

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



## Informe México

Desarrollada por Alianza Cívica  
Ciudad de México  
Enero de 2004

## INDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
PRESENTACIÓN .....	13
ANTECEDENTES METODOLÓGICOS.....	15
ANEXOS.....	16

## **RESUMEN EJECUTIVO**

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

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

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

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

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

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

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

## Los principales resultados encontrados son:

### **1) Acceso a la información**

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

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

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

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

### **2) Libertad de expresión**

#### **a. Libertad de expresión.**

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

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

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

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

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

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

#### b. Prensa, Radio y televisión

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**1) Acceso a la información.**

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

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

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

## 2) Libertad de expresión

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

- Queda pendiente una discusión amplia que incluya a las organizaciones civiles, académicas y comunicadores para lograr en conjunto con instancias parlamentarias una reforma en la materia
- Dar seguimiento a las propuestas legislativas sobre la protección de las fuentes de información o el secreto profesional como:
  - 1.- La propuesta que la CNDH presentó al Senado de la República, en abril de 2003 en la que se pide incluir un articulado en el Código Penal que estipule que “los periodistas no estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder...”
  - 2.- El proyecto de Ley Federal de Derechos Mínimos para el ejercicio del periodismo que presento en febrero de 2003 a fracción parlamentaria del PRD ante la Cámara de Diputados. La propuesta se divide en cuatro ejes básicos: 1) cláusula de conciencia, un derecho individual que protege la integridad del informador y su trabajo 2) secreto profesional, un derecho o facultad del cual el único titular es el informador y protege la fuente de información 3) derechos de autor, que se reconozca a los informadores como autores de sus textos y 4) libre y preferente acceso a las fuentes de información.
- Atender la recomendación hecha al Estado Mexicano en 1993 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en materia de libertad de expresión que se detallan a continuación:
  - 1.- Promueva la revisión de la legislación de los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana en una forma abierta y democrática a fin de que las garantías consagradas en los mismos tengan vigencia efectiva, acorde al derecho a la libertad de pensamiento y expresión consagrados por la Convención Americana
  - 2.- Adoptar las medidas necesarias para sancionar a los responsables de delitos cometidos contra personas que ejercen el derecho a la libertad de expresión, incluyendo la investigación rápida, efectiva e imparcial de las denuncias relacionadas con el hostigamiento a periodistas, defensores de derechos humanos y organizadores sociales.
- El proceso de transición a la modernidad democrática que actualmente vive nuestro país, requiere de una mayor institucionalidad del Estado en términos de pluralidad, participación y deliberación pública, en el que el acceso a la información y el concurso de los medios electrónicos es indispensable.

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

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

Que los códigos de procedimientos penales:

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

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

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

Elección de ministros de la SCJN

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

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

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

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

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

## 5) Gobierno local y descentralización

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

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

## PRESENTACIÓN

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

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

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

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

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ANTECEDENTES METODOLÓGICOS**

### **1. Tipo de investigación**

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

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

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

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

#### Construcción del instrumento de recolección de información

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

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

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

---

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

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

### 3. Descripción de la muestra

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

#### **- Organizaciones**

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

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

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

#### **- Organizaciones Filantrópicas**

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Anexo 1

### Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec

#### Entrevistas realizadas

#### Reforma al Poder Judicial y Acceso a la Justicia

Organización	Entrevistas
FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación	Lic. José López Atienso
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos	Mtra. Marcela Talamas
Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez"	Lic. Edgar Cortés Morales Mtra. Alejandra Aquino
Asociación Nacional de Abogados Democráticos	Lic. Ernestina Godoy

#### Derecho al libre acceso a la información /Libertad de Expresión

Organización	Entrevistas
Libertad de Información México A:C.	Issa Luna (2)
Comunicación e Información de la Mujer, A.C. (CIMAC)	Sara Lovera (1) Lucía Lagunes (1)
Comisión de Comunicaciones y Transportes. Senado de la República	Senador Javier Corral (2)
Academia Mexicana de Derechos Humanos	Balbina Flores (2)
Centro Nacional de Comunicación Social	Eréndira Cruz Villegas

#### Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Descentralización

Organización	Entrevistas
LOCALIS Especialistas en Desarrollo Local	Flavio Lazos
International City/County Management Association (ICMA)	Octavio Chávez
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal	Octavio Acosta
Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM)	Carlos Rodríguez
Alianza Cívica. A.C.	Mario Rivera

**Fortalecimiento de Gobiernos Locales y Descentralización  
Municipios Participantes**

Presidente Municipal de Monterrey, N.L.	Lic. Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Presidente Municipal de San Pedro Garza García, N.L.	Ing. Gerardo Garza Sada
Presidente Municipal de Guadalupe, N.L.	Ing. Pedro Garza Treviño
Presidente Municipal de Tzicatlacoyan, Puebla	C. Justino González Pérez
Presidente Municipal de El Limón, Jalisco	C. José Guadalupe Corona Chávez

## **Anexo (2)**

Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec

Muestra de las OCS seleccionadas para el tema de el tema Sociedad Civil y Participación Ciudadana

FOCO TEMÁTICO	Redes de Organizaciones de Promoción y Desarrollo	Organizaciones de Promoción y Desarrollo que no participan en redes	Organizaciones Filantrópicas
Productivas o apoyo técnico	Enlace Comunicación y Capacitación Cuauhtemóc López		Fundación para la equidad APIS Adriana García Cruz
Temas sociales: pobreza, género, etc.	Deca Equipo Pueblo Laura Becerra Areli Sandoval  Espiral Laura Sarvide Elia Villanueva  Academia Mexicana de Derechos Humanos Gloría Ramírez  Servicios de Asesoría Para la Paz Dolores González  Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos Ana Salazar		Cáritas Arquidiócesis de México, I.A.P. Fernando Pliego  Fundación Porvenir María de Lourdes Gómez Aguirre

Muestra de las OCS seleccionadas para el tema de el tema Sociedad Civil y Participación Ciudadana

FOCO TEMÁTICO	Redes de Organizaciones de Promoción y Desarrollo	Organizaciones de Promoción y Desarrollo que no participan en redes	Organizaciones Filantrópicas
Participación y ciudadanía	<p>Alianza Cívica A.C. Silvia Alonso Félix</p> <p>Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia Margarita Argot</p> <p>Movimiento Ciudadano por la Democracia MCD. Isaura Bono</p>		Centro Mexicano para la Filantropía CEMEFI Jorge Villalobos
Cuestiones étnicas y multiculturalidad	<p>Sociedad de Solidaridad Social "Maseualsiuamej Misenyolchicaunij</p> <p>Sara Raquel Baltazar</p>		