

# **PROPUESTAS CIUDADANAS PARA EL DIÁLOGO CON CANDIDATOS A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

## **ORGANIZACIONES PARTICIPANTES:**

Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria,  
O.P.”

Alianza Cívica

Asociación Mundial de Radios Comunitarias

Católicas por el Derecho a Decidir

Centro Antonio Montesinos

Centro Nacional de Comunicación Social

Centro Universitario Cultural

Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los  
Derechos Humanos

Consortio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia

Enlace, Comunicación y Capacitación

Equipo Pueblo

INCIDE Social

Movimiento Ciudadano por la Democracia

Red Mexicana de Investigadores de la Sociedad Civil

Red por los Derechos de la Infancia en México

Sin Fronteras

## **CONTENIDO**

<b>I. ¿QUIENES SOMOS LAS ORGANIZACIONES CIVILES?.....</b>	<b>3</b>
<b>II. DIEZ PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL: HACIA UNA JUSTICIA DEMOCRÁTICA Y EFICIENTE .....</b>	<b>6</b>
<b>III. LOS DELITOS DEL PASADO, EL ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA VERDAD: UNA CUENTA PENDIENTE DEL ESTADO MEXICANO .....</b>	<b>13</b>
<b>IV. BALANCE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO .....</b>	<b>16</b>
<b>V. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL .....</b>	<b>25</b>
<b>VI. PARIDAD DE GÉNERO Y DERECHOS DE LAS MUJERES PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO NACIONAL .....</b>	<b>28</b>
<b>VII. PENDIENTES Y PROPUESTAS EN MATERIA MIGRATORIA .....</b>	<b>33</b>
<b>VIII. AGENDA PENDIENTE EN LIBERTAD DE EXPRESION EN MÉXICO....</b>	<b>36</b>
<b>IX. PROPUESTAS EN MATERIA DE MEDIOS COMUNITARIOS .....</b>	<b>40</b>
<b>X. HACIA UN ESTADO BASADO EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA.....</b>	<b>44</b>
<b>XI. PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ..</b>	<b>49</b>
<b>XII. PROPUESTAS EN MATERIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS..</b>	<b>53</b>
<b>XIII. PROPUESTAS DE FOMENTO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES .....</b>	<b>54</b>

## **I. ¿QUIENES SOMOS LAS ORGANIZACIONES CIVILES?**

Hablamos desde las organizaciones civiles (OC's en adelante), como parte de la sociedad civil de la que formamos parte, pero que integra otras múltiples formas de organización de la sociedad (comunitarias, sociales, culturales, etc.). Nuestro propósito específico es la reivindicación de la integralidad de los derechos de la persona humana, por ello desde el ámbito privado nos ocupamos de los asuntos públicos.

En nuestras actividades, congruentes con la reivindicación de la integralidad de los derechos humanos nos ocupamos de múltiples tareas a partir de pequeños grupos, ya sea territoriales, temáticos o sectoriales. En esa variedad y multiplicidad estriba nuestra universalidad y fortaleza. Nuestro aporte a la vida pública no lo hacemos a través de la representación sino de la articulación de múltiples actores sociales y de la creación de consensos en la sociedad, así como de respuesta efectiva a sus necesidades más sentidas.

Somos ciudadanos/as organizados/as con una sola convicción: la democracia radical a la que aspiramos y por la que luchamos, la cual estriba en una participación siempre creciente y de alta calidad de los ciudadanos/as en todos y cada uno de los ámbitos de lo social – no solo en la esfera de la política –, y en todas las dimensiones de la vida humana. La democracia como una forma de vida. Somos ciudadanos/as organizados/as bajo una sola convicción; en nuestra pluralidad está la riqueza, y en la capacidad de generar empatías y consensos con los otros, la principal cualidad de la cultura humana.

Nuestras pretensiones se dirigen fundamentalmente a lo social, y por tener como referentes a los derechos humanos integrales, alcanzan múltiples dimensiones en lo político: nos interesa la cura de los niños/as con cáncer o con parálisis cerebral, al igual que conseguir la luz en nuestro barrio o mejores condiciones para la producción en nuestros ejidos, la mejor circulación por nuestras calles y la seguridad en las escuelas de nuestros hijos, los tratados comerciales y las políticas migratorias que tocan directamente a nuestras familias, el poder adquisitivo del salario, los derechos de los trabajadores del campo, de la ciudad, del conocimiento, de los diferentes étnica, cultural y sexualmente, pero todo ello en función de la construcción y realización de los derechos humanos integrales. Aspiramos a realizarlos a partir de demandas específicas y concretas, que nos remiten a escenarios y realidades tangibles. En la satisfacción de esas demandas específicas no pretendemos sustituir al gobierno en el cumplimiento de sus responsabilidades, por lo contrario, queremos construir capacidades en los distintos sujetos sociales para que ellos mismos hagan exigibles sus derechos, queremos demostrar cómo es posible que las instituciones públicas hagan justiciables esos derechos. Por ello, en esa complejidad y diversidad está la posibilidad de la universalidad y lo colectivo de nuestra práctica política. De hacer política desde lo social, como organizaciones ciudadanas responsables y corresponsables.

No somos solo reivindicativas o aptas para la movilización social o la protesta, cada vez somos mas propositivas y con capacidad de plantear alternativas.

Podemos ser prudentes y negociadoras, cuando el caso lo amerita; pero hemos aprendido a ser intransigentes y exigentes cuando de hacer valer nuestros derechos y los de la sociedad se trata.

Por ello, nos interesa tanto participar en las toma de decisiones en todos aquellos asuntos que nos conciernen mas allá de procesos electorales y la necesaria rotación de nuestras autoridades.

Nuestro nicho de participación política esta en la construcción de lo publico y en la acción solidaria cada vez que se necesita, cerca o lejos de nuestro hogar.

Hemos ido aprendiendo que lo más importante esta en la definición y ejecución democrática de la política que implementan las autoridades en curso, no solo la votación (que no deja de ser importante) el día de la elección de esas autoridades. Más importante es el mandato y el cumplimiento que hace de él el mandatario, que quien se ostenta con el cargo.

No pretendemos ser competencia de los partidos, pero tampoco somos botón político. Luchamos contra la lógica corporativa - no contra los partidos -, pero sí contra quien intente reproducirla, sea del color que sea. Es por ello que las OC's no trabajamos en función de obtener cargos de elección ni suscribimos pactos con ningún candidato: nos interesa la elección transparente y con reglas equitativas; no nos interesan los puestos, sino la calidad de quien ocupe esos espacios y la capacidad de mandar obedeciendo de esos funcionarios. Creemos en el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, y en la revocación de mandato.

Consideramos que hoy nuestro aporte fundamental a la democracia está en la promoción de su dimensión participativa, lo cual implica ciertamente el ejercicio del sufragio pero que no se reduce a él, sino que tiene que ver con la participación en las distintas fases de las políticas públicas. Consideramos que una verdadera vocación por la democracia participativa se construye desde la misma interlocución que los aspirantes a los cargos públicos establezcan con las diversas formas de articulación de la sociedad civil.

Los censos y registros difieren en el número de las que existimos en el país: se habla de 3 mil a 7 mil organizaciones legalmente registradas; somos muchas si nos confrontamos con esa historia de corporativismo y antidemocracia que vivimos tantos años; somos pocas si nos confrontamos con el futuro que deseamos, con la cantidad de ciudadanos participando activamente para poder gozar de una democracia radical como a la que aspiramos; pero seamos las que seamos, luchamos porque sea política pública – independientemente del color del gobierno en turno - la promoción del asociacionismo y el fomento de nuestras actividades.

Reivindicamos nuestro derecho a la interlocución con todas aquellas autoridades – o personas que aspiran a serlo – con la única finalidad de plantearles nuestras preocupaciones y propuestas, siempre desde una actitud de respeto a nuestra autonomía y a la dignidad de nuestro interlocutor.

Queremos compromisos medibles que nos exijan corresponsabilidad mutua, no pedimos concesiones ni gratuidad en los hechos. Queremos instituciones y leyes para todas y todos los mexicanos, no sólo para nosotros, queremos la vigencia de la integralidad de los derechos para todas las personas. Estamos dispuestos a comprometernos en reciprocidad y transparencia, en efectividad y buena voluntad.

## **II. DIEZ PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL: HACIA UNA JUSTICIA DEMOCRÁTICA Y EFICIENTE<sup>1</sup>**

Este documento representa una contribución a la construcción del Estado de derecho en nuestro país basado en la plena eficacia del sistema y funcionamiento de las instituciones que tutelan los derechos humanos, y se nutre del resultado de muchos años de experiencia en defensa de los derechos humanos basada en la aplicación e implementación de los estándares internacionales en materia de debido proceso y garantías judiciales, pero también en consideraciones de política pública y en el mejor análisis empírico disponible en México.

La transición democrática mexicana enfrenta el reto impostergable de democratizar el sistema de justicia. De modo urgente, la justicia penal debe garantizar la eficiencia de las funciones de seguridad pública, administración y procuración de justicia, mientras que resguarda el estado de derecho—que además de incluir un criterio de legalidad, incluye el respeto de los derechos de los ciudadanos: víctimas e imputados. Hoy nos encontramos en un contexto excepcional de una manifestación política inequívoca sobre la necesidad de transformar nuestro sistema de justicia penal y seguridad ciudadana. Este contexto motiva y facilita en buena medida una perspectiva de cambio estructural.

La situación actual del sistema de justicia penal genera sistemáticas violaciones a los estándares internacionales de debido proceso, como lo confirman numerosos estudios académicos, recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos y de organizaciones no gubernamentales. Este pobre desempeño en el resguardo de los derechos humanos de imputados y víctimas se acompaña de graves índices de inseguridad ciudadana e impunidad.

La experiencia y el trabajo compartido de distintas organizaciones de defensa de los derechos humanos, arroja diversas recomendaciones de política pública

---

<sup>1</sup> Estas propuestas fueron realizadas por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y se han fortalecido gracias a los insumos aportados en diferentes oportunidades y en diferentes grados de intensidad por las siguientes organizaciones civiles: Amnistía Internacional, Sección México, Asesoría Jurídica Popular (Oaxaca), Asociación de Cristianos para la abolición de la Tortura-México, CASA Centro de Asesoría y Promoción Juvenil (Chihuahua), Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas (Oaxaca), Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos y Laborales de Tehuacan (Puebla), Cactus (Oaxaca), COSYDHAC (Chihuahua). Democracia, Seguridad y Derecho Humanos, Fundar, Justicia para Nuestras Hijas (Chihuahua) y Sin Fronteras. Estamos aún en un proceso de distribución del documento para saber si dichas organizaciones secundarán esta redacción.

Agradecemos el apoyo de diversas personas e instituciones que han apoyado estos esfuerzos: Ana Laura Magaloni, Robert Varenik y Roberto Hernández del Departamento de Estudios Jurídicos Centro de Investigación y Docencia Económicas, a Juan Enrique Vargas del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (Chile), Raymundo Gil del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (DF), a Jan Perlin y Joahana del Río de ProDerecho-Programa para el fortalecimiento del estado de derecho en México, a Ina Zoon del Programa Iniciativa Pro-Justicia México, a Alberto Bovino del Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina), a Alejandro Anaya del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana (DF), a Juan Carlos Gutiérrez del Programa de Cooperación de la Unión Europea con México y a Carlos Nataren del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

en materia de justicia penal, de las que destacamos las siguientes: **1.** Una política criminal integral, **2.** Jueces con poder real, **3.** Uso racional de la prisión preventiva, **4.** La presunción de inocencia como guía de todas las decisiones en el proceso penal, **5.** Nuevas prácticas, **6.** Paridad de recursos y condiciones entre defensa y ministerio público, **7.** La defensa pública: motor de un nuevo sistema, **8.** Información pública para el fortalecimiento institucional, **9.** La voz de las víctimas y; **10.** Proceso interinstitucional y multisectorial de cambio.

Aunque el ejecutivo federal no puede invadir la independencia de los otros poderes del Estado y de los particulares, si puede asumir una función de coordinación y liderazgo, mediante una oficina del ejecutivo que tenga la responsabilidad de coordinarse con los actores fuera de su competencia legal.

*Primero: una política criminal integral*

Es imperativo que como nación *explicitemos y hagamos pública la política criminal* que será puesta en operación a través de nuestras leyes y nuestras instituciones, y la información en que se basa. Debe existir congruencia entre los valores que protege la justicia penal y la reacción del Estado a su vulneración. La sociedad no respalda un sistema de justicia que asigna castigos excesivos o insignificantes, que no retribuyen a las víctimas, que generan costos excesivos para la justicia y que generan más violencia de la que alivian.

Debe democratizarse la justicia penal de modo que se asegure el igual acceso a la justicia de todos los implicados: víctimas e imputados. Deben eliminarse las atribuciones injustificadas del fiscal, empoderar a la víctima y permitir efectivamente la paridad de recursos y condiciones al imputado para su defensa.

*Segundo: jueces con poder real*

Las decisiones para la resolución de los conflictos que conciernen a la justicia penal deben siempre contar con el **escrutinio judicial adecuado** en un debate contradictorio, donde el fiscal y la defensa tengan igualdad de condiciones.

Mínimos para el fortalecimiento de la figura del juez como institución pilar:

- Disponer para las partes, recursos que subsanen las irregularidades dentro del proceso pero sin que el recurso sirva para ejercer un control vertical de la judicatura.
- Decidir únicamente mediante la valoración imparcial de un juez, escuchando a la víctima, al imputado y al fiscal, sobre las medidas de coerción o cautelares para el imputado y sobre el sobreseimiento o suspensión de la acción penal. Decisiones como la detención y la libertad provisional deben ser de competencia del juez y las facultades del fiscal deben interpretarse de modo restrictivo.
- Las hipótesis de flagrancia equiparada y urgencia para permitir la detención sin orden ni escrutinio judicial, deben desaparecer de la legislación.
- Las sanciones procesales derivadas de actos ilícitos para la obtención de pruebas, deben encontrar un recurso adecuado dentro del propio proceso penal: la tortura, las declaraciones bajo coerción, los cateos sin

autorización, deben generar una sanción procesal que alivie a la víctima de manera adecuada y efectiva y que cumpla su función como desincentivo – además de las medidas disciplinarias pertinentes.

### *Tercero: uso racional de la prisión preventiva*

El sistema penal no debe practicar más la prisión preventiva como sanción anticipada ni como medida para garantizar la reparación del daño. Los recursos hasta ahora empleados para mantener al 50 % de la población carcelaria antes de que haya una sentencia, deben ser aplicados a las alternativas: la libertad bajo caución, cuya efectividad depende del fortalecimiento de sistemas administrativos que posibiliten la ubicación del imputado y aseguren su presencia en el juicio.

Una de las facetas del problema es la excesiva población carcelaria. Entre las principales y urgentes medidas para reducir este fenómeno, está la de eliminar el sistema del catálogo de delitos graves: las decisiones sobre la prisión preventiva y la libertad caucional corresponden naturalmente al poder judicial, no a las legislaturas.

### *Cuarto: la presunción de inocencia como guía de todas las decisiones en el proceso penal*

Acoger a la presunción de inocencia como principio ordenador del proceso implica introducir tres elementos indispensables al marco normativo de las medidas cautelares:

1. Se debe obligar al ministerio público a probar la necesidad de una medida cautelar acreditando un riesgo razonablemente probable de daño a la integridad del proceso. La restricción de la libertad debe ser la última opción. Deben limitarse las medidas cautelares para asegurar la presencia del imputado en el proceso y para evitar la obstaculización de éste. Las medidas de coerción no deben buscar el resarcimiento o evitar la reincidencia como únicos criterios.
2. Las medidas restrictivas de la libertad del imputado deben ser excepcionales, proporcionales al peligro que previenen y la pena que pudiera llegar a imponerse, por tanto, deben reducirse los supuestos constitucionales de la prisión preventiva y regular taxativamente los casos de excepción a la libertad del imputado<sup>2</sup>.
3. Debe adoptarse un catálogo amplio de opciones de medidas cautelares. Existe una gran diversidad de medidas de coerción diversas de la detención o prisión preventiva, o cauciones. (Obligación de no desplazarse de una localidad, de no concurrir a determinadas reuniones, de no comunicarse con cierta persona, suspensión de un cargo, someterse al cuidado de alguna persona, presentarse periódicamente al juez, etc.)

### *Quinto: nuevas prácticas*

---

<sup>2</sup> Conforme a las directrices establecidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: [...] deben estar **autorizadas en ley**, deben ser **excepcionales** y sólo deben ser **impuestas mediante resolución judicial** por el **tiempo absolutamente indispensable**. [...]

Encontramos 9 medidas mínimas para transformar la práctica en materia de medidas cautelares:

✓ Acciones del *Poder Ejecutivo Federal*:

1. La Procuraduría debe elaborar criterios institucionales para solicitar la prisión preventiva o no, del imputado. Estos criterios deberían ser formulados con la retroalimentación de su aplicación en casos concretos.
2. El Ejecutivo Federal debe otorgar facultades y presupuesto a una institución de servicios para imputados en libertad que pueda vigilar el cumplimiento de las obligaciones procesales impuestas.
3. El Ejecutivo Federal debe auspiciar campañas de difusión masiva para fomentar la cultura de la legalidad, la presunción de inocencia y el respeto por los procesos judiciales.

✓ Obligaciones del Poder Judicial que el *Ejecutivo Federal* puede proponer:

4. Las sentencias y decisiones sobre medidas cautelares deben rendirse públicamente (protegiendo, en su caso, la intimidad y honra de los implicados)
5. El tribunal debe atender primero los casos de quienes se encuentran en prisión.
6. Desechar casos que han tomado demasiado tiempo en la fase de instrucción, con atención especial a aquéllos donde el imputado se encuentre privado de la libertad.
7. El tribunal debe contar con información propia para contactar al imputado en libertad, y dejar de depender de la información que éste da a su acusador cuando es detenido.

✓ Acciones conjuntas del *gobierno y la sociedad civil*:

8. En conjunto, se debe monitorear el flujo de casos donde el imputado está en prisión. Las instituciones del sistema de justicia deben vigilar los límites de tiempo de los procesos penales.
9. Debe permitirse la participación de miembros de la comunidad en la determinación de la fianza para que sean escuchadas sus preocupaciones.

*Sexto: paridad de recursos y condiciones entre defensa y ministerio público*

Identificamos mínimos del marco normativo en materia del derecho a la defensa técnica:

1. Debe comprometerse definitivamente la igualdad de las partes eliminando los resquicios de autoridad del fiscal en las medidas de coerción, en la toma de declaraciones, en las decisiones sobre la acción penal.
2. Se debe establecer explícitamente como fuentes de derecho en el proceso penal los tratados internacionales, declaraciones de derechos humanos y su interpretación.
3. La ley debe conceder valor probatorio sólo a las pruebas presentadas frente al juez (limitar el principio de inmediatez y sustituirlo por la intermediación)
4. Deben homologarse los códigos procesales en el país para que la confesión sólo se admita frente al juez y en presencia de abogado.

5. Garantizar la asignación de un defensor de oficio al inculcado desde el momento de su detención o desde antes que se rinda declaración ya ante el fiscal, ya ante el juez, garantizando que su nombramiento será obligatorio en tiempo adecuado.
6. Deben adoptarse estándares legislativos de desempeño debido para la defensa, así como un código de ética único.
7. Debe reconocerse en la Constitución y la legislación secundaria el derecho efectivo y significativo a la defensa técnica desde el primer momento del proceso penal, ante ministerio público y la policía

*Séptimo: la defensa pública: motor de un nuevo sistema*

Se debe abandonar el esquema donde la defensa pública es una institución anulada del modo más fundamental frente a las facultades legales y recursos del fiscal. Debe buscarse resaltar el papel que la defensa adecuada puede jugar en reducir los índices de reincidencia al contar con mecanismos que le proporcionen al imputado una atención integral, atendiendo su problemática extra jurídica en el transcurso de la resolución de su caso. Psicólogos, trabajadores sociales, podrían desempeñar un papel importante. Políticamente, una defensa adecuada es una condición para la legitimidad de los procesos y del ejercicio de la autoridad.

Mínimos para el fortalecimiento de la Defensa Pública:

1. Debe adoptarse la colegiación obligatoria para abogados, buscando simultáneamente, alternativas para la defensa en regiones apartadas de los centros urbanos.
2. Dotar a la Defensa pública de autonomía respecto de los poderes ejecutivo y judicial.
3. La defensa penal debe ser continuada por la misma persona desde la fase de investigación policial hasta la sentencia.
4. Deben necesariamente aumentarse los recursos humanos y materiales de la defensa pública.
5. Añadir en la defensa penal pública un departamento encargado de atender a miembros de comunidades indígenas. Para satisfacer la necesidad evidente de profesionales que puedan dar servicios a miembros de comunidades indígenas, podría darse apoyo a iniciativas de formación de defensores comunitarios para regiones no urbanas y a indígenas estudiantes de derecho.
6. Es necesario elaborar un esquema de trabajo que permita decidir cómo combinar un sistema público de defensa, como el actual, con la concurrencia de los abogados privados.
7. El servicio de defensa pública debe ser mixto, financiado por el estado con la concurrencia de abogados de oficio, abogados asignados (pagados por el estado) y abogados libres (pagados por el cliente).
8. Deben crearse servicios *pro bono* para que abogados y bufetes presten servicios gratuitos pero reconocidos financieramente por el gobierno según tasas profesionales previamente establecidas.
9. Debe promoverse la creación de despachos populares dependientes de universidades.

#### *Octavo: información pública para el fortalecimiento institucional*

1. Desarrollar estándares de desempeño que contemplen factores como las cargas de trabajo con base en el tipo, duración, complejidad y número de indiciados del caso, y la evaluación de la calidad de los servicios según el cliente.
2. Monitorear el cumplimiento de dichos estándares en la defensa pública y cuando sea el momento, en la actuación de abogados libres
3. Evaluar sistemas de operación, incluyendo la asignación clara y transparente de los casos entre los defensores. El servicio de defensa pública debe tener cuerpos responsables de administración, gestión, fijación de estándares y evaluación, relación con la prensa y los clientes, licitaciones.
4. Medir la capacidad de respuesta, i.e., el tiempo que pasa antes que el indiciado reciba apoyo profesional
5. Prever la disponibilidad de servicios de apoyo, como peritos, investigadores privados.
6. Determinar la proporción en que se necesita la concurrencia del sector privado.
7. Diseñar mecanismos para fijar tasas de honorarios profesionales.

#### *Noveno: la voz de las víctimas*

Debe replantearse la función del Ministerio Público frente a las víctimas del delito. La pregunta no es ¿si las víctimas deben tener alguna participación en el proceso? Eso está superado. La pregunta es ¿hasta qué punto debe el Ministerio Público absorber el papel procesal de la víctima? Un verdadero sistema acusatorio debe reconocer la presencia de la víctima frente al juez sin dejar a ella la carga de la prueba.

1. Debe adoptarse la posibilidad de que la víctima se constituya como querellante adhesivo en los delitos perseguidos de oficio por el Ministerio Público.
2. Debe permitirse a la víctima perseguir por cuenta propia los delitos que afectan esencialmente el interés privado como las injurias.
3. Debe permitirse a la víctima iniciar la acción penal de manera subsidiaria en los delitos perseguidos de oficio, cuando el Ministerio Público decida no ejercer la acción penal.
4. Debe permitirse a la víctima ejercitar la acción civil resarcitoria para la reparación del daño causado, ya por la vía penal, ya por la vía civil, delegando la facultad en el Ministerio Público o presentándose directamente en el juicio.
5. Debe permitirse a los titulares de derechos colectivos o difusos recibir la reparación del daño a través de la acción resarcitoria ejercida por el Ministerio Público.

#### *Décimo: proceso interinstitucional y multisectorial de cambio*

La reforma hacia una justicia digna de un régimen democrático debe hacerse por un proceso igualmente democrático. Ninguna de estas políticas podrá culminar con éxito sin la participación de diversos actores.

Los procesos interinstitucionales deben acogerse como método de formulación de políticas públicas en materia de justicia. La identificación de problemas, la recopilación de la información necesaria, el diseño y evaluación de alternativas, la implementación de soluciones y la evaluación de su impacto, sólo pueden hacerse con éxito de manera transversal entre las diversas instituciones vinculadas con el sistema de justicia.

Debe impulsarse la reforma de la justicia aprovechando los insumos de la sociedad civil y favoreciendo la consulta de organizaciones civiles de derechos humanos, de empresarios, grupos de víctimas y académicos.

### III. LOS DELITOS DEL PASADO, EL ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA VERDAD: UNA CUENTA PENDIENTE DEL ESTADO MEXICANO

#### *Introducción.*

A casi cuatro años del funcionamiento de la FEMOSPP<sup>3</sup>; cuya creación obedece a promesas electorales en campaña presidencial y a la denuncia pública realizada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a más de 500 víctimas de abuso oficial por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, lo único que se ha verificado es el escepticismo que se tenía desde su origen.

Primero, por ser resultado de un decreto del Ejecutivo y no de una consulta a los familiares y organizaciones sociales; posteriormente el nombramiento del Fiscal Especial, quien cuenta con una reconocida trayectoria en el ámbito académico, pero no así en el ámbito social o de derechos humanos; por lo poco acotado de su mandato a la etapa histórica que debe investigar; por la falta de capacitación especializada que requiere su personal para realizar investigaciones que implican esclarecer violaciones del pasado; sin atribuciones encaminadas a desentrañar los hechos ocurridos; con carencias de carácter administrativo, como insuficientes recursos materiales y humanos; con mecanismos de atención a las víctimas poco viables; así como la prevalencia de la jurisdicción militar para investigar aquellos crímenes de lesa humanidad en los que intervinieron elementos castrenses.

Los resultados de las investigaciones obtenidos a la fecha, no han dado respuesta sobre el esclarecimiento de las detenciones arbitrarias, torturas y ejecuciones de personas identificadas como opositoras al régimen oficial de la época, la localización de los detenidos-desaparecidos, la identificación y sanción de los responsables, la reparación de los daños ocasionados por la sistemática represión del Estado y las medidas de no repetición<sup>4</sup>, por lo que se pone de manifiesto la necesidad de establecer otros mecanismos que satisfagan plenamente la posibilidad de justicia integral para las víctimas sobrevivientes, así como el derecho que tiene toda la sociedad a conocer la verdad.

En la FEMOSPP, continúa ausente la acción investigadora y de recopilación de pruebas, pues ha dejado, en la mayoría de los casos, la carga de la prueba en manos de los familiares y sus representantes legales. Hasta el momento, ningún responsable ha sido sancionado; ya que no resulta suficiente el presentar un informe cuantitativo de las investigaciones y peritajes realizados,<sup>5</sup> ni las tres consignaciones de presuntos responsables como Miguel Nazar Haro, Luis De la Barrera Moreno y Juventino Romero Cisneros quienes se han sustraído de la acción de la justicia o enfrentan su proceso penal desde su casa, como el primero, así como la acusación penal contra el ex presidente

---

<sup>3</sup> *Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado*

<sup>4</sup> Del año 2000 al 2004 se reportaron 15 casos de desapariciones forzadas. Herrera Beltrán, Claudia. Periódico La Jornada: "Familiares de desaparecidos hacen balance negativo de la Femospa a tres años de creada." Viernes 31 de diciembre de 2004.

<sup>5</sup> Castillo García, Gustavo. Detalla la fiscalía especial los que considera "resultados principales". Periódico La Jornada, viernes 31 de diciembre de 2004.

Luis Echeverría quien con apoyo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también se ha librado de la rendición de cuentas.

Otro obstáculo que se ha denunciado reiteradamente es la subordinación del sistema de procuración de justicia civil al sistema castrense. De continuar con investigaciones dependientes y parciales respecto a los miembros del Ejército Mexicano que participaron en estos delitos de lesa humanidad, y la evidente falta de mecanismos transparentes que permitan a los familiares de las víctimas dar seguimiento puntual a la Fiscalía, será difícil que esta instancia haga justicia a las víctimas de la represión oficial.

Existe el riesgo inminente de que el actual gobierno se convierta en cómplice de gobiernos del pasado, ya que entendemos no es cuestión de determinada administración pública o determinado sexenio, sino es una responsabilidad heredada al gobierno actual por los crímenes de Estado cometidos anteriormente, persistiendo como materia pendiente la deuda que tiene el gobierno mexicano ante la sociedad de combatir la impunidad en que se encuentran los responsables.

A pesar de los acuerdos internacionales en los que México se ha comprometido a investigar y enjuiciar los crímenes de lesa humanidad, luego de más de tres décadas de ocurridos dichos delitos, afirmamos que no lo ha hecho. Delitos como la desaparición forzada, la tortura, y el genocidio, carecen de un marco normativo interno que permita el cumplimiento de los más altos estándares internacionales de protección en la materia, por lo que el Estado mexicano continúa incumpliendo además, su compromiso frente a la comunidad internacional.

Se debe dar curso legal a la voz de las víctimas y sus familiares en sus legítimas demandas, no deseamos contribuir al mutismo con el que el Estado mexicano en su conjunto, ha pretendido disimular los aberrantes hechos perpetrados por agentes del Estado contra cientos de ciudadanos mexicanos. Buscamos colaborar en la construcción de la memoria colectiva: ni perdón a los responsables, ni olvido a las víctimas en la histórica violencia política de este país.

### *Conclusiones*

1. El Estado mexicano cuenta con una larga lista de preguntas sin responder respecto de los delitos cometidos en las décadas que cubren el período llamado *guerra sucia*, en la cual se evidencia claramente el uso de la represión, como método de control político a los movimientos sociales de los 60's, 70's y 80's. Un sin número de violaciones de los derechos humanos, entre las que destacan la privación arbitraria de la libertad, acompañada generalmente del uso de la tortura y en muchos casos de la desaparición forzada, constituyeron un patrón de violaciones que fueron registradas por los familiares de las víctimas y posteriormente por organizaciones no gubernamentales, así reconocido por el Estado mexicano ante la propia Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la audiencia sobre admisibilidad del caso *Rosendo Radilla Pacheco* durante el pasado 121º periodo de sesiones.

2. Tanto el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial han contribuido a fomentar la legalización de los actos del Ejército, ejemplo de ello, es la reserva interpretativa que impuso el Senado de la República, a petición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al artículo 9 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada, con la cual se evita que militares sean investigados y juzgados por los órganos civiles.

3. La desaparición forzada sigue siendo un problema actual en nuestro país y las respuestas del Estado mexicano siguen siendo insuficientes.<sup>6</sup> Ya que al señalar la Ley de Amparo requerimientos imposibles de cumplir ante una desaparición forzada, el recurso de amparo no es ni adecuado ni efectivo, de conformidad con los criterios de la Corte, pues no cumple con el objetivo primordial: determinar el paradero de la víctima. La existencia de vacíos legislativos en las normas mexicanas al respecto, y las iniciativas de ley que se encuentran en discusión en estos momentos, al no contemplar los estándares internacionales adecuados, facilitan que la práctica de la desaparición forzada aún se cometa en México.

4. El Estado mexicano ha incumplido con su obligación de adecuar su legislación interna a los instrumentos interamericanos de protección de los derechos humanos, de conformidad con el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

5. El posicionamiento de la SCJN respecto a crear condiciones que permitan dejar impunes delitos de lesa humanidad, plantea serios cuestionamientos sobre el real compromiso del Estado Mexicano, a través de sus tres poderes, para esclarecer los hechos del pasado y castigar a los responsables. Es evidente que más allá de los argumentos jurídicos a nivel nacional e internacional para sancionar a los responsables, existen decisiones políticas subyacentes que han impedido el procesamiento judicial a los perpetradores de crímenes tan graves, como lo es el genocidio.

En ese sentido, al Poder Ejecutivo Federal, a través de la Fiscalía Especial para Movimientos Políticos del Pasado, corresponde la implementación de mecanismos suficientes que permitan llevar a cabo una investigación eficaz y en consecuencia, la consignación ante autoridades judiciales de los responsables de la comisión de los delitos cometidos en el pasado. Así como el fortalecimiento del Comité Ciudadano lo cual implicara también el fortalecimiento de la FEMOSPP en beneficio de víctimas de delitos del pasado así como de sus familiares.

El Poder Ejecutivo deberá mantener, perfeccionar y crear espacios plurales de diálogo con la sociedad civil para encontrar conjuntamente opciones viables para la prevención, investigación, sanción y reparación del daño para las víctimas o sus familiares, dentro de su obligación de generar la verdad, reconstruir la memoria histórica nacional, dar justicia integral y con ello, recobrar la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno y fortalecer el Estado de Derecho en México.

---

<sup>6</sup> Human Rights Watch y Amnistía Internacional en sus informes : “ México, la desaparición: un delito permanente” y “ Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México”, respectivamente, dan cuenta del número de casos de desaparición forzada a partir de los años 90's y su relación con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

## IV. BALANCE DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

### *I. Derechos económicos, sociales y culturales y política social*

“La fuente de todos los derechos humanos es la dignidad humana. La democracia, la justicia, la paz, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.” (Declaración de Quito, párrafo 13) Bajo esta premisa descansa el origen de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El Estado, principalmente el gobierno, está obligado a respetar, promover y proteger estos derechos, frente a sus pueblos y la comunidad internacional, debe adoptar medidas efectivas para prevenir y sancionar las violaciones a los derechos humanos en cualquier parte.

El mismo Pacto, señala en toda la parte II del artículo 2 al 5 las obligaciones jurídicas que el Estado asume en cuanto firma tal tratado internacional, “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966)

El Estado debe fijar prioridades en la utilización de los recursos públicos, identificando a los futuros beneficiados a fin de efectuar un eficaz aprovechamiento de la totalidad de los recursos con los que cuenta. En este sentido esta prohibida la implementación de políticas regresivas, entendiéndose por tales aquellas que tengan por objeto o como efecto la disminución del estado de goce de los DESC. Por el contrario, al Estado se le adjudica la obligación de progresividad, aquella que implica que los mismos fijen de manera inmediata, estrategias y metas para lograr la vigencia plena de estos derechos, con un sistema verificable de indicadores que permitan una supervisión desde los sectores sociales (Declaración de Quito, 2005: párrafo 18).

Desde hace unos 25 años es clara la tendencia mundial a limitar la función del Estado, confiando en el mercado para solucionar los problemas del bienestar de toda la población, sin embargo este responde a condiciones generadas por instituciones y mercados financieros internacionales y nacionales cuyo objetivo principal es atraer inversiones provenientes de empresas multinacionales que disponen de más riqueza y poder que muchos Estados. Ahora ya no se da por sentado que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales depende en gran medida de su principal responsable “la acción del Estado”. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos es claro al respecto de las obligaciones ineludibles de los Estados de respeto, protección, y realización de los derechos. Lo que debemos subrayar es que en el contexto de la globalización económica cobra mayor relevancia la obligación del Estado de proteger los derechos humanos frente a la acción de actores no estatales, como las empresas (nacionales y transnacionales).

## *II. El Banco Mundial y la política social*

Según el Banco Mundial el desarrollo social puede referirse a la asistencia y calidad de vida de los individuos o cambios en la sociedad, en sus normas e instituciones, lo cual procura un desarrollo más equitativo, inclusivo para todos los miembros de la sociedad (Davis, 2004: 2).

La información disponible sobre el Banco Mundial (BM) indica que utiliza sus recursos financieros y humanos, “[...] para guiar a cada país en desarrollo hacia una vía de crecimiento estable, sostenible y equitativo [...] Su objetivo principal es ayudar a la población más desfavorecida y los países más pobres”; el Banco subraya la necesidad de:

- Invertir en capital humano, especialmente por medio de servicios básicos de salud y educación.
- Prestar particular atención al desarrollo social, la inclusión, la buena gestión de los asuntos públicos y el fortalecimiento de las instituciones, elementos esenciales para la reducción de la pobreza.
- Afianzar la capacidad de los gobiernos para prestar servicios de buena calidad, en forma eficiente y transparente.
- Proteger el medio ambiente.
- Prestar apoyo al sector privado y alentar su desarrollo.
- Promover reformas orientadas a la creación de un entorno macroeconómico estable, favorable a las inversiones y la planificación a largo plazo. (Banco Mundial, 2005 en página web)

A partir de los planteamientos del BM pueden ubicarse dos orientaciones básicas sobre la forma como se define la pobreza y la alternativa que se propone para su resolución. Desde una perspectiva liberal, la pobreza se define como la falta de “acceso a libertades fundamentales de acción y decisión que los más acomodados dan por descontadas”. (Sen Amartya, 1999 citado en el Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001) Frente a una problemática definida de esta forma, la alternativa que se propone es, el “desarrollo del capital humano”, que se centra en que los individuos desarrollen por sí mismos las capacidades necesarias que les permitan superar su condición de pobreza, para lo cual se desarrollan distintas estrategias que tienen como fin brindar oportunidades, potenciar capacidades y seguridad. (Informe sobre Desarrollo Mundial 2000/2001)

Estas orientaciones encuentran sus áreas estratégicas en cuestiones públicas relacionadas con las políticas sociales, entre las que se distinguen la educación y la salud, en los cuales se propone una creciente participación de capitales privados.

En lo que a educación se refiere, la Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos (EAP) del 23 de abril de 2002, señala:

“El sistema educativo de México requiere mejorar su calidad, acceso universal a la educación, sensibilidad a la demanda del mercado, y llevar a cabo una mejor rendición de cuentas a nivel local. La estrategia del BM para el sector educativo y una parte importante de su Estrategia de Asistencia a País, se enfocará a la atención de esas necesidades, la riqueza del actual diálogo sectorial y la cartera de proyectos proporcionan una plataforma excelente para poder actuar... Por el lado de la oferta, los esfuerzos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial o BIRF) serán complementados por el apoyo de la Corporación Financiera Internacional (CFI) a los proveedores privados de la educación, un área de creciente actividad para la Corporación (CFI) en México”. (EAP, 2002: 36)

Actualmente, ya es posible observar algunas de las repercusiones de este tipo de lineamientos que vienen a reforzar la tendencia a la mercantilización establecida plenamente a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), como son, el estancamiento del gasto público en educación, el aumento de instituciones privadas de educación superior y el engrosamiento de su matrícula, situación que contrasta con el creciente porcentaje de mexicanos en situaciones de pobreza. (Abortes, 2004, 23-33) En este marco, programas tales como el de “Escuelas de Calidad” que incluyen una asignación selectiva y de competencia de los recursos públicos, así como las múltiples iniciativas para analizar la calidad de la educación en México, debieran ser evaluados en su posibilidad de ser antesala de su privatización.

De igual forma, en el área de los servicios de salud se proponen y se aplican recursos a fin de favorecer la participación privada:

“El BM dirigirá su estrategia para el sector salud hacia los tres objetivos establecidos en el Programa Nacional de Salud 2001-06 del gobierno: equidad, calidad y viabilidad financiera. Esto incluye... Asistencia Técnica al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en el año fiscal 2003; y la reforma al Sistema de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el año fiscal 2004... A la vez, se presentará asistencia para la instrumentación de mecanismos de seguros que podrían aliviar la enorme carga financiera que implican las enfermedades graves de los pobres (Informe de Salud Indígena en el año fiscal 2004). Fundamentalmente, a medida que las reformas apoyadas por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se vayan fortaleciendo, el sector salud se irá abriendo a la inversión privada, cuya participación será facilitada por la Corporación Financiera Internacional a través de asociaciones que aprovechen la experiencia de la Corporación en la provisión de servicios de salud en México” (EAP, 2002: 36).

De manera preocupante, este tipo de lineamientos públicos desde 2002 se han vuelto una profecía cumplida con las recientes reformas al sistema de jubilaciones del IMSS y coinciden en la orientación de las propuestas de modificación del régimen de pensiones del ISSSTE. Asimismo, en este tipo de planteamientos podemos encontrar el origen de iniciativas “novedosas” como el Programa Salud para Todos (Seguro Popular) que constituye una regresión en materia de derecho a la salud al propiciar distintas calidades a los servicios de

acuerdo a las posibilidades de pago de los ciudadanos y a la utilización de mecanismos similares al “aseguramiento privado”, situaciones que allanan el camino para su eventual privatización.

Otras áreas que se definen como estratégicas desde la perspectiva del BM en su más reciente Estrategia de Asistencia a País diseñada para México y publicada en abril de 2004, son el aceleramiento de “los programas de reformas en materia fiscal, energética, laboral, de pensiones, de la banca de desarrollo, de las telecomunicaciones y del sistema de justicia” (Country Assistance Strategy, 2004), así como el “fortalecimiento de instituciones” y la “gobernabilidad” como canalizadores del descontento social.

Entre los mecanismos mediante los cuales se ponen en práctica las orientaciones señaladas en las distintas áreas estratégicas es posible ubicar:

1. Asignación de “costos” a los servicios prestados por el Estado.
2. Cambio de una visión centrada en la “garantía de derechos” a la promoción de la “seguridad financiera”.
3. Cambio de las asignaciones presupuestales por “ramo” o “instituciones” al destino de recursos a través de “subsidios” o “programas” que ofrecen mayores posibilidades de modificación o eliminación.
4. Mercantilización de los servicios a través de mecanismos de “prepago” y de “subsidio a la demanda”.
5. Estancamiento o disminución en términos reales del gasto social.
6. Utilización de mecanismos de focalización que por sus criterios cada vez más estrictos excluyen a personas necesitadas, y de transferencia directa de recursos insuficientes para la magnitud de las necesidades.

Analizando la postura del BM podemos darnos cuenta que sus recomendaciones, específicamente a México, tienden a motivar cambios estructurales sobre instituciones que han previsto derechos sociales. La presión de organismos y gobiernos internacionales han ido aumentando paulatinamente, no obstante, los resultados indican que las acciones, por lo menos del BM, no necesariamente se aplican de tajo o totalmente; la estructura social y política está compuesta de diversos intereses, hecho que complica la ejecución de recomendaciones, por ejemplo: la corrupción, un modelo económico deficiente en captación y distribución de la riqueza, si agregamos el aumento de la población marginada obtenemos un país que se ha quedado corto en el desarrollo social. Asimismo, diversos grupos de sociedad civil organizada, algunos sindicatos independientes y sectores populares y fuerzas políticas de izquierda han mantenido una posición de resistencia a la privatización de servicios básicos y otras reformas estructurales.

### *III. El papel de México frente al Banco Mundial*

En el ámbito latinoamericano, México parece ocupar un lugar de “alumno aplicado” del Banco Mundial (BM). El Programa Oportunidades ha sido premiado por dicha institución como un exitoso programa de combate a la

pobreza. Ante el descontento social actual y los múltiples signos de la crisis económica que atraviesa México, al parecer la consigna ha sido: primero decir qué es lo que tiene que hacer un país latinoamericano y luego premiarlo debido a que ha seguido bien las instrucciones. De esta forma, Oportunidades se propone como un modelo exitoso de política social a desarrollarse en otros países latinoamericanos en similares condiciones de pobreza.

Dicho programa Oportunidades ha sido “trasplantado” al medio suburbano de las principales ciudades del país, considerando *a priori* que en ellas existen las mismas necesidades que en el ámbito rural y que por tanto, dará los mismos resultados. Una medida de esta trascendencia debe también ser analizada desde la perspectiva de la asociación entre este tipo de programas y la popularidad política del gobernante que los promueve, situación que retribuye ampliamente en los momentos electorales.

A partir de la presión ejercida por el BM y otros organismos financieros internacionales, así como de la postura que ha sido asumida por los gobiernos mexicanos en los últimos sexenios, podría preverse la continuidad en el establecimiento de mecanismos de mercantilización y privatización de servicios sociales, tales como la salud y la educación. Esta continuidad pretenderá ser enmarcada en las correspondientes modificaciones legislativas que permitan avanzar en la profundización del modelo esbozado, haciendo previsible, la continuidad en la utilización de programas sociales que operen a través de la focalización cada vez más estricta y en la transferencia directa de recursos a quienes demuestren ser “pobres extremos”.

Los principales instrumentos administrativos, sobre política social, del gobierno federal es el presupuesto que canaliza a través del ramo 33 a los estados y municipios; el programa Oportunidades, que ayuda a familias rurales de escasos recursos transfiere recursos directos siempre y cuando cumplan con los requisitos del programa, este programa ha sido evaluado positivamente por los organismos multilaterales, sin embargo, también ha generado vicios y competencia entre la población por los recursos, no ayuda a resolver la pobreza y los efectos de desarrollo son variados.

En materia de seguridad social, se ha desarticulado el sistema de ahorro y pensiones que tenían su base en la solidaridad intergeneracional, para pasar a uno de capitalización. Cada trabajador ahorra para su propio retiro, se le suman aportaciones del gobierno y empresarios, este esquema ha dado lugar a un lucrativo negocio, para los bancos, en la administración de los recursos de la masa trabajadora.

Se han presentado programas como el de micro créditos, dirigidos a la población más pobre del país. Se pretende que personas en pobreza inicien o desarrollen un negocio personal o familiar, con el objeto de autoemplearse. Estos proyectos, sin embargo, pocas veces cuentan con viabilidad técnica y sustentabilidad a largo plazo; se apoyan proyectos que plantean resultados de impacto inmediato; no son una alternativa para los proyectos que proponen procesos de fortalecimiento comunitario. El programa tiene limitaciones, en palabras de Daniel Luna (2005) “... se trata de un subsidio disfrazado para

hogares de grupos marginales” (CIMAC, 2005), los créditos son insuficientes para impulsar un negocio, carecen de infraestructura y requieren de mucho tiempo en los tramites burocráticos; este hecho tiende a derivar, como una opción, que los ciudadanos se incorporen al mercado informal, pues se ahorran el papeleo y el pago de intereses.

Estas medidas no han sido suficientes, incluso, esta situación se agudiza día con día, es entonces preocupante que un número cada vez mayor de personas en nuestro país viven en estado de pobreza extrema. Esto se ve agravado por la disminución del poder adquisitivo de los salarios y de las oportunidades reales de la población para obtener un empleo digno, además, el porcentaje de desempleo ha ido aumentando.

### *Conclusiones*

Se han identificado una serie de obstáculos de tipo estructural para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, la falta de un sistema equitativo de comercio, de inversiones y financiero multilateral, el endeudamiento insostenible, además de la creciente brecha entre ricos y pobres, son ejemplos de la grave situación en términos de política económica y social que vive también nuestro país, por lo que se considera que tomar medidas efectivas que eliminen estos obstáculos es impostergable.

Al respecto, una de las recomendaciones que el Comité DESC hizo a México en 1999 en materia de combate a la pobreza se refiere específicamente a este problema: “... a menos que se traten las causas estructurales de la pobreza como es debido, no se lograra una distribución más equitativa de la riqueza entre los sectores de la sociedad, entre estados ni entre las zonas rurales y urbanas. El comité exhorta al Estado Parte a abordar las causas estructurales de la pobreza en México y a ajustar sus programas sociales en consecuencia. Además, el Comité pide que el Estado Parte incorpore a la sociedad civil en general y a los grupos asistidos en particular en la planificación, aplicación y evaluación de esos programas” (Comité DESC, 1999: 41).

Es por esto urgente elaborar políticas públicas integrales, que logren superar las contradicciones y efectos desalentadores de las políticas gubernamentales, pues carecen de coordinación y coherencia entre ellas, sobre todo, en lo que se refiere a la relación entre política económica y política social. Es necesario dejar de ver a la política social sólo como transferencias a los pobres, reconociendo por lo contrario el verdadero sentido de una política social democrática: la realización y garantía de los derechos sociales de todos los mexicanos y, por tanto, instrumento para la reconstrucción del tejido social.

Desafortunadamente, el gobierno federal no reconoce este grave problema, por el contrario, afirma que en cuanto a su estrategia Contigo, la política social y la política económica van de la mano, esto se basa en la falsa idea de que el desarrollo social depende del crecimiento económico. Y aunque es cierto que el desarrollo económico es un factor importante para el desarrollo social de un país, es más importante contar con políticas económicas y sociales capaces de

mejorar la distribución del ingreso y la riqueza. De este modo, se atendería a la población en situación de pobreza como sujetos a los que se les están negando el cumplimiento de sus derechos humanos, personas que sufren violaciones a sus derechos económicos, sociales y culturales, que se constituyen ahora en factores esenciales en la erradicación de la pobreza.

Es fundamental atender la situación de pobreza con un enfoque multidimensional a la luz de la Carta Internacional de Derechos Humanos, desde el que el Comité de DESC de las Naciones Unidas puede afirmar que “la pobreza constituye una negación a los derechos humanos” y puede ser definida como “una condición humana caracterizada por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”

Asimismo, es conveniente, considerar ya algunas observaciones que surgen en torno a los programas focalizados (BID Boletín 2 Agosto 2005):

1. Los costos administrativos de ayuda focalizada son bien altos por cliente debido a los costos de establecer necesidad y merecimiento en primer lugar y, consecuentemente, de monitorear clientes en el tiempo (se necesita una gran burocracia y muchos trabajadores sociales). Adicionalmente, requiere una burocracia eficiente capaz de suministrar información precisa acerca de los ingresos/recursos de los ciudadanos. Si la población objetivo es bastante pequeña, tales costos podrían no ser particularmente prohibitivos, pero si la población pobre es grande (como ciertamente es el caso de la mayoría de países en Latinoamérica) el cálculo costo-beneficio puede fácilmente balancearse a favor de alguna forma de sistema universal de ayuda de ingresos básicos (tales como los universales beneficios del niño).
2. Los programas de prueba de ingresos/recursos generalmente dependen de clientes que pidan ayuda. Hay muchas razones por las que terminan siendo ineficientes desde un punto de vista de asistencia social: uno, la población pobre generalmente suele tener insuficiente información o habilidades para siquiera conocer acerca de la existencia del programa social, mucho menos saber cómo presentar sus casos efectiva y persuasivamente. Dos, puesto que la evaluación de ingresos/recursos está típicamente asociada con un estigma social, muchos clientes potenciales dudan en pedir ayuda. En otras palabras, la tasa de “alcance” de tales programas está usualmente bien por debajo del número de ciudadanos necesitados. Para ejemplificar, en Japón (donde esto es bastante estigmatizante) el alcance es sólo alrededor de 25-30% de aquellos que realmente están necesitados; datos de Estados Unidos (algo antiguos) sugieren una tasa de alcance del 50% e información de Reino Unido muestra una tasa un tanto más alta (60-70%).

3. Los programas de prueba de ingresos/recursos fácilmente perpetúan el problema que tratan de remediar. Esto se debe al clásico problema de la trampa-de-la-pobreza, es decir que los beneficios sociales son cortados e incluso completamente eliminados cuando los clientes empiezan a tener algún ingreso. De ahí que tales programas tengan severos incentivos negativos para que los ciudadanos de bajos ingresos aspiren a ser económicamente autónomos.
4. La base financiera para tales programas es típicamente bien frágil porque son uniformemente impopulares en el electorado – crean dualismos sociales en vez de solidaridad. El problema es que es bien visible que la clase media pague por los pobres pero no consigan nada a cambio. Por esto es que los programas de tipo universal gozan, de lejos, de mucho más apoyo político y por lo tanto incluso mayor apoyo de los contribuyentes.

Y sumarnos a una de las inquietudes que actualmente manifiesta el Comité DESC de Naciones Unidas al revisar el informe oficial 1999-2004:

¿Cuáles han sido los resultados, más allá del incremento de los ingresos de los cinco millones de familias que han sido incorporadas a la estrategia Contigo y que motiva a mantener y reproducir programas focalizados basados en el subsidio directo para los próximos años?

## Bibliografía

- ◆ Aboites, Hugo. (2004), Derecho a la educación o mercancía. Diez años de libre comercio en la educación mexicana, en *Revista Memoria*, No. 187, septiembre 2004, México.
- ◆ Acuerdo de coordinación firmado por la delegación de SEDESOL en el estado y por el poder ejecutivo desde la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente, (2005).
- ◆ Banco Mundial, 2004, El banco Mundial y el desarrollo social, Banco Mundial
- ◆ CAM, 2001, El Plan Nacional de desarrollo social 2001-2006 y la política social del gobierno federal en Incidencia #10-11 sep-oct. México.
- ◆ Coraggio, J. (2003), Política Social y Economía del Trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad, Colegio Mexiquense y Miño y Dávila, México.
- ◆ Country Assistance Strategy, (2004), México 2004 - 2008, 15 abril 2004.
- ◆ Davis, Gloria, (2004), A History of social development Network in the World Bank 1973-2002, Washington.
- ◆ Davis, Gloria, 2000, The history of social development, World Bank
- ◆ Declaración de Quito, (2005), Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe, Ediciones Antropos, Quito.
- ◆ Decreto del H. Congreso del Estado de fecha 25 de Octubre y firmado por Juan Mariano Sale, Diputado Presidente y Antonio Solana y Fausto Gordillo Diputados Secretarios; siendo publicado y hecho circular por don Marcelino Margalli, Gobernador del Estado y José Mariano Troncoso como Secretario, el día 27 de Octubre de 1827.
- ◆ Directrices de Maastricht, (1997) sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, Maastricht.
- ◆ Estrategia de Asistencia para el País del Grupo del Banco Mundial para los Estados Unidos Mexicanos, EAP (2002).
- ◆ Estudio de marginación (2000), CONAPO, México.
- ◆ Informe sobre el Desarrollo Mundial, (2001), Lucha contra la pobreza. Banco Mundial, Washington, D.C. 2001.
- ◆ Lerner Bertha, (1996), América Latina: Los debates en política social, desigualdad y pobreza, Miguel Ángel Porrúa, México.
- ◆ Ley de Desarrollo Social (2004), México

- ◆ Lund, Daniel, (2005), conferencia retomada por Rafael Maya, Microcréditos Federales un engaño para las mujeres en [www.cimac.org.mx](http://www.cimac.org.mx), México.
- ◆ Miró, Pablo, (2000), El concepto de institución, [www.eumed.net](http://www.eumed.net), México
- ◆ Observaciones finales al Estado mexicano, E/C.12/1/Add.41, (1999), Examen de su Tercer Periódico, diciembre, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ◆ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (1966), Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) en la Organización de las Naciones Unidas.
- ◆ Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2001/10, (2001) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- ◆ Sen, Amartya, (1999), Development as Freedom. Nueva York, Knopf, en: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001.

## V. RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL

### 1. *El derecho a la alimentación*

- Aprobar la reforma constitucional que incorpore el derecho a la alimentación en el artículo 4to, y lograr a partir de dicha reforma se apruebe una ley en materia de alimentación.
- Fortalecer los mecanismos de control de calidad de los alimentos que se consumen en el país. Tanto los importados como los producidos internamente y en particular, los que se expenden en establecimientos callejeros.
- Aprobar de manera pronta la Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, a fin de garantizar la soberanía alimentaria del país.
- Fortalecer los programas de salud que combatan la obesidad y males modernos como la bulimia y la anorexia. Para ello se deberán generar sinergias entre las dependencias de gobierno pertinentes (por ejemplo la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública), así como en los distintos niveles de gobierno y obligar a una participación responsable en la difusión a los medios de comunicación masiva.
- Generar estrategias que vayan más allá del reparto de papillas fortificadas, despensas o ayuda monetaria a fin de abatir el rezago de la población en general y en particular de la población indígena en materia de alimentación, poniendo especial atención en la niñez y las mujeres.
- Promover una reforma al Artículo 18 de la Ley Agraria, para garantizar en el caso de los ejidos que sea la esposa quien tenga la preferencia en la lista de sucesores del titular de los derechos agrarios depositada ante el RAN, en caso de muerte, y, que cuando se acredite una ausencia de dos años del titular los derechos pasen a su cónyuge.

### 2. *El derecho humano a la educación*

- Continuar con la ampliación de la cobertura de la educación básica en sus tres niveles, atendiendo particularmente la cuestión de la calidad de la educación.
- Invertir en la construcción y equipamiento de escuelas en el nivel de preescolar con el fin de dar atención a la población y dar atención inmediata a la preparación y certificación de las y los docentes de nivel preescolar con el fin de brindar la cobertura necesaria junto con una educación de calidad.
- Atender de manera inmediata los rezagos en el desempeño del nivel secundaria, especialmente en su modalidad de telesecundaria puesto que es esta modalidad la que atiende a un importante porcentaje de la población rural del país.
- Fomentar el pensamiento crítico y reflexivo de los estudiantes de modo que cuenten con las herramientas y los conocimientos para resolver problemas complejos y se contribuya de este modo a mejorar no sólo los resultados académicos sino a desarrollar sus capacidades para enfrentar tanto situaciones cotidianas como decisiones de vida.
- Continuar con los programas que brindan apoyo económico a los estudiantes de bajos recursos sin dejar de tomar en cuenta que esto por si

mismo no resuelve problemas estructurales de inequidad de género y de rezagos educativos.

- Revisar los programas de estudio de materias que se imparten en la educación básica, en sus tres niveles, con el fin de detectar , eliminar y evitar utilizar un lenguaje discriminatorio, estereotipos de género o ejemplos que reproduzcan inequidades o desigualdades basadas en el sexo.
- No descuidar la alfabetización de los adultos, especialmente en zonas rurales y entre grupos indígenas , atendiendo particularmente a las mujeres.
- Revisar la pertinencia de los programas de educación media y media superior respecto de la realidad que viven los adolescentes y jóvenes en el país y evitar con ello los altos niveles de deserción escolar
- Etiquetar presupuestos para la educación de manera que se invierta en cuestiones estructurales y no en gasto corriente.(Los maestros y operadores del sistema se cargan a gasto corriente. Me parece poco conveniente en un sector como el de educación, plantear una disyuntiva entre el gasto corriente y el de inversión. El tema es elevar el presupuesto para la educación y para ello es urgente realizar una reforma hacendaria integral para elevar el presupuesto que maneja el gobierno mexicano)

### *3. El derecho a la vivienda*

- Se recomienda al gobierno federal una mayor participación en la construcción de la vivienda, no dejando en manos del sector privado la satisfacción de un derecho humano indispensable para que la población mejore sus condiciones de vida.
- Facilitar el acceso a créditos o financiamientos para adquisición o mejoramiento de la vivienda a la población que no está dentro del sector formal del empleo; para ello deberá tomar en cuenta la situación de las mujeres, quienes cada vez más se hacen cargo económicamente de sus familias.
- Diseñar estadísticas oficiales con perspectiva de género a través de datos desagregados por sexos, ya que hasta el día de hoy lo que se conoce es que son las mujeres los principales agentes que se encargan de demandar servicios a las viviendas, así como de tramitar los créditos otorgados.
- Fijar normas del tamaño mínimo humanamente saludable de las viviendas de interés social y ejercer un control efectivo sobre las inmobiliarias que las violen.
- Obligar a las inmobiliarias en todo proyecto de vivienda de interés social a construir espacios para la convivencia colectiva y para servicios sociales (salud, educación, deporte, etc.)

### *4. Derechos laborales*

- Combatir la precarización del empleo evitando el aumento significativo de los empleos eventuales y la subcontratación de personal.
- Obligar a las empresas no deslindarse de sus obligaciones en materia laboral, como lo son: otorgar seguridad social y dar prestaciones de ley, a través de subcontrataciones y empleos temporales.

- Recuperar el poder adquisitivo de los salarios constitucionales frente a las necesidades básicas de la familia. Es urgente reformar el sistema de fijación de salarios.
- La supervisión puntal y objetiva de los centros de trabajo por parte de las autoridades laborales, debiera de reactivarse como una herramienta de defensa de los derechos humanos laborales.
- Eliminar las restricciones a la libertad de sindicalización.
- Trasladar la administración de la justicia laboral al poder judicial.
- Establecer un régimen de seguridad social universal que proteja a toda la población ante riesgos de enfermedades, accidentes, desempleo y frente a la vejez

##### *5. El derecho al acceso a la salud*

- Unificar en un sistema nacional de salud los diversos sistemas públicos que generan fragmentación y diferencias en la calidad de los servicios
- Ampliar la infraestructura de clínicas y hospitales en las zonas de nuevo poblamiento adecuándolas a las estructuras de la población dada la intensa migración interna.
- Permitir a los laboratorios de medicamentos nacionales la producción de aquellos que son sacados del mercado por los grandes laboratorios transnacionales por razones del tamaño del mercado
- Ampliar los servicios especializados de salud para la población adolescente y joven, así como para la adulta mayor.
- Evitar cualquier retroceso en el Programa Nacional de Vacunación, garantizándole su presupuesto anual y aumentar paulatinamente el tipo de vacunas que se incluyen
- Apoyar programas de medicamentos y servicios de laboratorio subsidiados o de bajo costo, con igual calidad, para las poblaciones de bajos ingresos
- Mejorar el funcionamiento y el acceso a los servicios de protección de los derechos de los pacientes, difundiendo ampliamente los derechos al acceso a la salud en todas las instalaciones públicas de salud y aplicando sanciones al personal de salud que los viole
- Desarrollar un Programa Nacional de Salud Mental que incluya acciones de prevención y de atención y considere acciones contundentes en el campo de las adicciones.

## VI. PARIDAD DE GÉNERO Y DERECHOS DE LAS MUJERES PARA LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO NACIONAL<sup>7</sup>

### 1. Diagnóstico:

El avance hacia la paridad de género, condición necesaria para el desarrollo y la democracia de nuestro país, enfrenta hoy múltiples obstáculos. Los más de veinte años de políticas de ajuste estructural que han imperado en México, obligaron a las mujeres a asumir los servicios en materia de salud y educación que el Estado dejó de ofrecer y las alejaron del acceso a la propiedad y al empleo digno.

Por la vulneración del carácter laico del Estado, corremos el riesgo de que se imponga, en una sociedad diversa y plural como la nuestra, una visión única y dogmática de la realidad, que históricamente se ha negado a reconocer la diversidad, los derechos sexuales y reproductivos de la población y la transformación de los roles tradicionales de género, contraviniendo con esto pactos y acuerdos internacionales.

La democracia representativa ha resultado resistente a la representación sustancial de las mujeres, quienes siguen sin tener una influencia política significativa. Un país no puede decirse democrático si deja de lado o minimiza la participación, demandas y propuestas de más de la mitad de la población.

El Estado, la democracia y la sociedad tienen una enorme deuda con las mujeres mexicanas:

- 26 millones (INDESOL, 2005) y 46.3% de los hogares jefaturados por mujeres (INMUJERES, 2005) son pobres.
- El 14% de las obreras y el 20% de las profesionistas ganan menos que los hombres (INDESOL).
- El trabajo doméstico y familiar, que absorbe un promedio de 37.1 horas a la semana y que garantiza bienes y servicios necesarios para la sociedad sigue siendo una responsabilidad exclusiva de las mujeres que no se contabiliza como parte del PIB<sup>8</sup>.
- 1,400 mujeres mueren al año por complicaciones relacionadas con el embarazo y el parto.
- El aborto representa la cuarta causa de mortalidad materna en México, cobrando la vida de 1,291 mujeres al año<sup>9</sup>.
- La política presupuestaria sigue sin considerar las diferencias de género al destinar solo el 0.45% del PIB a programas de atención a las mujeres.

---

<sup>7</sup> Propuesta elaborada por Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad y Católicas por el Derecho a Decidir. Redacción: Marusia López Cruz (Consorcio). Revisión: Orfe Castillo (Consorcio), Daptne Cuevas (Consorcio), Gloria Careaga (El Closet de Sor Juana), Gabriela Rodríguez (AFLUENTES) y Sandra Peniche (UNASSE).

<sup>8</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005. Publicado por el Gabinete de Desarrollo Humano y Social

<sup>9</sup> Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994-2003).

- Una de cada tres mujeres ha sufrido violencia por parte de la pareja alguna vez en su vida y 12 mujeres mueren diariamente a consecuencia de la violencia (INDESOL, 2005).
- Más de 370 mujeres asesinadas, de las cuales al menos 137 presentan violencia sexual, reflejan una cruda realidad de la violencia que sufren las mujeres y las adolescentes en el Estado de Chihuahua desde 1993 (AMNISTÍA). A estas cifras hay que añadir alrededor de 70 jóvenes todavía desaparecidas (AMNISTÍA).
- Las mujeres representan el 3% de las presidentas municipales, el 14.6% de las candidaturas por mayoría relativa al Senado y el 15% a la Cámara de Diputados<sup>10</sup>.

## 2. *Propuestas*

### *Reforma del Estado:*

- El Estado Laico debe reconocerse como expresión sustantiva de la diversidad y la pluriculturalidad, así como condición y garantía de las libertades individuales. Para esto es necesario ampliar su definición en el texto constitucional y establecer mecanismos de sanción a los funcionarios y funcionarias que actúen en contra de este principio<sup>11</sup>.
- Armonizar la legislación en el ámbito federal y local con los convenios internacionales firmados por México en materia de equidad de género y no discriminación.
- Hacer efectiva la implementación de plataformas y programas de acción (en particular los de Cairo y Beijing) en la planeación de políticas, programas y proyectos.
- Incorporar al Artículo 1° Constitucional la no discriminación por orientación sexual y legislar en concordancia con la propuesta de Ley de Sociedades de Convivencia en el ámbito federal y local.

## 3. *Reforma económica y social:*

### *Presupuesto y planeación del desarrollo:*

- Incorporar en la Ley de Presupuesto y Cuenta Pública: 1) El requisito de desagregar por sexo la información relacionada con las y los beneficiarios de todos los programas gubernamentales, así como la difusión de dicha información; 2) Formular desde la perspectiva de género los diagnósticos sobre los que se elaboran todos los programas gubernamentales, para atacar las desigualdades que existan entre los grupos de población a los que va dirigido el programa; 3) La obligatoriedad de desarrollar indicadores de género en todos los programas y presupuestos, única forma de ubicar si los programas están beneficiando a las mujeres y contribuyendo a su empoderamiento<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005. Publicado por el Gabinete de Desarrollo Humano y Social.

<sup>11</sup> Coalición Ciudadana para la Transición con Justicia y Equidad. Pacto de Gobernabilidad.

<sup>12</sup> Lucía Pérez. Propuestas para el Encuentro “Un Trecho más”. Equidad de Género. 2005

- Asignar, el 20% del presupuesto nacional a programas sociales básicos para mujeres<sup>13</sup>. En particular garantizar fondos que fomenten el empleo productivo y el acceso de las mujeres a la propiedad, sobre todo en los estados que presentan mayor desigualdad y en los pueblos indígenas o conformados mayoritariamente por afrodescendientes.

#### *Trabajo y familias:*

- En materia laboral: sancionar prácticas discriminatorias por género, integrar a la legislación medidas para proteger a las mujeres que trabajan en sectores informales (comercio informal y trabajo doméstico) y la maquila; así como ratificar el Convenio 156 de la OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares<sup>14</sup>.
- Comprometer en los convenios bilaterales de México con los Estados Unidos, el respecto a los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras mexicanos que trabajan en los Estados Unidos y la garantía de servicios de salud educación con perspectiva de género para esta población.
- Diseñar una política de desarrollo de las familias que parta de un diagnóstico nacional de los diferentes arreglos familiares existentes en nuestro país y los retos que enfrentan.

#### *Violencia:*

- Diseñar una política de seguridad que reconozca los riesgos específicos que enfrentan las mujeres y que con base en ellos se establezcan las acciones preventivas necesarias; que promueva la creación de “entornos seguros” (servicios y transporte público, etc.)<sup>15</sup>; destine recursos suficientes para mejorar la seguridad pública (para la instalación de alumbrado y servicios de vigilancia, la pavimentación de caminos, líneas telefónicas de emergencia y programas de denuncia, etc.) y contemple la creación de una policía especializada en violencia de género<sup>16</sup>.
- Para erradicar los feminicidios son muchas las acciones que desde el gobierno federal y local se han impulsado, sin embargo los resultados son limitados por lo que los asesinatos de mujeres siguen siendo una amenaza para las habitantes de todo el país. Frente a esto es necesario: 1) Evaluar los resultados obtenidos hasta el momento e incorporar acciones que respondan a los resultados del diagnóstico nacional coordinado por la Comisión Espacial para Investigar Feminicidios, 2) Tipificar el delito de feminicidio, 3) Investigar y sancionar la negligencia, omisión, complicidad o tolerancia de agentes del Estado en las desapariciones y homicidios de mujeres; 4) Garantizar investigaciones imparciales e independientes tanto sobre los asesinatos como sobre las investigaciones iniciales.

## *Salud*

<sup>13</sup> Plataforma de Acción de Beijing.

<sup>14</sup> Versión estenográfica del Foro sobre Mujeres “Un trecho más”. Intervención de Marina Arvizu. 2005

<sup>15</sup> Versión estenográfica del Foro sobre Mujeres “Un trecho más”. Intervención de Teresa Incháustegui. 2005

<sup>16</sup> AMNISTÍA, México. Muertes Intolerables Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, 2005.

- En materia de salud: 1) Dar cumplimiento puntual a la recomendación 36 del Comité de la CEDAW en el que insta al Estado mexicano a atender la alta tasa de mortalidad materna; la insuficiente educación, difusión, accesibilidad y oferta de todos los métodos anticonceptivos, especialmente entre las mujeres rurales y adolescentes; 2) Homologar las legislaciones estatales en referidas al aborto legal, con base en el estándar más alto (representado actualmente por el Código Penal de Yucatán); 3) Ampliar a escala nacional el Programa de Mastografías gratuitas; 4) Mantener la AE en la NOMPF y garantizar el acceso de ella y al condón femenino, 5) Impulsar una estrecha vigilancia sobre las repercusiones que tienen, en la salud de las mujeres, las condiciones laborales, 6) Impulsar campañas de salud con enfoque de género que promueva el ejercicio integral del derecho a la salud que todas las mujeres tienen.

*Medio ambiente:*

- En materia ambiental, para que las mujeres contribuyan y sean beneficiadas por la política ambiental es necesario: 1) Evitar que las políticas de preservación y uso sostenible del ambiente profundicen las inequidades sociales y de género, para lo cual se debe garantizar la participación de hombres, mujeres y sus comunidades en su formulación; 2) Avanzar en la construcción de indicadores con perspectiva de género, como herramienta necesaria para realizar el análisis, monitoreo y evaluación de programas federales, estatales y municipales, en los sectores agrario, agropecuario, forestal, pesquero y de conservación de la biodiversidad; 3) Ampliar las instancias de contraloría social relacionadas con la equidad de género en las políticas ambientales<sup>17</sup>.

*4. Participación ciudadana:*

- Incorporar a la legislación vigente sanciones a los partidos que no respeten las leyes electorales en materia de cuotas y formación política de las mujeres y que presionen a las mujeres a abandonar sus cargos. Modificar la Ley electoral para que los partidos promuevan la formación en equidad y derechos de las mujeres a todos y todas sus militantes y que el IFE asigne recursos para esto.
- Poner especial énfasis la participación de las mujeres (en puestos de toma de decisiones) en presidencias municipales, órganos autónomos y “altos cargos” dentro de la administración pública.
- Instrumentar, en el marco de la Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil, mecanismos en los que participen de forma corresponsable: instituciones públicas, organizaciones de mujeres y agencias de Naciones Unidas; cuyo objetivo sea formular observaciones sobre el cumplimiento de la legislación y políticas de equidad de género existentes. Este tipo de mecanismos solo podrá funcionar en la medida que: se garantice la transparencia y rendición de cuentas, se garantice una representación institucional facultada para tomar decisiones, se promueva la diversidad en la representación ciudadana y se haga obligatorio que las dependencias evaluadas respondan a las observaciones y den cuenta su cumplimiento.

---

<sup>17</sup> Laura E. Ruiz Meza. Desarrollo sustentable con equidad de género en México. Situación actual y perspectivas. 2005

- Promover una efectiva apropiación por parte de población femenina y la sociedad en su conjunto, de los derechos de las mujeres y los mecanismos existentes para hacerlos exigibles y justiciables a través de: 1) Campañas que difundan los derechos, los mecanismos para hacerlos exigibles y justiciables y las instituciones responsables; 2) Mayor acceso de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres a los medios masivos de comunicación; 3) Premio nacional de reconocimiento a las prácticas de que favorezcan la paridad de género; 5) Incentivos fiscales a empresas que promuevan la equidad y la no discriminación; 6) Programa nacional de capacitación y certificación de funcionarios y funcionarias públicas en el manejo de la perspectiva de género y el marco legal vigente en materia de derechos de las mujeres, diseñado, implementado y evaluado en corresponsabilidad con organizaciones de mujeres.

## VII. PENDIENTES Y PROPUESTAS EN MATERIA MIGRATORIA

### *Contexto*

Las causas de la migración o del refugio, en sí, suelen estar directamente vinculadas con el incumplimiento por parte de los Estados de origen de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Las deficiencias en materia de sistemas de impartición de justicia, equidad de género, discriminación social, racial, religiosa u étnica son comúnmente otras problemáticas de derechos humanos que originan movimientos humanos como los de los refugiados. Los Estados que no son capaces de proteger a las personas, nacionales o no, que se encuentran en su jurisdicción están incumpliendo sus obligaciones internacionales de garantizar, entre otros, el derecho a la protección judicial, al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la vida y a las distintas libertades.

En el corto y mediano plazo, se mantendrá una tendencia de incremento de los flujos migratorios, tanto de los y las mexicanas que viajan hacia Estados Unidos, como de las personas migrantes que se trasladan por nuestro país o se quedan en él. Asimismo, los daños causados por el Huracán Stan en el Sur de México y en Guatemala, van a tener efectos en la dinámica migratoria. Las rutas migratorias están cambiando y se están desviando hacia zonas con menor infraestructura. Las pérdidas en los cultivos y las afectaciones de las tierras, también han originado pérdidas de empleo tanto de mexicanos, como de migrantes centroamericanos, que se prevé tenderán a migrar hacia Estados Unidos.

Por su triple papel en el proceso migratorio y en cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, México es responsable de garantizar el respeto a los derechos de las y los migrantes durante todas las etapas de la migración<sup>18</sup> e independientemente del estatus migratorio de las personas o de su nacionalidad.

Como país de origen, México tiene la responsabilidad de promover el desarrollo local como una medida para crear alternativas reales a la migración. También debe fomentar mejores mecanismos para la transferencia de remesas y su uso productivo. La utilización más eficiente de las remesas no exime al Estado mexicano de su responsabilidad de fomentar el desarrollo y la infraestructura en las comunidades mexicanas de origen de los flujos migratorios.

Durante el tránsito, la especial vulnerabilidad de los migrantes es ampliamente reconocida. Entre las violaciones más frecuentemente reportadas se encuentran la corrupción/extorsión, el robo, la agresión física, intimidación, amenazas, delitos sexuales, confiscación o destrucción de documentos y detención en cárceles. El aseguramiento de los migrantes, considerado por las autoridades migratorias como una medida cautelar, es una forma de prisión

---

<sup>18</sup> Etapas del proceso migratorio: tránsito (por el país de origen u otros), estadía en el lugar de destino y retorno.

preventiva, en la que no se reconocen y garantizan las garantías judiciales y del debido proceso.

### *Propuestas*

#### *Comunidades de origen de flujos migratorios en México*

- Ofrecer estímulos fiscales a la inversión productiva de los y las migrantes, en igualdad de condiciones en que se hace con la inversión extranjera empresarial.
- Fomentar el desarrollo de macroproyectos productivos reproducibles y financieramente autosustentables en las zonas de alta migración y otras, ayudando al desarrollo local y a la creación de empleos.
- Desarrollar programas de fomento al desarrollo sustentable local en las comunidades de origen de las personas migrantes, que fortalezca el tejido productivo y atenúe la migración en el mediano plazo.
- Establecer programas de arraigo en el campo mediante programas que promuevan el desarrollo regional y el empleo.
- Promover de manera especial la educación media y tecnológica en las zonas de alta migración internacional. Al mismo tiempo, impulsar la infraestructura de telecomunicaciones e informática como soporte de una mayor comunicación entre las comunidades transnacionales y que facilite posibilidades de negocios y programas culturales y educativos permanentes.

#### *Política migratoria de Estado*

- Desarrollar una política de Estado que considere la especificidad de México como país de origen, tránsito y destino de migrantes. La política migratoria debe tener como eje central a las personas migrantes y ser garante del respeto a sus derechos, independientemente de su estatus migratorio y de su nacionalidad. Debe tener un enfoque transversal de género y edad, para eliminar la iniquidad y tomar en cuenta las necesidades y condiciones particulares de mujeres, niños, niñas y adolescentes.
- Los programas de regularización migratoria son una buena práctica que debe continuar. Es necesario que se haga una mayor difusión de los programas y que se contemplen facilidades para que al siguiente año las personas puedan mantener su estatus migratorio.
- Desarrollar, junto con organizaciones de la sociedad civil, programas de monitoreo de los procesos de devolución y repatriación, especialmente aquellos de los y las migrantes menores de 18 años.
- Combatir los delitos del tráfico de migrantes y la trata de personas, sin menoscabo de los derechos humanos de la población migrante.
- Establecer convenios entre la Federación y los gobiernos de los estados, especialmente en las zonas fronterizas, para brindar a las personas migrantes servicios de salud, educación, procuración de justicia y albergue.
- Desarrollar mecanismos para detectar entre los migrantes indocumentados que son detenidos y asegurados a víctimas de violencia doméstica y de la trata de personas, para garantizar su acceso a la justicia y a la protección y defensa de sus derechos.
- En este sentido, establecer un programa de atención a mujeres migrantes víctimas de violencia doméstica que privilegie el principio de la unidad

familiar y que brinde a las mujeres y a sus hijos, posibilidades de regularizar su estancia en México. Su procedimiento migratorio deberá ser ágil y rápido y llevarse a cabo por personal capacitado en el tema de la violencia de género.

- En el caso de las víctimas de la trata de personas y de violaciones graves a los derechos humanos, desarrollar un programa que brinde protección y atención integral a las víctimas, regularización de su estatus migratorio y asesoría legal.
- Garantizar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias y lugares habilitados, con el doble propósito de monitorear las condiciones y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, y de ofrecer servicios y asesoría respecto a su situación migratoria.
- Tomar medidas para que las personas migrantes permanezcan privadas de la libertad en los lugares de aseguramiento el menor tiempo posible.
- Garantizar a las personas migrantes el derecho al debido proceso legal, tanto en los procedimientos migratorios como en el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado<sup>19</sup>.
- Establecer programas de protección a los niños, niñas y adolescentes migrantes y desarrollo de procedimientos adecuados para su tratamiento en la verificación, aseguramiento, expulsión y recepción, con especial cuidado al principio del interés superior del niño y la garantía de notificación y acceso consular.

#### *Capacitación y Sensibilización*

- En el marco del Convenio suscrito entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y el Instituto Nacional de las Mujeres, brindar capacitación constante en materia de derechos humanos al personal del INM, con énfasis en materia de equidad de género.
- Desarrollar una campaña permanente de capacitación y sensibilización al personal de las estaciones migratorias, a fin de que no minimicen las problemáticas que manifiestan las mujeres, niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Se propone el desarrollo de una currícula de formación de los funcionarios migratorios que promueva una cultura institucional de respeto y promoción de los derechos humanos.
- Diseñar y realizar campañas masivas de comunicación orientadas a la creación de una opinión pública mejor informada y más favorable al fenómeno migratorio. Las campañas serán diseñadas de manera diferenciada en las fronteras sur y norte de México y tendrán un alcance transfronterizo.

---

<sup>19</sup> Este derecho incluye un adjudicador imparcial y responsable; derecho a ser oído; tener información; traducción e interpretación; representación legal; revisión judicial; y, acceso consular.

## VII. AGENDA PENDIENTE EN LIBERTAD DE EXPRESION EN MEXICO

El Gobierno Foxista nos marca, sin duda, que los 326 actos contra trabajadores de los medios evidencian que la libertad de expresión y de acceso a la información son temas aún pendientes en el proceso de democratización del país y del pleno respeto a los derechos humanos.

En su toma de posesión, el Presidente de la República señaló:

*El estricto respeto a la libertad de expresión es garantía irrenunciable del desarrollo democrático. Su preservación es el compromiso primero de todo Estado democrático. Creo firmemente que los medios de comunicación nacen de la libertad y sólo en ella pueden cumplir su responsabilidad ética de informar a la sociedad. Mi gobierno observará un absoluto respeto a esa libertad fundamental de informar y disentir. Escucharemos y atenderemos el escrutinio cotidiano de la opinión de la ciudadanía. Me comprometo con una nueva ética que supere el vicio histórico de una cultura oficial que privilegió el control y la manipulación de la información sobre los asuntos públicos en demérito de su oportunidad y veracidad.<sup>20</sup>*

No obstante, en los hechos este discurso democratizador se desdibujó justo cuando el Primer Mandatario se vio envuelto en el famoso *toallagate*, por lo que Milenio Diario sufrió presiones para que fuera despedida su reportera Anabel Hernández. Así, se puede observar que el discurso ha sido rebasado por los hechos. Tal parece que Vicente Fox ha olvidado que gracias a los medios de comunicación, logró posicionar su imagen como candidato presidencial y ganar las históricas elecciones del 2 de julio de 2000.

### *El poder de la corrupción*

Las libertades de información y expresión en México siguen representando un reto para la administración de justicia. En tal sentido, dos aspectos llaman la atención: el primero es la dilación, ineficacia y parcialidad del Poder Judicial en el esclarecimiento de asesinatos en contra de los comunicadores; el segundo se refiere a los citatorios judiciales y las demandas por difamación.

En cuanto a los asesinatos, se observa la falta de independencia del Poder Judicial, el cual se encuentra supeditado a poderes políticos y económicos que le impiden la eficaz y rápida administración de justicia. En los crímenes contra periodistas observamos no sólo ineficacia sino también la falta de voluntad para castigar a los culpables.

Cabe mencionar que los citatorios judiciales a periodistas han aumentado considerablemente en los últimos años, y se han vuelto una forma muy efectiva de hostigamiento y amenazas para que desistan de su labor periodística en determinados asuntos.

---

<sup>20</sup> Discurso presentado el 1 de diciembre de 2001.

La nueva forma de hostigamiento es a través de los jueces que han tenido una participación realmente preocupante, ya que se han coludido con grupos de poder para frenar la libertad de opinión y expresión, mediante citatorios judiciales para declarar sobre sus fuentes de información o para acusarlos de crímenes que no han cometido.<sup>21</sup>

### *Informar o sobrevivir*

Jesús Blancornelas célebre periodista que porta consigo un chaleco antibalas como si fuera una prenda de uso cotidiano, sostiene:

*A los periodistas de la frontera, el narco les ha arrebatado la pluma [...] Aquí tenemos demasiados enemigos. ¿Y si el dueño de tu periódico decide negociar tu reportaje con los traficantes? Los periodistas estamos en completo estado de indefensión.*<sup>22</sup>

La frontera norte es un fiel reflejo de la extensa lista de impunidad que circula en este rubro. Para muchos periodistas de las ciudades de Matamoros, Reynosa, Ciudad Alemán, Piedras Negras o Ciudad Juárez, donde se codean con los traficantes en el cine, sobre la banqueta o en el auto-lavado, el único seguro de vida es callar, y mantenerse callados incluso en sus redacciones.

Es importante observar los ofrecimientos a reporteros:

*Un reportero de plaza fronteriza va por su cuota semanal de US \$100.00 a la policía federal; a la ministerial por US \$80.00 ó US \$100.00; a la municipal por US \$50.00; a la federal preventiva, que nunca ha sido tan espléndida con otros, US \$50.00; y eso sin que haya alguna tarea especial de por medio, porque si se trata de guardarse alguna información, cobran unos US \$500.00 y hasta US \$2, 000.00.*

Cabe aclarar que, por lo general, los periodistas de la sección policiaca y los reporteros en la frontera, ganan un salario equivalente a entre los US \$80.00 y US \$120.00 semanales.

Así se observa la gran capacidad que tiene el Estado de penetración de ese grupo de poder.

### *La agenda pendiente...*

El presidente Fox considera que existe un círculo rojo al que identifica con "las élites, los medios de comunicación y los hacedores de opinión", a quienes acusa de ser "mucho más desesperados" ante los hechos de impunidad, represión y hostigamiento. Así, pues, este círculo rojo constituye el principal blanco de represión y hostigamiento.

---

<sup>21</sup> Informe de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, primer semestre de 2001.

<sup>22</sup> Xanic, Alejandra. Entrevista a Jesús Blancornelas, México, Julio de 2001.

En esta coyuntura, vale la pena recuperar en México los compromisos pendientes en materia de Libertad de Expresión dentro del contexto de Reforma del Estado.

Consideramos que se deben recuperar los instrumentos internacionales: el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), la Carta de una Prensa Libre-World Press Freedom Comité, la Convención Americana de Derechos Humanos de la OEA (1969), la Declaración de Chapultepec (1994) y la Declaración Interamericana de Libertad de Expresión<sup>23</sup>, donde se establece que una prensa libre es condición fundamental para que las sociedades resuelvan sus conflictos, promuevan el bienestar y protejan su libertad. No debe existir ninguna ley o acto de poder que coarte la libertad de expresión, cualquiera sea el medio de comunicación.

#### *Una declaración de principios*

También es importante recuperar los siguientes principios:<sup>24</sup>

1. No hay personas, ni sociedades libres sin libertad de expresión y de prensa. El ejercicio de ésta no es una concesión de las autoridades: es un derecho inalienable del pueblo.
2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.
3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.
4. El asesinato, el terrorismo, el secuestro, las presiones, la intimidación, la prisión injusta de los periodistas, la destrucción material de los medios de comunicación, la violencia de cualquier tipo y la impunidad de los agresores, coartan severamente la libertad de expresión y de prensa. Estos actos deben ser investigados con prontitud y sancionados con severidad.
5. La censura previa, las restricciones a la circulación de los medios o a la divulgación de sus mensajes, la imposición arbitraria de información, la creación de obstáculos al libre flujo informativo y las limitaciones al libre ejercicio y movilización de los periodistas, se oponen directamente a la libertad de prensa.
6. Los medios de comunicación y los periodistas no deben ser objeto de discriminaciones o favores en razón de lo que escriban o digan.
7. Las políticas arancelarias y cambiarias, las licencias para la importación de

---

<sup>23</sup> Sociedad Interamericana de Prensa: Declaración Interamericana de Libertad de Expresión, México, 1994.

<sup>24</sup> Conferencia hemisférica de Libertad de expresión, México, marzo de 1994.

papel o equipo periodístico, el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión y la concesión o supresión de publicidad estatal, no deben aplicarse para premiar o castigar a medios o periodistas.

8. El carácter colegiado de periodistas, su incorporación a asociaciones profesionales o gremiales y la afiliación de los medios de comunicación a cámaras empresariales, deben ser estrictamente voluntarios.

9. La credibilidad de la prensa está ligada al compromiso con la verdad, a la búsqueda de precisión, imparcialidad y equidad, y a la clara diferenciación entre los mensajes periodísticos y los comerciales. El logro de estos fines y la observancia de los valores éticos y profesionales no deben ser impuestos, son responsabilidad exclusiva de periodistas y medios. En una sociedad libre la opinión pública premia o castiga.

10. Ningún medio de comunicación o periodista debe ser sancionado por difundir la verdad o formular críticas o denuncias contra el poder público y escribir sobre los problemas, sin temor de ser castigados.

Estos principios básicos nos llevan a recuperar lo señalado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Mexicana, donde se establecen las garantías para el ejercicio pleno de la libertad de expresión como un derecho humano. Sin embargo, los grandes rezagos en materia de jurisprudencia mexicana evidencian la urgente actualización de la Ley de Imprenta de 1917, así como la necesidad de Reformar el Código Penal donde se tipifiquen los delitos en contra de los trabajadores de los medios de comunicación.

Debemos recuperar la excelente experiencia de Costa Rica que permitió recientemente derogar el desacato donde exime de delito la expresión dirigida a funcionarios públicos, coadyuvando así en la libertad de expresión y de derecho a la información.<sup>25</sup>

Es una tarea urgente compatibilizar los instrumentos internacionales y la normatividad interna en México a fin de promover verdaderos modelos de libertad de expresión para ir avanzando en la derogación de figuras que representen un obstáculo en el pleno derecho de la libertad de expresión.

La tensión actual se ubica entonces a partir de la inclusión de las libertades clásicas relacionadas con la comunicación (libertades de pensamiento, expresión y prensa) y que en nuestra Constitución se establece como un asunto jurídico-político. La democracia exige como presupuesto y como característica la protección jurídica de la necesidad de comunicarse libremente. Resulta necesario activar los mecanismos jurídicos y sociales de exigibilidad de estos derechos y explorar en ellos las posibilidades de protección, defensa, reparación y promoción de los derechos relacionados con la comunicación, que se concretan en la actividad de las y los trabajadores de los medios.

---

<sup>25</sup> Principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **IX. PROPUESTAS EN MATERIA DE MEDIOS COMUNITARIOS**

Durante el 2004 y 2005 el Estado mexicano tomo la histórica decisión para que emisoras comunitarias, en legítimo y pleno uso de sus derechos, obtuvieran permisos de operación. En 3 años se logró cambiar lo que en 39 años había sido inamovible: la emisión de permisos a grupos ciudadanos con criterios explícitos. Además, para el caso de las comunidades indígenas, por primera vez en la historia de nuestro país éstas operan de manera directa sus propias radios. Haber obtenido el reconocimiento del perfil comunitario en los medios es un hecho sin precedentes en la historia del modelo mediático mexicano.

Los medios comunitarios, particularmente la radio, son operados por asociaciones civiles sin fines de lucro, y tienen como objetivo el dar un servicio público a aquellas comunidades más vulnerables y empobrecidas del país - como las indígenas, las campesinas y las urbano-marginales-, para apoyar su desarrollo a través del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y a la información mediante el uso de frecuencias. Gracias a ello, mayoritaria y gratuitamente dichas comunidades se mantienen informadas y deliberan los asuntos centrales de la vida pública y democrática, permitiendo de manera sustancial la difusión de opiniones e ideas.

Este avance fue un progreso sustancial en atención a los compromisos del Estado ante instancias internacionales de derechos humanos que recomendaron establecer mecanismos de solución para que grupos ciudadanos operaran sus propios medios electrónicos; es, además, una respuesta a nivel nacional ante la creciente demanda de diversos grupos en el sentido de poder contar con canales de expresión legítimos y necesarios.

A pesar de tales logros, aún existen condiciones sumamente restrictivas que ponen a estos medios en una situación totalmente inequitativa contraria a un Estado de Derecho. Dotar de permisos para garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, sin generar las posibilidades de existencia permanente, es un derecho garantizado parcialmente. Esto como consecuencia de una caduca legislación en la materia que no responde a los estándares internacionales de libertad de expresión y de derecho a la información y de la ausencia de políticas públicas en la materia.

La actual Ley Federal de Radio y Televisión (“LFRTV”) ofrece un marco jurídico deficiente para el otorgamiento de permisos, incluso el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión hace referencia a un procedimiento escueto y plenamente discrecional en el que se carece de criterios ciertos y objetivos para el otorgamiento de permisos. Teniendo en cuenta lo anterior, se esperaba que a lo largo de las varias discusiones que se habían llevado a cabo los últimos años para reformar dicha ley ahora sí se aprovechara la oportunidad y se les diera la justa cabida con plenos derechos a los aspirantes a permisionarios, de tal manera que no se vertieran argucias basadas en las evidentes lagunas y deficiencias de la LFRTV para negar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información a través de la operación de medios electrónicos de comunicación. La

radiodifusión es sólo un soporte tecnológico para el ejercicio de tales derechos, y si el Estado no ofrece las condiciones necesarias y obligatorias -sean jurídicas o políticas- para su pleno ejercicio, se coartan esos derechos.

La actual minuta de reformas a la LFRTV que se discute en el Senado, nuevamente en el capítulo de permisos, pero ahora más finamente, cristaliza la discrecionalidad del Ejecutivo Federal para su otorgamiento. El procedimiento propuesto, impreciso y absurdo, impide a los permisionarios conocer previa y detalladamente los requisitos específicos que deben cubrir sus solicitudes, puesto que se propone un mecanismo según el cual la Secretaría puede sostener entrevistas con los interesados sin señalar cómo y en qué casos; solicitarles información adicional; solicitar información a otras autoridades e instancias, sin hacer mayor referencia a su fuente y fidelidad; no establece plazos de respuesta y decisión; y, cierra con broche de oro al establecer al “juicio” de la Secretaría como criterio para el otorgamiento de permisos. Todas estas vaguedades violarían una importante garantía de seguridad jurídica que emana del artículo 14 constitucional, puesto que las leyes deben cumplir con una característica básica que es la que se refiere a su claridad y puntualidad, de otra manera sus destinatarios no podrían prever las consecuencias jurídicas de tales leyes.

Asimismo, las reformas propuestas prácticamente eliminan la posibilidad de existencia de medios comunitarios. No obstante que su existencia y funcionamiento han sido reconocidas, las reformas a la LFRTV no contemplan específicamente su inclusión sino que la limitan infundadamente. Quienes pretendan instalar y operar medios comunitarios deberán conformarse con lograr ubicarse en el rubro de “estaciones culturales” para poder obtener un permiso, aun y cuando puedan tener otros fines igualmente legítimos. Por otra parte, al ser de naturaleza distinta en su titularidad y operación a los medios de Estado, los medios comunitarios no cuentan con recursos del erario público para su existencia. Por ley, la figura de permiso necesaria para que puedan operar está diseñada para emisoras de entidades públicas que cuentan con financiamiento del presupuesto público que, aunque insuficiente, les permite hacer frente a su sostenimiento aún sin otras fuentes de ingreso. En cambio, las comunitarias deben ajustarse a todas las obligaciones técnicas y administrativas, con apenas escasos derechos, pues no cuentan ni con presupuesto público como los medios de Estado, ni privado por vía de la comercialización, como los concesionarios.

Una emisora operada por los grupos ciudadanos para atender sus necesidades específicas de comunicación es tazada por la ley con reglas excluyentes y discriminatorias. En la actual ley y en la que se encuentra en discusión en el Senado, no se contemplan los mecanismos democráticos de financiamiento para los permisionados, máxime cuando está en puerta el proceso de convergencia tecnológica, respecto al cual no se contemplan a los medios permisionados, mucho menos los medios comunitarios, omitiéndose el problema central del financiamiento. La cuestión es ¿cómo harán las comunidades urbano marginales, campesinas e indígenas para dicho cambio que requiere de altas sumas de inversión? Bajo estas circunstancias se

condena al sector social de la radiodifusión a su desaparición y se excluye a las mayorías vulnerables de nuestro país.

Tampoco se establecen condiciones para que los pueblos y comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios radiodifusores, así como las políticas necesarias para garantizar la vigencia de este derecho. Antes bien, se limita la eficacia del artículo 2º constitucional, apartado B, fracción VI. En este sentido, debemos señalar que existen diversos medios comunitarios en comunidades indígenas y el Estado debiera procurarles en igualdad de condiciones la adquisición, operación y administración de medios radiodifusores, situación que no está garantizada con la actual ley, ni en las reformas a la LFRTV.

Como se desprende de los párrafos anteriores, el esquema jurídico actual de la LFRTV y aquel propuesto por sus reformas son sumamente adversos para la existencia y permanencia de medios de titularidad comunitaria. Dotar de permisos sin las posibilidades de existencia digna y permanente, es también una vía indirecta de violación al ejercicio de la libertad de expresión, es similar a lo que se hacía antes con el papel para los periódicos, al limitarlo o ponerle precios muy caros, no los cerraban pero bajo esas condiciones era imposible sobrevivir; como con la publicidad oficial, no cierran al medio, pero lo asfixian.

Sobre los medios comunitarios, el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: “Las radios llamadas comunitarias, educativas, participativas, rurales, insurgentes, interactivas, alternativas y ciudadanas son, en muchos casos, y cuando actúan en el marco de la legalidad, las que ocupan los espacios que dejan los medios masivos; se erigen como medios que canalizan la expresión donde los integrantes del sector pobre suele tener mayores oportunidades de acceso y participación en relación a las posibilidades que pudieran tener en los medios tradicionales”.<sup>26</sup>

Por su parte, la UNESCO ha mencionado que “la función principal de la radio comunitaria, incluye incentivar los procesos democráticos de manera local, dándoles ‘voz’ a los pobres y marginados; incrementando la diversidad de contenidos y el pluralismo de información a nivel local, para de esta manera reflejar y promover la identidad, carácter y cultura local; fomentando la creación de voces y opiniones diversas, así como la expresión individual, alentando a la participación, la innovación y el compartir información”<sup>27</sup> Incluso el propio Banco Mundial establece en sus Notas para el Desarrollo Social que: “Las radios comunitarias pueden ser facilitadoras de la información crítica, fomentar las voces y capacidades para el diálogo (...) La existencia de redes de radios comunitarias es un medio efectivo para la población pobre, especialmente la analfabeta”<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2002, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, capítulo E, “El ejercicio de la libertad de expresión por medios de comunicación comunitarios”, párr. 39.

<sup>27</sup> UNESCO, *Community Media Programme*, <http://portal.unesco.org/ci/>

<sup>28</sup> Social Development Notes No. 76, The World Bank, April 2003.

Por el trabajo que desarrollan las radios comunitarias y el servicio que prestan en materia de desarrollo, derechos humanos, salud, entre otros, diversos organismos internacionales las han reconocido y emitido diversas recomendaciones dirigidas a los Estados para que permitan su permanencia en condiciones equitativas y de certeza jurídica, tal es el caso del Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2003 donde plantea que: "(...) los marcos regulatorios que protejan y estimulen los medios comunitarios son especialmente críticos para asegurar a los grupos vulnerables su libertad de expresión y acceso a la información"<sup>29</sup>.

Por ello, el reto consiste en cambiar la normatividad actual e implementar políticas de Estado que brinden condiciones de equidad e igualdad de oportunidades a los proyectos sociales que sostienen grupos ciudadanos. Como muchos más sectores de la sociedad, las radios comunitarias urgimos la necesaria reforma integral de la Ley Federal de Radio y Televisión y su normatividad. El diseño de políticas públicas para la permanencia de este tipo de radiodifusión es una razón de Estado. En un gobierno democrático, la definición y adecuación de las normas debe considerar la desigualdad existente a fin de equilibrarla para evitar que las comunidades resulten afectadas.

Por ello manifestamos la urgente necesidad de:

- Pronunciarse y promover el pleno reconocimiento jurídico a la radiodifusión comunitaria en las leyes, los reglamentos y normas respectivas para garantizar su existencia y desarrollo.
- Establecer un régimen preferencial permisionado para comunidades indígenas y campesinas
- Elaborar e implementar políticas públicas para el acceso a recursos, créditos sociales e incentivos fiscales para fomentar la producción independiente de estos medios, así como para su operación y desarrollo.
- Pronunciarse y promover la multiplicidad de mecanismos de financiamiento de los medios comunitarios a fin de asegurar de autonomía e independencia.
- Proponer e implementar un plan de financiamiento y desarrollo para apoyar la convergencia tecnológica de los medios comunitarios.
- Establecer en el Plan Anual de Frecuencias una reserva de frecuencias para emisoras de uso social y comunitario.

---

<sup>29</sup> PNUD, Access to Information: Practice Note. UNDP-October 2003

## **X. HACIA UN ESTADO BASADO EN LOS DERECHOS DE LA INFANCIA**

### *Infancia: sin voto y sin voz*

Cuatro de cada diez mexicanos es menor de 18 años, estos casi 40 millones, de niños y niñas, representan el 1.8 por ciento de la población infantil mundial. Setenta por ciento de los niños y niñas mexicanas, viven en localidades urbanas, sin embargo en estados como Oaxaca, Chiapas, Hidalgo y Tabasco, quienes viven en áreas rurales representan poco más de la mitad de su población infantil. La población indígena infantil de cero a 14 años, representa el 12.2 por ciento del total nacional en ese grupo de edad, ubicándolo como el país con mayor población infantil indígena, del continente americano. Casi 16.5 millones de niñas y niños es decir el 42.6 por ciento de la población infantil mexicana, viven en familias con ingresos de dos salarios mínimos o menos, es decir en condiciones de pobreza. En una tercera parte de las entidades de México (once), la proporción de niños y niñas que viven en situación de pobreza es superior al cincuenta por ciento. Y es mayor de sesenta por ciento en Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

#### *1. Necesidad de estructuras de Estado que garanticen la protección de los derechos de la infancia*

A pesar de que los últimos 15 años se han registrado avances, la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño por parte del Estado mexicano en 1990 no ha sido aún asumida en sus implicaciones tanto políticas como económicas. Predomina un sistema de representaciones sociales, y sistemas jurídicos y administrativos que someten los derechos de la infancia a los intereses y necesidades de otros grupos, por lo que en todos los derechos de esta población se registran graves violaciones y deficiencias.

A nivel nacional existe una ley de protección de los derechos de la infancia y se cuenta con 21 leyes estatales de protección de los derechos de la infancia, que en general presentan severas deficiencias: no asignan presupuesto público, tienen deficientes mecanismos de justiciabilidad y exigibilidad, no señalan claramente mecanismos de coordinación y monitoreo de las políticas públicas, no garantizan presupuesto público.

Falta cumplir con el artículo 7 de la Ley de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de crear un Programa Nacional para la Atención de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Las Procuradurías de Defensa del Menor y la Familia y el DIF son de corte asistencialista y no cuentan con autonomía, ni con el presupuesto necesario para la defensa de los derechos de la infancia.

La información sobre la infancia se encuentra fragmentada y es inexistente en muchos ámbitos.

#### *Propuesta 1: Creación del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de la Infancia*

Promover una reforma legal y administrativa para su creación como conjunto de estructuras y políticas públicas, que contemple como aspectos básicos:

1. El Consejo Nacional de Protección y Promoción los Derechos de la Infancia: organismo rector de las políticas públicas en materia de infancia.
2. Las Defensorías de los Derechos de la Infancia: servicio de protección y defensa socio-jurídica de los derechos de los niños.
3. El Instituto de la Infancia: organismo especializado en el desarrollo de políticas públicas para esta población.
4. Un Sistema Nacional de Información y Monitoreo: base para el diseño, vigilancia y evaluación de impacto de políticas y de asignación y análisis de presupuestos públicos sensibles a la infancia.
5. Inclusión en el artículo 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, de la obligación del gobierno Mexicano de elaborar un informe anual del Estado de los Derechos de la Infancia en el país.

## *II. Baja cobertura y calidad de la atención para la salud:*

Sólo 38 por ciento de los niños y niñas menores de catorce años, es derechohabiente de los servicios de salud pública. Las brechas en la cobertura son importantes, la proporción de población infantil derechohabiente sólo alcanza al 17 por ciento de los niños y niñas en Chiapas y Guerrero, al 21 por ciento en Oaxaca y Puebla y a una cuarta parte en Michoacán.

La tasa de mortalidad infantil en menores de cinco años es de 25. El ritmo de descenso anual en la tasa de mortalidad infantil en México es de 1.8 por ciento, por abajo de Perú (5%), Bolivia (4.5%), Honduras (2.9%) y Nicaragua (2.4%). Para 1999 el 17.7 de los niños y niñas menores de cinco años presentaban desnutrición, lo que es aún un problema de Salud Pública en el país, el análisis regional nos muestra que la prevalecía en zonas rurales, triplica la de zonas urbanas y que en las poblaciones indígenas alcanza el 44 por ciento. Siguiendo la actual política de atención, se podrá acabar con la desnutrición en la población infantil indígena, es decir disminuir al 2.5 de prevalecía, hasta el 2050. Los últimos datos disponibles de talla, validan este tipo de proyección, a nivel nacional de 1999 al 2004 se logró disminuir el porcentaje de niños con baja talla del 13.8 por ciento al 8.9, es decir un cerca del 50 por ciento, sin embargo en estados como Chiapas el ritmo de disminución cae al 23 por ciento, es decir aún tres de cada diez niños chiapanecos presenta baja talla para su edad y en el caso de los indígenas tarahumaras, por ejemplo, la proporción de niños con baja talla aumentó en ese periodo. En contraste emergen nuevos problemas: México ocupa actualmente el segundo lugar en obesidad infantil, a nivel mundial.

De las veinte principales causas de muertes infantiles, al menos once están relacionadas de manera directa con la contaminación del medio ambiente en que se desarrolla el niño.

### *Propuesta 2: Incrementar cobertura, accesibilidad, calidad y pertinencia de los servicios de salud dirigidos a la infancia.*

- Incrementar el presupuesto destinado a infraestructura a población abierta, que ha venido disminuyendo desde el 2000. Tomar las medidas necesarias para asegurar personal y abasto de medicinas para los niños y niñas mexicanos que habitan en áreas de alta y muy alta marginalidad, tomando en cuenta que en el 2005 el Gasto público programado, dirigido a la

población abierta, representó la tercera parte del gasto total, cuando, como ya se señaló, alrededor de las dos terceras partes de los niños y niñas no tienen cobertura de seguridad social.

- Implementar un Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional, que integre y de seguimiento a las acciones en materia de desordenes alimenticios.
- Destinar los recursos necesarios para que las comunidades más vulnerables, cuenten con servicios de agua potable, drenaje y servicios de salud pública. Así como realizar monitoreos de salud ambiental infantil.

### *III. Educación: obsolescencia y desigualdad*

Solamente 6 de cada 10 niños y niñas mexicanas ha sido atendida en por lo menos un año de educación preescolar y 4 de cada diez jóvenes se incorporan a la formación media superior. Solamente el 65% de los jóvenes mexicanos de 19 años cuentan con la secundaria terminada. En el caso de Chiapas, Oaxaca y Michoacán, menos de la mitad concluyeron su ciclo obligatorio. La brecha aumenta en áreas rurales, en donde únicamente cuatro de cada 10 adolescentes han concluido su secundaria. Para el ciclo 2002-2003 la tasa de deserción en primaria se ubicó en 1.9 a nivel nacional, el índice de deserción presenta variaciones si la escuela es una primaria pública en donde se coloca en el 1.5 y es más del doble si se trata de niños y niñas de escuelas indígenas (3.5). Los tres estados, con mayores índices son Chiapas, Guerrero y Michoacán. En el caso de las secundarias, la tasa de deserción se quintuplica con respecto a la primaria, pasando 10.2, alcanzando índices de deserción mayores de 13 en Michoacán, Chihuahua y Campeche. Los resultados del PISA 2003 indican el otro gran problema en la educación es el de calidad: el 66 por ciento de las y los adolescentes, presentan competencias insuficientes en habilidades de raciocinio matemático. Las desigualdades, también se ven reflejadas aquí, considerando que los estados que presentan los peores resultados son los del sureste: en Oaxaca, Tabasco y Guerrero. Además solo 9 de cada 10 alumnos que estudian en Telesecundarias, opción educativa para comunidades marginadas, cuentan con competencia insuficiente. En el caso de la escala global de lectura, la mitad de los niños y niñas mexicanas, que egresan del ciclo básico obligatorio de nuestro país sólo son capaces, en el mejor de los casos de realizar las tareas de lectura más elementales, las desigualdades referidas en el campo matemático, se repiten en esta habilidad fundamental.

#### *Propuesta 3: Igualdad y calidad de la educación*

- Reducir las disparidades regionales y tomar medidas eficaces para mejorar la situación educativa de los grupos vulnerables.
- Revisar la actual oferta educativa compensatoria, el sistema de secundarias, el programa de educación indígena bilingüe y el de educación a migrantes para que cumplan con los objetivos que les dieron vida, es decir lograr el derecho a la educación para todos los niños de México.
- Incorporar el derecho a aprender, a través de una transformación profunda del sistema educativo, que involucre y comprometa a todos los sectores en la mejoría de la calidad educativa.

### *IV. Infancia especialmente discriminada y vulnerable: violencia y olvido.*

La información estadística es escasa o nula, cuando se intenta identificar los casos y niveles de trata y abuso sexual, de infancias víctimas y de la cantidad de estas que han sido atendidas y puestas a disposición de las autoridades del país. Situación similar ocurre con niños de la calle, migrantes, refugiados, desplazados, abandonados, jornaleros y trabajadores.

La legislación procesal mexicana no contempla ninguna de las adecuaciones necesarias para tramitar las denuncias de trata, abuso sexual y otras formas de violencia y explotación en contra de la infancia, para dar a éstos un rápido acceso a la justicia o promover la restitución de sus derechos, incluso en los procedimientos judiciales y administrativos se les re-victimiza. Son comunes operativos de limpieza contra niños de la calle y suelen restringirse los derechos de la infancia bajo el argumento de seguridad. En los sistemas de justicia y sociales predominan tratos discriminatorios por razones de edad, género y grupo étnico y son insuficientes o inexistentes los programas para infancia víctimas de trata, abuso sexual y otras formas de violencia y explotación; así como para infancia migrante, refugiada o desplazada y de la calle. Por su parte los procesos de adopción registran riesgos y violación de derechos.

Las organizaciones no gubernamentales, que atienden a este tipo de población carecen de fondos públicos de calidad y de estímulos fiscales y sociales para su fortalecimiento y profesionalización. En una gran cantidad de municipios no existen programas públicos o no gubernamentales para la población especialmente discriminada y vulnerable.

*Propuesta 4: Promover tejido social que proteja a la población especialmente discriminada y vulnerable.*

- Promover y adoptar medidas políticas, legislativas y de justiciabilidad suficientes y focalizadas para garantizar el interés superior del niño cuando éste sea víctima de cualquier forma de discriminación y explotación: trata, abuso sexual y cualquier otra modalidad de violencia infantil o de infancias que se encuentran fuera del ámbito familiar (desplazados, migrantes, calle) o en instituciones de acogida.
- Realizar investigaciones sistemáticas que permitan generar información fáctica y sistemática y diseñar acciones focalizadas.
- Establecer fondos públicos de calidad para el financiamiento de programas no gubernamentales a favor de estas poblaciones infantiles en particular para aquellas áreas y situaciones en donde existe menos cobertura.

#### *V. Adolescencia sin salida*

Los y las adolescentes enfrentan grandes riesgos para su seguridad y su desarrollo: mientras disminuye la oferta educativa (solo el 57% de las personas de 16 años cuentan con secundaria terminada) y no encuentran opciones laborales (el 7.8% de personas entre 12 y 17 años no estudia ni trabaja), el 56% de las adolescentes entre 15 y 19 años de edad, con pareja, son víctimas de actos violentos y 7.3% de las mujeres reporta haber sido víctima de violencia sexual antes de los 15 años; y en las leyes estatales prevalece un trato discriminatorio contra las mujeres víctimas de este tipo de abusos.

La adolescencia es en México es un período de especial riesgo: la tasa de homicidio como causa de muerte es más alta en el periodo de 15 a 19 años de edad (9.7) y se convierten en la segunda causa de muerte entre varones y la quinta en mujeres. Además la tasa de mortalidad por suicidios en personas de entre 10 y 19 años de edad se duplicó entre 1990 y 2000 con un aumento proporcional mayor aún en niñas.

En México se registran altas tasas de embarazo en adolescentes (en el 2000 se registraron casi 186 mil casos entre adolescentes de 12 a 17 años de edad), en el 2001 el 16% de las muertes fetales neonatales registradas fueron de madres adolescentes entre los 12 y 19 años de edad, lo que muestra la falta de servicios de salud sexual y reproductiva apropiados.

Por otro lado el consumo de drogas y alcohol ha registrado significativos niveles de incremento: más de 3.5 millones de adolescentes entre 12 y 17 años consumieron al menos una copa en el 2002 y 215,634 reportan el consumo de drogas. Paralelamente el número de menores de 18 años puestos a disposición de una autoridad jurisdiccional se incrementó de 40, 251 en 1999 a 48, 021, en 2002. Mientras que en todo el país se registran operativos y restricciones a los derechos que tratan en general a poblaciones adolescentes como delincuentes.

*Propuesta 5. Necesidad de una política integral de protección y promoción de adolescentes*

- Crear una política integral que amplíe los servicios de educación y asistencia para adolescentes, fomente su capacitación e inserción laboral, disminuya el entorno de violencia y el riesgo de entrar en conflicto con la ley.
- Desarrollar programas de atención a la salud adolescente, con enfoque de derechos a la salud sexual y reproductiva, y la atención a riesgos vinculados a la salud mental.

*VI. Infancia sólo para el futuro.*

En México no se garantizan procesos de participación y protagonismo infantil que garanticen que la opinión del niño sea tomada en cuenta para el diseño de propuestas legislativas y de política pública. Tampoco se promueve el asociacionismo de niñas y niños y se niega el reconocimiento de su ciudadanía. Se excluye a niñas y niños especialmente de grupos discriminados de ejercicios de participación infantil. No se registran políticas públicas para acabar con los prejuicios adultos sobre la participación infantil, prevaleciendo las prácticas autoritarias y adultocéntricas.

*Propuesta 6. Reconocimiento y estímulo de la ciudadanía infantil*

Realizar medidas legales, políticas y socio culturales para dar reconocimiento a niñas, niños y adolescentes como ciudadanos y ciudadanas capaces de influir en la toma de decisiones y fomentar espacios y mecanismos para su ejercicio en escuelas y comunidades.

## **XI. PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

El interés por los procesos de participación social y sus implicaciones sobre la cultura, la economía, la política y el desarrollo humano es hoy uno de los temas centrales en la nueva agenda de la democracia en nuestro país. En un contexto de crisis de las instituciones y demandas sociales crecientes, la emergencia de la sociedad civil y el reclamo de formas nuevas y cada vez más dinámicas de participación ciudadana es tal vez el dato más importante en la evolución reciente de las sociedades del continente.

En los años 80, el debate estuvo centrado en los valores, las instituciones y los procesos de transición hacia la democracia. Los países dejaban atrás una larga historia de oscilaciones pendulares entre los extremos del autoritarismo y la democracia. La redefinición de la ciudadanía política, la reestructuración del Estado democrático, el acceso a los derechos, la afirmación de los derechos humanos y las libertades públicas y la transformación de los partidos políticos y las instituciones republicanas concentraron la atención de los especialistas y los partidos y movimientos sociales.

En los años 90, los efectos de la globalización y las implicaciones de las reformas económicas definieron una nueva agenda que sumó los problemas de la consolidación de la democracia. Las asincronías y desequilibrios entre el desarrollo político y el desarrollo económico plantearon en términos particularmente agudos los problemas de la gobernabilidad democrática en el marco de sociedades complejas y desiguales.

Los problemas del desarrollo humano, la pobreza y la exclusión social, las demandas insatisfechas de sociedades desiguales, con bloqueos a la participación, la cuestión de la representación y la atención de las nuevas dimensiones de la política social en Estados debilitados por la crisis económica y la crisis de lo público, produjeron un nuevo cuadro de prioridades para el proceso de expansión del sector civil.

La explosión de la participación y el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil configuraron un nuevo mapa que hoy reclama mediaciones y traducciones institucionales de nuevo diseño.

La agenda actual sitúa a la sociedad civil y sus nuevas instancias de representación y participación cívica en el primer plano de interés. Durante los últimos años, la sociedad civil se ha desarrollado y organizado con una intensidad y una velocidad jamás vista. Se trata de cambios cualitativos, que prefiguran una nueva época. Se trata de una transformación en los valores, instituciones, reglas, procedimientos y formas de expresión ciudadana.

Es un tiempo de expectativas y demandas, en el que se renuevan las formas de expresión del Capital Social y se avizoran formas de participación que desbordan los cauces y modalidades tradicionales.

De ahí que resulte pertinente necesario, incluir en la agenda legislativa una discusión que apunte a regular y fortalecer la participación ciudadana. El objetivo de una ley en esta materia tendría que ser replantear una agenda e institucionalidad de la participación con incidencia efectiva en las políticas públicas y la democratización.

Son requisitos para la participación ciudadana el fortalecimiento de las organizaciones sociales, la información y transparencia de la gestión pública; el incremento del interés por lo público; el establecer mecanismos con consecuencias vinculantes y resultados concretos; la adecuación del aparato de gestión pública (con énfasis en la descentralización y en la ampliación de los ámbitos de participación especialmente en lo relativo a programación y presupuesto); la flexibilidad y adecuación local y cultural de cualquier norma que se apruebe, de tal modo de no uniformar lo que es diverso.

- Establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo.
- Medidas tendientes a la mayor transparencia de la gestión pública.
- Profundizar el proceso de descentralización con énfasis en criterios de equidad y nuevos mecanismos participativos (esto obliga a conectar una iniciativa legal de participación ciudadana con otras materias).
- Ampliar los mecanismos concretos de participación en la gestión: presupuestos participativos; programación, evaluación y control; mayor difusión, apertura y descentralización de las instancias que se crean para discutir políticas y programas; enfatizar en instancias vinculantes en sectores relevantes, como salud, educación y gestión local.
- Diversas medidas tendientes a fortalecer las capacidades, financiamiento y sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil, contraparte indispensable, sin la cual ninguna modificación legal tendrá la necesaria efectividad, como lo demuestran experiencias en otros países.

En síntesis, se plantea que un proyecto de ley debe contemplar tanto la dimensión de participación en la gestión pública como la de fortalecimiento de capacidades y organizaciones. Apuntar, con su aplicación, a la mayor inclusión de la diversidad de la sociedad civil y plantear con claridad los canales institucionales (flexibles, adecuados a las realidades locales) en que esa diversidad puede hacer sentir su influencia y opiniones y, finalmente, ampliar el campo de iniciativa legal en la materia a otras leyes que requieren ser modificadas en consistencia con la de participación ciudadana.

A continuación se presenta en detalle, las propuestas encaminadas a la apertura de espacios para la participación ciudadana.

### *Propuestas*

- a. Establecer nuevas modalidades de iniciativa y control ciudadano sobre la representación y el ejercicio del poder representativo.
  - Normar y promover la utilización de plebiscitos y referéndum frente a diversas materias es un área de ampliación de la iniciativa ciudadana.
- b. Mayor transparencia en la gestión pública.

- Reducir los temas y número de sesiones secretas del poder legislativo.
- Incorporar la participación ciudadana como elemento de la evaluación de gestión de los organismos públicos.
- Desarrollar un programa de capacitación a los funcionarios públicos para que incorporen competencias para promover y acoger la participación ciudadana en el ejercicio de sus funciones.
- c. Resguardar la pluralidad en el acceso y producción de las informaciones y la propiedad de los medios.
  - Regular las tendencias concentradoras que puedan llevar a monopolios comunicacionales.
  - Promover el surgimiento y desarrollo de medios de comunicación comunitaria (asegurando espacios específicos, promoviendo fondos y desarrollando capacidades).
  - Promover una distribución equitativa y transparente de los recursos estatales de difusión y publicidad.
- d. Fortalecer los vínculos de los partidos políticos con la ciudadanía.
  - Asignar recursos públicos destinados a apoyar iniciativas conjuntas entre partidos políticos y OC's, tendientes a fortalecer el diálogo y la cooperación.
  - Favorecer sistemas de rendición de cuentas para cargos electos que incluyan programa de gobierno, declaración patrimonial, registro de votaciones, agenda de actividades públicas, y registro de asistencias a sesiones y comisiones.
- e. Financiamiento de la política
  - Adecuado financiamiento de la política, limitando el peso de los recursos económicos en el ejercicio político y en los resultados electorales.
  - Perfeccionar la legislación sobre el gasto electoral que limite la influencia económica, particularmente en lo referido a los topes máximos, las sanciones, el origen de los recursos y la transparencia de todos los aportes que se realicen.

*Propuestas para potenciar a la sociedad civil en los asuntos públicos*

- Revisar la legislación relativa a gobiernos regionales y municipios para favorecer los objetivos de equidad regional y local y la utilización de mecanismos de consulta e involucración ciudadana en las instancias de decisión.
- Acrecentar las atribuciones de las instancias institucionales de participación.
- Asegurar la composición de las instancias de participación acorde con la realidad local, su revocabilidad y su control por parte de la ciudadanía.
- Estimular su renovación periódica y la inclusividad progresiva de las instancias de participación.
- Favorecer la interlocución con la sociedad civil en torno a políticas y programas integrados y coordinados y no sólo en función de requerimientos instrumentales de cada programa público. Para ello se sugiere establecer una autoridad social en el sector público que cuente con capacidad resolutive y de interlocución permanente con la sociedad civil.
- Determinar legalmente la creación y utilización de instancias y mecanismos efectivos de participación de la ciudadanía antes de tomar decisiones que

afecten a un número importante de ella en cada nivel (nacional, regional, local).

- Cuando se convoque a la sociedad civil, asegurar que las convocatorias permitan la libre adhesión de las organizaciones de acuerdo a criterios previos y públicos y no según designaciones de la autoridad.
- Contemplar mecanismos que estimulen la mayor inclusión y amplitud posibles para dichas convocatorias, a través de su difusión pública, estableciendo mecanismos de regionalización de las instancias, etc.
- Establecer mecanismos que vinculen las áreas de planificación participativa con la gestión presupuestaria y la evaluación y control posterior, en la mayor cantidad de niveles posible.
- Establecer mayores mecanismos de auditoría con obligación de informar por parte de las autoridades.
- Apoyar dichos mecanismos con difusión pública, apoyo político y capacitación de líderes para un mejor ejercicio de su función.
- Fortalecer la participación social especialmente en áreas relevantes como educación, salud y gestión municipal.
- Desarrollar políticas activas en los medios de comunicación de propiedad pública para que difundan, se conozcan y se valoren las acciones de la sociedad civil.
- Proveer fondos para el desarrollo de medios de comunicación propios, de las OSC, por fuera del circuito de la comunicación masiva comercial (radios comunitarias, medios locales en general).
- Apoyar la sostenibilidad en el tiempo de las ONGs en el aspecto institucional y financiero.
- Revisar el conjunto de la legislación existente sobre donaciones con el fin de asegurar la extensión en materia de beneficiarios, su ampliación temática, la asignación equitativa y amplia de los recursos y la transparencia de las donaciones.
- el estímulo a la creación de instancias especializadas en la movilización de recursos en el ámbito local para la acción no gubernamental, como las fundaciones comunitarias, incluyendo recursos públicos y garantizando la transparencia y control público.
- Garantizar la transparencia y difusión de la acción de las OC'S , particularmente las que reciben fondos públicos, estimulando mecanismos de difusión de información, rendición de cuentas y acceso público a la información sobre su funcionamiento.

## **XII. PROPUESTAS EN MATERIA DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS**

- Que el Congreso de la Unión reabra el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena, con el objeto de establecer claramente los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.
- Que la búsqueda de la paz negociada en Chiapas sea retomada como tema de alta prioridad en la agenda política interna del gobierno federal
- Que el Estado respete la existencia de los Caracoles, Juntas de Buen Gobierno, y mantenga en todo momento su disponibilidad a colaborar con estas instancias, cuando sea requerido, con el objeto de facilitar una solución pacífica al conflicto en Chiapas.
- El Convenio 169 de la OIT, siendo el único instrumento internacional vigente que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y que ha sido ratificado por México, deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.
- La preservación y protección de las tierras, territorios y recursos de los pueblos y comunidades indígenas debe tener prioridad por encima de cualquier otro interés en la solución de los conflictos agrarios.
- Se recomienda asociar a las comunidades indígenas en el manejo, administración y control de áreas naturales protegidas en sus territorios o regiones, tomando en cuenta los ordenamientos ecológicos comunitarios.
- Los grupos y comunidades indígenas deberán tener acceso prioritario a los recursos naturales con fines de consumo directo y subsistencia, por encima de los intereses económicos y comerciales que pudieran existir.
- Deberá revisarse a fondo, con criterios amplios y flexibles, el sistema de procuración y administración de justicia para los indígenas a nivel nacional, para lo cual sería conveniente construir una comisión multidisciplinaria con amplia participación de los pueblos indígenas y de los organismos de derechos humanos.
- Es urgente consolidar, capacitar y ampliar la cobertura de traductores bilingües en los tribunales y ministerios públicos, así como defensores de oficio en zonas indígenas.
- Cualquier información confiable sobre violaciones a mujeres/niñas indígenas, deberá ser investigada de oficio por el ministerio público, aunque no medie denuncia formal.

### **XIII. PROPUESTAS DE FOMENTO DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES**

- Creación de un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal normativo, que regule y coordine el conjunto de las acciones de fomento del gobierno federal, con las siguientes características:
  - Que opere la Ley de Fomento
  - Conducido por un Consejo Ciudadano.
  - Con presupuesto propio.
- Contar con un sistema de información completo y actualizado de los mecanismos y acciones gubernamentales de fortalecimiento y fomento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) incluyendo los tres niveles: el federal, el estatal y el municipal.
- Establecer el Programa Permanente de Formación para las OSCs, que las dote de las herramientas de información y metodológicas para:
  - Que fortalezcan y consoliden su vida institucional.
  - Adquieran una mayor competencia técnica en los temas relacionados con su objeto social.
- Establecer un Sistema Nacional de Apoyo a los Promotores Sociales, que les ofrezca diversos incentivos profesionales y laborales, a través de becas, premios y otros estímulos económicos y buscar sistemas de protección social a través de mutuales o seguros colectivos
- Realizar un estudio comparativo sobre las diversas legislaciones nacionales e internacionales relacionadas con el fomento a las OSCs.