primaria (Acuerdo número 181, por el que se establecen el plan y los programas de estudio para la educación primaria, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto de 1993). En 1999, apareció la Formación Cívica y Ética en la educación secundaria. Este programa mostraba una mezcla de la visión del civismo posrevolucionario, pero aplicaba un nuevo sentido en el que el sujeto aparecía como un actor en la aprehensión de su realidad. La democracia, los derechos humanos, la perspectiva de género, el reconocimiento de la diversidad cultural, la justicia social y económica, la sustentabilidad ambiental, así como la lucha en contra del terrorismo y el tráfico de drogas, se convirtieron en los nuevos temas en la agenda internacional y en la propia agenda educativa. En 2006, la Reforma de la Educación Secundaria (RES) logró incluir estas temáticas globales bajo un enfoque denominado “por competencias”, las cuales, además de actualizar la agenda en la educación ciudadana, dieron a los estudiantes nuevas formas de participación en sus procesos de aprendizaje. Este mismo enfoque se presentó en el Programa Integral de Formación Cívica y Ética, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 2008, mediante el cual ésta se estableció como asignatura para los seis grados de educación primaria. Ambos programas, además de contar con las competencias para la vida como objetivos por desarrollar, presentaron ocho competencias específicas para la formación ciudadana, las cuales articulaban conocimientos, destrezas, actitudes y valores necesarios para lograr un desarrollo integral de los alumnos como ciudadanos, en *AZ. Revista de Educación y Cultura*, disponible en <<http://www.educacionyculturaaz.com/educacion/la-evaluacion-de-la-formacion-ciudadana-en-la-educacion-basica-en-mexico>>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

⁴⁵⁹ Acuerdo número 592 por el que se establece la Articulación de la Educación Básica, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de agosto de 2011.

ciudadana) y se basa en el desarrollo de las siguientes competencias: conocimiento y cuidado de sí mismo, autorregulación del ejercicio responsable de la libertad, respeto y valoración de la diversidad, manejo y resolución de conflictos, sentido de pertenencia a la comunidad, la nación y la humanidad, participación social y política, apego a la legalidad y sentido de la justicia, comprensión y apego por la democracia.

El Estudio Internacional sobre la Educación Cívica y Ciudadana (elaborado en 2009 por la Agencia Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo),⁴⁶⁰ en el que se evaluaron 38 países,⁴⁶¹ señala que México destaca no sólo por tratar la educación cívica y ciudadana como asunto prioritario de política educativa, sino también por considerarla en todas las maneras consignadas en el estudio: se le ha establecido como una asignatura específica (obligatoria); se le incorpora a otras materias del currículo; se le trata como un tema transversal; su ejecución en las escuelas incluye asambleas y eventos especiales; implica la realización de actividades extracurriculares; considera la participación de los estudiantes y de los maestros, así como el involucramiento de los padres de familia y la comunidad, y se le considera en el proceso de toma de decisiones de la gestión escolar.⁴⁶²

No obstante lo anterior, el estudio arrojó datos poco alentadores con respecto al nivel de conocimiento cívico de los estudiantes de educación básica en nuestro país, derivados de la prueba internacional aplicada a estudiantes de segundo año de secundaria, que cubrió cuatro dominios de contenidos (sociedad y sistemas cívicos, principios cívicos, participación cívica e identidad cívica) y dos dominios cognitivos (conocer y razonar, y analizar).⁴⁶³ En dicha prueba, México se ubicó en el lugar 31 en la escala de conocimiento cívico, obteniendo una media de 452 puntos. Al respecto, en el estudio se señala:

Los puntajes promedio de conocimiento cívico alcanzados por los países van de 380 a 576 puntos. Un total de dieciocho países obtuvieron puntajes significativamente mejores que el promedio, mientras que catorce —incluidos los seis latinoamericanos— se ubicaron significativamente por debajo de él. México presenta una media de 452 puntos. La distancia entre nuestro país y Finlandia y Dinamarca, los dos países con las medias más altas, es de 124 puntos, es decir, superior a una desviación estándar.⁴⁶⁴

El estudio asocia el nivel de conocimiento cívico a otros factores, como el estatus ocupacional de los padres, su máximo nivel de escolaridad y el número de libros en el hogar. Estos tres factores también resultaron relevantes para el caso mexicano, pues la proporción de estudiantes mexicanos cuyos padres tienen ocupaciones de estatus bajo es considerablemente más alta que la registrada en el promedio de los países; las proporciones de padres y madres con escolaridades con niveles máximos de primaria y secundaria son mayores que las que registran en promedio los países participantes; y las proporciones nacionales de estudiantes en cuyos hogares no hay más de 25 libros son mayores que en el conjunto de países evaluados.⁴⁶⁵ Otro dato

⁴⁶⁰ Una nueva actualización del estudio será publicada en este año 2016.

⁴⁶¹ Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, Chipre, Colombia, Corea del Sur, Federación Rusa, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Guatemala, Hong Kong, Indonesia, Inglaterra, Italia, Irlanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Paraguay, Polonia, República Checa, República Eslovaca, República Dominicana, Suecia, Suiza, Tailandia y Taiwán.

⁴⁶² Agencia Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, *Estudio internacional de educación cívica y ciudadana*, México, ICCS, 2009.

⁴⁶³ *Ibid.*, p. 24.

⁴⁶⁴ *Idem.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*, pp. 30-31.

relevante contemplado en el estudio es que existe una diferencia significativa en el nivel de conocimiento cívico de las y los estudiantes de escuelas privadas y públicas, pues entre ambas existe una diferencia de 78 puntos en promedio.⁴⁶⁶

Una segunda parte del estudio evaluó cualitativamente algunas percepciones, creencias, actitudes, niveles de compromiso hacia los valores democráticos y la participación cívica de las y los estudiantes. Las siguientes tablas, tomadas directamente del estudio, resultan pertinentes para ilustrar lo que opinan los estudiantes acerca de algunos temas. La primera de ellas muestra cómo los estudiantes tienden a identificarse con los valores democráticos, pero en la medida en que las preguntas se hacen más complejas parecen tener mayores problemas para reconocer ciertas libertades.

Tabla 10.1 Porcentaje de estudiantes que están de acuerdo con declaraciones que reflejan valores democráticos

DECLARACIONES QUE REFLEJAN VALORES DEMOCRÁTICOS	MÉXICO	PROMEDIO PAÍSES EVALUADOS
Todo el mundo debería tener el derecho a expresar libremente sus opiniones	97	98
Todos los ciudadanos deberían tener el derecho a elegir a sus representantes	97	94
Deberían respetarse los derechos políticos y sociales de todas las personas	93	95
Las personas deberían poder protestar si creen que una ley es injusta	90	92
Las protestas políticas nunca deberían ser violentas	88	89
Las personas siempre deberían tener libertad para criticar al gobierno públicamente	70	78
No debería permitirse que una empresa o un gobierno fuese propietario de todos los periódicos de un país	62	73
No debería permitirse a los líderes políticos dar trabajo en el gobierno a los miembros de su familia	61	68

La siguiente tabla muestra cómo los estudiantes califican, de acuerdo con su importancia, algunos elementos del comportamiento democrático en diversas dimensiones, como el deber ciudadano, el cumplimiento de normas sociales y la participación más activa. Como puede observarse, las y los estudiantes muestran poca importancia a la participación en discusiones políticas y en la afiliación a los partidos políticos. Estos resultados refrendan que en México la percepción sobre la política y la participación en ésta se ha deteriorado, como se ha mostrado en otros apartados del presente diagnóstico.

Fuente: Agencia Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, *Estudio internacional de educación cívica y ciudadana*, México, ICCS, 2009.

⁴⁶⁶ De acuerdo con este estudio, el resultado fue superior en las escuelas privadas (*Ibid.*, p. 34).

Tabla 10.2 Importancia que los estudiantes asignan a comportamientos para llegar a ser un buen ciudadano adulto

COMPORTAMIENTOS	PORCENTAJE
Participar en actividades que protejan el medio ambiente	87
Trabajar duro	85
Obedecer siempre la ley	85
Votar en todas las elecciones nacionales	85
Participar en actividades que promueven los derechos humanos	83
Participar en actividades que beneficien a personas de la comunidad local	81
Aprender sobre la historia del país	78
Mostrar respeto por los representantes del gobierno	76
Estar enterado(a) de los asuntos políticos por la prensa, la radio, la televisión o internet	71
Participar en protestas pacíficas contra leyes que se consideran injustas	64
Tomar parte en discusiones políticas	49
Afiliarse a un partido político	41

Fuente: Agencia Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana*, México, ICCS, 2009.

Asimismo, es pertinente hacer referencia a otros resultados del estudio que reflejan ciertas creencias con respecto a temas prioritarios en materia de equidad de género y participación. Por ejemplo, 64% de los estudiantes opinó que las mujeres deberían mantenerse al margen de la política; sólo 35% de los estudiantes dijo confiar en los partidos políticos, y 58%, en el gobierno.

Por su parte, los resultados más recientes del Examen de la Calidad y Logro Educativos (Excale), realizado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), también revelan importantes deficiencias del alumnado respecto a lo aprendido en los programas de Formación Cívica y Ética. Al tomar como muestra los resultados de la evaluación realizada a estudiantes de sexto grado de primaria, en el ciclo escolar 2012-2013, se observa que, a nivel nacional, 21% de éstos alcanzaron logros por debajo del nivel básico.

Los resultados alcanzados en dicho examen demuestran una enorme desigualdad entre las y los estudiantes de diversos estratos escolares. Así, mientras que 61% de los alumnos indígenas y 43% del comunitario se encontraron por debajo del nivel básico, 67% de las y los estudiantes de escuelas privadas se ubicaron en el nivel medio y avanzado. Si se considera que la educación cívica es una educación formadora de ciudadanía, estos resultados deben alarmarnos, pues mientras que un sector de los estudiantes que terminan la primaria son competentes para reconocer los derechos humanos garantizados en la Constitución, otros sectores apenas saben

que cuentan con derechos y no serían capaces de reconocer situaciones de discriminación o de violación a dichos derechos (esto último de acuerdo con los objetivos de aprendizaje planteados en el currículo de Formación Cívica y Ética). La desigualdad en los resultados entre los diversos sectores lleva a concluir que no se está cumpliendo con un mínimo de conocimientos básicos y que la educación formal está preparando futuros ciudadanos y ciudadanas con distintos niveles de calidad y competencias.

Tabla 10.3 Porcentaje de estudiantes por nivel de logro educativo y estrato escolar en Formación Cívica y Ética (porcentaje)

ESTRATO ESCOLAR	NIVELES DE LOGRO				ALUMNOS QUE ALCANZAN, AL MENOS, EL NIVEL BÁSICO	ALUMNOS QUE ALCANZAN, AL MENOS, EL NIVEL MEDIO
	POR DEBAJO DEL BÁSICO	BÁSICO	MEDIO	AVANZADO		
Nacional	21	45	28	6.4	79	34
Indígena	61	31	7.4	1.0	39	8
Comunitario	43	45	12	1.0	57	13
Rural público	30	48	20	2.2	70	22
Urbano público	17	47	30	6.1	83	36
Privado	4.4	29	44	23	96	67

10.1.2 LA EDUCACIÓN CÍVICA EN EL NIVEL MEDIO SUPERIOR

Fuente: Excale-06 2013. Formación Cívica y Ética.

Al amparo de la Reforma Integral de la Educación Media Superior, a partir de 2009 se logró integrar un currículo básico de formación para alumnos de bachillerato, en el que de manera transversal se propone la formación de competencias de autorregulación y cuidado de sí mismo, comunicación, pensamiento crítico, aprendizaje autónomo, trabajo en equipo y competencias cívicas y éticas.⁴⁶⁷ Esta reforma tuvo como antecedente el establecimiento del Sistema Nacional de Bachillerato en un marco de diversidad, cuyo objetivo fue renovar y rediseñar los planes de estudio para que los alumnos sean formados con capacidades y competencias para ingresar a un mundo cada vez más competitivo.⁴⁶⁸

Es pertinente recordar que en el año 2012 se publicó el decreto que reforma los artículos 3º y 31 constitucionales, por el que se hace obligatorio el nivel de bachillerato, estableciendo en la Ley un plazo máximo de 10 años para alcanzar su cobertura universal.

⁴⁶⁷ Acuerdo secretarial número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de octubre de 2008.

⁴⁶⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de septiembre de 2008.

El seguimiento a los programas de educación cívica en el bachillerato, sin embargo, resulta complejo. Al respecto, existen 17 tipos de subsistemas públicos de educación media superior divididos en: centralizados del gobierno federal, descentralizados de la Federación, descentralizados de las entidades federativas, estatales, organismos de la Ciudad de México, autónomos y privados. Cabe mencionar que todas las instituciones públicas o privadas que imparten educación media superior deben suscribir los acuerdos secretariales mencionados; además, se promueve que, con independencia de los programas que se cursen, se aplique el desarrollo de competencias planteado en la reforma antes comentada.

En la revisión de los programas que contemplan la formación cívica o ciudadana como una prioridad, destacan los pertenecientes a la UNAM. En el bachillerato se plantea la inclusión de la materia de Ética y Valores con el propósito de contar con un espacio curricular donde, de manera explícita y sistemática, se traten temas de interés personal y social para los jóvenes, en los que la reflexión ética sirva de guía para orientar su conducta en cualquier ámbito de la vida personal, familiar, escolar o social. Según la fundamentación de la asignatura, el enfoque del programa, “lejos de poner una visión única o una escala de valores estática, pretende partir de las características socioculturales y de las necesidades del bachiller, con la finalidad de estimular la reflexión sistemática y el análisis crítico de los valores que orientan sus actos, así como de la búsqueda compartida de principios que concilien los intereses individuales y grupales”.⁴⁶⁹

Por otra parte, el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM, en su portal de internet consigna que tiene como misión: “Que [los alumnos] sean sujetos, actores de su propia formación, de la cultura de su medio, capaces de obtener, jerarquizar y validar información, utilizando instrumentos clásicos y tecnológicos para resolver con ello problemas nuevos”.⁴⁷⁰ Además, que la ciudadanía se forma mediante las interacciones con los demás; por tanto, la construcción de ciudadanía ocurre en un sistema normativo de convivencia y de participación. Y este sistema se enmarca en las perspectivas educativas de cómo se ha de intentar ser en los espacios políticos, así como el imperativo de reflexionar sobre cuáles han de ser las metas de ese proceder educativo democrático.

Si bien la educación cívica se ha incluido en los planes de estudio de la educación media superior, diversas convenciones internacionales concuerdan en que una asignatura es insuficiente. Así, en marzo de 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución denominada “Educación para la democracia”, que hace un llamado a los países a utilizar la educación formal para promover la paz, los derechos humanos, la democracia, el respeto de la diversidad religiosa y cultural, y la justicia. Ese mismo año, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas aprobó una resolución para realizar un foro titulado “La ampliación del espacio democrático: el espacio de los jóvenes en los procesos públicos de adopción de decisiones”. Ello derivó en que el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia destinara, a partir de 2015, 50% de sus nuevos proyectos a los jóvenes, incluyendo aquéllos que promueven la participación juvenil en proyectos contra la corrupción, la promoción de la participación política, la creación de consejos juveniles, entre otros. Al ser un país miembro de la Organización de las Naciones Unidas, México deberá contemplar dichas resoluciones en el diseño de sus políticas públicas, particularmente las educativas.

Por último, los resultados nacionales de la Consulta Infantil y Juvenil, para las y los jóvenes entre 14 y 17 años, demuestran la urgencia de tener programas más ambiciosos a nivel medio superior y propiciar una mayor participación de los jóvenes en la vida pública. Entre estos resul-

⁴⁶⁹ Secretaría de Educación Superior e Investigación Científica. Dirección General de Bachillerato, Ética y Valores. Serie I: Programas de Estudio, disponible en <<http://docplayer.es/17428767-Etica-y-valores-i-serie-programas-de-estudio.html>>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

⁴⁷⁰ UNAM. Ciudadanía escolar, disponible en: <<http://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/CPyS1/U2/escuela/ciudadaniaEscolar>>, página consultada el 16 de noviembre de 2016..

tados destacan: 4.9% de quienes votaron señaló tener confianza en los partidos políticos, y 5.2%, en los gobernantes; además, 58.4% opinó que México no estará mejor en unos años, lo que refleja una percepción negativa del futuro y poca confianza en su capacidad de transformación.⁴⁷¹

10.1.3 LA EDUCACIÓN CÍVICA EN EL NIVEL SUPERIOR

En México la educación superior comprende la normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización. Este nivel educativo está regulado por mecanismos de carácter jurídico y operativo.

El marco jurídico que respalda la educación superior se integra principalmente por la Ley General de Educación, que en su artículo 1º señala que “la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones”, y por la Ley General para la Coordinación de la Educación Superior, cuyo objetivo es establecer las bases para la distribución de este nivel entre la Federación, los estados y municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, para contribuir al desarrollo y coordinación de la educación superior misma. Ambas leyes, sin embargo, no establecen criterios educativos para el desarrollo de competencias en actitudes cívicas o de formación ciudadana.

A nivel de educación superior, es complejo desarrollar una política de educación cívica en gran medida por la diversidad, ya que existen universidades públicas autónomas, universidades públicas estatales, instituciones privadas con o sin reconocimiento por parte de la SEP, los gobiernos de los estados y otros organismos descentralizados, universidades autónomas estatales e instituciones del Estado, del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos estatales.

En este sentido, es relevante mencionar algunos actores clave que representan un área de oportunidad para el desarrollo de estrategias transversales. Tal es el caso de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) con carácter no gubernamental y que agremia a las 180 instituciones de educación superior del país, cuyo común denominador es su voluntad para promover su mejoramiento integral en los campos de la docencia, la investigación y la extensión de la cultura y los servicios. Aunque los criterios establecidos por la ANUIES para la educación superior no tienen fuerza legal, las instituciones que la integran suscriben su compromiso con el cumplimiento de los objetivos planteados en sus estatutos.⁴⁷²

Así, el Estatuto de la ANUIES establece, en su artículo 2º, lo relativo a los fines que persigue la Asociación, esto es, “contribuir a que las asociadas realicen su misión sustentada en los valores de la democracia, la equidad, la justicia, la paz, la libertad académica, la responsabilidad social, la seguridad humana y el respeto a la diversidad cultural, a los derechos humanos y al medio ambiente y al desarrollo sostenible de México”. Como parte de ese fin, y a iniciativa del Instituto Nacional Electoral, ambas instancias firmaron el 3 de agosto de 2015 un convenio marco de colaboración, cuyo objetivo es establecer las bases de coordinación para desarrollar proyectos conjuntos que permitan promover y organizar actividades académicas en materia de educación cívica.⁴⁷³

Este esfuerzo se debe considerar un primer paso para establecer una estrategia de educación cívica para la educación superior. No obstante, es insuficiente ante la amplia oferta de educa-

⁴⁷¹ Consulta Infantil y Juvenil 2015, disponible en: <www.ine.mx>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

⁴⁷² Estatuto de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, disponible en <www.anuies.mx>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

⁴⁷³ Convenio marco de colaboración INE-ANUIES, disponible en: <http://www.ine.mx/portal/>, página consulta realizada el 16 de noviembre de 2016.

ción superior operada por los privados, la cual ha crecido de manera importante durante los últimos años. El Informe sobre la Educación Superior en México, elaborado en 2005 por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, señala que de 1990 a 2005 el número de escuelas privadas de educación superior creció de 706 (que representaba 33% de las instituciones de educación superior) a 2 536 (equivalente a 52%). El total de instituciones de educación superior se incrementó en el mismo periodo de 2 123 a 4 876. Este universo de instituciones representa un gran reto para la instrumentación de políticas transversales y programas de educación cívica.⁴⁷⁴

10.2 Otros espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica

Además de la educación formal, el Estado mexicano cuenta con otros espacios que son medios necesarios, y en algunos casos incluso urgentes, para promover nuevas prácticas de colaboración entre la ciudadanía y de ésta con las y los intermediarios y sus representantes políticos formales. Como se ha mencionado, esos otros espacios institucionales formales corresponden, primordialmente, a aquellas instancias cuyas agendas públicas están vinculadas a fomentar los valores democráticos, así como la participación ciudadana, a la promoción de los derechos humanos, la no discriminación, la transparencia y el acceso a la información pública, a la generación de condiciones sociales que inciden en la seguridad pública y a la difusión de información proveniente del espacio público.

La siguiente tabla enlista las otras instancias del Estado mexicano que destacan por tener alguna atribución y ejecutar determinadas acciones que fomentan la cultura cívica.

En los apartados que siguen se exponen las atribuciones y acciones que realizan en específico estas instancias, para ubicar su incidencia en el fomento de la cultura cívica. Cabe precisar que en dicho fomento también están presentes instancias estatales, cuyas agendas públicas están orientadas a la impartición de educación cívica, la promoción de los derechos humanos y la no discriminación, la transparencia y el acceso a la información pública, la generación de condiciones sociales para mejorar la seguridad pública y la difusión de información proveniente del espacio público.

Estas instancias corresponden a las secretarías e institutos estatales de educación pública; las autoridades jurisdiccionales locales en materia electoral; los órganos autónomos locales garantes de los derechos humanos, así como las dependencias de los gobiernos estatales promotoras del derecho a la igualdad y no discriminación de la niñez, juventud, mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad y enfermos de VIH/sida; los órganos autónomos locales garantes de la transparencia y el acceso a la información pública; los centros estatales de prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, pertenecientes a los sistemas estatales de seguridad pública; y los sistemas estatales de radio y televisión públicos. También será importante considerar el involucramiento de universidades, centros de investigación, organizaciones civiles y otros actores relevantes en el ámbito local dedicados a fomentar la cultura cívica.

En virtud de que se trata de instancias de los ámbitos locales, serán interlocutores del Instituto Nacional Electoral (mediante su estructura desconcentrada) y, destacadamente, de los Organismos Públicos Locales Electorales en la instrumentación de acciones de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica en cada entidad federativa.

⁴⁷⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Informe sobre la educación superior en México*, Cámara de Diputados, 2005, disponible en <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP>>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

Tabla 10.4 Atribución e instancia

ATRIBUCIÓN	INSTANCIA
Educación cívica	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional Electoral (INE) ▪ Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) ▪ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)
Derechos humanos y no discriminación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ▪ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred)
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Promoción de la cultura de la legalidad y valores cívicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (Segob)
Difusión de información	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Canal del Congreso y Canal Judicial

10.2.1 EDUCACIÓN CÍVICA DESDE EL ÁMBITO ELECTORAL

Fuente: Elaboración propia.

Antes de la reforma político-electoral de 2014, el artículo 41, base v, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que el Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) tendría a su cargo, de forma integral y directa, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica. Por su parte, el artículo 105 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establecía, como uno de los fines del Instituto, coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.⁴⁷⁵ Estos preceptos, sin embargo, cambiaron con la publicación de la reforma antes mencionada, en febrero de aquel año.

Así, actualmente el artículo 41 constitucional señala que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de los Organismos Públicos Locales Electorales, instancias que ejercerán funciones, entre otras materias, de educación cívica. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 30, fracción I, inciso g), confiere al Instituto efectuar la promoción del voto y coadyuvar en la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, como uno de sus fines. Además, establece que el Instituto tendrá la atribución de la educación cívica en los procesos electorales federales.⁴⁷⁶

⁴⁷⁵ Sobre esas bases, y como se ha descrito en un apartado completo en el presente documento, el anterior Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) tiene una experiencia y conocimiento acumulados en materia de iniciativas, programas y proyectos de educación cívica, que constituyen un *piso* relevante para reimpulsar —mediante la Estrategia Nacional de Cultura Cívica— tales esfuerzos, pero con una perspectiva diferente, la cual ha sido planteada en la sección relativa al marco conceptual de este documento.

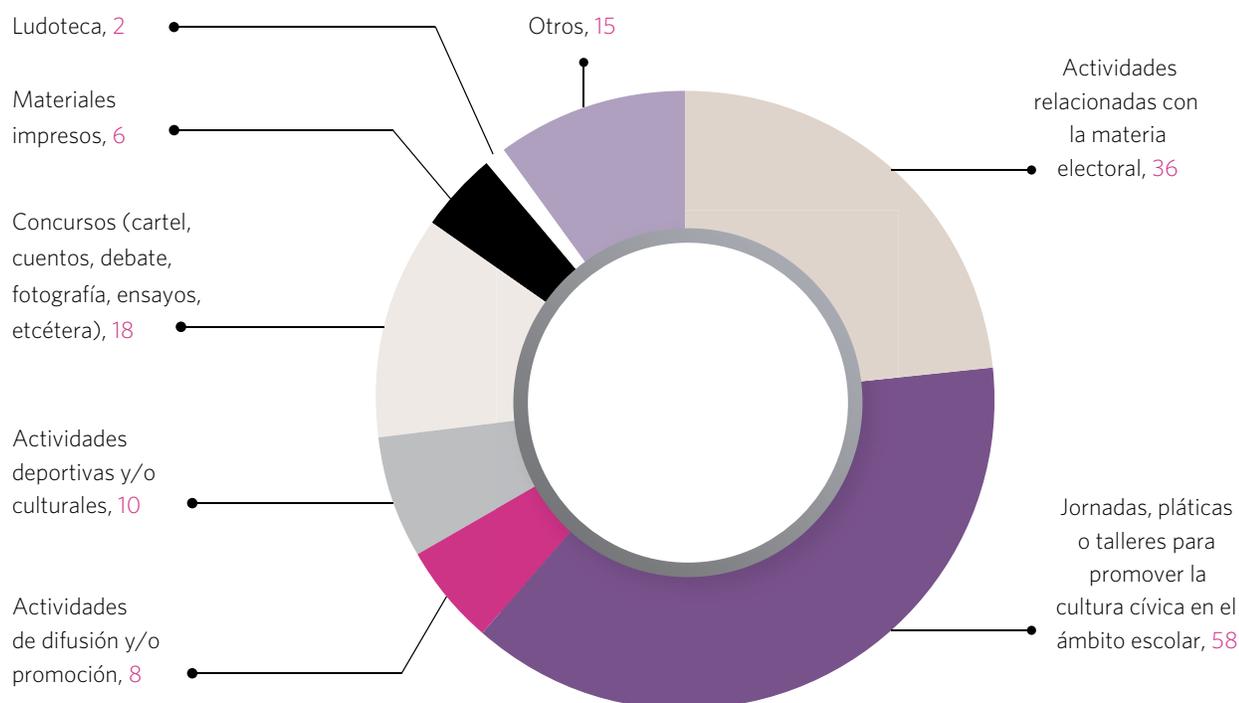
⁴⁷⁶ Esto último con base en el artículo 32, base I, inciso b), fracción VIII, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto a los Organismos Públicos Locales Electorales, el Catálogo de Actividades de Educación Cívica en México elaborado por 30 instancias estatales reporta la existencia de 153 proyectos en dicha materia. Como puede observarse en la siguiente gráfica, la mayor parte de éstos (58 de 153) son jornadas, pláticas o talleres para promover la cultura cívica en el ámbito escolar.⁴⁷⁷

Ahora bien, es preciso destacar que más de 50% de esos organismos contemplaron menos de tres proyectos en el mencionado Catálogo. Además, en este grupo cerca de 40% se dirigen a acciones vinculadas a lo electoral (elecciones escolares). Por tanto, puede afirmarse que los Organismos Públicos Locales Electorales que presumiblemente disponen de recursos escasos para desarrollar proyectos de educación cívica los destinan, esencialmente, a acciones con un enfoque hacia lo electoral.

Adicionalmente, en 18 de 30 organismos —esto es, en 60%— se llevan a cabo proyectos cuya actividad principal es realizar elecciones en el ámbito escolar y sólo en siete de 30 entidades federativas (23%) se ejecutan proyectos relacionados con concursos (cartel, cuentos, debate, fotografía, ensayos, entre otros) que inciden en el fomento de la cultura cívica.

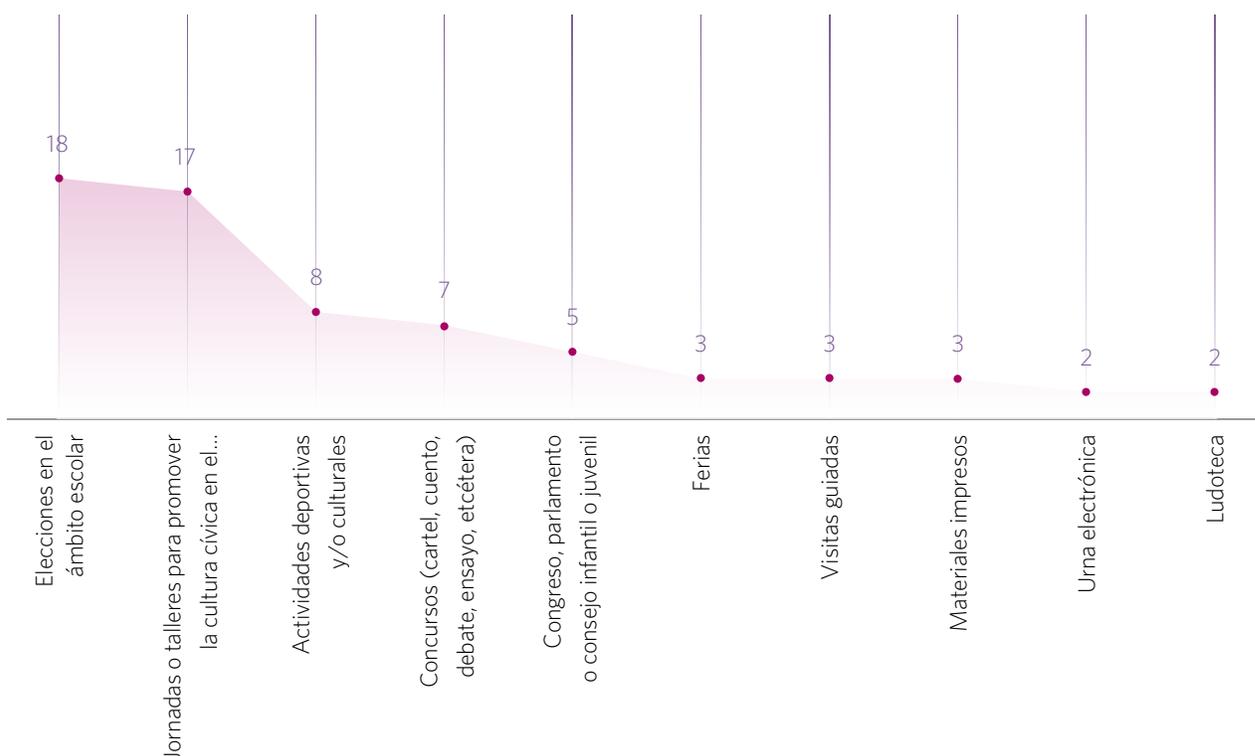
Gráfica 10.1 Acciones implementadas por los Organismos Públicos Locales Electorales en materia de educación cívica en las entidades federativas



Fuente: Segundo Encuentro Nacional de Educación Cívica, *Catálogo de actividades en materia de educación cívica en México*, disponible en: <<http://www.iepac.mx/SENEC/#catalogo>>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

⁴⁷⁷ Segundo Encuentro Nacional de Educación Cívica, *Catálogo de actividades en materia de educación cívica en México*, disponible en <<http://www.iepac.mx/SENEC/#catalogo>>, página consultada el 16 de noviembre de 2016.

Gráfica 10.2 Frecuencia estatal relativa a la ejecución de actividades para la promoción de educación cívica



Es importante señalar que los Organismos Públicos Locales Electorales mencionaron, como parte de sus debilidades para el despliegue de acciones en materia de educación cívica, lo siguiente:⁴⁷⁸

- Si bien cada año se realizan actividades, éstas son aisladas y no integradas.
- El ámbito de acción se limita a las capitales de las entidades federativas, pues no se cuenta con una estructura territorial que permita cubrir otros centros de población.⁴⁷⁹

Fuente: Segundo Encuentro Nacional de Educación Cívica, Catálogo de Actividades en Materia de Educación Cívica en México, disponible en: <<http://www.iepac.mx/SENEC/#catalogo>>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

⁴⁷⁸ Relatoría del Foro de Intercambio de Experiencias en Materia de Educación Cívica, Santiago de Querétaro, Querétaro, 17 y 18 de septiembre de 2015, pp. 82 y 84.

⁴⁷⁹ Esto es una realidad en 30 de 32 Organismos Públicos Locales Electorales. Con la excepción la Ciudad de México y Guanajuato, estos organismos no cuentan con una estructura desconcentrada permanente, ya que los consejos municipales o distritales se instalan sólo durante el desarrollo de los procesos electorales o de participación ciudadana. En el caso de la Ciudad de México, el artículo 91 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales estipula que en cada uno de los distritos electorales en que ésta se divide (40), el Instituto Electoral contará con un órgano desconcentrado permanente denominado Dirección Distrital. Las direcciones distritales se integran de manera permanente por un coordinador distrital, un secretario técnico jurídico, un director de Capacitación Electoral, Educación Cívica y Geografía Electoral, y dos líderes de proyecto, todos miembros del Servicio Profesional Electoral. Por su parte, Guanajuato cuenta con 13 órganos desconcentrados regionales (no distritales) de carácter permanente, ubicados en Acámbaro, Celaya, Dolores Hidalgo, Guanajuato, Irapuato, León, Pénjamo, Salamanca, Salvatierra, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Valle de Santiago y Apaseo el Grande (fuente: <<http://www.ieeg.org.mx/>>). De acuerdo con el artículo 106 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Juntas Ejecutivas Regionales son órganos permanentes que se integran por el vocal ejecutivo, el vocal secretario, el vocal de Administración y del Servicio Profesional Electoral y el vocal de Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, los cuales forman parte también del Servicio Profesional Electoral.

- El presupuesto destinado a este tipo de acciones es insuficiente, lo que dificulta dar seguimiento a las realizadas.
- Hay carencia de materiales para poder llevar las acciones a las comunidades indígenas, población rural y grupos vulnerables.
- La ausencia de proyectos que fomenten la ciudadanía más allá del ejercicio del voto, estos, los proyectos se concentran más en lo electoral.
- El personal adscrito al área de educación cívica es insuficiente para poder cubrir a la entidad federativa de forma permanente.

Respecto a este último punto, en los cuestionarios enviados a los Organismos Públicos Locales Electorales⁴⁸⁰ se reportó que trabajan de cuatro a siete personas en la ejecución de acciones de educación cívica en cerca de 50% de estas instancias y en poco más de 20% se cuenta con menos de tres personas para tal efecto. Además, cerca de 50% de estos organismos reportó que menos de 70% del personal que labora en el área de educación cívica tiene el perfil idóneo para ello.

Adicionalmente, en estos cuestionarios la gran mayoría de los Organismos Públicos Locales Electorales reportaron que sus esfuerzos en materia de educación cívica están dirigidos prioritariamente al ámbito escolar, es decir, a estudiantes y profesores, y que han establecido esquemas de cooperación para realizar acciones en materia de educación cívica en los últimos cinco años con instituciones educativas (96.5%), el gobierno estatal (89.6%) y organizaciones de la sociedad civil (75.8%). De las acciones realizadas bajo un esquema de cooperación, consideraron que los concursos son los que mejores resultados han reportado (80% de las menciones).

En el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la materia de educación cívica está conferida a la Coordinación de Información, Documentación y Transparencia. Así, el artículo 201, fracción II, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala que “la Coordinación de Información, Documentación y Transparencia tendrá las facultades siguientes: [...] II. Coadyuvar con las diversas instancias superiores, Coordinaciones y Direcciones Generales en la difusión del conocimiento en materia electoral, de la cultura democrática y de la educación cívica.”⁴⁸¹ De igual modo, la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales debe establecer y promover vínculos entre el Tribunal Electoral y los organismos electorales nacionales y extranjeros para expandir los valores democráticos y fortalecer, así como incrementar, sus relaciones institucionales.⁴⁸²

En cuanto a sus tareas que inciden en fomentar la cultura cívica, el Plan Estratégico Institucional 2010-2016 plantea claramente tres objetivos. Uno de éstos versa sobre: “Abrir al máximo de nuestras capacidades la transparencia en beneficio de la ciudadanía.”⁴⁸³ Asimismo, se contemplan dos proyectos estratégicos alineados al anterior objetivo; por un lado, el *Fortalecimiento Institucional* (antes denominado *Vinculación con la sociedad civil*) y, por el otro, el *Gobierno de la Información Institucional*. Puede afirmarse que el primero tiene incidencia en recrear la cultura cívica, pues pretende dar cauce institucional a las demandas ciudadanas so-

⁴⁸⁰ Los 32 cuestionarios se enviaron en mayo de 2016 a las áreas de Educación Cívica de los Organismos Públicos Locales Electorales; 29 de ellos se recibieron debidamente llenados. La información obtenida se tomó en cuenta en los Estudios Multifactoriales de Contexto elaborados por la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral, a fin de realizar los Talleres Regionales de Cultura Cívica que se celebraron en junio de 2016.

⁴⁸¹ De acuerdo con el artículo 192, fracción IV, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta Coordinación está adscrita a la Presidencia del citado Tribunal.

⁴⁸² Artículo 196 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁸³ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Plan Estratégico Institucional 2010-2016*, p. 12, disponible en: <http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/pei_2010_2016_pdf_19607.pdf>, página consultada el 15 de agosto de 2016.

bre la actuación del TEPJF en un marco de transparencia; promover el conocimiento de los derechos político-electorales del ciudadano, y fortalecer la participación ciudadana.⁴⁸⁴

10.2.2 PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA NO DISCRIMINACIÓN

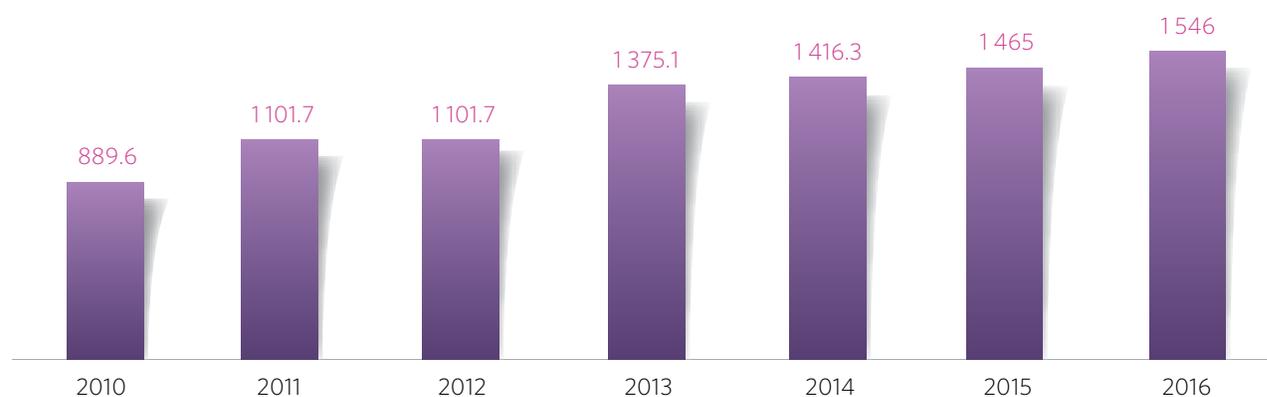
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es la instancia del Estado mexicano responsable de promover la defensa de los derechos humanos en el país. Fue creada en 1990 como órgano autónomo con plena autonomía de gestión y, posteriormente, adquirió su carácter nacional.⁴⁸⁵

En la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se consignan sus atribuciones, destacando, en materia de fomento a la cultura cívica, el impulso a la observancia de los derechos humanos en el país; la promoción, ante las diversas autoridades del país, de modificaciones a disposiciones normativas, así como a prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos, y la promoción del estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional.

Las prioridades de la CNDH pueden observarse en sus programas especiales que, en sintonía con el artículo 6º, fracción XI, de la citada ley,⁴⁸⁶ son: agravio a periodistas y defensores civiles; asuntos de la mujer y de igualdad entre mujeres y hombres; asuntos de la niñez y la familia; atención a migrantes; atención a víctimas del delito; atención a la discapacidad, a presuntos desaparecidos, pueblos y comunidades indígenas; contra la trata de personas, y VIH/sida y derechos humanos.

En 2016, para cumplir con sus atribuciones generales y operar sus programas, la CNDH cuenta con un presupuesto de 1 546 millones de pesos, mientras que en 2015 contó con un presupuesto de 1 465.9 millones. De hecho, entre 2010 y 2015, el presupuesto de la Comisión ha crecido paulatinamente, como puede observarse en la siguiente gráfica.

Gráfica 10.3 Presupuesto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, periodo 2010 a 2016



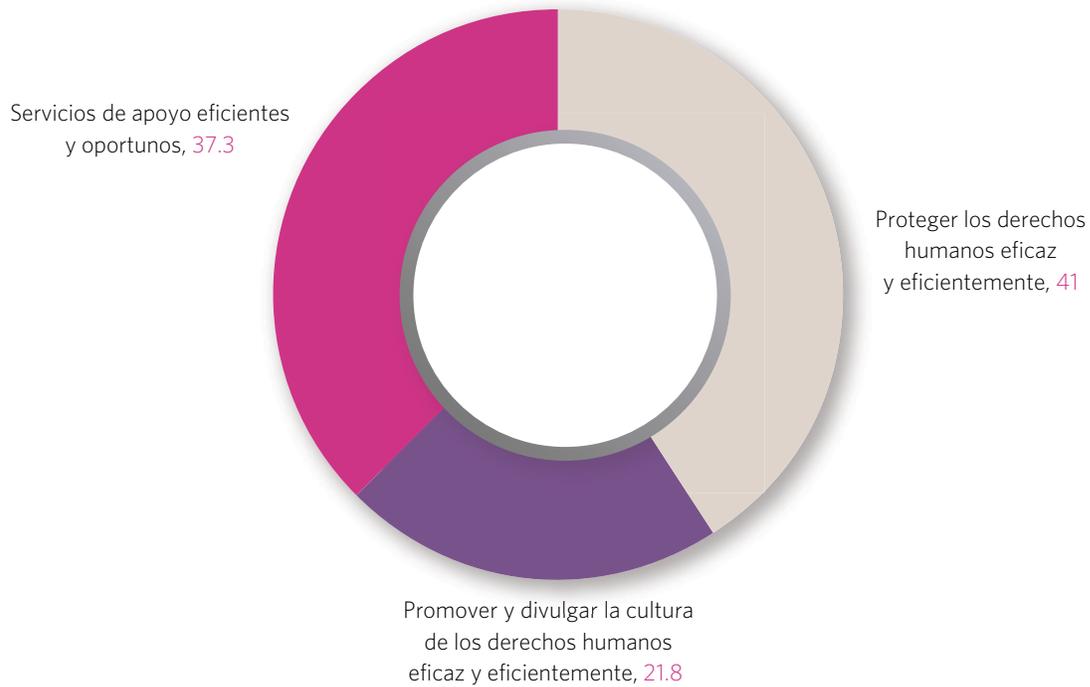
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria y de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2015 y 2016.

⁴⁸⁴ De acuerdo con el plan, la unidad ejecutora responsable de este proyecto es la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Plan Estratégico Institucional 2010-2016*, p. 18).

⁴⁸⁵ La CNDH tiene sus antecedentes en la Dirección General de Derechos Humanos, adscrita a la Secretaría de Gobernación, creada en 1989.

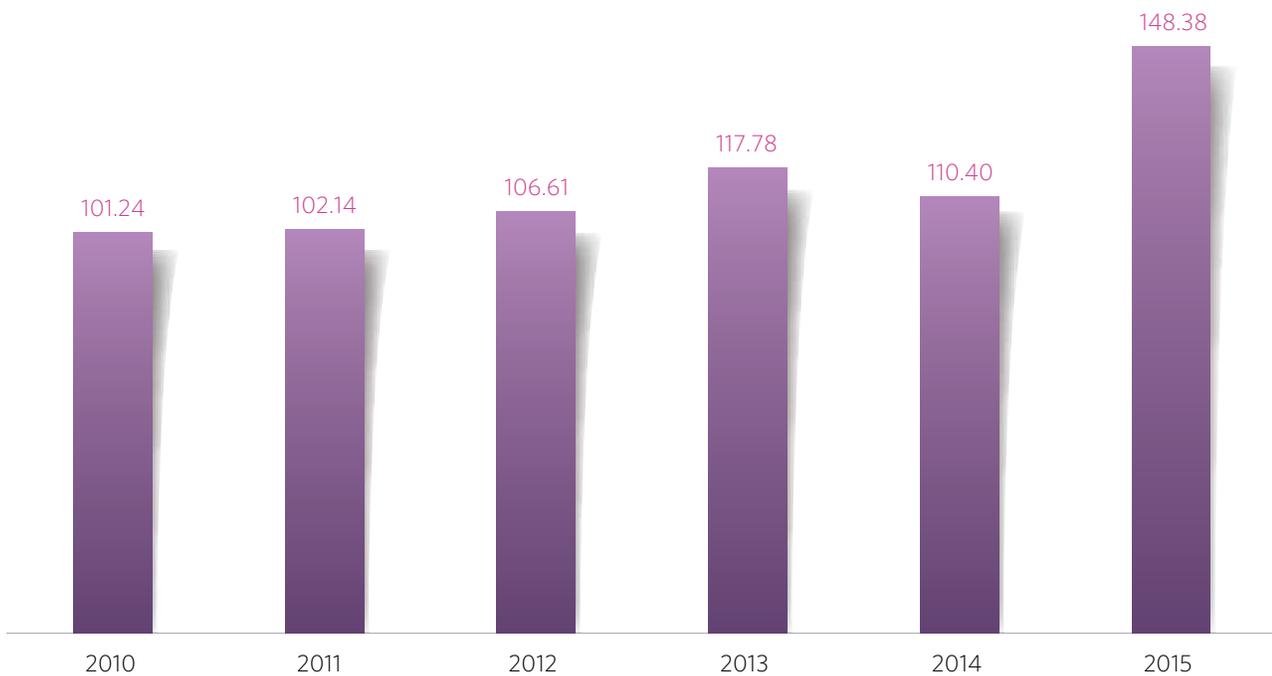
⁴⁸⁶ Esta fracción de la ley señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene como atribución elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos.

Gráfica 10.4 Distribución del presupuesto asignado en 2015 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (porcentaje)



Fuente: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.

Gráfica 10.5 Gasto ejercido por el Conapred (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2016.

Con cifras de 2015, 40.9% de su presupuesto lo destinó a proteger los derechos humanos; 37.3%, a ofrecer servicios, y 21.8% —esto es, la menor proporción—, a promover y divulgar la cultura de los derechos humanos.⁴⁸⁷

Para atender la agenda de la discriminación, el Estado mexicano cuenta con el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), que, conforme al artículo 16 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED),⁴⁸⁸ es un organismo descentralizado que, si bien está sectorizado en la Secretaría de Gobernación, tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, para poder desarrollar sus atribuciones, goza de autonomía técnica y de gestión, y cuenta con los recursos que anualmente se le asignen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Como puede observarse en la siguiente gráfica, el gasto ejercido por el Conapred se ha mantenido constante en los últimos cinco años, y ha tenido un repunte de 34% entre 2014 y 2015.

Para poder dictar las resoluciones que se formulen como resultado del procedimiento de queja en los términos de la ley antes citada, el Conapred no está subordinado a autoridad alguna; por tanto, adopta sus decisiones con plena independencia.

Como uno de sus objetivos, este Consejo debe contribuir al desarrollo cultural, social y, sobre todo, democrático del país (artículo 17, fracción I, de la LFPED). En este sentido, puede afirmarse que es una de las instancias del gobierno federal que coadyuva en el fomento de la cultura cívica en el espacio público. De hecho, en marzo de 2014 se reformaron sus atribuciones contenidas en la ley para armonizarlas con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011. Al respecto, el Conapred debe generar y promover políticas, programas, proyectos o acciones cuyo objetivo o resultado esté encaminado a prevenir y eliminar la discriminación, en otras palabras, el Consejo también debe promover la incorporación del derecho humano a la igualdad y la no discriminación en el espacio público mediante campañas de difusión y divulgación, así como la promoción de una cultura de denuncia de prácticas discriminatorias.⁴⁸⁹

⁴⁸⁷ Fiorentina García Miramón, “Gasto en Derechos Humanos (CNDH)”, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, 14 de noviembre de 2014, disponible en: <www.ciep.mx>. Cabe mencionar que en el apartado de “Estado de derecho y derechos humanos” se proporcionan datos adicionales a los aquí consignados.

⁴⁸⁸ Cabe mencionar que esta ley es reglamentaria del artículo 1º, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁸⁹ Con base en el artículo 20 de la ley, el Consejo también debe: *a)* elaborar, difundir y promover que en los medios de comunicación se incorporen contenidos orientados a prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias; *b)* promover el uso no sexista del lenguaje e introducir formas de comunicación incluyentes en los ámbitos público y privado; *c)* elaborar y difundir pronunciamientos acerca de temas relacionados con la no discriminación que sean de interés público; *d)* promover en las instituciones públicas y privadas y organizaciones de la sociedad civil la aplicación de acciones afirmativas, buenas prácticas y experiencias exitosas en materia de no discriminación; *e)* establecer una estrategia que permita a las instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales llevar a cabo programas y medidas para prevenir y eliminar la discriminación en sus prácticas, instrumentos organizativos y presupuestos; *f)* reconocer públicamente a personas que en lo individual, con sus acciones, se distinguen o se hayan distinguido en su trayectoria por impulsar una cultura de igualdad de oportunidades y de no discriminación y el ejercicio real de los derechos de todas las personas; *g)* desarrollar acciones y estrategias de promoción cultural que incentiven el uso de espacios, obras, arte y otras expresiones para sensibilizar acerca de la importancia del respeto a la diversidad y la participación de la sociedad en pro de la igualdad y la no discriminación; *h)* proporcionar orientación, formación y capacitación bajo diversas modalidades; *i)* sensibilizar, capacitar y formar a personas servidoras públicas en materia de no discriminación; *j)* instrumentar la profesionalización y formación permanente del personal del Consejo; *k)* elaborar programas de formación para las personas y organizaciones de la sociedad civil a fin de generar activos y recursos multiplicadores capaces de promover y defender el derecho a la igualdad y no discriminación; *l)* proponer a las instituciones del sistema educativo nacional lineamientos y criterios para el diseño, la elaboración o la aplicación de contenidos, materiales pedagógicos y procesos de formación en materia de igualdad y no discriminación, y celebrar convenios para llevar a cabo procesos de formación que fortalezcan la multiplicación y profesionalización de recursos en la materia; *m)* conocer e investigar

Otra de sus atribuciones es elaborar, coordinar y supervisar la instrumentación del Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación, el cual tiene un carácter especial y de cumplimiento obligatorio de acuerdo con la Ley de Planeación. En este punto, el Programa vigente (2014-2018) establece varios objetivos con sus respectivas estrategias. Entre éstos sobresalen, por incidir en el fomento de la cultura cívica, el fortalecimiento del cambio cultural en favor de la igualdad, diversidad, inclusión y no discriminación con participación ciudadana, mediante el impulso de acciones contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género; el racismo y la discriminación racial; la xenofobia y formas conexas de intolerancia cultural, regional y religiosa; el clasismo y la discriminación por condición socioeconómica; y la discriminación en razón de la edad. De igual manera, la incorporación en todo el quehacer público de la obligación de igualdad y no discriminación, por medio de la capacitación y sensibilización de las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal en la obligación de garantizar tanto la igualdad como la no discriminación; y la promoción de medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de sus derechos a la educación, la salud, la seguridad social, económicos, civiles y políticos.

Es preciso señalar que el Conapred es la institución rectora en materia de combate a la discriminación y promoción de la igualdad.⁴⁹⁰ Sin embargo, existen otras instancias gubernamentales que también atienden la situación específica de aquellas poblaciones susceptibles de ser discriminadas. Así, están el Instituto Nacional de las Mujeres, que coordina el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad sustantiva y coadyuva con la erradicación de la violencia contra las mujeres; el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, el cual promueve el desarrollo humano de este grupo de la población, brindándoles atención integral para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida en el marco de una sociedad incluyente; y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que atiende y beneficia con infraestructura y vivienda a familias indígenas, acerca servicios de salud a las comunidades indígenas, opera servicios públicos (casas del niño indígena y comedores comunitarios) en aquellas localidades más alejadas, apoya a esta población con proyectos productivos y ecoturísticos, resguarda y promueve el arte y la cultura indígenas, y también transmite y comunica a dicha población mediante estaciones de radio.

Asimismo, se encuentran el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH y el SIDA, instancia que coordina acciones y medidas para atender a las personas que padecen esta enfermedad, con respeto a los derechos humanos, la diversidad y la perspectiva de género; el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, institución que coordina e impulsa acciones para asegurar tanto el ejercicio como el goce de los derechos de las personas con discapacidad y que contribuye a su desarrollo integral e inclusión plena; el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, que coadyuva en la consolidación de una sociedad equitativa, incluyente, plural y favorecedora del diálogo intercultural, por medio de la articulación de políticas públicas en materia de lenguas indígenas, a fin de promover el multilingüismo,

los presuntos casos de discriminación que se presenten, cometidos por personas servidoras públicas, poderes públicos federales o particulares, y velar porque se garantice el cumplimiento de todas las resoluciones del propio Consejo; *n*) efectuar, fomentar, coordinar y difundir estudios e investigaciones sobre el derecho a la no discriminación; *o*) emitir opiniones en relación con los proyectos de reformas en la materia que se presenten en el honorable Congreso de la Unión; *p*) emitir opiniones sobre las consultas que, relacionadas con el derecho a la no discriminación, se le formulen; y *q*) proponer al Ejecutivo Federal reformas legislativas, reglamentarias o administrativas que protejan y garanticen el derecho a la no discriminación. De algún modo, puede afirmarse que todas estas atribuciones inciden directa o indirectamente en el fomento de la cultura cívica.

⁴⁹⁰ En el presente diagnóstico, en el apartado de “No discriminación” se ofrecen datos complementarios a los aquí consignados.

el ejercicio pleno de los derechos lingüísticos, el desarrollo de las lenguas indígenas nacionales y el fomento de su uso en todos los ámbitos de la vida social, económica, laboral, política, cultural y religiosa, principalmente en aquéllos en los que participan los pueblos indígenas; y el Instituto Mexicano de la Juventud, dependencia que diseña, ejecuta y evalúa políticas públicas orientadas al beneficio de los jóvenes y a su desarrollo integral en aspectos como educación, salud, empleo y participación social.

La existencia de este importante número de instancias es una muestra del interés que tiene el Estado mexicano por atender el problema público de la discriminación. Sin embargo, y de acuerdo con el diagnóstico contenido en el Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018, la coordinación interinstitucional en materia de igualdad y discriminación es limitada, esto es, “prevalecen la dispersión de los esfuerzos, recursos y la falta de coordinación entre las distintas instituciones responsables y colaboradoras para concretar la política antidiscriminatoria en el país”.⁴⁹¹ Adicionalmente, en el diagnóstico se señala que “existe una sensible debilidad institucional dentro de la Administración Pública Federal en términos de la provisión de mecanismos de protección y garantía del derecho a la igualdad y no discriminación, dado que únicamente la autoridad en el ámbito federal dispone del Conapred como mecanismo operativo, situación que limita significativamente la disposición de un recurso accesible, efectivo y adecuado para toda la sociedad en materia de la protección del derecho a la igualdad y no discriminación”.⁴⁹²

10.2.3 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es la instancia del Estado mexicano encargada de garantizar el derecho de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como de promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa. Su órgano antecesor, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, fue creado por decreto presidencial en 2002 al amparo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada el mismo año,⁴⁹³ y del artículo 6º, fracción VIII, que mandata que la Federación cuente con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, responsable de cumplir con el derecho de acceso a la información.

A partir de 2002, dicha ley ha tenido modificaciones sustantivas. El 7 de febrero de 2014, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó un decreto por medio del cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución en materia de transparencia. Esta modificación formó parte de la reforma en materia de transparencia, cuyos ejes sustantivos fueron: 1) el fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; 2) la consolidación de un sistema nacional de transparencia, y 3) el surgimiento de un nuevo organismo de carácter nacional: INAI. Finalmente, el 4 de mayo de 2015, en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al amparo de la nueva ley y del nuevo Instituto, la ciudadanía puede acceder a información de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral, incluidos los sindicatos, que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en los ámbitos federal, estatal o municipal.

⁴⁹¹ Programa Nacional para la Igualdad y no Discriminación 2014-2018, p. 9.

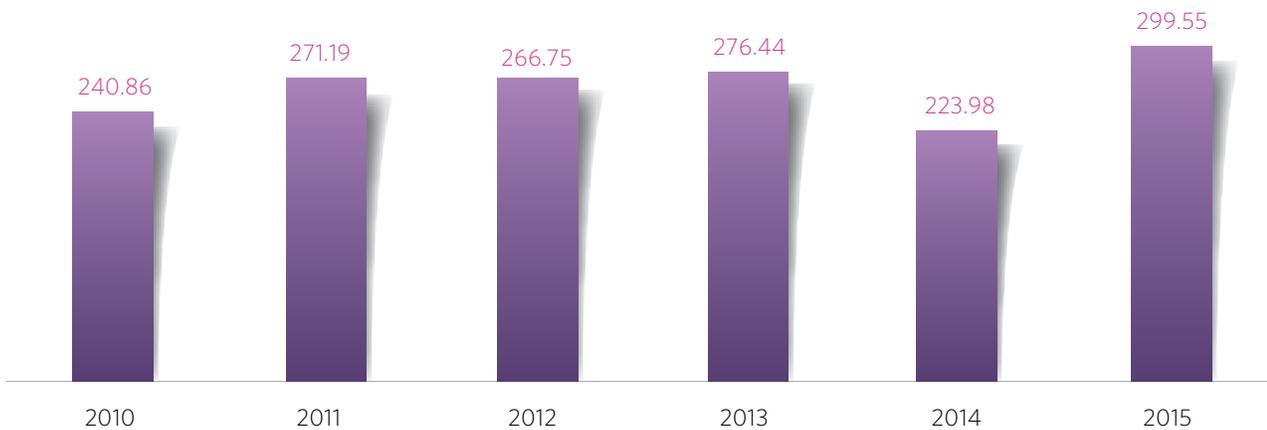
⁴⁹² *Ibid.*, p. 10.

⁴⁹³ Actualmente se le denomina Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de mayo de 2015.

La ley es clara al establecer que los órganos garantes de la transparencia en los diferentes órdenes de gobierno deben: *a)* establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; *b)* establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos; *c)* regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes; *d)* establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente; *e)* regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes; *f)* promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región; *g)* propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia; y *h)* establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de premio y las sanciones que correspondan.⁴⁹⁴

De acuerdo con datos obtenidos de la Cuenta Pública para los ejercicios 2010 a 2015, el INAI destinó aproximadamente 35% de su gasto en promover el acceso a la información pública. La siguiente gráfica muestra el comportamiento del gasto ejercido en ese rubro en los últimos años. Al respecto, puede observarse que éste se ha mantenido sin variaciones importantes en el periodo 2010-2015; sólo en 2014 tuvo una disminución de 19%, y se registró una recuperación en 2015.

Gráfica 10.6 Gasto ejercido por el IFAI/INAI en la promoción del acceso a la información pública (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Cuenta Pública publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en: <<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2016.

⁴⁹⁴ Artículo 2° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En el apartado de “La importancia del espacio público”, parte del presente diagnóstico, se ofrecen datos adicionales acerca del alcance y de los logros (aún incipientes) de esta ley.

10.2.4 PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA

En el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra el Secretariado Ejecutivo. Esta instancia constituye, conforme al artículo 17 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,⁴⁹⁵ el órgano operativo del Sistema; además, goza de autonomía técnica, de gestión y presupuestal. Para desarrollar su función, dicho Secretariado Ejecutivo cuenta con varios centros, siendo uno de éstos el de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

De acuerdo con el artículo 20 de la ley arriba citada, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana tiene que promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto de los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia. Otras de sus atribuciones, que también inciden en fomentar la cultura cívica, son promover la inclusión de contenidos relativos a la prevención del delito en los programas educativos, de salud, de desarrollo social y, en general, en los diversos programas de las dependencias y entidades federales, así como colaborar con esas entidades y los municipios en esta misma materia, organizar seminarios, conferencias y ponencias acerca de prevención social del delito, y promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema.

Por su parte, la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, establece en su artículo 7º, fracción IV, que la prevención de la violencia y la delincuencia, en el ámbito social, se llevará a cabo mediante estrategias de educación y sensibilización de la población, para promover la cultura de legalidad y tolerancia, respetando las diversas identidades culturales.

A ese respecto, en el artículo 15 atribuye al Centro, entre otras funciones, generar aquellos mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, de los organismos públicos de derechos humanos y de las instituciones de educación superior, para el diagnóstico y la evaluación de las políticas públicas en materia de prevención; promover entre las autoridades de los gobiernos federal, estatales y municipales la participación ciudadana y comunitaria en las tareas de prevención social de la violencia y la delincuencia; garantizar el libre acceso de la población a la información estadística en materia de delito y de prevención social de la violencia y la delincuencia; organizar y difundir los resultados y las conclusiones de las conferencias, seminarios, reuniones y demás acciones destinadas a profundizar en aspectos técnicos de experiencias nacionales e internacionales acerca de la prevención social de la violencia y la delincuencia.⁴⁹⁶

Además de las anteriores atribuciones, el Centro participa en la elaboración del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, que para el periodo 2014-2018 contempla cinco objetivos dirigidos a reducir los factores sociales de riesgo que favorecen la generación de violencia y delincuencia, con el propósito de incidir en las causas que la producen, mediante la colaboración de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad. Es preciso señalar que estos objetivos comprenden 16 estrategias y 97 líneas de acción específicas que se llevan a cabo en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

⁴⁹⁵ Esta ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública. En este sentido, su objetivo es regular la integración, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en dicha materia.

⁴⁹⁶ Una atribución que también contribuye en el fomento de la cultura cívica es proponer, al Secretariado Ejecutivo del Sistema, la celebración de convenios para formar, capacitar, especializar y actualizar a las y los servidores públicos cuyas funciones inciden en la prevención social de la violencia y la delincuencia.

De este cúmulo de objetivos, estrategias y líneas de acción, las que mayormente inciden en materia de cultura cívica son el incremento de la corresponsabilidad de la ciudadanía y los actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias. En el citado programa se dice que se implementarán mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en proyectos locales de prevención social, por medio de la creación de redes ciudadanas, el fortalecimiento de los consejos, comités y observatorios de seguridad, y la promoción de la contraloría social en acciones de prevención aplicadas en territorios focalizados. Asimismo, se buscará desarrollar competencias en la ciudadanía y en las organizaciones de la sociedad civil de cultura de paz, cultura de legalidad y convivencia ciudadana, mediante la promoción del reconocimiento, la protección y el ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas para impulsar la cultura de la legalidad, la ejecución de modelos de negociación, mediación y conciliación para resolver conflictos comunitarios y escolares, y la promoción de la cultura de la denuncia ante hechos delictivos y de violencia; además, se promoverá la participación de actores sociales estratégicos (sector académico, iniciativa privada, medios de comunicación, agencias internacionales especializadas en prevención social y asociaciones religiosas) para el desarrollo de acciones de prevención social y en materia de seguridad.

De igual modo, el programa contempla, en otro de sus objetivos, reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia, esto es, los factores de riesgo, de niñas y niños, por medio de la promoción de acciones de convivencia democrática y de respeto a los derechos de la infancia en el ámbito familiar; y de la población migrante, mediante la promoción de la no discriminación y el respeto de sus derechos humanos, lo cual también contribuye al fomento de la cultura cívica en esos grupos.

El programa también considera un objetivo orientado al espacio público físico. Al respecto, señala que se llevarán a cabo varias estrategias y líneas de acción que generen entornos que favorezcan la convivencia, cohesión y seguridad ciudadana mediante la instrumentación de proyectos sociales, culturales, artísticos y deportivos que fomenten la apropiación del espacio público, en este caso, físico.

Respecto a los recursos destinados a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, se ubican dos fuentes: por un lado, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública opera el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, que es un fondo presupuestal previsto en la Ley de Coordinación Fiscal, por medio del cual se transfieren recursos a las entidades federativas para dar cumplimiento a las estrategias del Sistema Nacional y sus respectivos Programas con Prioridad Nacional, entre los que se encuentra el diseño de políticas públicas destinadas a la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana. Adicionalmente, opera el Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (antes denominado Subsidio para la Seguridad en los Municipios), que es un subsidio para los municipios y, en su caso, los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de aquéllos, o ambos lo hacen de manera coordinada, para fortalecer la prevención social de la violencia y la delincuencia, entre otros temas de seguridad pública.⁴⁹⁷

Por otro lado, es preciso mencionar que en esta materia también se encuentra el Programa Nacional de Prevención del Delito (Pronapred). Este subsidio tiene como objetivo apoyar a los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en el desarrollo y la aplicación de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana, que prioricen un

⁴⁹⁷ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, <<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/fasp.php>> y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Programa de Fortalecimiento para la Seguridad, <<http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/fondos-subsidios/fortaseg.php>>, página consultada el 5 de septiembre de 2016]

enfoque preventivo en el tratamiento de la violencia y la delincuencia y estén alineadas a los objetivos específicos y las estrategias del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. Estos recursos federales, que son transferidos a las entidades federativas, suman un total de \$7,033,230,134.00, desde la puesta en operación del Pronapred, en 2013.⁴⁹⁸

10.2.5 CANAL DEL CONGRESO Y CANAL JUDICIAL

La difusión de información de lo que ocurre en el espacio público constituye un elemento relevante en el fomento de la cultura cívica. De hecho, los sistemas de radio y televisión públicos de México realizan una importante promoción no sólo de la educación, sino también en la generación de cultura cívica. Además, en sus transmisiones procuran llevar a cabo una tarea informativa y de servicio social.

En este tema, es posible identificar estaciones de radio y televisión públicas en todas las entidades federativas del país. De acuerdo con información contenida en la página oficial de la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, existen 56 sistemas de radio y televisión de servicio público. Varias de éstas son gubernamentales, pero también las hay de instituciones educativas y culturales, así como de la sociedad civil.⁴⁹⁹ La suma de las frecuencias de radio y televisión de estos sistemas es de más de 596 y, en conjunto, cubren una audiencia estimada en más de 25 millones de radioescuchas y televidentes, en 30 entidades federativas.⁵⁰⁰

La mayor parte de los sistemas de radio y televisión que pertenecen a la mencionada red transmiten mediante frecuencia abierta; sin embargo, también son parte de ésta medios que transmiten a través de señal restringida y circuito cerrado, destinados exclusivamente a la formación curricular, y por medio de internet.⁵⁰¹ Cabe mencionar que la señal de algunos de los asociados de la red llega al sector hispano en Estados Unidos; además, los que transmiten en frecuencia abierta en sus entidades federativas cuentan con una red de repetidoras locales, misma que les permite ampliar su cobertura.

Esta parte del diagnóstico se centrará en el Canal del Congreso y el Canal Judicial por pertenecer, respectivamente, a los poderes Legislativo y Judicial, y por tratarse de canales de televisión que difunden información proveniente del quehacer tanto legislativo como judicial del Estado mexicano.

En el caso del Poder Legislativo, esto es, tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República, el artículo 139 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

⁴⁹⁸ El Pronapred es operado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. La cifra aquí consignada es el resultado de sumar los datos que aparecen en la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios 2013, 2014 y 2015, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponible en <<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>>, página consultada el 13 de septiembre de 2016.

⁴⁹⁹ Red México. Asociados, disponible en <<http://www.redmexico.org.mx/asociados/>>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

⁵⁰⁰ Red México. ¿Qué es la Red?, disponible en <<http://www.redmexico.org.mx/que-es-la-red/>>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

⁵⁰¹ La Red se creó en 2005 para propiciar una articulación y colaboración común entre todos los sistemas de radio y televisión. Su antecedente fue la Red Nacional de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales creada en 1994 para lograr que el total de las estaciones de radio y televisión públicas fueran organizaciones descentralizadas, dependientes de un consejo directivo e integradas por representantes no gubernamentales. Cabe precisar que la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México se constituyó como una asociación civil y actualmente reúne a 57 afiliados: 56 son sistemas de radio y televisión de servicio público y Satmex, que es un socio eventual de carácter honorario.

Mexicanos consigna que el Congreso de la Unión debe hacer la más amplia difusión de sus actividades. Para ello, cuenta con un canal de televisión (Canal del Congreso) que tiene por objeto reseñar y difundir la actividad legislativa y parlamentaria que corresponda a las responsabilidades de las Cámaras del Congreso y de la Comisión Permanente, así como contribuir a informar, analizar y discutir, pública y ampliamente, la situación de los problemas de la realidad nacional vinculados con la actividad legislativa.⁵⁰²

Conforme a esta normativa, para la conducción de las actividades del Canal del Congreso se constituye la Comisión Bicameral del Canal de Televisión del Congreso de la Unión, integrada por tres diputados y tres senadores electos por el Pleno de cada Cámara, a propuesta de las respectivas juntas de coordinación política. De hecho, estos legisladores representan a sus grupos parlamentarios en ambas cámaras.⁵⁰³

En el Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen con claridad el objeto, los principios y las funciones del canal. Entre sus funciones vinculadas a la recreación de la cultura cívica se encuentran: *a)* contribuir a colocar en el espacio público los intereses de la nación por encima de los intereses particulares o de grupo, en el marco de la pluralidad democrática y la tolerancia; *b)* considerar la información y el conocimiento de la realidad nacional como un bien y un derecho público a los cuales tienen derecho de acceder y ejercer todas y todos los mexicanos; *c)* fomentar que la difusión del análisis, la discusión y el debate de los problemas nacionales que fortalecen la opinión pública, se realicen con plena libertad y tolerancia; *d)* contribuir al fortalecimiento educativo y cultural, así como fomentar el desarrollo de la cultura cívica y política en la sociedad, con énfasis en la población infantil y juvenil; *e)* fomentar la paz, los valores humanos y sociales, nacionales y universales, garantizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; *f)* construir un vínculo entre el Congreso, los órganos que lo integran y la sociedad para favorecer una relación de información entre las partes, y *g)* promover la libre expresión de las ideas y fomentar un debate ciudadano permanente sobre los temas vinculados con la actividad legislativa.⁵⁰⁴

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también cuenta con un espacio que permite recrear la cultura cívica: el Canal Judicial, cuya razón de ser es transmitir las sesiones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como difundir contenidos televisivos de naturaleza jurídica, cultural e informativa, para que el público televidente conozca el quehacer del Poder Judicial de la Federación, a fin de crear y difundir una cultura jurídica.⁵⁰⁵

De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento Orgánico en Materia de Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el área responsable de operar dicho canal es la Dirección General del Canal Judicial.⁵⁰⁶ Entre sus atribuciones se encuentran: 1) proporcionar información institucional amplia, clara y oportuna al público televidente mediante programas de televisión y campañas televisivas de la Suprema Corte; 2) transmitir la señal de televisión generada en ésta y en los distintos órganos que conforman el Poder Judicial de la Federación; 3) producir programas de televisión relacionados con los objetivos y las actividades de la Suprema Corte y de los otros órganos del Poder Judicial de la Federación, y 4) esta-

⁵⁰² Artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰³ *Ibid.*, artículo 141.

⁵⁰⁴ Artículo 5º del Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰⁵ Canal Judicial. ¿Quiénes somos?, disponible en <<http://www.sitios.scjn.gob.mx/canaljudicial/quienes-somos>>, página consultada el 11 de agosto de 2016.

⁵⁰⁶ Conforme al artículo 12 del citado reglamento, esta Dirección General es un área adscrita a la Secretaría General de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

blecer vínculos con instituciones educativas para producir materiales susceptibles de ser transmitidos en el canal.

10.3 Conclusiones

Los espacios del Estado mexicano que fomentan la cultura cívica están integrados primordialmente por aquellas instancias cuyo mandato las obliga a promover valores y prácticas democráticas para incidir en la formación de la ciudadanía. En este espacio se encuentra la educación formal en sus tres niveles: básico, medio superior y superior. Por ello, aquí se ha expuesto la situación en cada uno de estos niveles, enfatizando los alcances, pero también los límites en el básico, pues éste corresponde a una etapa fundamental en el proceso de formación de la persona. Al respecto, está claro que la Secretaría de Educación Pública desempeña un papel preponderante en educar cívicamente a la niñez y juventud mexicanas, tarea a la que se suman instancias electorales, como el Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, particularmente.

Aunado a lo anterior, el Estado mexicano cuenta con otros espacios que también fomentan la cultura cívica. Éstos los ocupan aquellas instancias cuyas agendas están vinculadas a la promoción de los derechos humanos, la no discriminación, la transparencia y el acceso a la información pública, a la generación de condiciones sociales que inciden en la seguridad pública y a la difusión de información proveniente del espacio público. Por esa razón, en este apartado también se presenta lo que instancias como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Canal del Congreso y el Canal Judicial realizan con el fin de coadyuvar en el fomento de la cultura cívica en el país. A este respecto, puede anticiparse que su relevancia depende, en gran medida, de los recursos presupuestales con que cuentan para llevar a cabo programas, proyectos y actividades cuyo objetivo sea incidir en la promoción de valores y, sobre todo, prácticas acordes con la democracia.

**El *núcleo duro*
de la política
pública y sus líneas
de acción**

En la sección anterior se presenta un amplio diagnóstico referido a los diez componentes que, se estima, son la explicación del problema público referido a la *debilidad de la cultura democrática de las y los mexicanos*. En esta sección se expone la ruta para contribuir a la solución de dicho problema. A este respecto, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica se propone como *objetivo superior o fin* crear las condiciones necesarias para que las y los ciudadanos se apropien del espacio público en un sentido amplio y, con ello, contribuir al fortalecimiento de la cultura democrática.

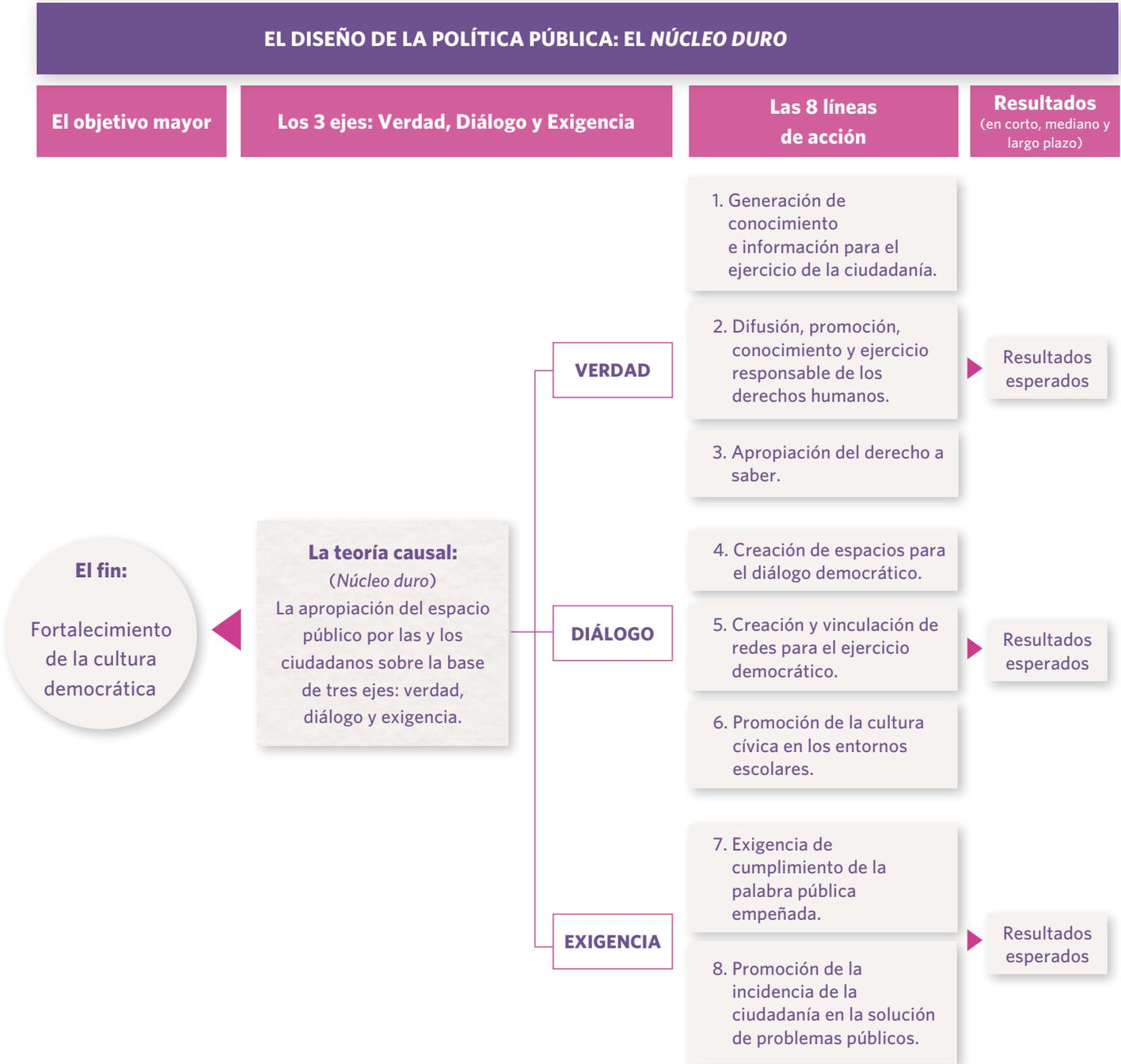
De este modo, la base de la ENCCÍVICA es la búsqueda de la apropiación del espacio público⁵⁰⁷ por parte de las y los ciudadanos. Sin embargo, se reconoce que su despliegue ocurrirá en un contexto de desigualdad entre las personas, esto es, una sociedad fragmentada ideológicamente y segmentada socialmente, lo que genera no sólo situaciones diferenciadas, sino también límites objetivos a la participación política.

En la búsqueda del *objetivo superior o fin*, la estrategia nacional alentará —desde un principio— la acción colectiva por medio de tres ejes que integran el *núcleo duro* de la política pública (Ilustración c, en este apartado): *mucha verdad* (información, datos, apertura); *mucho diálogo* (debates, foros, encuentros), y *mucha exigencia* (todos los grupos y organizaciones sociales haciendo valer todos sus derechos). Así, para alcanzar tal *objetivo superior*, estos ejes estratégicos se vincularán y reforzarán entre sí mediante la realización de ocho líneas de acción que son factibles, porque contemplan factores en los que realmente pueden incidir, ya sea de manera directa o indirecta, el INE, los OPLE y los partidos políticos, así como resultados que pueden ser razonablemente esperados tras su intervención y la de los llamados actores involucrados, en un horizonte de tiempo de corto, mediano y, sobre todo, largo.

Las líneas de acción que componen el **Eje estratégico: Verdad** pretenden promover la generación y difusión de la información para contribuir a que la ciudadanía tenga una idea más precisa y completa de su entorno y sus derechos, así como el intercambio de experiencias entre la propia ciudadanía. Se trata de crear los referentes cognitivos para formar el criterio y orientar las prácticas sociales de las y los ciudadanos. Por su parte, las líneas de acción que integran el **Eje estratégico: Diálogo** están diseñadas para configurar espacios donde se privilegie la interacción, el intercambio y la discusión de ideas/posiciones entre múltiples actores, en un marco de franqueza, respeto y tolerancia. Asimismo, es importante mencionar que, por medio de este eje, se espera que la ciudadanía se consolide no únicamente en su cualidad individual, sino también como un ente colectivo capaz de articular demandas y proponer soluciones. Como se verá, el entorno escolar es, en el eje de diálogo, el espacio ideal para promover de forma sistemática el desarrollo de una cultura cívica que, posteriormente, sea replicada en otros ámbitos. Finalmente, en el **Eje estratégico: Exigencia** se busca desarrollar mecanismos y procesos de formación en donde la ciudadanía no únicamente vigile a las instituciones públicas, sino también participe activamente en la toma de decisiones en distintos ámbitos de interacción. Estas líneas parten, además, de la premisa de que se requieren funcionarios y militantes de partidos

⁵⁰⁷ Insistimos, tal como se ha hecho en la introducción y en la sección conceptual del presente documento, en que la noción de espacio público ha sido entendida con base en el estudio de Nora Rabotnikof (2005, 2010).

Ilustración c. La ENCCÍVICA: El diseño de la política pública (*núcleo duro*)



La argumentación y los valores: “Mucha verdad”, “Mucho diálogo” y “Mucha exigencia” como base para que los ciudadanos se apropien —desde abajo, desde adentro y transversalmente— del espacio público.

políticos sensibles a la necesidad de contar con una ciudadanía exigente con respecto a la ampliación y el cumplimiento de sus derechos.

Es preciso señalar que estas ocho líneas de acción son el resultado de una amplia deliberación en la que participaron los miembros del Comité de Expertos, pero también los partidos políticos, los Organismos Públicos Locales Electorales, el Instituto Nacional Electoral (por medio de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y los órganos desconcentrados), organizaciones de la sociedad civil, autoridades educativas nacionales y subnacionales, grupos empresariales, entre otros actores; los cinco Talleres Regionales de Cultura Cívica organizados en junio permitieron esa amplia participación de actores. El Comité de Expertos, por otra parte, celebró 15 sesiones de trabajo, además de tres con las representaciones de partidos en el Consejo General y un par de encuentros directos con los OPLE.

Si bien esos ejes estratégicos y sus respectivas líneas de acción orientarán los programas y los proyectos que generará la ENCCÍVICA, es muy importante honrar su propósito, evitando en todo lo posible que las actividades básicas que le darán forma sean vistas como una imposición desde arriba, por valiosas que sean las ideas que las inspiran. Por tanto, la ENCCÍVICA debe forjarse *desde abajo, desde adentro y transversalmente*: desde los militantes de los partidos, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, la academia, las escuelas, las empresas, los vecinos de los pueblos, las comunidades, las colonias. En este sentido, el INE debe proveer los espacios y los medios para que el diálogo pueda fluir, para que adquiera sentido y tenga consecuencias; es decir, propondrá, pero no impondrá contenidos para la deliberación. *Desde abajo, desde adentro y transversalmente* quiere decir que la ENCCÍVICA no buscará establecer *ex ante* el curso que tomará ese diálogo abierto y que renunciará a decidir cuáles pueden ser las mejores expresiones de la apropiación democrática del espacio público, en el ánimo de fortalecer la cultura democrática. Será la gente, convocada e impulsada por el INE, los partidos políticos y los OPLE, quien decida las prioridades de la deliberación y su sentido final.

Como se ha enfatizado en el marco conceptual, en *gobernanza*, una política pública implica el involucramiento de múltiples actores en un esquema de red. Por tanto, en el diseño y la instrumentación de acciones y actividades de la ENCCÍVICA, el INE y los OPLE no podrán ir solos o como actores preponderantes en todos los casos. Dependiendo del eje y de la línea de acción, y en función del “objetivo”, los “resultados esperados” y las “actividades básicas a desarrollar”, el INE y los OPLE admitirán que, en ciertos espacios, asumirán un papel menos preponderante respecto a otros actores públicos, privados o sociales.

I. Eje estratégico: Verdad⁵⁰⁸

Toda la evidencia reunida hasta ahora sobre el estado que guarda la cultura democrática en México nos habla de la precariedad de la información y, en general, de los referentes cognoscitivos con los que cuenta la ciudadanía para formar su criterio público y orientar sus prácticas sociales. Por ello, resulta imprescindible impulsar tres líneas de acción que busquen: 1) socializar de la manera más amplia posible los elementos de información necesarios para contribuir a que las y los ciudadanos tengan una idea más precisa, y a la vez más completa, tanto de su entorno local como

⁵⁰⁸ Pierre Rosanvallon menciona como una condición para la existencia de un buen gobierno la necesidad de transitar de una democracia electoral a una “democracia de confianza” no sólo entre representantes y representados, sino entre los ciudadanos y las instituciones en general. Dado que la confianza es una institución invisible, la integridad, la legibilidad, el “hablar verdadero” (es decir, no utilizar el lenguaje demagógico o la lengua de madera) y la reactividad juegan un rol determinante. En Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, París, Nouveau Monde, 2015.

nacional, y 2) propiciar que la sociedad se escuche a sí misma y, de manera horizontal, comparta la información derivada de su propia experiencia a fin de utilizarla para su propio beneficio.

Los diagnósticos y datos básicos acerca de los actores, procesos y espacios donde se producen las decisiones económicas, sociales, políticas y culturales en el país tienen que ser difundidos de manera clara y accesible. Ello contribuirá poderosamente a que la ciudadanía pueda situar de mejor manera el contexto y las causas de las problemáticas que la aquejan, así como a vislumbrar con más claridad sus posibles soluciones.

La difusión del conocimiento en un sentido amplio ha de estar acompañada, por otra parte, de la mejor calidad posible de la información. De ahí la relevancia de la legibilidad de los mensajes que se transmitan. Si la información no es accesible y comprensible por la ciudadanía, será difícil pensar algún tipo de apropiación. En este sentido, el INE, los OPLE y los partidos políticos tendrían que establecer un firme compromiso con la rendición de cuentas y la apertura de la información pública. Conocer, por ejemplo, los ingresos y gastos de los partidos y de las instituciones electorales con el mayor detalle posible, así como la trayectoria de las candidaturas propuestas y las razones de la selección de quienes buscarán el voto en las urnas, no puede estar fuera de la estrategia. No será menor añadir la rendición de cuentas y la apertura de la información de las organizaciones de la sociedad civil que participen activamente de la estrategia nacional y que, a su vez, exijan de otras organizaciones la misma conducta de plena transparencia.

► 1. LÍNEA DE ACCIÓN: GENERACIÓN DE CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

Integración de un universo de referencias cognoscitivas a través del cual la sociedad cuente con una masa crítica de calidad como premisa de mejores políticas y prácticas ciudadanas.

Objetivo

Dotar a los diversos actores involucrados en la ENCCÍVICA de una base de conocimientos e información suficiente por medio de la cual la deliberación pública, las políticas institucionales y las propias demandas y conductas ciudadanas generen una mayor apropiación del espacio público, así como una dinámica democrática con mejores rendimientos sociales, para contribuir a la reducción de la arbitrariedad y especulación en los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas y los gobiernos.

Resultados esperados

- a) La sociedad incrementa su conocimiento en torno a los distintos componentes de la ENCCÍVICA mediante la elaboración de mejores diagnósticos.
- b) Las capacidades de investigación y reflexión existentes en distintos espacios públicos y sociales aumentan.
- c) La capacidad ciudadana para exigir rendición de cuentas y transparencia se incrementa.
- d) La sociedad participa en la generación de conocimiento en torno a los distintos componentes de la ENCCÍVICA mediante la participación en la elaboración de diagnósticos.

Actividades básicas por desarrollar

- Impulsar, con participación, principalmente, de universidades, organizaciones sociales y centros de pensamiento, la realización y discusión de los contenidos de investigaciones, estudios acerca de la situación de la democracia en México (calidad de la ciudadanía, rendimientos institucionales, derechos fundamentales y su ejercicio, formas y espacios de participación, percepciones sociales y, en general, sobre el estado que guarda cada uno de los componentes que integran la ENCCÍVICA).
- Realizar diagnósticos, talleres y foros de discusión que permitan identificar y profundizar acerca de las particularidades o especificidades de cada entidad federativa; la metodología aplicada para el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* puede servir como referencia.
- Llevar a cabo una revisión y compilación de “buenas prácticas” institucionales, cuya efectividad ha sido demostrada, para la construcción de ciudadanía. Lo anterior, con el propósito de conocer, difundir, adaptar (a diferentes contextos) y mejorar prácticas que propicien la adopción de los valores democráticos tales como libertad, igualdad, pluralismo, civilidad, responsabilidad pública, respeto al Estado de derecho y solidaridad social.
- Elaborar consultas que recojan el sentir de la población sobre la información que se considera relevante recabar.

Actores involucrados

Instituciones de educación superior y centros de investigación, INE, OPLE, partidos políticos, organizaciones sociales y organismos internacionales.

Espacio donde se realiza

La generación de conocimiento e información se hará a diversas escalas, procurando producir insumos pertinentes para cada nivel de interacción (comunitario, local, regional, nacional), y convocando a los actores especializados adecuados en función de cada componente de la ENCCÍVICA.

Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

- a) La generación de conocimiento e información se hará mediante la contrastación y sistematización de piezas cognoscitivas ya existentes en diversos ámbitos, tomando como referencia orientadora la metodología aplicada en la elaboración del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* puede servir como referencia.
- b) En periodos electorales se procurará generar información acerca de las condiciones de la competencia, de la naturaleza y el alcance de las plataformas electorales, de los diagnósticos acerca de la situación nacional y los perfiles de las y los candidatos.

EN EL MEDIANO PLAZO

Se buscará contar con una masa crítica de conocimientos diferenciada a nivel estatal, tomando como referencia al *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* y, en general, a las variables involucradas en el conocimiento de cada uno de los componentes de la ENCCÍVICA.

EN EL LARGO PLAZO

Se producirá información por medio de estudios realizados con metodologías y objetivos comparables, en series de tiempo capaces de medir la evolución de los indicadores de los componentes de la ENCCÍVICA.

▶ 2. LÍNEA DE ACCIÓN: DIFUSIÓN, PROMOCIÓN, CONOCIMIENTO Y EJERCICIO RESPONSABLE DE LOS DERECHOS HUMANOS

Generación de contenidos informativos propios y canalización de contenidos relevantes (provenientes de los actores involucrados) en medios tradicionales y en redes sociales y plataformas electrónicas (estrategia digital) para la realización de campañas que favorezcan la promoción de derechos y su ejercicio responsable.

Objetivo

Sensibilizar a la ciudadana acerca de sus distintos derechos y la importancia que ellos tienen tanto para el funcionamiento de la democracia como para la calidad de vida de las personas.

Resultados esperados:

1. La ciudadanía conoce el carácter indivisible e inalienable del conjunto de sus derechos.
2. La ciudadanía y las instituciones públicas asumen el carácter prioritario de la lucha contra la desigualdad (derechos sociales y económicos) como elemento fundamental para la realización plena de los derechos civiles, políticos y culturales.
3. El conocimiento social sobre el ejercicio de los derechos fundamentales se amplía, permitiendo su apropiación.

Actividades básicas por desarrollar

- Generar y difundir materiales accesibles que permitan identificar cuáles son los derechos fundamentales, cómo pueden ejercerse y qué instancias son las encargadas de garantizarlos. En este caso, resulta pertinente la producción de materiales *ad hoc* para contextos diferenciados y subnacionales que contemplen poblaciones en condiciones de vulnerabilidad (jóvenes, indígenas, mujeres, migrantes).
- Socializar la información acerca de cuáles son los instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales en los que aparecen los derechos humanos, que permita su exigibilidad.
- Crear espacios para la reflexión y el debate públicos en torno a los derechos humanos.
- Fortalecer los elementos de educación en derechos y promoción de los mismos en las acciones de capacitación y participación electoral.
- Promover la generación de protocolos de actuación para toda persona que viva o trabaje en contextos de inseguridad o de especial vulnerabilidad (periodistas, profesionales de medios de comunicación, defensores de derechos humanos, empresarios, capacitadores y supervisores electorales, y en general, con poblaciones en zonas de alta marginalidad).

Actores involucrados

Instituciones académicas, organizaciones sociales, INE, OPLE, partidos políticos, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como comisiones estatales de Derechos Humanos, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México.

Espacios donde se realiza

La generación de contenidos está orientada a la sensibilización ciudadana, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos en general. Se procurará generar una pedagogía de los derechos humanos, tomando en consideración las prioridades y los contextos subnacionales específicos, espacios universitarios y académicos, públicos y privados, medios de comunicación, INE, y OPLE.

Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

En el horizonte inmediato (2017-2018), se impulsarán y articularán iniciativas que permitan el mayor conocimiento de derechos humanos por parte de la ciudadanía.

EN EL MEDIANO PLAZO

Se aspira a que las y los ciudadanos ejerzan plena y efectivamente estos derechos.

EN EL LARGO PLAZO

Cambio de actitudes y comportamientos tanto por parte de actores institucionales como por parte de actores sociales.

▶ 3. LÍNEA DE ACCIÓN: APROPIACIÓN DEL DERECHO A SABER

Campañas de difusión de la cultura cívica que promuevan la apropiación de la democracia por las y los ciudadanos mediante el uso de herramientas, la ampliación del conocimiento y la información en torno a sus derechos y capacidades de incidencia en la dinámica política.

Objetivo

Informar a las y los ciudadanos y sensibilizar a las y los funcionarios, mediante una amplia campaña de difusión en medios impresos, electrónicos y redes sociales, acerca de las normas jurídicas y las herramientas técnicas que están a disposición de la sociedad para hacer valer su derecho a saber.

Resultados esperados

- a) La ciudadanía incrementa el conocimiento de su derecho a saber, así como las herramientas para acceder y utilizar la información pública.
- b) La sociedad utiliza el derecho fundamental a saber y conoce mejor los procesos y resultados de la gestión pública.
- c) La participación ciudadana en la democracia aumenta, por medio del uso práctico de las normas y las herramientas del derecho fundamental a saber.
- d) Los sujetos obligados cumplen con sus requerimientos de ley y aumentan su proactividad.

Actividades básicas por desarrollar

- Generar y difundir, utilizando lenguaje llano, material de divulgación acerca de las posibilidades con que cuenta la ciudadanía para allegarse información de calidad de los actores, procesos e instituciones políticos.
- Promover formatos y contenidos básicos de informes de gobierno (federal, estatal y local) para que se incluya información de utilidad que permita una mayor y mejor rendición de cuentas, como lo es el cumplimiento con las obligaciones de transparencia, la información relacionada con las decisiones de la autoridad, el procedimiento seguido, el resultado obtenido y el uso del presupuesto. En este sentido, se requieren registros claros, fidedignos,

oportunos y comparables acerca del uso de los recursos públicos, así como una justificación que permita conocer si el resultado de la gestión cumplió o no con los fines para los cuales se destinaron los recursos.

- Promover “glosas ciudadanas” en formatos abiertos, difundidos en medios de comunicación y en redes sociales, para entablar un diálogo acerca de los resultados alcanzados por las diversas administraciones. En este punto, se trata de generar espacios de discusión franca sobre los contenidos de los informes de gobierno, abonando a la rendición de cuentas.
- Proporcionar información de calidad sobre los candidatos durante los procesos electorales. Esta información habrá de incluir, al menos, currículum y trayectoria del candidato, método de designación, datos de contacto (Twitter, correo), propuesta y plan de trabajo. Además, las y los candidatos podrán dar a conocer las versiones públicas de su declaración patrimonial, de intereses y fiscal.
- Generar herramientas 2.0 para la difusión de insumos, incluida la creación de plataformas que propicien el intercambio permanente de información entre actores institucionales y no institucionales. Por medio del uso de las nuevas tecnologías de la información se difundirán herramientas pedagógicas y se crearán espacios de discusión, tales como webinars, foros virtuales y blogs, que permitan la comunicación entre representantes y representados, así como la retroalimentación ciudadana en un marco de respeto y tolerancia.

Actores involucrados

INE, OPLE, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), institutos locales de transparencia, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, Archivo General de la Nación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía y Auditoría Superior de la Federación.

Espacios donde se realiza

Por su propia naturaleza, las reuniones destinadas a definir los contenidos de la campaña deben ser convocadas y organizadas por el INE y los OPLE, mientras que el diseño técnico de los mensajes debe ser realizado por los especialistas mencionados entre los actores involucrados —al más alto nivel posible, considerando experiencias internacionales, como la organización de los juegos olímpicos, las campañas de la Organización de las Naciones Unidas o campañas de educación cívica equivalentes como las realizadas en Uruguay, Chile, España y Colombia—.

Componentes en los que se pretende incidir

Por medio de esta línea de acción se busca incidir en los siguientes componentes: la importancia de la información pública; gobernanza y construcción de redes; participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

La definición de los contenidos de la campaña es una actividad que debe desarrollarse en el corto plazo. En ese mismo momento debe incorporarse el trabajo de los especialistas en el diseño de este tipo de campañas. Lo anterior, a fin de que, desde un inicio, comprendan el sentido de este ejercicio. Durante ese lapso, sin embargo, la campaña debe comenzar con la difusión del derecho fundamental a saber, antes del inicio de las campañas electorales de 2018.

EN EL MEDIANO PLAZO

Las campañas deben orientarse, en un segundo momento, a profundizar en la información proporcionada a las y los ciudadanos en torno a normas y herramientas del derecho a saber, en función de la evolución que para entonces tendrán esos instrumentos, así como su uso práctico, a partir de los componentes de la ENCCÍVICA.

EN EL LARGO PLAZO

Toda vez que las campañas de esta naturaleza tienen un “periodo de vida”, y que los contenidos de las herramientas jurídicas y técnicas en las que se apoya el derecho a saber también cambiarán con el paso del tiempo, será necesario ajustar los contenidos de la campaña en el largo plazo, sin renunciar a su cocreación en los términos señalados en los plazos anteriores.

II. Eje estratégico: Diálogo

Este eje estratégico supone, ante todo, la formación de grupo de trabajo en los que intervengan actores públicos, privados y sociales. Ello significará realizar reuniones temáticas en las que se privilegie el contacto humano y el desarrollo de diálogos directos y francos entre organizaciones y ciudadanos, grupos académicos, sindicatos, empresas, representantes de los medios, formadores de opinión pública que han defendido agendas públicas específicas, con los representantes de los partidos políticos.

Entre los temas detonadores de ese diálogo abierto están: la defensa de los derechos humanos y sociales en la voz de los grupos indígenas y pueblos originarios, la transparencia y el combate a la corrupción, la perspectiva de género, la lucha contra la inseguridad, la agenda de los movimientos urbanos, el poder de la participación ciudadana, la defensa del medio ambiente, la desigualdad social y el combate a la pobreza, así como el combate a la discriminación. Estos temas podrían ampliarse tanto como sea necesario.

Por medio de un intenso diálogo social, podrá avanzarse en el reconocimiento de la legitimidad de la pluralidad, por parte de cada uno de los actores y grupos que componen el mosaico nacional. El valor de la autocontención, la crítica al maximalismo, la confianza y el reconocimiento de la democracia como un *orden de todos* se juegan la posibilidad de un auténtico reconocimiento recíproco basado en el diálogo efectivo.

▶ 4. LÍNEA DE ACCIÓN: CREACIÓN DE ESPACIOS PARA EL DIÁLOGO DEMOCRÁTICO

Reuniones temáticas en varios formatos para privilegiar el contacto humano y el desarrollo de diálogos directos entre grupos ciudadanos diversos sobre la base de una agenda que tome como referencia los diferentes componentes de la ENCCÍVICA.

Objetivo

Construir puentes de entendimiento entre actores sociales y políticos a partir de la identificación de agendas comunes, análisis de las plataformas electorales de los partidos, incorporación de nuevos temas comunes a la agenda pública y política del país, construcción de identidades partidarias y formación de capital social positivo.

Resultados esperados

- a) Los distintos grupos de la sociedad incrementan y perfeccionan su conocimiento acerca de las agendas políticas de los partidos.
- b) Los ciudadanos que participan en los diálogos incorporan sus ideas y propuestas en las agendas de los partidos y sus plataformas electorales.
- c) Los ciudadanos y las organizaciones que participan en los diálogos incrementan su conocimiento recíproco y acciones comunes.
- d) La ciudadanía incrementa su confianza en los partidos políticos.
- e) La sociedad aumenta su aprecio por el régimen democrático.
- f) La ciudadanía participa más en la vida política del país.

Actividades básicas por desarrollar

- Establecer convenios de colaboración entre organizaciones sociales, partidos políticos, instituciones públicas, sindicatos, grupos empresariales y medios de comunicación a propósito de los diversos componentes de la ENCCÍVICA. En este punto, se trata de convenios marco por medio de los cuales los actores citados se comprometen por escrito a una agenda mínima de trabajo que implique: 1) el desarrollo de foros, seminarios, encuentros y conversatorios dirigidos a diversos públicos (jóvenes, indígenas, migrantes, empresarios, universitarios); 2) el intercambio de información, y 3) la realización de actividades conjuntas que refuercen los valores democráticos. Los convenios habrán de incluir al menos: a) condiciones de la colaboración, b) actividades por desarrollar, c) plazos para la implementación, d) alcance de los convenios, e) vigencia y f) contactos/responsables para el seguimiento.
- Desarrollar y ejecutar un plan de tecnología y creación de alianzas con organizaciones y desarrolladores especialistas en el tema. A pesar de la baja conectividad que existe en algunas regiones en México, se promoverían polos que propicien el nexo entre tecnología, innovación cívica, gobierno abierto y militancia social y política. Se trata de utilizar y promover herramientas que permitan el uso de datos públicos, el mapeo y la visualización de datos e información de utilidad social, así como aquellas herramientas que permitan la participación ciudadana en esfuerzos de planeación comunitaria. De igual forma, desde

los órganos electorales se promoverían plataformas capaces de brindar información para la emisión del voto libre e informado.

- Organizar foros de consulta con la sociedad civil, academia, partidos y candidatos independientes para definir problemáticas comunes y proponer mecanismos de seguimiento de programas públicos, propuestas para ser incorporadas en las plataformas electorales, así como mejoras en los mecanismos de participación ciudadana ya existentes. Se trata de propiciar dinámicas de interacción en las que sean escuchadas las opiniones, necesidades y exigencias de diversos grupos.

Actores involucrados

Organizaciones sociales, maestros, grupos académicos, sindicatos, empresas, representantes de los medios, formadores de opinión pública, partidos políticos y asociaciones políticas.

Espacios donde se realiza

Las reuniones serán convocadas por el INE, en el ámbito nacional, y por los OPLE, en las entidades federativas y los municipios, a partir de un acuerdo sobre los temas que serán abordados en cada caso. En el mediano y largo plazos, los diálogos serán organizados en conjunto con ámbitos académicos nacionales y locales.

Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

- a) Los diálogos serán organizados hasta el comienzo de las campañas electorales para la Presidencia de la República, sobre la base de los componentes de la ENCCÍVICA. En todos los casos se convocará a las y los representantes de los partidos políticos.
- b) Durante las campañas electorales, los diálogos serán convocados para que los partidos políticos presenten y discutan sus plataformas electorales ante los mismos grupos sociales, de manera igualitaria.

EN EL MEDIANO PLAZO

Los diálogos serán organizados de manera conjunta por el INE, los OPLE e instituciones académicas tanto nacionales como de las entidades federativas, previa suscripción de convenios para esos fines. En este caso, los diálogos volverán a los componentes de la ENCCÍVICA tras haber concluido el proceso electoral de 2018.

EN EL LARGO PLAZO

Los diálogos deben continuar, primero, como precedente de las campañas electorales tanto locales como nacionales —privilegiando la discusión de las plataformas electorales de los partidos políticos, así como las agendas planteadas por las y los ciudadanos, a la luz de los componentes de la ENCCÍVICA—, y segundo, establecerse como una práctica permanente entre las actividades habituales del INE y los OPLE.

► **5. LÍNEA DE ACCIÓN: CREACIÓN Y VINCULACIÓN DE REDES PARA EL EJERCICIO DEMOCRÁTICO**

Las redes, integradas por organizaciones sociales, partidos políticos, autoridades de gobierno y la ciudadanía, forman un espacio social donde los actores convocados generan conocimiento, comparten decisiones relativas al proceso de vigilancia y control del diseño e implementación de política pública y promueven la participación social sobre la base de valores democráticos.

Objetivo

Generar alianzas de diversa naturaleza y alcance que permitan una mayor interacción y sinergia entre los diversos actores públicos, sociales y privados que contemplen en sus respectivas agendas el abordaje de los distintos componentes de la ENCCÍVICA.

Resultados esperados

- a) La transversalidad en las políticas públicas y las iniciativas sociales se fomenta mediante la creación de redes y definición de puntos de acción comunes.
- b) Los participantes se comprometen con los valores y las prácticas de la democracia mediante la generación de espacios de acción compartida.
- c) Los actores participantes intercambian diagnósticos, experiencias y estrategias (mejores prácticas).
- d) Los participantes potencian el impacto de sus esfuerzos desarrollados, a partir de la colaboración y el trabajo conjunto.
- e) El sentido de comunidad y el interés por lo público se incrementan, mientras que el margen del prejuicio se reduce, a partir del encuentro y la colaboración.

Actividades básicas por desarrollar

- Elaborar directorios de actores clave para incidir en cada uno de los componentes de la ENCCÍVICA. Con ayuda de la estructura del INE y de los OPLE, así como con el apoyo de otras instituciones, se podrá hacer un mapeo de actores que permita conocer quiénes son, qué hacen, en qué regiones se encuentran y en qué componentes podrían colaborar más activamente.

- Fomentar, mediante convocatorias con objetivos precisos o de conversaciones directas, públicas y abiertas, alianzas estratégicas entre actores públicos, sociales y privados. Esto propiciaría la creación de redes temáticas, así como el establecimiento de metas compartidas.
- Integrar redes juveniles, por medio de las y los participantes como capacitadores-asistentes electorales, supervisores, funcionarios de casilla, planillas universitarias y observadores, para que sean promotores permanentes de los valores democráticos y la cultura cívica. Estas redes se integrarían en un primer momento en el contexto de la organización electoral para generar vínculos y formas de comunicación, así como para propiciar espacios de expresión y debates en medios locales, foros y espacios universitarios.

Actores involucrados

Instituciones públicas (gubernamentales y órganos del Estado), organizaciones sociales, medios de comunicación, instituciones educativas de los diversos niveles, partidos políticos, asociaciones políticas, sindicatos, cámaras empresariales y organismos internacionales.

Espacio donde se realiza

En cada caso se definirán los formatos adecuados para la firma de convenios, establecimiento de acuerdos y protocolos de colaboración en torno a los componentes de la ENCCÍVICA que sean de interés común.

Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

- a) Los convenios y acuerdos involucrarán, en un primer momento, al círculo más inmediato de actores que explícitamente compartan objetivos similares con los de la ENCCÍVICA.
- b) Durante las campañas electorales se privilegiarán los esquemas de colaboración que permitan a partidos políticos, candidatos e instituciones electorales informar y debatir plataformas políticas y temas de interés coyuntural para un mayor involucramiento ciudadano.

EN EL MEDIANO PLAZO

Establecer los acuerdos y convenios pertinentes para desarrollar iniciativas que hagan posible la concreción de esfuerzos que requieran un mayor tiempo de maduración e involucran a actores que indirectamente trabajan en torno a los contenidos de la ENCCÍVICA.

EN EL LARGO PLAZO

Los acuerdos y convenios establecidos anteriormente deberán ser evaluados a fin de determinar su posible continuidad y, al mismo tiempo, incorporar cada vez más actores para la concreción de objetivos compartidos.

▶ 6. LÍNEA DE ACCIÓN: PROMOCIÓN DE LA CULTURA CÍVICA EN LOS ENTORNOS ESCOLARES

Promoción de la cultura cívica y de prácticas democráticas en instituciones educativas del país en los distintos niveles de la educación formal, así como con su comunidad y entorno inmediato; y de los esfuerzos conjuntos para estimular el diálogo sobre los contenidos de los programas de formación cívica y ética.

Objetivo

Promover la construcción de prácticas de socialización democráticas entre los distintos actores que participan en el proceso de formación educativa (estudiantes, profesores, directivos, padres de familia) y entre éstos y su comunidad inmediata para fomentar, mediante el diálogo, relaciones sociales basadas en valores cívicos y éticos (respeto, tolerancia, reconocimiento, cooperación, solidaridad, honestidad) en pro de una cultura de la paz, el disfrute de la diversidad, la participación y la convivencia.

Resultados esperados

- a) Las instituciones educativas que han implementado prácticas democráticas son más proclives a favorecer un modelo participativo en la toma de decisiones y en la manera de atender los asuntos que atañen a la comunidad escolar.
- b) El involucramiento de los padres de familia, maestros y estudiantes en las decisiones relativas a la agenda de las escuelas, en el nivel básico y medio superior, crece.
- c) Las relaciones entre los espacios educativos y sus comunidades se incrementan y fortalecen.

Actividades básicas por desarrollar

- Apoyar y acompañar la formalización de prácticas democráticas en las instituciones educativas por medio de varias rutas. De manera prioritaria, establecer procedimientos para la organización de elecciones en el espacio escolar mediante la generación de reglas, manuales y materiales para su instrumentación, que podrían concretarse en actividades como la creación de una “república” o de un “parlamento infantil”, el simulacro de organización de un proceso electoral (incluidos partidos con plataformas electorales, candidatos, campañas y órganos electorales), entre otras actividades.
- Promover espacios y actividades que fomenten el diálogo abierto y permanente en donde niñas, niños y jóvenes expresen sus opiniones con libertad, respeto y tolerancia a las opinio-

- nes diversas. Esto puede incluir ciclos de debates, foros de coyuntura, espacios para la definición de problemáticas comunes, invitación de personajes que inviten al debate, entre otras.
- Promover el diseño de mecanismos para fomentar la participación en el espacio escolar, considerando en su construcción la opinión de los actores involucrados (directivos, padres de familia, maestros y estudiantes). Lo anterior, para propiciar el involucramiento de la comunidad escolar en los diagnósticos, las problemáticas, los objetivos y proyectos del entorno escolar. Además de la selección democrática de representantes, las actividades pueden incluir diseño de herramientas de monitoreo, mejora de programas de apoyo y espacios de interlocución presencial y virtual.
 - Contribuir a la formación de docentes y replicadores en materia de cultura cívica para que se conviertan en agentes promotores de la misma y para que, en el ámbito de sus responsabilidades, puedan hacer uso de su creatividad, a fin de incluir el fomento de los valores de la cultura democrática en los temas, actividades, tareas y métodos de evaluación.
 - Instrumentar jornadas cívicas que impulsen el involucramiento de las instituciones educativas en asuntos apremiantes de la comunidad inmediata, por medio de actividades y dinámicas dirigidas a construir valores y prácticas cívicas propias de la democracia en niñas, niños y adolescentes.
 - Ubicar en los distintos niveles educativos espacios curriculares y extracurriculares susceptibles de ser aprovechados, para realizar actividades de vinculación con la comunidad, que impliquen la cooperación, la participación y la propuesta de acciones que mejoren el espacio público, a fin de lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía con su entorno.

Actores involucrados

INE, OPLE, instituciones educativas de distintos niveles, asociaciones de padres de familia, organización de estudiantes y autoridades de las comunidades.

Espacios donde se realiza

Instituciones educativas del país en los niveles básico, medio superior y superior.

Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en la importancia de la información pública y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

Se realiza la etapa de diseño de las prácticas de socialización democráticas a partir de una convocatoria que contemple a los directivos de las instituciones educativas. Se contempla que estas prácticas sean anunciadas antes del proceso electoral de 2018.

EN EL MEDIANO PLAZO

Estas prácticas se llevan a cabo en el proceso electoral de 2018, de tal forma que sus objetivos estén encaminados a fortalecer la convivencia democrática y cobren sentido en la misma difusión del proceso electoral.

EN EL LARGO PLAZO

Las prácticas de socialización democráticas se seguirán aplicando más allá del proceso electoral de 2018. Una vez que existan suficientes experiencias documentadas, se evalúa su efectividad y realiza una campaña de difusión de los resultados alcanzados.

III. Eje estratégico: Exigencia

En este eje estratégico resulta indispensable establecer un mecanismo de monitoreo y seguimiento de las acciones emprendidas por los partidos y los gobiernos —así como de las organizaciones corporativas y ciudadanas— en torno de la coherencia entre lo que postulan y lo que hacen: la congruencia entre sus palabras, sus compromisos y sus actos, más allá del mero cumplimiento de la ley y de las formalidades de procedimiento. Lo anterior forma parte de las condiciones sin las cuales no será posible reconstruir la confianza en las instituciones políticas del país.

La exigencia de cumplimiento de la palabra pública empeñada está vinculada a la capacidad de respuesta o “reactividad” de la sociedad; el INE, los OPLE y los partidos políticos podrían brindar herramientas a los ciudadanos mediante la construcción de plataformas electrónicas, bancos de información y redes sociales específicamente diseñadas para exigir que los compromisos asumidos por quienes ostentan cargos de elección popular, los gobiernos y las propias instituciones electorales sean cumplidos o explicados en todos los casos. No hay razón para que la acción de estos órganos se detenga en la organización de los procesos electorales sin avanzar en términos de cultura democrática, animados por la demanda de que, a la distribución democrática del poder, siga el ejercicio democrático de la autoridad concedida en las urnas.

La exigencia social, leída en clave de apropiación del espacio público, suma a esta demanda de coherencia la posibilidad de actualizar constantemente la agenda pública a partir de las iniciativas ciudadanas, así como la participación consistente de la gente en las distintas fases del proceso de las políticas públicas, desde su formulación hasta su implementación y evaluación.

Por lo anterior, la apropiación del espacio público por la ciudadanía no puede concebirse si no existen las condiciones y los medios adecuados para canalizar la participación de aquéllos y sacar provecho de ésta. Una auténtica participación ciudadana implica no sólo el involucramiento de la ciudadanía, sino el convencimiento de las y los funcionarios públicos de que ésta es deseable. Por ende, es imprescindible sensibilizarlos acerca de las ventajas de la participación ciudadana y su potencial incidencia en la mejora de la calidad de las decisiones que toman y los programas que diseñan e implementan. Por esta vía, la democracia regresa a su fuente primera y cierra la brecha entre gobernantes y gobernados, restándole autonomía a los primeros y devolviéndole soberanía a los segundos.

▶ 7. LÍNEA DE ACCIÓN: EXIGENCIA DE CUMPLIMIENTO DE LA PALABRA PÚBLICA EMPEÑADA

Establecimiento de mecanismos de compromiso, monitoreo y seguimiento de las acciones emprendidas por los partidos, los gobiernos y las instituciones electorales, en torno de la coherencia entre lo que postulan y lo que hacen: la congruencia entre sus palabras, sus compromisos, sus actos y su responsabilidad pública más allá del mero cumplimiento de la ley y de las formalidades de procedimiento.

Objetivo

Contribuir a la reconstrucción de la confianza en la coherencia y la veracidad entre el discurso público emitido por las instituciones políticas del país y sus resultados.

Resultados esperados

- a) La ciudadanía incrementa su confianza en las instituciones políticas y los gobiernos.
- b) La promoción en la construcción de plataformas electrónicas, bancos de información y redes sociales permite exigir que se cumplan los compromisos asumidos por quienes ostentan cargos de elección popular, los gobiernos y las propias instituciones electorales.
- c) La ciudadanía incrementa su interés y participación en el uso de normas, plataformas y herramientas de exigencia a las instituciones políticas del país.
- d) La cultura de la rendición de cuentas aumenta.
- e) El desempeño de los gobiernos y representantes se evalúa con el sentido del voto.

Actividades básicas por desarrollar

- Ejecutar acciones de cultura cívica dirigidas a las y los servidores públicos para reforzar su compromiso con la democracia y hacerlos copartícipes en la promoción de los valores democráticos.
- Diseñar mecanismos que permitan la vigilancia ciudadana en todo el ciclo del proceso de toma de decisiones y uso de los recursos públicos.
- Abrir espacios de deliberación y evaluación en los medios de comunicación en torno al desempeño de los actores e instituciones políticamente relevantes.
- Fomentar la rendición de cuentas de los partidos políticos mediante informes públicos, oportunos y verificables, que permitan conocer a sus afiliados, sus principios, propuestas, actividades, uso y destino de los recursos públicos, perfil de sus dirigentes, mecanismos y resultados de las normas de democracia interna, desempeño de sus integrantes, así como el contenido de sus plataformas político-electorales. Con estas actividades se pretende propiciar un conocimiento más profundo y un acercamiento entre ciudadanía y partidos políticos.
- Promover mecanismos de rendición de cuentas en todos los órdenes de gobierno, incluidos los gobiernos y territorios que se rigen por usos y costumbres (intermunicipalidad y “cuarto nivel de gobierno” —la comunidad—) para propiciar la exigibilidad de resultados, el buen uso de los recursos públicos y el buen desempeño de los gobiernos.

- Difundir herramientas de participación ciudadana destinadas al combate a la corrupción (denuncias, testigos protegidos, entre otras) para que, en el marco de las recientes reformas en la materia, las y los ciudadanos conozcan y utilicen estos nuevos mecanismos susceptibles de observar y mejorar la responsabilidad pública de los funcionarios.
- Conocer, ampliar o generar sinergias entre observatorios ciudadanos especializados en el monitoreo y seguimiento de políticas públicas para conocer, debatir y visibilizar las metodologías utilizadas y las recomendaciones de mejora realizadas, con particular énfasis en los componentes de la ENCCÍVICA.

Actores involucrados

Autoridades electorales —INE y OPE—, organizaciones sociales y académicas especializadas en materia de uso de tecnologías de información y comunicación y organizaciones de la sociedad civil que actúan como observadores de partidos y gobiernos.

Espacios donde se realiza

En el diseño de estas herramientas, el INE y los OPLE serán actores relevantes. En su difusión y uso cotidiano, se utilizarán internet y los medios de comunicación, tanto impresos como electrónicos. Estas herramientas deben incorporarse como prácticas comunes en la prestación de servicios públicos de toda naturaleza (escuelas, hospitales, ministerios públicos, juzgados, módulos de atención ciudadana en general, entre otros servicios). Además, debe impulsarse que estos mecanismos de monitoreo y seguimiento formen parte de las actividades cotidianas de escuelas, universidades y centros de investigación.

Componentes en los que se pretende incidir

Mediante esta línea de acción se busca incidir en los siguientes componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; participación ciudadana como empoderamiento de la ciudadanía; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

El diseño de estos instrumentos de monitoreo y seguimiento es, en sí misma, una actividad que ha de ser convocada por el INE y los OPLE para que las organizaciones sociales mencionadas entre los actores involucrados realicen un ejercicio de cocreación de las herramientas específicas que serán empleadas, a fin de contrastar la coherencia entre lo que se dice y lo que se hace. No obstante, las herramientas han de quedar diseñadas para ponerse en práctica desde el inicio de las campañas electorales de 2018.

EN EL MEDIANO PLAZO

Las herramientas derivadas de esta línea de acción tendrán que extenderse al monitoreo y la vigilancia de todas las instituciones públicas que actuarán durante el sexenio 2018-2024.

EN EL LARGO PLAZO

Las herramientas de exigencia aquí planteadas tendrán que volverse una práctica habitual entre los ciudadanos y una exigencia permanente a las instituciones políticas.

► 8. LÍNEA DE ACCIÓN: PROMOCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA CIUDADANÍA EN LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS

Desarrollo e impulso de procesos formativos y mecanismos incluyentes que, al ser aplicados en comunidades por parte de las y los ciudadanos, se generen experiencias que demuestren el potencial de participar en la solución de asuntos públicos.

Objetivo

Promover que las y los ciudadanos incidan en la solución de problemas públicos y que los actuales espacios de participación que las leyes, los programas y los gobiernos ya tienen abiertos sean mejor aprovechados por la ciudadanía.

Resultados esperados

LA CIUDADANÍA

- a) Tiene mayor incidencia en la resolución de los problemas públicos que la aquejan.
- b) Identifica problemas de acción prioritaria, así como las instituciones responsables de atenderlos.
- c) Incrementa su confianza en los procesos de toma de decisiones en las administraciones públicas.
- d) Adquiere, de forma gradual y simultánea, una visión crítica acerca de las decisiones gubernamentales y una visión propositiva de resolución de problemas en distintas escalas (calle, colonia, localidad, entidad, país).
- e) Participa en alguna actividad relacionada con la vida pública y encuentra espacios de expresión y ejercicio de liderazgo.

Actividades básicas por desarrollar

- Identificar los problemas públicos más relevantes en cada espacio de intervención.
- Promover y facilitar las convocatorias ciudadanas en torno a problemas relevantes en los diferentes niveles de interacción social.

- Sensibilizar a las y los funcionarios acerca de las ventajas de la participación ciudadana en la toma de decisiones para que, a pesar de la posible ineficiencia o lentitud de los mecanismos de participación en la toma de decisiones, se genere un aprecio por el diálogo, la pluralidad de enfoques, el vínculo y la retroalimentación que propician esos espacios.
- Estructurar acciones de carácter educativo para la formación de promotores ciudadanos para la incidencia en políticas públicas, particularmente entre los jóvenes, a fin de generar una actitud positiva sobre los efectos de la participación ciudadana, tanto electoral como no electoral.
- Promover herramientas de participación ciudadana que generen incidencia ya sea de corto plazo (comités de seguimiento, grupos focales de diagnóstico), mediano plazo (comités científicos) o largo plazo (consejos de gestión), para promover el diálogo y el acompañamiento ciudadano en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.
- Instrumentar eventos con instituciones y organizaciones afines para visibilizar las condiciones que obstaculizan el acceso de grupos vulnerables a los cargos de representación formal e informal, con la finalidad de detectar problemáticas comunes y formular soluciones y vías de acceso a esos espacios.
- Organizar prácticas educativas y sociales que permitan promover, identificar y fortalecer nuevos liderazgos democráticos, así como los ya existentes, para la incidencia en políticas públicas mediante la delegación de responsabilidades.

Actores involucrados

INE, OPLE, sector académico, partidos políticos, organizaciones sociales y grupos ciudadanos.

Espacios donde se realiza

En el diseño y la promoción de estos mecanismos y herramientas, el INE, los OPLE y los partidos políticos promoverán la creación de espacios y el uso de herramientas de participación ciudadana susceptibles de generar un impacto en políticas públicas. Los espacios en los que se desarrolla es en los tres niveles de gobierno, tanto en espacios gubernamentales como en foros convocados por las autoridades electorales, pero desarrollados en espacios universitarios, culturales o sociales que sean políticamente neutros.

Componentes en los que se pretende incidir

En esta línea de acción se busca incidir en todos los componentes: la importancia de la información pública; Estado de derecho y derechos humanos; gobernanza y construcción de redes; perspectiva de género; interculturalidad; no discriminación; participación ciudadana como empoderamiento ciudadano; el binomio partidos políticos-gobierno; medios de comunicación, y espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica.

Temporalidad

EN EL CORTO PLAZO

Realizar un diagnóstico que permita identificar cuáles son los problemas públicos más importantes para la ciudadanía. Para ello es necesario invitar a actores del sector académico, organizativo y especializado por cada tema que contemple la ENCCÍVICA.

EN EL MEDIANO PLAZO

En esta etapa se espera desarrollar talleres en todas las entidades, articulados por el INE. Los talleres brindarán información que permitirá al ciudadano involucrarse en asuntos públicos. Además, estarán orientados a entrenar a las y los ciudadanos en una lógica de política pública, es decir, que sepa: 1) identificar de forma deliberativa/colectiva problemas de atención prioritaria; 2) identificar qué autoridad es la responsable de atenderlos; es decir, que sepa a quién acudir, y 3) identificar *teorías causales o núcleos duros* de los problemas a propósito de que la autoridad responsable ofrezca respuestas efectivas.

EN EL LARGO PLAZO

Una vez concluidos los talleres, deberá establecerse un ciclo de diálogos acerca de estos temas que sea permanente y que continúe más allá de los procesos electorales. Además, se deberá evaluar la efectividad de los talleres; para ello, habrá de considerarse la capacidad de incidencia de la ciudadanía y el nivel de corresponsabilidad generado por la participación.

Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación

La ENCCÍVICA, entendida como la política pública en el país para fortalecer la cultura democrática, tal como se ha planteado a lo largo del presente documento, incluirá mecanismos que permitirán monitorearla, darle seguimiento y evaluarla. El seguimiento se aplicará a las líneas de acción concretas que estarán desarrollando las autoridades electorales, partidos políticos y demás instituciones colaboradoras, y a los resultados que se irán produciendo. En cumplimiento del punto Tercero del Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se crea el Comité de Expertos en Materia de Educación Cívica para la Conceptualización, Diseño y Socialización de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023, aprobado el 25 de mayo de 2016 y donde se establece que dicho comité –dentro de su propuesta final de estrategia– deberá incluir “el diseño de los criterios e indicadores generales para la evaluación de los resultados.”

Esta sección contiene una propuesta de Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación (véase Ilustración d, p. 336), misma que ha sido discutida en las sesiones del Comité de Expertos, con la participación y contribución del personal de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y asesores especialistas.

Como toda política pública robusta, la ENCCÍVICA aspira a producir resultados medibles y provocar efectos deseables, por ello incluye instrumentos concretos que arrojarán información de su funcionamiento y desempeño para elaborar juicios transparentes del diseño, implementación y evaluación y, en su caso, realizar ajustes cuando así sea necesario.

Los mecanismos e instrumentos ideados para el sistema de evaluación están diseñados para generar registros puntuales, técnicamente sólidos y de temporalidad variada (corto, mediano y largo alcance). Incluyen dispositivos que sistematizarán información y que facilitarán el diálogo entre los actores involucrados, la cooperación de las instancias participantes y la creación conjunta de acciones.

Desde luego, un sistema como el que aquí se propone tiene que hacerse cargo de la viabilidad jurídica, la factibilidad técnica y de la voluntad que en su diseño y operación aporten el INE y los OPLE. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 58) ofrece bases para la colaboración entre tales autoridades, que harían posible que el sistema pueda adquirir el perfil y alcance que a continuación explicamos.

El sistema contendría los siguientes cuatro elementos: un mecanismo de seguimiento y gobernanza, un mecanismo de información estadística, un mecanismo de operación y un comité técnico de seguimiento.

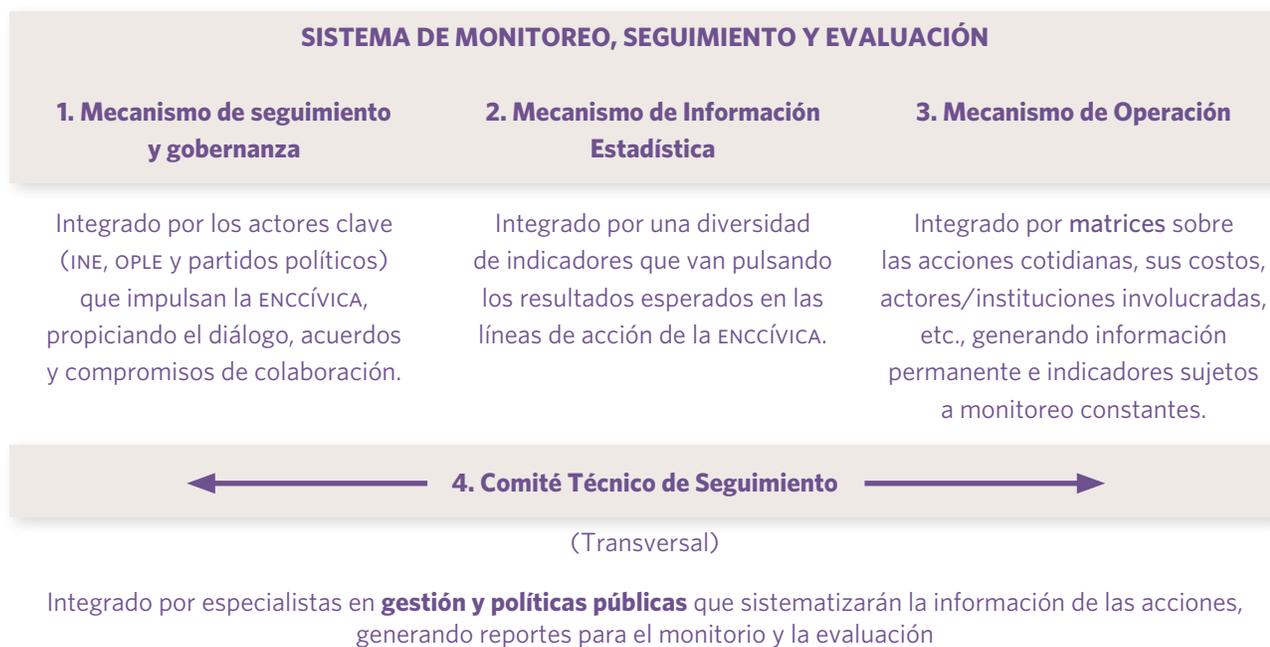
La existencia de estos cuatro elementos tiene que ver con la compleja acción que sugiere la puesta en marcha de la ENCCÍVICA, que se verá reflejada en su seguimiento. Bajo el paraguas de esta política se llevarán a cabo, cotidianamente y a lo largo y ancho del país, lo que en la Estrategia se han llamado *acciones básicas*, y que se registrarán mediante un sistema de información, el cual permitirá no sólo la documentación de los hechos, sino la sistematización de esas acciones. En ello trabajará el **Mecanismo de Operación**.

Las acciones básicas, sin embargo, no deberán estar apartadas entre sí o dispersas, sino que estarán dirigidas a lograr resultados concretos, orientados hacia estadios deseables. Para poder determinar si esas acciones están logrando los resultados esperados, hay que contar con una serie de indicadores de rigurosidad y pulcritud técnica que permitan saber si los resultados obtenidos los esperados. En ello trabajará el **Mecanismo de Información Estadística**.

La información que este par de mecanismos producirá (registro de actividades y resultados logrados) es una pieza fundamental en la Enccívica, pero no logra *per se* completar el proceso de política pública, pues se tratará sólo de un compendio de cifras. A esos datos le sigue la interpretación, la lectura, el juicio; es decir, la evaluación. Se requiere entonces de un proceso que convierta esos datos en análisis y argumentos para darle continuidad a la Estrategia o, en su caso, ajustar lo que no esté logrando ser coherente con lo esperado. Debe ser, además un espacio de diálogo entre los actores participantes de la Estrategia que, con base en información verificable y mediante acuerdos o convenios que alienten la colaboración entre el INE y los OPLE, permita la participación de los partidos políticos, respalde lo hecho o adapte lo necesario para no perder el rumbo y mantener el núcleo duro de la política pública. Por ello es que se requiere un **Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza**.

¿Cómo lograr que las actividades de registro cotidiano de las actividades (mecanismo de operación), la creación y alimentación de indicadores de resultados (mecanismo de información estadística) y el diálogo de los actores clave de la ENCCÍVICA (mecanismo de seguimiento y gobernanza) sean, en un periodo de tiempo, coherentes, rigurosos y responsables? En esa misión colaboraría un **Comité Técnico de Seguimiento**, un grupo técnico de acompañamiento del Sistema que tendría tres propósitos centrales: sistematizar toda la información que se genere, producir informes de monitoreo y seguimiento y velar por que se evalúe a la Estrategia a la luz de los ejes estratégicos que la sustentan: *verdad, diálogo y exigencia*; todo ello con el fin de poder fortalecer la cultura democrática del país.

Esquemáticamente, el sistema puede representarse así:



Fuente: Elaboración propia.

Al pensarse con lógica de sistema, tanto los mecanismos como la operación del Comité están diseñados para comunicarse, dialogar y conformar una pieza coherente. Así, el mecanismo de seguimiento y gobernanza tomará como base para el diálogo la información estadística y operativa que generen los mecanismos de información estadística y de operación, y realizará el seguimiento y la evaluación considerando los datos procesados por el Comité Técnico de Seguimiento.

Los mecanismos de información estadística y de operación, a su vez, podrán ser rediseñados o ajustados, buscando los mejores resultados a la luz de los acuerdos de los actores e instituciones que opten por alentar y potenciar el diseño y operación del Sistema que aquí se propone, quienes conformarían el Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza. El diálogo que en este espacio se genere es clave para poder dotar de rumbo y consolidación a la Estrategia.

El Comité Técnico de Seguimiento, por su parte, es la instancia que se dedicará de lleno a ver acciones e indicadores desde una perspectiva amplia, completa, que vigile la coherencia de los elementos y, con ello, se logre el debido cumplimiento del “núcleo duro” de la política pública: *mucha verdad, mucho diálogo y mucha exigencia*.

Para mayor claridad de los cuatro elementos de este sistema, se explican a continuación los rasgos centrales que tendrían cada uno.

Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza

Este mecanismo será el pilar que favorecerá la gobernanza de la política pública. Sobre la base del respeto de atribuciones y facultades legales de las autoridades electorales y los partidos políticos, este mecanismo pretende constituirse como un espacio de diálogo entre los actores clave de la ENCCÍVICA (INE, partidos políticos y OPLE) para el intercambio, debate y discusión de las acciones realizadas, los resultados obtenidos y los posibles ajustes que se vayan requiriendo; un espacio incluyente y amplio donde se evalúe, cada semestre, la marcha de la Estrategia, redefiniendo lo necesario para el debido cumplimiento del objetivo superior a lograr: *el fortalecimiento de la cultura democrática del país mediante la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía*.

Este espacio de seguimiento y gobernanza está diseñado para tal fin. Por tanto, se alimentará de toda aquella información que la propia Estrategia vaya integrando, tanto en su implementación cotidiana (*Mecanismo de Operación*) como en aquella que se recupere o construya cuando se pulsen las líneas de acción y los resultados esperados señalados en la Estrategia (*Mecanismo de Información Estadística*). El Comité Técnico de Seguimiento preparará y sistematizará la información que este mecanismo discutirá, procurando que el debate sobre el seguimiento y la evaluación estén basados en evidencia rigurosa, sin que ello limite la libertad que tendrían los actores clave mencionados para proponer mejoras al propio Sistema.

Se sugiere que el mecanismo de seguimiento y gobernanza esté integrado por:

- El consejero presidente del Consejo General del INE;
- El consejero electoral que preside la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE;
- El director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE, quien fungirá como secretario del Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza;
- Los consejeros presidentes de los organismos públicos locales electorales de las 32 entidades federativas;
- Los partidos políticos con representación oficial en el INE; y
- Los integrantes de un Comité Técnico de Seguimiento del Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación.

En las reuniones que se celebren, los integrantes del Comité Técnico de Seguimiento presentarán la información sistematizada que ofrezca el Mecanismo de Operación, así como un análisis

completo de los indicadores del Mecanismo de Información y Estadística, con el fin de tener todos los elementos para dar seguimiento y evaluar. Se espera que los integrantes del Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza trabajen con base en convenios, acuerdos de voluntades, compromisos conjuntos y arreglos formales, sobre la base –insistimos– del respeto de atribuciones legales del INE, los OPLE y partidos políticos. Estos instrumentos de colaboración permitirán ir solidificando la estructura, medios y formas mediante los cuales la ENCCÍVICA se consolidará en su implementación, coherencia y resultados.

Mecanismo de Información Estadística

Este mecanismo comprende un conjunto de indicadores, agrupados en cada uno de los tres ejes estratégicos que conforman el núcleo duro de la política pública, que permitirán pulsar las variables afectadas en cada una de las líneas de acción de la Estrategia y sus resultados esperados. Para ello, se buscará que esos indicadores hagan posible monitorear el grado de fortalecimiento de la cultura democrática en nuestro país, dado el avance en la apropiación ciudadana del espacio público que van generando las acciones de la ENCCÍVICA.

Para medir lo anterior, este mecanismo acudirá a las fuentes de información propias o de otras instancias (gobierno, organismos autónomos, universidades, centro de estudio, internacionales, etc.), existentes o por diseñar, de corte cuantitativo o cualitativo, que permitirán documentar cómo es que las actividades realizadas están logrando dirigirse hacia los resultados esperados en cada línea de acción.

La lógica implícita en este mecanismo es sencilla pero, a su vez, relevante para el conjunto de la ENCCÍVICA: si cada actividad producirá un resultado específico, ¿cómo saber si éste está relacionado o se conecta con lo que se espera de alguna(s) de las ocho líneas de acción que conforman la Estrategia? Para ello se han creado una cantidad importante de indicadores que permitirán constatarlo. El anexo 1 da cuenta de ese amplio grupo de indicadores que se proponen, algunos de los cuales requerirán el diseño y levantamiento de encuestas *ad hoc* o estrategias específicas de recolección de información (grupos de enfoque, entrevistas a profundidad, etc.). De acuerdo a la variable que se quiera evaluar, los indicadores se generarán en diferentes ámbitos de análisis (nacional, estatal, municipal o distrital, organizacional, entre otros).⁵⁰⁹

Es muy importante señalar que la relevancia y utilidad de este mecanismo depende, en gran medida, de la calidad de indicadores e información que se generen y se recopilen. Por ende, es fundamental que el Comité Técnico de Seguimiento revise las distintas metodologías que se utilicen para la construcción de los indicadores y para el acopio de información que se obtenga de distintas fuentes.

Mecanismo de Operación

La ENCCÍVICA tendrá éxito si logra que se realicen acciones coordinadas, coherentes entre sí, pero generadas *desde abajo, desde adentro y transversalmente*. No es un reto fácil, pues son diversas las realidades del país y muy particulares las condiciones de las poblaciones objetivo que se definan en cada actividad. No obstante, la ENCCÍVICA ofrecerá justamente a aquellos

⁵⁰⁹ Resulta pertinente valorar si el personal que labora en la estructura desconcentrada del INE y en los OPLE puede contribuir y realizar estudios que permitan la construcción de indicadores y la generación información. En esa tarea, la supervisión y trabajo del Comité Técnico de Seguimiento —del que se ha hablado en la propuesta completa del Sistema— tendría un papel muy relevante de apoyo y asesoría.

elementos para poder orientar y compaginar las copiosas acciones necesarias en favor de la cultura democrática.

En razón de ese amplio abanico de acciones que deben estar guiadas por un hilo conductor claro, es por demás relevante contar con un mecanismo de operación que permita monitorear el desarrollo y cumplimiento de las líneas de acción que guían la implementación de la Estrategia.

Operativamente, se propone que este sistema de información funcione de la siguiente manera:

- I. Cada actividad de la ENCCÍVICA se registrará en un formato común, que rescatará rubros de operación concretos (qué se hizo, quién lo hizo, cuándo se hizo, dónde, con cuántos recursos, origen de los recursos, asistentes, eje estratégico y línea de acción a la que obedece, etc.). Con ello se integrará una base de datos completa y rica en información sobre todas las actividades que se realicen;
- II. Para sistematizar la información se propone una matriz de actividades, la cual agrupará la información de todas aquellas realizadas en cada línea de acción. Esta matriz permitirá ver el desarrollo puntual que ha tenido cada línea de acción, pues su diseño permite ver el conjunto de actividades, desglosadas por rubros de información concretos.
- III. Esas matrices estarán disponibles en un sistema informático que permitirá buscar la información por rubro específico (arrojando cifras desagregadas por actividad, lugar, tiempos, actores convocantes, actores participantes, costos, línea de acción asociada, resultado esperado al que apunta, etc.).

Así, el sistema de información logrará, a un tiempo, ser la base de información de la ENCCÍVICA en acción y desvelar datos desagregados.

Como se explicó en el apartado de líneas de acción, para cada una de las ocho líneas propuestas hay un cúmulo de actividades básicas que establecen lo que es necesario realizar para lograr los resultados esperados. Estas actividades básicas permiten orientar a las instituciones y actores encargados de operar la Estrategia el qué hacer, pero dejan a su criterio las posibilidades e inventiva del cómo realizarlo.

Los rubros centrales de dicha matriz de actividades sistematizadas son:

MATRIZ DE ACTIVIDADES							
Actividad	Lugar	Tiempos(s)	Actores convocantes	Actores participantes	Costo	¿En qué línea de acción se ubica?	¿Con qué resultado esperado se relaciona?*

* Será una actividad analítica diferente, del Comité de Seguimiento, contrastar los resultados logrados en cada actividad con los resultados esperados por la línea de acción respectiva.

Para cada línea de acción se propone también el diseño de una matriz de datos e indicadores, contruidos con lógica de evaluación que ofrecerá toda la información relevante de las acciones ejecutadas y que permitirá evaluar con más certeza la operación y resultados logrados por la ENCCÍVICA.

Esta matriz representará, en formato de indicadores, la suma de actividades que se realicen en cumplimiento de una línea de acción en determinado periodo (por ejemplo, semestralmente); ofrecerá también la ruta para poder emitir juicios acerca de los avances, los esfuerzos, las desviaciones y, quizá, las omisiones y áreas de oportunidad en la acción, conformando todo ello el material de diálogo y acuerdos entre los miembros del Mecanismo de Seguimiento y Gobernanza.

MATRIZ DE DATOS E INDICADORES	
Total de actividades realizadas en la línea de acción	
Porcentaje de actividades según modalidad	
Cantidad de lugares donde se desarrollaron las actividades	
Tipo de lugares donde se desarrollaron las actividades	
Porcentaje de actividades convocadas por actor en relación al total de actividades	
Cantidad de personas participantes	
Proporción de personas participantes en cada evento en relación a los de toda la línea de acción	
Promedio de personas participantes en los eventos de esta línea	
Porcentaje de costo de cada actividad en relación al gasto total de la línea	
Porcentaje de costo de esta línea en relación al gasto total ejercido	
Costo promedio de las actividades de la línea	

Este par de matrices, desagregadas por cada una de las ocho líneas de acción, permitirán el insumo de información o, dicho de otra manera, un **sistema de información operativo** que el **comité técnico de seguimiento** requiere para poder generar los reportes.

Con ese registro bien documentado es posible evaluar, con resultados empíricos robustos, la implementación y coherencia de la Estrategia, haciendo los ajustes necesarios a luz de lo reportado en ellas.

Asimismo, **este sistema permitirá procesar información para detectar si la ENCCÍVICA está logrando los resultados esperados en cada línea de acción estipulada, que es la esencia del sistema mismo.**

Comité Técnico de Seguimiento

El cuarto engrane del sistema lo compondría un comité técnico de seguimiento, cuya responsabilidad sería dotar de coherencia político-administrativa a la ENCCÍVICA y de asegurar la perspectiva de política pública con la que ha sido diseñada.

Se propone que este comité esté conformado por especialistas en gestión y políticas públicas que, atendiendo siempre a los ejes estratégicos, coadyuven a conectar las distintas partes que conforman la Estrategia para lograr coherencia: desde el levantamiento cotidiano de la información sobre las actividades realizadas, a los resultados logrados a la luz con el pulso de las líneas de acción identificadas, así como la certeza de son los ejes estratégicos el centro del debate entre los actores e instituciones que impulsan la ENCCÍVICA.

Se trata de un acompañamiento técnico con los otros mecanismos que asegure que la Estrategia no se desvíe de su propósito central, ni sea capturada (en su operación y evaluación general) por las rutinas institucionales de las instancias participantes.

Este comité técnico deberá:

- i) Analizar la información operativa de las acciones realizadas, proponiendo ajustes, cuando así se requiera, sobre la forma en que se captura y sistematiza esa información;
- ii) Concentrar y analizar las matrices de información y datos que las instituciones y actores participantes completen;
- iii) Proponer la construcción y puesta en marcha de los indicadores que sean necesarios para un mejor pulso de los componentes asociados a la ENCCÍVICA;
- iv) Preparar informes para el mecanismo de seguimiento y gobernanza sobre las acciones realizadas y su relación con el núcleo duro de la Estrategia (los ejes estratégicos);
- v) Alimentar la discusión del mecanismo de seguimiento y gobernanza con todo aquello que favorezca una visión de política pública de la ENCCÍVICA (rediseño, implementación, evaluación, etcétera).

En este comité técnico, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del INE, por medio de la Dirección de Educación Cívica y Participación Ciudadana, fungirá como Secretaría Técnica.

Los tres mecanismos y el Comité Técnico que conforman el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la ENCCÍVICA están planteados, como puede observarse, de forma interrelacionada y coherente, permitiendo generar información puntual, criterios para tomar decisiones, así como espacios para lograr acuerdos entre las partes que la conforman (véase Ilustración d: La ENCCÍVICA: sobre un sistema de monitoreo y evaluación de la política).

Como todo esquema de seguimiento y evaluación, éste podrá ajustarse y refinarse conforme las lecciones aprendidas que los procesos de implementación vayan dictando. Serán los propios actores participantes quienes, con información robusta y sistemática, así como con inteligencia y astucia en sus decisiones, podrán ir direccionando a buen puerto el rumbo de la Estrategia.

Ilustración d. La ENCCÍVICA: sobre un sistema de monitoreo y evaluación de la política



Anexo

Propuesta de

indicadores para el

Mecanismo de

Información

Estadística, dentro del

Sistema de Monitoreo,

Seguimiento y

Evaluación de la

ENCCLVICA

En este documento se ha dicho que el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de la ENCCÍVICA estaría conformado por cuatro elementos, uno de los cuales es el relativo al Mecanismo de Información Estadística. También se ha precisado que este mecanismo podría comprender un conjunto de indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, que permitirán pulsar las variables afectadas en cada una de las líneas de acción de la estrategia y sus respectivos resultados esperados. Para ello, se buscará que esos indicadores hagan posible monitorear el grado en que se fortalece la cultura democrática en nuestro país, dado el avance en la apropiación ciudadana del espacio público que van generando las acciones de la ENCCÍVICA.

Para medir eso, el mecanismo acudirá a las fuentes de información propias o de otras instancias (gobierno, organismos autónomos, universidades, centro de estudio, internacionales, etcétera), existentes o por diseñar, que permitan documentar la movilidad en los indicadores de cada línea de acción. Su esquema se compondrá de matrices de información con los siguientes rubros:

Indicadores del eje estratégico: Verdad

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Conocimiento de mecanismos de participación ciudadana	Porcentaje de ciudadanos que conocen distintos tipos de canales o mecanismos de participación ciudadana (consejos consultivos, testigos sociales, contraloría social)	Individual	No disponible (N.D.)	Encuesta (por construir)	Mediano plazo (entre 3 y 4 años)
Uso de mecanismos de participación ciudadana	Porcentaje de ciudadanos que han participado por medio de mecanismos de participación ciudadana (consejos consultivos, testigos sociales, contraloría social)	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo

Indicadores del eje estratégico: Verdad (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Conocimiento de herramientas para acceder y utilizar la información pública	Porcentaje de ciudadanos que conocen las herramientas disponibles para acceder y utilizar la información pública	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Corto plazo (entre 1 y 2 años)
Uso de normas y herramientas para tener acceso a información pública	Porcentaje de gente que ha usado herramientas para tener acceso a información pública	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo
Satisfacción con resultados de la gestión pública (selección de algunos servicios y bienes públicos)	Porcentaje de ciudadanos satisfechos/ insatisfechos con la provisión de ciertos servicios y bienes públicos (realización de trámites, interacción con la autoridad)	Individual estatal	Ver datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2015)	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental	Mediano plazo
Conocimiento del ciudadano de sus derechos (civiles, políticos, sociales, culturales, económicos)	Porcentaje de ciudadanos que desconoce/conoce los distintos tipos de derechos que tiene	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Corto plazo
Valoración de la desigualdad, por parte de los ciudadanos	Porcentaje de ciudadanos que aprueban/ desaprueban la desigualdad	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo

Indicadores del eje estratégico: Verdad (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Valoración de la desigualdad, por parte de los funcionarios públicos	Porcentaje de funcionarios públicos que aprueban/ desaprueban la desigualdad	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo
Sujetos obligados que cumplen con sus requerimientos de ley	Porcentaje de requerimientos de información atendidos por los sujetos obligados del total recibido	Agregado	Ver datos del INAI	INAI	Corto plazo (anual)

Indicadores del eje estratégico: Diálogo

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012) (2011*)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Conocimiento ciudadano de agendas partidistas	Preguntas abiertas acerca de temas específicos (economía, inseguridad, salud, educación)	Individual	N.D.	Encuesta; grupos de enfoque (por construir)	Mediano plazo
Incorporación de ideas de osc y academia en agendas de partidos	Recuento de temas introducidos por osc y academia en agendas de partidos	Agregado (agendas de partido)	Revisar agendas de partidos	Agendas de partidos políticos (por construir)	Mediano plazo
Niveles de confianza ciudadana en partidos políticos	Mucha Nada	Individual	3% 40.9%	ENNC	Largo plazo (mínimo cada 6 años)

Indicadores del eje estratégico: Diálogo (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012) (2011*)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Niveles de aprecio de la sociedad por la democracia	La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno		53.4%		
	En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático	Individual	21.6%	ENNC	Mediano plazo
Participación electoral		Nacional			
Voto	Porcentaje de participación electoral	Estatal	62.08%	INE	Cada año electoral
		Municipal Distrital			
Colaboración en actividades partidistas	Porcentaje de personas que dijeron haber hecho esta actividad	Individual	11%	ENCC	Cada año electoral
Membresía activa en partido político	Porcentaje de personas que dijeron haber hecho esta actividad	Individual	3.38%	ENCC	Mediano plazo
Participación no electoral					
Asistencia a reuniones de cabildo	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	12%	ENCC	Mediano plazo

Indicadores del eje estratégico: Diálogo (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012) (2011*)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Compartir y difundir información política en redes sociales	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	10%	ENCC	Mediano plazo
Firma de peticiones	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	9%	ENCC	Mediano plazo
Participación en manifestaciones o protestas	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	6%	ENCC	Mediano plazo
Toma o bloqueo de lugares públicos	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	3%	ENCC	Mediano plazo
Participación en huelgas	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	2%	ENCC	Mediano plazo
Trabajo comunitario	Porcentaje de personas que dijeron haber realizado esta actividad	Individual	27.7%	ENNC	Mediano plazo

Indicadores del eje estratégico: Diálogo (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012) (2011*)	FUENTE	TEMPORALIDAD
			Activo: 10.81%	ENNC	
Capital social estructural	Membresía activa en organizaciones religiosas	Individual Organizacional	Hay 7 976 asociaciones religiosas registradas	Dirección General de Asociaciones Religiosas (Segob)	Mediano plazo
	Membresía activa en asociaciones de padres de familia	Individual	Activo: 6.19%	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en organizaciones deportivas	Individual	Activo: 5.47% Actividades voluntarias: 9.7%*	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en partidos políticos	Individual	Activo: 3.38% Actividades voluntarias: 7.1% ¹	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en sindicato	Individual	Activo: 3.65%	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en grupo estudiantil	Individual	Activo: 2.44%	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en organizaciones culturales	Individual	Activo: 2.76%	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en asociaciones vecinales o de condóminos	Individual	Activo: 3.12%	ENNC	Mediano plazo

¹ Resultados de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (Enafi) 2013.

Indicadores del eje estratégico: Diálogo (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012) (2011*)	FUENTE	TEMPORALIDAD
	Membresía activa en asociaciones de voluntariado o beneficencia	Individual	Activo 2.01%	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en asociación profesional	Individual	Activo: 1.5% Actividades voluntarias: 3.2% ¹	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en organizaciones ambientalistas	Individual	Activo: 1.21% Actividades voluntarias: 6.4% ¹	ENNC	Mediano plazo
	Membresía activa en organizaciones de protección de derechos humanos	Individual	Activo: 1.08% Actividades voluntarias: 2.6% ¹	ENNC	Mediano plazo
Trabajo conjunto entre autoridades, ciudadanos, osc	Selección de proyectos específicos	Agregado	n.d.	Grupo de enfoque (por construir)	Mediano plazo
Existencia de redes entre diversos actores sociales	Número de redes entre actores públicos, sociales y privados	Agregado	n.d.	INE (OPLE)	Mediano plazo
Normas de reciprocidad y apoyo mutuo	Porcentaje de individuos de acuerdo con la expresión: "Ayudando a los demás me ayudo a mí mismo"	Individual	Acuerdo: 28.8% Totalmente de acuerdo: 55.5%	ENNC	Mediano plazo

¹ Resultados de la Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (Enafi) 2013.

Indicadores del eje estratégico: Diálogo (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012) (2011*)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Interés por los problemas de la comunidad	Porcentaje de individuos que dicen estar interesados/ desinteresados en los problemas de su comunidad		N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo
Interés por lo público	Porcentaje de individuos que dicen estar interesados/ desinteresados en lo público	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo
Adopción de modelos participativos en la toma de decisiones en las escuelas	Selección de casos específicos	Agregado (grupos de enfoque, entrevistas en profundidad con actores clave)	N.D.	Grupo de enfoque (por construir); entrevistas con actores clave	Mediano plazo
Involucramiento de la comunidad en las decisiones relativas a la agenda educativa	Muestreo aleatorio de escuelas en las que hubo mucho involucramiento vs. en donde no lo hubo	Individual Agregado (plantel educativo)	N.D.	Grupo de enfoque; entrevistas en profundidad con actores clave (por construir)	Mediano plazo

Indicadores del eje estratégico: Exigencia

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Niveles de confianza ciudadana en instituciones políticas y gobiernos	Mucha		6.4%		
	Nada		29.8%		
INE	Mucha		6.2%		
	Nada		27.4%		
		Individual		ENNC	Largo plazo
Gobierno federal	Mucha		4.3%		
	Nada		31.1%		
Gobierno estatal	Mucha		4.6%		
	Nada		31.6%		
Gobierno municipal	Nada				
Uso del voto como castigo al mal desempeño gubernamental	Porcentaje de individuos que utilizan el voto como castigo al mal desempeño del gobierno	Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Corto plazo
Ejercicio de derechos (denuncia de violación de un derecho por parte de la autoridad; denuncia de actos de corrupción de la autoridad)	Porcentaje de personas que ejercieron esos derechos	Individual	N.D.	Encuesta (por construir) Revisar Encuesta Nacional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción ASF-UNAM 2012	Mediano plazo

Indicadores del eje estratégico: Exigencia (continuación)

VARIABLE	INDICADOR	NIVEL DE ANÁLISIS	VALOR PARA 2013 (2012)	FUENTE	TEMPORALIDAD
Interés en el uso de normas, plataformas y herramientas de exigencia a las instituciones políticas del país		Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Mediano plazo
Conocimiento de herramientas de rendición de cuentas		Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Largo plazo
Uso de herramientas de rendición de cuentas		Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Largo plazo
Participación de los ciudadanos en la resolución de los problemas públicos		Individual	N.D.	ENNC; encuesta (por construir)	Largo plazo
Confianza ciudadana en procesos públicos		Individual	N.D.	Encuesta (por construir)	Largo plazo
Participación de los ciudadanos en espacios públicos		Individual	N.D.	ENNC; encuesta (por construir)	Largo plazo

Referencias

Datos de contexto: Población, desigualdad social y aprecio por la democracia en México

Central Intelligence Agency, The World Factbook. Distribution of Family Income - Gini Index, disponible en: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2172.html>>, página consultada el 15 de septiembre de 2016.

Esquivel Hernández, Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, México, Oxfam, 2015.

Instituto Nacional Electoral/El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México* y base de datos, México, INE, 2014.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2012. Módulo de Condiciones Socioeconómicas. Tabulados básicos, México, INEGI, 2012, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2012/ncv/default.aspx>>, página consultada el 20 de septiembre de 2016.

———, Base de datos de la Encuesta Intercensal 2015, México, INEGI, 2015, disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078065>>, página consultada el 20 de septiembre de 2016.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México, PNUD, 2015.

Vargas Chanes, Delfino, “Bienestar subjetivo y cohesión social”, en *Percepciones, pobreza, desigualdad. Encuesta Nacional de Pobreza*, Rolando Cordera (coord.), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.

Marco conceptual

Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en *Las hechuras de las políticas en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

———, “Estudio introductorio”, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

———, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Almond, Gabriel, y Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown and Company, 1965.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, José Fernández Santillán (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Cazés Menache, Daniel, *La perspectiva de género: guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*, México,

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM / Conapo / Inmujeres, 2005.

Chatterjee, Partha, *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics in Most of the World*, Nueva York, Columbia University Press, 2004, citado en Alberto Olvera, *El rol de la sociedad civil frente al escenario postelectoral y de cambio de gobierno*, México, 2012, p. 5.

Dagnino, E., *Meanings of Citizenship in Latin America*, IDS Working Paper 258, Brighton, Institute of Development Studies, 2005.

Díaz Aldret, Ana, “Cultura de la legalidad en México”, en *Calidad democrática, formación ciudadana y comportamiento electoral*, México, Instituto Federal Electoral / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2011, citado en Fernanda Somuano, *Cultura de la legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Dunn, William, *Public Policy Analysis. An Introduction*, Nueva Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008.

Escalante, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

García-Santesmases, A., *Ciudadanía y educación*, s/a, disponible en: <<http://www.filosofia.tk/soloapuntes/tercero/fpol/t9aca.htm>>, página consultada el 2 de abril de 2010.

Geboers, E., F. Geijsel, W. Admiraal, y Geert ten Dam, “Review of the effects of citizenship education”, en *Educational Research Review*, núm. 9, 2013.

Gutiérrez, Roberto, *Cultura política y discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.

Inglehart, Ronald, “Cultura política y democracia estable”, en *REIS*, núm. 42, 1988.

Instituto Nacional Electoral, Informe final del Comité de Especialistas para el Seguimiento y Evaluación de la ENEC 2011-2015, documento interno, México, 2016.

Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2014.

Jones, E., y John Gaventa, *Concepts of Citizenship: a Review*, IDS Development Bibliography 19, Brighton, Institute of Development Studies, 2002.

Kymlicka, Will, “Estados multiculturales y ciudadanos interculturales”, v Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, Lima, Perú, 2002.

———, *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, México, Paidós Ibérica, 1996.

Lechner, Norbert, “Poder y orden. La estrategia de la minoría consistente”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 40, núm. 4, octubre-diciembre, 1978.

- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económica / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1997.
- Marshall, Thomas Humphrey, “Ciudadanía y clase social”, *REIS*, núm. 79, julio-septiembre, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- Merino, Mauricio, *La democracia pendiente (y otros ensayos)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013.
- Morlino, Leonardo, *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*, San José, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “¿Qué son los derechos humanos?”, s.f., disponible en: <<http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar / Altea / Taurus / Alfaguara, 2004.
- Rabotnikof, Nora, “Discutiendo lo público en México”, en Mauricio Merino (coord.), *¿Qué tan público es el espacio público en México?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia y (cultura de la) legalidad*, México, Instituto Federal Electoral, 2012.
- Schmelkes Sylvia, “Interculturalidad, democracia y ciudadanía en México”, en Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *La discriminación racial*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.
- Somuano, Fernanda, “Participación ciudadana efectiva en la gestión pública”, documento interno en proceso de publicación, México, 2016.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone, *Análisis y gestión de las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008.

Diagnóstico y situación actual del espacio público y cultura cívica en México

1. Importancia del espacio público

Alianza por el Gobierno Abierto, Resultados, México, s.f., disponible en: <<http://gobabiertomx.org/resultados/page/3/>>, página consultada el 9 de agosto de 2016.

———, Annual Report, 2015, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGPreport2015_0.pdf>.

Aregional, *Índice de transparencia y disponibilidad de la información fiscal de las entidades federativas 2015*, México, s.f., disponible en: <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/file/files/pdf/Resumen_ITDIF_2015.pdf>, página consultada el 2 de agosto de 2016.

Archivo General de la Nación, Anteproyecto de Iniciativa de Ley General de Archivos, México, s.f., disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/docs/LGA_Anteproyecto_Iniciativa.pdf>.

Bagehot, Walter, *Physics and Politics*, Nueva York, Knopf, 1948, citado en Joseph Stiglitz, *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Indianapolis, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 2000.

Bimber, Bruce, *Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

Centro de Investigación y Docencia Económicas / Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, *Métrica de la Transparencia 2014: Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México*, 2015, disponible en: <[www.metricadetransparencia.cide.edu/descargar.php?file=BoletinMetrica\(141104\).pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/descargar.php?file=BoletinMetrica(141104).pdf)>, página consultada el 2 de noviembre de 2016.

Darbishire, Helen, “Proactive Transparency: the Future of the Right to Information?”, en *World Bank Institute, Governance Working Paper Series*, 2009, disponible en: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/Proactive-transparency-the-future-of-the-right-to-information-A-review-of-standards-challenges-and-opportunities;jsessionid=0YXwWq+gD-9Qmb2CZmDjg-HG>>, página consultada el 3 de agosto de 2016.

Fundar, México Infórmate, Article 19, Colectivo por la Transparencia, 2016, disponible en línea: <<http://fundar.org.mx/posicionamiento-a-un-ano-de-la-aprobacion-de-la-ley-general-de-transparencia/>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

Gutiérrez, Paulina, y Almudena Ocejo, Mecanismo de Revisión Independiente: México. Informe de Avance 2013-2015, México, s.f., Alianza por el Gobierno Abierto-Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_2nd%20IRM%20report_final_1.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

- Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, INE, 2016.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Encuesta Intercensal 2015. Panorama Sociodemográfico de México 2015, México, (2015a), disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/ei2015/>>.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México, s.f., disponible en: <<http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.
- Merino, Mauricio, “La segunda transición democrática de México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas”, en *Wilson Center for International Scholars*, 2013a, disponible en: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-second-democratic-transition-mexico-efforts-obstacles-and-challenges-to-mexico-the>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.
- , “Muchas políticas, un solo derecho: propuestas para un debate necesario”, en Sergio López Ayllón, *Democracia, Transparencia y Constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Modernising Government, the Way Forward*, OCDE, 2005.
- Ramírez Alujas, Álvaro V., “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, *Revista Enfoques*, vol. ix, núm. 15, p. 100.
- Román Vergara, Josefina, “Aportación de los organismos garantes de las entidades federativas para considerar por parte del Senado en el análisis y discusión del dictamen relativo a la Ley General de Archivos”, ponencia de la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, 2016, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/estudios_legislativos2/ley_archivos.php>.
- Ruelas Serna, Ana Cristina, *La transparencia en México: un trabajo colectivo*, México, Fundación Friedrich Ebert en México, 2016, disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/Analisis_Ana-Cristina-Ruelas.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.
- Sommano, Fernanda y Fernando Nieto, *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*, México, INE / El Colegio de México, 2015.
- Stiglitz, Joseph, *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Indianapolis, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 2000.
- The OGP Civil Society Hub, ¿Qué es la alianza para el gobierno abierto (OGP)?, s.f., disponible en: <<http://www.ogphub.org/es/introduccion/que-es-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-ogp/>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

2. Estado de derecho y derechos humanos

Estudios, informes y encuestas

Antonella, Attili, “Democracia y Estado de derecho en México. Entre pasado y porvenir”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 3, núm. 1, primer semestre, pp. 21-53, 2007.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de país: La situación de los derechos humanos en México*, Washington, D.C., Organización de los Estados Americanos, 2015, disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>>.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe de actividades, México, CNDH, 2015.

Consulta Mitofsky-CNDH, Encuesta Nacional en Viviendas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2012, disponible en: <www.cndh.org.mx>.

Haro Reyes, Dante Jaime, *Estado de derecho, derechos humanos y democracia*, acervo de investigaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, s.f.

Human Rights Watch, *Informe Mundial 2015: México*, 2015, disponible en: <<https://www.hrw.org/es/world-report/2015>>.

Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2014.

Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, INE, 2016, documento interno

Le Clercq Ortega, Juan Antonio, y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.), *Índice global de impunidad México 2016*, México, UDLAP / CESIJ / CCSJP, 2016.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, disponible en: <<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>>.

Salazar Ugalde, Pedro, *Democracia y cultura de la legalidad*, México, IFE, 2006.

Secretaría de Gobernación, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, México, Poder Ejecutivo Federal, 2002, disponible en: <<http://www.encup.gob.mx>>.

Somuano, María Fernanda, *Cultura de la legalidad, valores democráticos y participación política de las mujeres en México*, México, El Colegio de México, 2012.

Universidad Nacional Autónoma de México, Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx>>.

Van Hoof, G.J.H, “Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views”, en P. Alston y K. Tomasevsky (eds.), *The Right to Food*, Utrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1984.

World Justice Project, *Rule of Law Index 2015*, 2015., disponible en: <<http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>>.

Normativa, planes y programas de gobierno

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

3. Gobernanza y construcción de redes

Ashman, Darcy, *Cómo brindar apoyo a redes de sociedad civil a través de programas internacionales de desarrollo*, Washington, Centro para la Sociedad Civil y la Gobernanza (AED), 2005, disponible en: <<http://www.ngoconnect.net/documents/592341/749044/C%C3%B3mo+Brindar+Apoyo+a+Redes+de+Sociedad+Civil>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

Börzel, Tanja A, *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*, María Ángela Petrizzo Páez (trad.), Madrid-Florenca, Instituto Universitario Ortega y Gasset / Instituto Universitario Europeo en Florenca, s.f., documento en línea: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf>>, página consultada el 21 de octubre de 2015.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de mayo de 2009, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, México, última reforma, p. 15, disponible en: <<http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Leyes/Ley%20de%20Adquisiciones,%20Arrendamientos%20y%20Servicios%20del%20Sector%20P%C3%ABlico.pdf>>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

Cantillo Gómez, Paulo, y Beatriz Vázquez Gaspar, “Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza en México”, México, Sinergia Ciudadana, s.f., disponible en línea: <<http://www.sinergiaciudadana.mx/sinergia/documentos/estudios/impulsorescohesion-social-gobernanzaContorno-IGLOM%202009.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en Manuel Canto Chac (ed.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración del Distrito Federal / Siglo XXI Editores / Biblioteca Básica Administración Pública, 2010.
- Cejudo, Guillermo, “Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable”, en *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, México, Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental / Gobierno del Estado de Oaxaca-Subsecretaría de Transparencia y Participación Social / Dirección de Integración de Políticas Públicas en Materia de Transparencia, 2011, disponible en: <http://www.contraloriasocial.uabjo.mx/docs/csocial/pdfs/interes/contraloria_mexico.pdf>, página consultada el 2 de agosto de 2016.
- Contralínea*, “Testigos sociales: la simulación”, noviembre, 1, México, 2008, disponible en: <<http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>>, página consultada el 5 de agosto de 2016.
- Diario Oficial de la Federación*, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social, México, Secretaría de la Función Pública, 2008, disponible en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/ACERCA/UORCS/coordina_con_esta_y_muni/logros_y_resultados/D_G_Adjunta_C_Social/lineamientoscs.pdf>, página consultada el 3 de agosto de 2016.
- Fundación Este País, Sistema de información sobre observatorios ciudadanos, ¿Qué es un observatorio ciudadano?, México, s.f., disponible en línea: <<http://www.observatorios-ciudadanos.org.mx/quees01.aspx>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.
- Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un gobierno cercano y moderno*, México, s.f., disponible en: <<http://www.anticorrupcion.gob.mx/web/doctos/pgcm/PGCM-2013-2018-WEB2sep.pdf>>, página consultada el 3 de agosto de 2106.
- , *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno. Guía Anual de Acciones de Participación Ciudadana 2016*, México, s.f., disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/111144/Gu_a_Anuual_de_Acciones_de_Participaci_n_Ciudadana_2016.pdf>, página consultada el 2 de agosto de 2016.
- Gómez Magaña, Ernesto *et al.*, *Mejores prácticas de gobernanza en los Consejos Consultivos Nacionales en materia agropecuaria y ambiental*, México, Instituto para la Defensa del Interés Público, A. C., 2012, disponible en: <http://consejosconsultivos.mx/ebook/consejos_consultivos_nacionales_ebook.pdf>, página consultada el 4 de agosto de 2016.
- Hevia, Felipe *et al.*, “Participación ciudadana en México: Consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2011, disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11519271003>>, página consultada el 2 de agosto de 2016.

- , *Monitoreo ciudadano en México. Participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos*, México, Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR) / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2016, disponible en: <http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2016/07/Monitoreo-ciudadano_Felipe-J.-Hevia-no-editable.pdf>, página consultada el 22 de agosto de 2016.
- Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE, México, 2014, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/Educacion-Civica/Informe_pais_WEB_ok.pdf>, página consultada el 2 de julio de 2014.
- Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, INE, 2016.
- Isunza Vera, Ernesto, “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en Manuel Canto Chac (ed.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Escuela de Administración del Distrito Federal / Siglo XXI Editores / Biblioteca Básica Administración Pública, 2010.
- Muñoz Hernández, Roxana, “Las redes organizacionales de la sociedad civil en México y sus estrategias de financiamiento”, Administración y Organizaciones, México, 2012, disponible en: <http://148.206.107.15/biblioteca_digital/articulos/9-637-9213ckk.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.
- Natal, Alejandro y Oniel Díaz, “¿Qué son y cómo funcionan los Observatorios Ciudadanos?”, en Alejandro Natal y Oniel Díaz (coords.), *Observatorios Ciudadanos. Nuevas formas de participación de la sociedad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma / Gernika, 2014, disponible en: <https://www.academia.edu/10367946/_Qu%C3%A9_son_y_c%C3%B3mo_funcionan_los_observatorios_ciudadanos?auto=download>, página consultada el 22 de agosto de 2016.
- Natal, Alejandro y Manuel Lara, “El reto de la construcción de opinión pública”, en Alejandro Natal y Oniel Díaz (coords.), *Observatorios Ciudadanos. Nuevas formas de participación de la sociedad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma / Gernika, 2014, disponible en: <https://www.academia.edu/10367946/_Qu%C3%A9_son_y_c%C3%B3mo_funcionan_los_observatorios_ciudadanos?auto=download>, página consultada el 22 de agosto de 2016.
- Olvera, Alberto *et al.*, *Los Consejos Ciudadanos de Seguridad. Diagnóstico y guía de operación*, México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública-Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, 2012, disponible en línea: <<http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Reso%20urce/1342/1/images/LCONSEJOSPRODUCTOFINAL.pdf>>, página consultada el 18 de agosto de 2016.
- Red por la Rendición de cuentas, *Informe de actividades 2010-2015*, documento interno, México, Red por la Rendición de Cuentas / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2016.

Rivera Sánchez, Sergio, y Ernesto Gómez Magaña, *El Testigo Social. Experiencia de incidencia de la sociedad civil en la gestión pública*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social / ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, 2011, disponible en: <<http://www.testigosocial.org.mx/assets/eltestigosocial.pdf>>, página consultada el 5 de agosto de 2016.

Rivera Sánchez, Sergio *et al.*, *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*, México, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, 2012, disponible en: <<http://www.testigosocial.org.mx/assets/participacionciudadana.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Saldaña Malagamba, Elisa María, “Consolidar la contraloría social: la importancia de un enfoque realista de la democracia y de la administración pública”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía, 2005, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Políticas_de_Transparencia15.pdf>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Testimonios. Testigos Sociales*, México, SCT, s.f., disponible en: <<http://www.sct.gob.mx/carreteras/direccion-general-de-carreteras/licitaciones/testimonios-testigos-sociales/>>, página consultada el 3 de agosto de 2016.

Secretaría de Educación Pública, Promoción de una Cultura Organizacional de Gobierno centrado en el Ciudadano, México, s.f., disponible en: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2810/modelo-de-cultura-organizacional-de-gobierno-centrado-en-el-ciudadano-version-completa.pdf>>, página consultada el 4 de agosto de 2016.

Secretaría de la Función Pública, Acuerdo por el que se establecen los lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal, México, SFP, s.f., disponible en: <<http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/comunes/testigo.htm>>, página consultada el 3 de agosto de 2016.

———, Contraloría social: Informe general de actividades 2011, México, SFP, disponible en: <<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/unidad-de-operacion-regional-y-contraloria-social/coordination-con-estados-y-municipios/logros-y-resultados/contraloria-social-en-programas-federales>>, página consultada el 3 de agosto de 2016.

———, *Observatorio en materia de igualdad entre hombres y mujeres*, México, s.f., disponible en: <<http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/contraloria-social/observatorios-ciudadanos>>, página consultada el 9 de agosto de 2016.

———, *Participación-Programa Anticorrupción*, México, s.f., disponible en línea: <<http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/participacion-programa-anticorrupcion>>, página consultada el 1 de agosto de 2016.

Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos, “¿Qué es un observatorio ciudadano?”, México, s.f., disponible en: <<http://www.observatoriosciudadanos.org.mx/quees01.aspx>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

Viveros Salinas, Ana Luisa, “Del derecho a saber... al derecho de exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil”, en Alejandro Monsiváis (comp.), *Políticas de transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía, 2005, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Políticas_de_Transparencia15.pdf>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

4. Perspectiva de género

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, ficha informativa Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, s.f., disponible en: <http://www.conavim.gob.mx/en/CONAVIM/Informes_y_convocatorias_de_AVGM>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Resultados generales de la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México, Conapred, 2010, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MUJERES-WEB_Accss.pdf>, página consultada el 25 de agosto de 2016.

Galeana, Patricia, y Patricia Vargas Becerra, “Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo”, en *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, UNAM, 2015, disponible en: <<http://losmexicanos.unam.mx/genero/libro/index.html>>, página consultada el 18 de julio de 2016.

Instituto Federal Electoral, “Estudios Censales de Participación Ciudadana en las Elecciones Federales 2012 y 2009”, México, IFE, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/materiales/estudiosInvestigaciones/IFE_2009_Censo_Version_Final.pdf>, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-Estudio-sInvestigaciones/InvestigacionIFE/Estudio_Censal_Participacion_Ciudadana_2012.pdf>, páginas consultadas el 29 de julio de 2016.

Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, INE, 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadística a propósito del... Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (25 de noviembre)”, 23 de noviembre de 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/violencia0.pdf>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

———, “Base de datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal”, México, INEGI, 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censos/gobierno/cnijf2013/default.aspx>>, página consultada el 22 de julio de 2016.

———, “Estadística a propósito del... Día Internacional del Trabajo (1 de mayo)”, México, INEGI, 29 de abril de 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/trabajo0.pdf>>, página consultada el 26 de julio de 2016.

———, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), México, INEGI, 2016, disponible en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>>, página consultada el 21 de julio de 2016.

Instituto Nacional de las Mujeres, “Estadísticas de Mujeres. Mujeres en puestos directivos de la Administración Pública”, México, Inmujeres / Gobierno de la República, disponible en: <<http://datos.gob.mx/busca/dataset/estadisticas-de-mujeres>>, página consultada el 20 de julio de 2016.

———, “Indicadores del Sistema de Indicadores de Género”, México, Inmujeres, disponible en: <http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/fichas_inm.php?modo=v&dirUrl=tool_tipayudas.php%3FIDpag%3D6>, página consultada el 19 de julio de 2016.

———, “Mujeres y hombres en México 2013. Violencia contra las mujeres”, disponible en: <<http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/105.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Instituto Nacional Electoral-El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Líderes Mexicanos, “Análisis de los 300 líderes más influyentes de México”, Líderes Mexicanos, 12 de julio de 2016, disponible en: <<http://lideresmexicanos.com/noticias/analisis-los-300-lideres-influyentes-mexico/>>, página consultada el 29 de julio de 2016.

Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidios, “Una mirada al feminicidio en México. Enero 2010 a junio de 2011”, disponible en: <http://observatoriofemicidiomexico.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/Informe_2010-2011_FINAL.pdf>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Organización Internacional del Trabajo / Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / ONU Mujeres, “Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina”, Santiago, OIT / FAO / ONU Mujeres / PNUD, 2013, disponible en: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_233161.pdf>, página consultada el 28 de julio de 2016.

Ramírez, María, “Sólo 5% de altos puestos en México lo ocupan las Mujeres”, *Milenio*, sección Negocios, 5 de mayo de 2016, disponible en: <http://www.milenio.com/negocios/Solo-mujeres-mundo-altos-puestos_0_733726660.html>, página consultada el 29 de julio de 2016.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, México, 2016, disponible en: <<http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTIGyND/2016/protocolo-violencia-politica.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Vidales, Susana y Sara Lovera, “La séptima gobernadora en la historia de México, Claudia Pavlovich Arellano”, *SEM México*, sección Desde el Ejecutivo, 13 de septiembre de 2015, disponible en: <<http://www.semmexico.org/la-septima-gobernadora-en-la-historia-de-mexico-claudia-pavlovich-arellano/>>, página consultada el 20 de julio de 2016.

World Values Survey, Online Data Analysis World Values Survey (2010-2014), disponible en: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

5. Interculturalidad

Almaguer González, José Alejandro *et al.*, *Interculturalidad en salud. Experiencias y aportes para el fortalecimiento de los servicios de salud*, Biblioteca mexicana del conocimiento, México, Secretaría de Salud, 2014, disponible en: <<http://www.dgplades.salud.gob.mx/Contenidos/Documentos/MedicinaTradicional/InterculturalidadSalud.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

Bailón, Jaime, “Los derechos humanos de los pueblos indígenas: Leyes, recursos y algunas resoluciones a la luz de las reformas constitucionales de 2011”, documento interno, México, INE.

Bartra, Armando, y Gerardo Otero, “Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia”, en Sam Moyos y Paris Yeros (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), 2008, disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100713084250/18BarOt.pdf>>, página consultada el 4 de agosto de 2015.

Caicedo, Maritza y Agustín Morales, *Imaginario de la migración internacional en México. Una mirada a los que se van y a los que llegan. Encuesta Nacional de Migración*, en *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, México, CDI, 2014, disponible en: <<http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>>, página consultada el 4 de agosto de 2015.

———, Fichas de información básica de la población indígena 2015, México, CDI, 2016, disponible en: <<http://www.cdi.gob.mx/indicadores2015/#/0>>, página consultada el 4 de agosto de 2015.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *La pobreza en la población indígena de México 2012*, México, Coneval, 2014, disponible en: <http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/POBREZA_POBLACION_INDIGENA_2012.pdf>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

Consejo Nacional de Población, *Notas interesantes de la migración interna en México (infografías)*, disponible en: <<http://www.gob.mx/conapo/documentos/notas-interesantes-de-la-migracion-interna-en-mexico-infografias>>, página consultada en agosto de 2016.

- Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, *Políticas y fundamentos de la educación intercultural bilingüe en México*, México, Secretaría de Educación Pública, 2007, disponible en: <<http://eib.sep.gob.mx/isbn/9685927073.pdf>>, página consultada el 3 de agosto de 2015.
- Escobar L., Agustín, Frank D. Bean, y Sidney Weintraub, *La dinámica de la emigración mexicana*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Buenas prácticas sobre educación indígena*, México, UNICEF (colección Buenas Prácticas), 2014, disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/BP_Educacion_Indigena.pdf>, página consultada el 6 de agosto de 2015.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, *Voces de jóvenes indígenas. Adolescencias, etnicidades y ciudadanías en México*, México, UNICEF / CIESAS, 2011, disponible en: <http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_Voces_de_los_jovenes_indigenas.pdf>, página consultada el 8 de agosto de 2015.
- García Canclini, Néstor, *Diferentes, desiguales y desconectados. Mapas de la interculturalidad*, México, Gedisa, 2004.
- Gutiérrez, Natividad y Luz María Valdés, *Ser indígena en México. Raíces y derechos. Encuesta Nacional de Indígenas*, en *Los mexicanos vistos por sí mismos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2015, disponible en: <<http://www.losmexicanos.unam.mx/indigenas/>>, página consultada el 8 de agosto de 2015.
- Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, INE, 2016.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015. Estados Unidos Mexicanos, México, INEGI, 2015, disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/biblioteca/ficha.aspx?upc=702825078966>>, página consultada el 5 de agosto de 2015.
- , Estadísticas a propósito del Día Internacional del Migrante, boletín de prensa, 16 de diciembre de 2015, México, INEGI, 2016, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, “¿En qué medida el sistema educativo cubre la necesidad social de educación?”, México, 2012, disponible en: <http://www.inee.edu.mx/tei/file//usr/local/tei/repositorio/contenido/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS04/2013_CS04a.pdf?index=main>, página consultada el 6 de agosto de 2015.
- , CS03 Anexo “¿Cuál es la asistencia de la población infantil y juvenil a la educación básica y media superior?”, México, INEE, 2012, disponible en: <<http://www.inee.edu.mx/>>

tei/file//usr/local/tei/repositorio/contenido/2013/PanoramaEducativoDeMexico/CS/CS03/2013_CS03cA.pdf?index=main>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

———, *Breve panorama educativo de la población indígena*, México, INEE, 2013, disponible en: <<http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/101/P3B101.pdf>>, página consultada el 6 de agosto de 2015.

Navarrete Linares, Fernando, *Los pueblos indígenas del México contemporáneo*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2008, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf>, página consultada el 3 de agosto de 2015.

Rojas Rangel, Teresa, “Bienestar social de las familias agrícolas migrantes. Acciones gubernamentales y de las empresas agroexportadoras”, en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, México, Universidad Iberoamericana, año VII, núm. 14, julio-diciembre de 2012, disponible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/2110/211026873002.pdf>>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

Secretaría de Desarrollo Social, *Pobreza, migración y capacidades básicas en la población jornalera agrícola de México*, resultados de la Encuesta Nacional de Jornaleros Agrícolas 2009, México, Sedesol, disponible en: <http://www.academia.edu/3688161/Pobreza_migraci%C3%B3n_y_capacidades_b%C3%A1sicas_en_la_poblaci%C3%B3n_jornalera_agr%C3%ADcola_en_M%C3%A9xico>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

———, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas (PAJA), nota de actualización de población potencial y objetivo, México, Sedesol, 2011, disponible en: <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/notas/N_PAJA_2011.pdf>, página consultada el 10 de agosto de 2015.

Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México 2011*, México, Segob, 2013, disponible en: <<http://www.colef.mx/emif/resultados/publicaciones/publicacionesnte/pubnte/EMIF%20NORTE%202011.pdf>>.

Sierra, María Teresa, “Derecho indígena y acceso a la justicia en México: Perspectivas desde la interlegalidad”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, vol. 41, enero-junio de 2005, disponible en: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08062-11.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

Singer Sochet, Martha, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, núm. 38, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (colección Temas Selectos de Justicia Electoral), 2013, disponible en: <http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/38_justicia.pdf>, página consultada el 8 de agosto de 2015.

———, *Avances y pendientes de la representación política indígena en México*, disponible en: <http://pac.ife.org.mx/democracia_intercultural/docs/Articulo_Singer.pdf>, página consultada el 21 de agosto de 2016.

Sonnleitner, Willibald, *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*, México, TEPJF (colección Temas Selectos de Derecho Electoral), 2013.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*, México, TEPJF, 2014, disponible en: <<http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Gu%C3%ADa%20de%20actuaci%C3%B3n%20para%20juzgadores%20en%20materia%20de%20Derecho%20Electoral%20Ind%C3%ADgena.pdf>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

Valencia Rojas, Alberto, “Dónde están y cuántos son”, en *Inmigración y diversidad cultural. Los mexicanos que nos dio el mundo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en: <<http://www.nacionmulticultural.unam.mx/inmigracionydiversidadcultural/colectividades-en-mexico/donde-estan-y-cuantos-son/>>, página consultada el 9 de agosto de 2015.

6. Igualdad y no discriminación

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación-Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*, resultados sobre diversidad cultural, México, Conapred, 2012, disponible en: <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DC-INACCSS.pdf>>, página consultada el 12 de agosto de 2016.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, “17 de mayo. Día Internacional de la lucha contra la Homofobia y la Transfobia. Por el respeto a la diversidad sexual”, México, Conapred, 2013, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Dossier_17Mayo_Homofobia_INACCSS.pdf>, página consultada el 10 de agosto de 2016.

———, “Quejas Estadísticas”, México, Conapred, 2015, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=80&id_opcion=125&op=125>, página consultada el 15 de agosto de 2016.

———, Documento informativo sobre la discriminación racial en México, México, Conapred, 2011, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Dossier%20DISC-RACIAL.pdf>, página consultada el 12 de agosto de 2016.

———, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, México, Conapred, 2010, disponible en: <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf>>, página consultada el 12 de agosto de 2016.

———, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre personas migrantes, México, Conapred, 2012, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-MIGRANTES-Web_Accss.pdf>, página consultada el 16 de agosto de 2016.

———, Encuesta Nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre diversidad religiosa, México, Conapred, 2012, disponible en: <<http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Enadis-DR-ACCSS.pdf>>, página consultada el 15 de agosto de 2016.

- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (Copred), Monografías por la No Discriminación: Población LGTBTTI, disponible en: <<http://copred.cdmx.gob.mx/por-la-no-discriminacion/poblacion-lgbttti/>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.
- De la Barreda Solórzano, Luis, “La sociedad mexicana y los derechos humanos”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, disponible en: <<http://www.losmexicanos.unam.mx/derechoshumanos/libro/index.html>>, página consultada el 11 de agosto de 2016.
- El Universal*, “Congreso recibe iniciativa de EPN sobre matrimonio gay”, México, 18 de mayo de 2016.
- Eller, Gil *et al.*, “#Ladies y #gentlemen del DF: dominancia social y actitudes hacia la discriminación”, en *Acta de Investigación Psicológica*, México, vol. 4, núm. 1, abril de 2014, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-48322014000100003>, página consultada el 11 de agosto de 2016.
- Escalante Betancourt, Yuri, *Derechos de los pueblos indígenas y discriminación étnica y racial*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2009, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/CI011.pdf>, página consultada el 11 de agosto de 2016.
- Gutiérrez, Roberto, *Cultura política y discriminación*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015, México, INEGI, 2015, disponible en: <http://Internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078966.pdf>, página consultada el 12 de agosto de 2016.
- , “Tabulados básicos del Censo de Población y Vivienda 2010. Población total por tamaño de localidad y religión según sexo”, base de datos, disponible en: <<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27302>>, página consultada el 15 de agosto de 2016.
- , “Estadística a propósito del... Día del Niño (30 de abril)”, boletín de prensa, México, INEGI, 2016, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/ni%C3%B1o2016_0.pdf>, página consultada el 15 de agosto de 2016.
- , Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares 2014. Principales resultados, México, INEGI, 2014 disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/enigh2014/tradicional/doc/resultados_enigh14.pdf>, página consultada el 10 de agosto de 2016.
- , “Estadísticas a propósito del Día Internacional de Personas con Discapacidad”, boletín de prensa, 1 de diciembre de 2015, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/discapacidad0.pdf>>, página consultada el 15 de agosto de 2016.

Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, *Informe país sobre la calidad de la democracia en México*, México, INE, 2014.

Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, documento interno, México, INE, 2016.

Martínez, C., C. Paterna, A.I. Rosa y J. Angosto, “El principio de jerarquía social como explicación del prejuicio y el rechazo a la acción positiva”, *Revista Psicología Política*, Murcia, Universidad de Murcia, núm. 21, noviembre de 2000, disponible en: <<http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N21-3.pdf>>, página consultada el 11 de agosto de 2016.

México Social, “La marginación transgénero”, 30 de mayo de 2014, disponible en: <<http://mexicosocial.org/index.php/secciones/especial/item/548-la-marginacion-transgenero>>, página consulta el 24 de agosto de 2016.

Organización de las Naciones Unidas, Convención de los Derechos de la Personas con Discapacidad, 2006, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Programas/Discapacidad/Convencion_DPD.pdf>, página consultada el 15 de agosto de 2016.

Raphael de la Madrid, Ricardo (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=noticias&id=3021&id_opcion=108&p=214>, página consultada el 1 de agosto de 2016.

———, (coord.), *Reporte sobre la discriminación en México 2012*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2012, disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Reporte_2012_Trabajo.pdf>, página consultada el 24 de agosto de 2016.

7. Participación ciudadana como empoderamiento ciudadano

Córdova, Lorenzo *et al.*, *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, en *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.

Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, *Ciudadanía en México, ¿ciudadanía activa?*, estudios complementarios al *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, INE, 2015 (pendiente de publicación).

Instituto Nacional Electoral, Encuesta Nacional sobre Calidad de la Ciudadanía, México, INE, 2013, disponible en: <<http://www.ine.mx/archivos2/portal/DECEYEC/EducacionCivica/informePais/>>, página consultada el 2 de agosto de 2016.

———, *Estudio censal de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012: Diagnóstico de grupos prioritarios para la promoción del voto*, México, INE, 2014.

———, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, México, Instituto Nacional Electoral / El Colegio de México, disponible en: <<http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/>>

DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/investigaciones-docs/2014/Informe_pais_calidad_ciudadania_IFE_FINAL.pdf>.

———, Informe sobre la primera etapa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral a ciudadanos sorteados (Proceso Electoral Federal 2014-2015), México, INE, 2015.

———, Informe de la segunda etapa de integración de mesas directivas de casilla y capacitación electoral a ciudadanos sorteados (Proceso Electoral Federal 2014-2015), México, INE, 2015.

———, Informe final sobre el proceso de acreditación de observadores electorales: Proceso Electoral 2014-2015, México, INE, 2015, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.ex201507-13in_01P07-00.pdf>, página consultada el 16 de agosto de 2016.

———, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, INE, 2016, documento interno

Olvera, Alberto, *El rol de la sociedad civil frente al escenario postelectoral y de cambio de gobierno*, documento interno.

Oropeza González, Manuel, “Las disyuntivas de la democracia directa”, en Arturo Alvarado (ed.), *México: democracia y sociedad, más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

Peschard, Jacqueline, “Introducción”, en Jacqueline Peschard (ed.), *El federalismo electoral en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

Putnam, Robert, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster, 2000.

Somuano, María Fernanda, “Más allá del voto: modos de participación política no electoral en México”, en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 1 (enero-marzo), 2005, pp. 65-88.

———, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, El Colegio de México, 2011.

8. El binomio partidos políticos-gobierno

Auditoría Superior de la Federación, Evaluación número 230 “Servicios de Carrera en el Estado Federal”, México, ASF-Cámara de Diputados, s.f.

———, Informe de resultados de fiscalización de la cuenta pública 2010. Auditoría Especial de Desempeño al Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, México, ASF / Cámara de Diputados, 2010.

Casar, María Amparo, *México: Anatomía de la corrupción*, México, CIDE / IMCO, 2015.

Encuentro Social, Declaración de Principios. Los cuatro conceptos ideológicos base de la filosofía política de Encuentro Social, México, s.f., disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/>.

Flamand, Laura y Carlos Moreno, *Seguro Popular y Federalismo en México*, México, CIDE (colección Coyuntura y Ensayo), 2014.

Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, INE, 2016, documento interno.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Principales resultados”, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2015, México, INEGI, 2016.

Kaufmann, Daniel, *Governance and the Arab World Transition: Reflections, Empires and Implications for the International Community*, Washington, D.C., Brookings Institution Briefs, 2011.

López Ayllón, Sergio (coord.), *Justicia cotidiana. Síntesis del informe y recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE, 2015.

Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, año LVIII, núm. 219, septiembre-diciembre de 2013.

Negrete, Layda y Leslie Solís, *Justicia a la medida: Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México*, México, México Evalúa, 2016.

Sangines, Mario (coord.), *Diagnóstico del Servicio Civil de los Estados Mexicanos*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Documento de Cooperación Técnica, 2014.

9. Medios de comunicación

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información / Fundar, Informe sobre: Control Estatal de los Medios de Comunicación, 3 de mayo de 2015, disponible en: <<http://fundar.org.mx/informe-sobre-control-estatal-de-los-medios-de-comunicacion/>>.

Article 19 / Fundar, El gasto en Publicidad Oficial del Gobierno Federal en 2014, 11 de julio de 2015, disponible en: <<http://fundar.org.mx/sin-reglas-claras-gobierno-federal-realiza-gasto-historico-en-publicidad-oficial/>>.

Artículo 19, Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, 11 de agosto de 2016, disponible en: <<http://articulo19.org/suprema-corte-pone-en-riesgo-el-derecho-a-la-protesta-social/>>.

Asociación de Radio del Valle de México (ARVM), Investigación, 8 de agosto de 2016, disponible en: <<http://arvm.mx/description/use-la-radio/>>.

———, Investigación, s.f., disponible en: <<http://arvm.mx/description/use-la-radio/>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

- Canal Once, Cobertura, 2015, disponible en: <http://oncetv-ipn.net/generales/wp-content/uploads/2016/04/Cobertura_de_Canal_Once.pdf>, último acceso: 24 de agosto de 2016.
- Canal 22, Preguntas frecuentes, 2016, disponible en: <<http://www.canal22.org.mx/p/documento.php?ndf=698&s=met&t=c&h=1>>, página consultada el 24 de agosto de 2016.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Recomendación General núm. 24, febrero de 2016, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_024.pdf>, página consultada el 9 de agosto de 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de los Derechos Humanos en México*. 31 de diciembre de 2015, disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf#page181>>.
- Committee to Protect Journalists, Thomson Reuters Foundation and Debevoise & Plimpton LLP, Critics Are Not Criminals-Comparative Study of Criminal Defamation Laws in the Americas, 9 de agosto de 2016, disponible en: <<http://www.trust.org/publications/i?id=add1a4ac-a185-439b-aeaa-abe687933639>>.
- Committee to Protect Journalist (CPJ), *Impunity Index*, 8 de octubre de 2015, disponible en: <<https://www.cpj.org/reports/2015/10/impunity-index-getting-away-with-murder.php#methodology>>, página consultada el 9 de agosto de 2016.
- Consulta Mitofsky, México: confianza en instituciones 2015, septiembre de 2015, disponible en: <<http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>>, página consultada el 25 de agosto de 2015.
- Freedom House, Freedom of the Press 2015. México Report, 2016, disponible en: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2015/mexico>>.
- IAB México-Millward Brown-televisa.com, Estudio de Consumo de Medios y Dispositivos entre Internautas Mexicanos, 8 de agosto de 2016, disponible en: <<http://www.iabmexico.com/estudios/consumo-medios-2016/>>.
- Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, INE, 2016, documento interno.
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comunicados, s.f., disponible en: <<http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift>>, página consultada el 5 de agosto de 2016.
- , Primera Encuesta 2016: Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones, 13 de junio de 2016, disponible en: <<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/encuestas2016-1-vacc.pdf>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.
- , Principales beneficios de la Reforma Constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, s.f., disponible en: <<http://www.ift.org.mx/>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

———, Principales beneficios para los usuarios y las audiencias, s.f., disponible en: <<http://www.ift.org.mx/>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

———, Sesiones del pleno, 6 de marzo de 2014, disponible en: <<http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones>>, página consultada el 5 de agosto de 2016.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 9 de agosto de 2016, disponible en: <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/modulos/endutih/presentacion.aspx>>.

Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 25 de junio de 2012.

Lucas, Nicolás, “IFT recibe más solicitudes por cadenas regionales que por una nacional”, *El Economista*, 8 de julio de 2015, disponible en: <<http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/07/08/televisa-tv-azteca-pueden-competir-mas-canales-perfila-ift>>.

Nielsen Ibope, *Top Ten*, 8 de agosto de 2016, disponible en: <https://www.nielsenibope.com.mx/uploads/topten_marzo.pdf>.

Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia (Observacom), Base de datos legislativa, México, s.f., disponible en: <<http://www.observacom.org/bdlegislativa/base-de-datos-legislativa-mexico-2/#>>, página consultada el 5 de agosto de 2016.

Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia, Séptimo Informe, febrero de 2013, disponible en: <<https://observatorioaciv.files.wordpress.com/2013/04/septimo-informe.pdf>>.

Pla, Issa Luna y Julio Vicente Juárez Gámiz, *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento*, México, UNAM, 2015.

PricewaterhouseCoopers México (pwc), Entertainment and Media Outlook México 2015-2019, 8 de agosto de 2016, disponible en: <<http://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/entertainment-and-media-outlook-mexico-2015-2019.html>>.

———, Entertainment and Media Outlook México 2015-2019, 15 de diciembre de 2015, disponible en: <<http://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/entertainment-and-media-outlook-mexico-2015-2019.html>>, página consultada el 8 de agosto de 2016.

Secretaría de la Función Pública, Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública, Gastos de Comunicación Social: Presupuesto Enero-Diciembre (2012, 2013, 2014, 2015); Presupuesto Enero-Junio 2016, 5 de agosto de 2016, disponible en: <<http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>>.

Sigler, Edgar, “La inversión en tv abierta se congela en 2015”, *Expansión*, 2016, disponible en: <<http://expansion.mx/negocios/2016/02/01/la-inversion-en-tv-abierta-se-congela-en-2015>>.

Telecom / CIDE, Estudio sobre el mercado de servicios de televisión abierta en México, septiembre de 2011, disponible en: <[http://telecomcide.org/docs/publicaciones/Estudio_sobre_el_mercado_de_la_TV\(mod\).pdf](http://telecomcide.org/docs/publicaciones/Estudio_sobre_el_mercado_de_la_TV(mod).pdf)>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Televisa, Reporte anual 2015, 31 de diciembre de 2015, disponible en: <<http://i2.esmas.com/documents/2016/05/02/3597/reporte-anual-2015.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

Trejo Delarbre, Raúl, “Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina”, 2010, disponible en: <https://rtrejo.files.wordpress.com/2011/03/muchos-medios-en-pocas-manos-intercom-vol-33-no-1-2010.pdf>>, página consultada el 22 de agosto de 2016.

TV Azteca, Reporte anual 2015, 31 de diciembre de 2015, disponible en: <<http://www.irtvazteca.com/Documents/es/Downloads/TV-Azteca-Informe-Anual-2015.pdf>>, página consultada el 23 de agosto de 2016.

World Association of Newspapers and News Publishers WAN-IFRA, “Censura indirecta en México: rompiendo promesas, bloqueando reformas”, 28 de octubre de 2015, disponible en: <<http://fundar.org.mx/actualizacion-del-informe-censura-indirecta-en-mexico-rompiendo-promesas-bloqueando-reformas-detalla-que-hay-pocos-avances-en-la-lucha-contr-la-censura-sutil-o-indirecta/>>.

10. Espacios del Estado para el fomento de la cultura cívica

Estudios e informes

Agencia Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, *Estudio Internacional de Educación Cívica y Ciudadana*, México, ICCS, 2009.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Informe sobre la Educación Superior en México*, México, Cámara de Diputados, 2005.

Instituto Nacional Electoral, Informe final de los Talleres Regionales de Cultura Cívica, México, INE, 2016, documento interno.

Secretaría de Educación Superior e Investigación Científica, Ética y Valores, Serie I: Programas de Estudio, Dirección General de Bachillerato, s.f.

Normativa

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana.

Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

Ley General de Educación.
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Reglamento del Canal de Televisión del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Reglamento Orgánico en Materia de Administración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acuerdos, convenios y decretos

Acuerdo número 592 por el que se establece la articulación de la educación básica, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de agosto de 2011.

Acuerdo Secretarial número 444 por el que se establecen las competencias que constituyen el marco curricular común del Sistema Nacional de Bachillerato, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de octubre de 2008. Convenio marco de colaboración entre la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior y el Instituto Nacional Electoral, cuyo objetivo es establecer las bases de coordinación para desarrollar proyectos conjuntos que permitan promover y organizar actividades académicas en materia de educación cívica, de fecha 3 de agosto de 2015.

Decreto de Reforma Integral de la Educación Media Superior, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 29 de septiembre de 2008.

Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 10 de junio de 2011.

Decreto por el que se reforman los artículos 3º en sus fracciones III, VII y VIII; y 73, fracción XXV, y se adiciona un párrafo tercero, un inciso d) al párrafo segundo de la fracción II y una fracción IX al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación* de fecha 26 de febrero de 2013.

Exposición de motivos de la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa. Presentada por el Ejecutivo Federal. *Diario de los Debates*, 11 de diciembre de 2012.

Planes y programas de gobierno

Plan Estratégico Institucional 2010-2016.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018.
Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación 2014-2018.
Programa Sectorial de Educación 2013-2018.
Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

Páginas de internet

<http://portalacademico.cch.unam.mx/alumno/CPyS1/U2/escuela/ciudadaniaEscolar>, página consultada el 16 de agosto de 2016.

<http://www.sitios.scjn.gob.mx/canaljudicial/quienes-somos>, página consultada el 11 de agosto de 2016.

<http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>, página consultada el 13 de septiembre de 2016.

<http://www.inee.edu.mx>, página consultada el 13 de septiembre de 2016.

ÍNDICE DE GRÁFICAS

a.	Habitantes por entidad.	58
b.	Pirámide poblacional.	59
c.	Distribución de la población de 15 años y más según nivel de escolaridad (porcentaje).	64
d.	Asistencia escolar por grupos de edad (porcentaje)	65
e.	Distribución de la población no económicamente activa en México (porcentaje)	66
f.	Población indígena y afrodescendiente en México (porcentaje)	67
g.	Población afiliada a servicios de salud por entidad.	70
h.	Distribución de la población afiliada a servicios de salud por institución, por estado	71
i.	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	75
1.1	Utilidad de consultar información (porcentaje)	114
1.2	Motivos para no solicitar información pública (porcentaje)	115
2.1	¿Qué tanto cree usted que conoce la Constitución? (porcentaje).	123
2.2	Respeto a la ley (porcentaje)	124
2.3	Si un grupo de taxistas opera con placas falsas, ¿qué debería hacer el gobierno, regularizar las placas o prohibirles circular? (porcentaje)	126
2.4	¿Qué tanto se obedecen las leyes, por sexo? (porcentaje).	127
2.5	¿Qué tanto se obedecen las leyes, por nivel académico? (porcentaje)	128
2.6	¿Qué tanto se obedecen las leyes, por edad? (porcentaje)	129
2.7	¿Qué tanto se respetan las leyes, por sexo? (porcentaje)	129
2.8	¿Qué tanto se respetan las leyes, por nivel académico? (porcentaje)	130
2.9	¿Qué tanto se respetan las leyes, por edad? (porcentaje)	130
2.10	¿Qué tanto está de acuerdo con que la policía hace de su colonia un lugar más seguro, por sexo? (porcentaje).	131
2.11	¿Qué tanto está de acuerdo con que la policía hace de su colonia un lugar más seguro, por nivel académico? (porcentaje)	131
2.12	Opinión acerca de la justicia en México (porcentaje)	132
2.13	¿Qué tanto vale la pena ir a los tribunales a presentar una demanda? (porcentaje)	133
2.14	Calificación de los países en el Índice Global de Impunidad (peor evaluados).	135
2.15	Calificación de los países en el Índice Global de Impunidad (mejor evaluados)	136
2.16	Motivos de las quejas presentadas ante la CNDH, 2015 (porcentaje)	141
2.17	¿Qué tanto se respetan los derechos humanos? (porcentaje)	142
4.1	Porcentaje de integrantes del actual gabinete de gobierno, por género.	171
4.2	Porcentaje de integrantes del Congreso de la Unión en el presente año, por género	172
4.3	Porcentaje de integrantes de los órganos del Poder Judicial, por género	174

4.4	Porcentaje de integrantes de los Congresos locales y gubernaturas, por género . . .	174
4.5	Porcentaje de integrantes de los ayuntamientos, por género	175
4.6	Porcentaje de puestos directivos de la administración pública, por género	175
4.7	Porcentaje de participantes en actividades de tipo no electoral, por género	176
4.8	Nivel de ingreso (en pesos por hora trabajada) por sector ocupacional, 2016	179
4.9	Composición por sexo de grupos de ocupación (porcentaje)	180
5.1	Estructura por rangos de edad y sexo de la población indígena (hogares indígenas)	187
5.2	Principales pueblos indígenas de México (porcentaje)	188
5.3	Escolaridad media de la población según tipo de hogar. Información de 2012 (promedio de años)	190
5.4	Escolaridad media de la población según tipo de hogar. Información de 2012 (promedio de años)	190
5.5	Tipo de trabajo con el que se identifica al hombre indígena (porcentaje)	199
5.6	Tipo de trabajo con el que se identifica a la mujer indígena (porcentaje)	199
5.7	¿Cuál considera que es el principal problema de los indígenas? (porcentaje)	200
5.8	¿A qué cree usted que se deba que la mayoría de los indígenas en México sean pobres? (porcentaje)	200
5.9	¿Cree usted que las costumbres de los indígenas son un obstáculo o no para el progreso de las regiones donde habitan? (porcentaje)	201
5.10	¿Usted considera o no que a los indígenas se les respetan su cultura y sus costumbres? (porcentaje)	201
5.11	¿Cuál de las siguientes opciones refleja mejor su postura? (porcentaje)	202
5.12	¿Cuál de las siguientes opciones le parece más adecuada respecto de la lengua en la que se imparte la educación a niños y niñas indígenas? (porcentaje)	202
5.13	Algunas personas señalan que los indígenas deben hablar español para tener acceso a los servicios públicos; otras personas piensan que se debe ofrecer traducción para que tengan acceso en su propia lengua. ¿Usted con cuál opción está más de acuerdo? (porcentaje)	203
5.14	Principales causas de migración interna (porcentaje)	205
5.15	Principales causas de migración internacional (porcentaje)	206
5.16	Principales inmigrantes en México por país de procedencia, 2010.	208
6.1	¿Considera correcto o incorrecto que se prohíba la entrada a un lugar público a cualquier persona sólo por su aspecto? (porcentaje)	213
6.2	¿Estaría dispuesto o no a que en su casa vivan personas de otra raza? (porcentaje)	214
6.3	¿Estaría dispuesto a que en su casa vivieran personas de otra religión? (porcentaje)	216
6.4	Número de quejas, por causa, relativo a actos de discriminación (2011-2012)	217
6.5	Discriminación por preferencia sexual, nivel económico muy bajo y bajo (porcentaje)	218
6.6	Asistencia escolar por grupo de edad (porcentaje)	220
6.7	¿Qué tanto cree que las personas que vienen de afuera provoquen divisiones? (porcentaje)	221
7.1	Confianza interpersonal (porcentaje)	225
7.2	Confianza en las instituciones (mucho/algo) (porcentaje)	226

7.3	Membresía en organizaciones sociales (porcentaje)	228
7.4	Membresía por sexo (porcentaje)	228
7.5	Relevancia, interés y cotidianidad de la política (porcentaje)	230
7.6	Valor de la participación política (porcentaje)	231
7.7	Afección política: ¿Está de acuerdo o en desacuerdo de que los políticos se preocupan mucho por lo que piensa la gente como yo? (porcentaje)	231
7.8	Tasa de participación en elecciones federales 1994-2015 (porcentaje)	233
7.9	Tasa de participación promedio en elecciones federales, estatales y locales (1994-2012) (porcentaje).	233
7.10	Participación electoral por grupo etario (elecciones federales 2009 y 2012) (porcentaje).	234
7.11	Participación electoral por sexo (2009 y 2012) (porcentaje)	235
7.12	Participación electoral por tipo de sección (2009 y 2012) (porcentaje).	235
7.13	Número de observadores electorales, acreditaciones y solicitudes: 2006-2015 (millares)	237
7.14	Actividades solidarias practicadas (porcentaje)	241
7.15	Número de OSC por entidad federativa, de 2009 a 2016.	244
9.1	Disponibilidad de tecnologías de la información y la comunicación en los hogares	258
9.2	Tipo de contenido más visto, por género, en marzo de 2016 (porcentaje)	258
9.3	Consumo de radio	259
9.4	Penetración de internet por grupo etario	260
9.5	Razones por las que no tienen internet.	260
9.6	Frecuencia de uso	261
9.7	Principales usos	261
9.8	Condición de uso por grupo etario	262
9.9	Uso por horario del día.	262
9.10	Casos de agravio a periodistas	270
9.11	Relación entre montos presupuestados y montos ejercidos de gasto en publicidad oficial	272
10.1	Acciones implementadas por los Organismos Públicos Locales Electorales en materia de educación cívica en las entidades federativas	288
10.2	Frecuencia estatal relativa a la implementación de actividades para la promoción de educación cívica.	289
10.3	Presupuesto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, periodo 2010 a 2016	291
10.4	Distribución del presupuesto asignado en 2015 a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (porcentaje)	292
10.5	Gasto ejercido por el Conapred (millones de pesos)	292
10.6	Gasto ejercido por el IFAI/INAI en la promoción del acceso a la información pública (millones de pesos).	296

TABLAS

a.	Proporción de hombres y mujeres por entidad federativa (porcentaje)	60
b.	Fecundidad y mortalidad infantil	62

c.	Estados con mayores y menores porcentajes por actividad de la PNEA (porcentaje) . . .	66
d.	Estados con población que se considera indígena por encima de la media nacional (porcentaje).	68
e.	Estados con población que se considera afrodescendiente por encima de la media nacional (porcentaje)	69
f.	Índice de Gini desglosado por estado (precios constantes de 2012)	72
g.	Índice de Gini e ingreso de los hogares por decil.	74
h.	Índice de Desarrollo Humano desglosado por estado (2012)	76
i.	IDH ajustado por la desigualdad	77
j.	Afección política por género (porcentaje)	79
k.	Satisfacción con la democracia por género (porcentaje)	79
l.	Entendimiento de democracia por género (porcentaje)	80
m.	Satisfacción con la democracia por escolaridad (porcentaje).	80
n.	Entendimiento de democracia por escolaridad (porcentaje).	81
o.	Entendimiento de democracia por población laboral y no laboral (porcentaje) . . .	82
p.	Satisfacción de la democracia por población laboral y no laboral (porcentaje) . . .	82
q.	Satisfacción con la democracia por PNEA (porcentaje)	82
r.	Entendimiento de democracia por PNEA (porcentaje)	83
s.	Satisfacción con la democracia por grupo (porcentaje)	83
t.	Entendimiento de democracia por grupo (porcentaje).	84
2.1	Variables para la definición del índice del Estado de derecho	121
2.2	Quejas recibidas por la CNDH	140
2.3	Objetivos, estrategias y líneas de acción relativas a derechos humanos incluidas en la meta nacional México en Paz, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	144
3.1	Consejos ciudadanos o consultivos	151
3.2	Funciones de la IPD según tipo	152
3.3	Programas de desarrollo social vigilados por la Contraloría Social	155
3.4	Reuniones de los Comités con los beneficiarios de los programas sociales.	156
3.5	Quejas reportadas acerca de la operación de los programas sociales.	156
3.6	Número de testigos sociales registrados y número de designaciones 2005-2010. . .	161
3.7	Distribución estatal de los observatorios ciudadanos en México 2012.	163
3.8	Retos y desafíos de los observatorios ciudadanos	164
4.1	Porcentaje de mujeres en la Cámara baja (1998-2018)	173
5.1	Entidades con porcentaje de población indígena por encima del promedio nacional	187
5.2	Factores que inciden en la deserción escolar de la población indígena, por nivel educativo	192
5.3	Disponibilidad de servicios en vivienda y bienes electrodomésticos. Comparativo entre la población nacional y la población indígena (porcentaje) . .	193
5.4	Percepciones acerca de la identidad indígena (porcentaje).	197
7.1	Confianza en la familia, las amistades, y las maestras y maestros (porcentaje). . .	227
7.2	Membresía por tipo de organizaciones (porcentaje)	229
7.3	Número de rechazos a participar después de la primera insaculación (2009-2015) . .	236
7.4	Tasas de participación en actividades políticas de tipo no electoral (porcentaje). .	238

7.5	Efectividad para influir en las decisiones de gobierno (porcentaje)	239
7.6	Grado de satisfacción con la participación en actividades políticas (<i>a posteriori</i>) (porcentaje)	240
9.1	Uso predominante por tipo de dispositivo	263
9.2	Inversión publicitaria en México	264
9.3	Índice de impunidad de crímenes contra periodistas 2015.	269
10.1	Porcentaje de estudiantes que están de acuerdo con declaraciones que reflejan valores democráticos	281
10.2	Importancia que los estudiantes asignan a comportamientos para llegar a ser un buen ciudadano adulto	282
10.3	Porcentaje de estudiantes por nivel de logro educativo y estrato escolar en Formación Cívica y Ética (porcentaje)	283
10.4	Atribución e instancia	287

ILUSTRACIONES

a.	La ENCCÍVICA 2017-2023, bajo un enfoque de política pública.	26
b.	La ENCCÍVICA: sus componentes y explicación del problema de política pública	104
c.	La ENCCÍVICA: el diseño de la política pública (<i>núcleo duro</i>).	306
d.	La ENCCÍVICA: sobre un sistema de monitoreo y evaluación de la política.	336
9.1	Mapa del mundo sobre libertad de expresión 2016	268
9.2	Mapa de países más peligrosos para el periodismo.	268

Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023

se terminó de imprimir en diciembre de 2016 en Talleres Gráficos de México,
Av. Canal del Norte núm. 80, Col. Felipe Pescador, Del. Cuauhtémoc,
Ciudad de México, C. P. 06280 México. Se utilizaron para su composición
las familias tipográficas Minion Pro y Whitney.

El papel fue couché mate de 130 gramos, con forros en cartulina sulfatada de 16 puntos.
La edición consta de 1200 ejemplares.



En un contexto donde la indiferencia y la desconfianza parecen ser los materiales con los que se construyen muros en lugar de puentes, es, sin duda, un verdadero desafío diseñar políticas públicas orientadas a fortalecer la cultura democrática y la participación ciudadana. En la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCCÍVICA) se propone que las causas de este problema, es decir, de la debilidad de nuestra cultura democrática, residen en la ausencia de la ciudadanía durante el ejercicio de la autoridad, en la fragilidad de los procesos deliberativos sustentados en el más pleno acceso a la información pública y en la carencia de medios para exigir cuentas a las autoridades.

Tras formular el problema, así como su teoría causal, en la ENCCÍVICA se definió el *núcleo duro* de la política pública a seguir sobre la base de tres ejes estratégicos: *verdad, diálogo y exigencia*. Además, el núcleo de esta estrategia nacional subraya que todas las acciones y actividades básicas que se desprendan de ella deben ser coherentes en el reconocimiento de la verdad, promover el diálogo y la deliberación entre grupos y personas, y deben generar espacios de exigencia hacia los poderes públicos, pero desde la acción de los propios ciudadanos, de sus organizaciones y sus espacios de deliberación. Y como toda política pública, su diseño e implementación debe consolidarse mediante un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación.

La ENCCÍVICA es una estrategia ambiciosa pero factible si se implementa con un verdadero compromiso democrático, con audacia y ambición, atendiendo de manera fundamental la modificación de las causas que han minado la confianza y el afecto de la ciudadanía por la democracia y sus instituciones. Conmina a las y los actores involucrados en la difícil tarea de fortalecer la cultura democrática, a lograr un objetivo primordial y apremiante: ofrecer a las futuras generaciones en México una mejor democracia, más incluyente y justa para todas y todos.

