

Ciudadanía integral en México

La suma de tres ciudadanía: política + civil + social

El informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, propiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), propone un marco conceptual de la democracia en América Latina y ofrece una breve mirada a su evolución histórica. El concepto de democracia adoptado como marco teórico del informe, parte de las cualidades jurídicas y políticas que tiene como

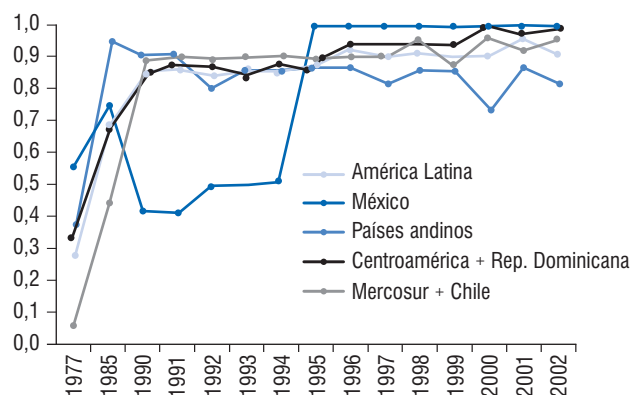
régimen de gobierno, pero no se limita a ellas. El informe considera que la democracia entraña una ciudadanía integral; esto es, la suma de tres tipos de ciudadanía: la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social. A continuación se presentan algunos indicadores relevantes sobre México, reunidos en el informe. La selección, elaborada a partir de múltiples tablas y gráficas, de ningún modo es exhaustiva; tiene un carácter indicativo.



Ciudadanía política

La ciudadanía política supone el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea en un cuerpo investido de autoridad (órganos de gobierno local, cámaras, parlamentos) o como elector de los miembros de dichos cuerpos.

Índice de Democracia Electoral (IDE), 1977, 1985, 1990-2002



Nota: El gráfico se basa en datos presentados en el Compendio Estadístico del Informe.

El informe contribuye con un nuevo instrumento de medición denominado Índice de Democracia Electoral (IDE), que está compuesto por cuatro variables: derecho al voto, procesos electorales como medio de acceso al poder, elecciones libres y elecciones limpias. El IDE puede variar desde 0, que indica un régimen no democrático, hasta 1, que señala el grado máximo de democracia electoral. En la elaboración del IDE se examinaron los más de 70 procesos electorales nacionales, celebrados en América Latina entre 1990 y 2002. En 1985, el promedio en América Latina era de 0.69, y en 2002 de 0.93. México pasa de 0.42 en 1990, a 0.50 en 1992, y a 1 en 1995.

La ciudadanía política se resume en el derecho a elegir y a ser elegido, y en el informe se explica mediante cuatro componentes:

- 1 Derecho al voto:** ¿Todos los ciudadanos del país tienen derecho al voto?
- 2 Elecciones limpias y periódicas:** ¿Las elecciones se realizan sin irregularidades que alteren las preferencias de los votantes?
- 3 Elecciones libres:** ¿Dispone el electorado de alternativas que no estén constreñidas por restricciones legales o de hecho?
- 4 Cargos públicos de elección popular:** ¿Las elecciones son el medio de acceso a los principales cargos públicos del país? ¿Los triunfadores en las elecciones asumen sus cargos y los ocupan durante los plazos estipulados por la ley?

Elecciones limpias

Se considera que las elecciones son limpias cuando el proceso electoral transcurre sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato.

Elecciones libres

Se consideran libres aquellos procesos electorales en que se ofrece al electorado una variedad de opciones que no está limitada por restricciones legales, operativas ni por la fuerza.

Elecciones como el medio de acceso a cargos públicos

Se considera que las elecciones son el medio de acceso a los cargos públicos, el Ejecutivo y el Legislativo nacionales, si quienes ganan los comicios asumen sus cargos y permanecen en ellos durante los plazos establecidos por la ley. En caso de que los ocupantes de los cargos sean reemplazados, se evalúa el procedimiento de remoción del cargo y de selección de los reemplazantes.

Financiamiento de partidos y campañas electorales

Entre las formas de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales que existen en América Latina, se encuentran el financiamiento público directo, y el acceso a fuentes privadas y a la televisión. En regímenes democráticos, la provisión directa de recursos financieros a los partidos usualmente contrasta con las formas indirectas de financiamiento, como la provisión de servicios y privilegios fiscales.

Financiamiento de partidos y campañas electorales, 2003

País	Financiamiento público directo	Acceso a fuentes privadas				Acceso a la televisión	
		Límites sobre donaciones privadas a los partidos	Límites sobre donaciones anónimas a los partidos	Límites sobre donaciones por contratistas del Estado a los partidos	Leyes sobre divulgación pública	Acceso a la televisión gratuita	Gasto de partidos destinado a la televisión privada
Argentina	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Bolivia	Sí, umbral alto	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Brasil	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Fuertes	Sí	Prohibido
Chile	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Prohibido
Colombia	Sí, umbral alto	No	Sí	No	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Costa Rica	Sí, umbral alto	Sí	No	Sí	Débiles	No	Ilimitado
Ecuador	Sí, umbral bajo	No	Sí	Sí	Muy débiles	No	Ilimitado
El Salvador	Sí, umbral bajo	No	No	No	No	No	Ilimitado
Guatemala	Sí, umbral alto	No	No	No	No	Sí	Ilimitado
Honduras	Sí, umbral bajo	No	Sí	Sí	No	No	Limitado
México	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Muy débiles	Sí	Limitado
Nicaragua	Sí, umbral alto	No	Sí	No	Débiles	Sí	Limitado
Panamá	Sí, umbral bajo	No	No	No	No	Sí	Ilimitado
Paraguay	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Muy débiles	Sí	Limitado
Perú	Sí, umbral bajo	Sí	No	No	Débiles	Sí	Limitado
Rep. Dominicana	Sí, umbral bajo	No	No	Sí	No	No	Ilimitado
Uruguay (*)	Sí, umbral bajo	No	No	No	No	Sí	Limitado
Venezuela	No	Sí	Sí	Sí	No	No	Limitado

Notas: La expresión "financiamiento público directo" se refiere a la provisión directa de recursos financieros a los partidos y se contrasta usualmente con las formas indirectas de financiamiento, como la provisión de servicios y beneficios tributarios.

(*) En Uruguay hay financiamiento público desde 1928 por medio de leyes *ad hoc* votadas antes de cada elección.

Fuentes: Del Castillo y Zovatto 1998; Payne *et al.* 2002, pp. 169-172; Pinto-Duschinsky 2002a, pp. 76-77, y 2002b; Ward 2002; Zovatto 2003; consulta con expertos asociados –actualmente o en el pasado– con los tribunales electorales en cada país, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.



Ciudadanía Civil

La ciudadanía civil comprende los derechos inherentes a la libertad individual: libertad de la persona, de pensamiento y expresión, de credo y asociación. Esta ciudadanía se resume en el derecho a la libertad, a la igualdad ante la ley y a la justicia. En el informe abarca cuatro dimensiones: 1) Igualdad legal y protección contra la discriminación; 2) Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad; 3) Administración de justicia, y 4) Libertad de prensa y derecho a la información.

La ciudadanía civil se resume en el derecho a la libertad, a la igualdad ante la ley y a la justicia

Igualdad ante la ley

Pese los avances registrados con la aprobación de preceptos constitucionales, leyes y reglamentos para el reconocimiento y la tutela de los derechos de personas o grupos en desventaja social, la percepción ciudadana es que falta mucho por hacer en la región para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley. En la preparación del informe, se elaboró el indicador de percepción sobre la igualdad legal. La tabla muestra los resultados de la respuesta a la pregunta "¿diría usted que en la práctica (una mujer, un indígena, un pobre, un inmigrante) logra hacer valer sus derechos siempre, casi siempre, casi nunca o nunca?"

La percepción ciudadana es que falta mucho por hacer en América Latina para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley

Percepción sobre la igualdad legal de grupos específicos, 2002

País	Siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos (1)			
	Mujer	Indígena	Pobre	Inmigrante
Argentina	69,7	9,1	7,9	21,4
Bolivia	54,8	21,2	13,9	38,5
Brasil	78,3	34,3	20,1	47,6
Chile	68,9	33,5	19,9	27,2
Colombia	70,3	22,1	18,1	24,1
Costa Rica	59,8	23,2	13,7	21,3
Ecuador	60,4	40,2	25,2	30,6
El Salvador	72,0	32,3	32,4	30,9
Guatemala	65,3	38,7	24,8	18,7
Honduras	69,8	34,6	23,5	25,1
México	54,8	7,5	5,6	9,9
Nicaragua	60,3	23,5	17,7	25,1
Panamá	65,6	10,5	10,7	21,0
Paraguay	71,5	15,0	10,9	54,1
Perú	61,9	16,0	11,6	55,4
República Dominicana	76,4	11,5	22,2	40,2
Uruguay	78,4	17,1	21,8	39,3
Venezuela	73,7	28,2	26,1	30,3
Centroamérica y México (2)	66,4	22,2	18,9	23,3
Región Andina	63,8	27,8	19,2	36,2
Mercosur y Chile	71,2	19,2	14,6	36,2

Región

América Latina 67,0 23,1 17,8 30,8

Notas: El número de mujeres, indígenas, pobres e inmigrantes varía entre 18.040 y 19.489; n del índice = 17.359.

(1) Se incluyen las respuestas dadas a las alternativas "siempre" y "casi siempre" que se ofrecían en la pregunta.

(2) Incluye República Dominicana.

Fuente: Procesamiento de la pregunta p24u de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p24u: "Y siempre pensando en cómo funcionan las cosas en este país, ¿diría usted que en la práctica ['Una mujer' , 'Un indígena' , 'Un pobre' , 'Un inmigrante'] logra hacer valer sus derechos siempre, casi siempre, casi nunca o nunca?"), en Latinobarómetro 2002.

Homicidios dolosos

Es muy extendida la percepción ciudadana acerca de niveles altos de inseguridad pública y debilidad del Estado de Derecho. Esta percepción es fundada: América Latina registra la tasa más alta del mundo de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

Homicidios dolosos en América Latina y otras partes del mundo, c. 2000			
País	Año	No. de muertos	No. de muertos por 100.000 habitantes
México	2000	13.829	14,00
América Latina	c. 1997	109.135	25,10
Referentes extrarregionales			
Europa occidental	c. 2000	4.519	1,40
Asia del sur y del este	c. 1995-1999	78.000	5,80
África	c. 1995-1999	116.000	22,20
Mundo	c. 1995-1999	521.000	8,80

Nota: Las cifras regionales son la suma de todos los casos en los que existen datos disponibles y reflejan un promedio no ponderado. El número de homicidios por 100.000 ha sido calculado con datos de población de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Europa occidental no incluye a Luxemburgo ni al Reino Unido.
Fuentes: Interpol 2004, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) 2002; Krug 2002, pp. 274, 308-312.

La administración de justicia

El sistema de administración de justicia es un componente esencial de la ciudadanía civil. Los recursos financieros y humanos dedicados al sistema de justicia de un país ofrecen indicios importantes sobre el grado en que los Estados defienden los derechos ciudadanos. En la tabla siguiente, el número de jueces en México se refiere únicamente al nivel federal.

Recursos financieros y humanos dedicados al sistema de administración de justicia, 2001							
País	Recursos financieros		Número de jueces		Número de defensores públicos		
	Año	% presupuesto nacional	Año	Número de jueces por 100.000 habitantes	Año	Número de defensores públicos	Número de defensores públicos por 100.000 habitantes
México	2000	1,0	2000	0,7	2001	686	0,7
América Latina		2,5		4,9			1,5

Notas: El número de jueces para México se refiere únicamente al nivel federal. Los datos regionales para el porcentaje del presupuesto no son ponderados; el número de defensores públicos es el promedio ponderado o la media de todos los casos.
Fuentes: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), 2003a y 2003b; Banco Mundial, Legal and Judicial Reform Practice Group 2003; Programa Integral de Reforma Judicial 2003; PNUD 2002b, p. 91; UNODC 2002; Comisión Andina de Juristas 2000, p. 313; Poder Judicial, República Oriental del Uruguay 2002: 25; Defensoría Pública da União, Brasil 2001; Suprema Corte de Justicia, República de El Salvador 2003; Proyecto Estado de la Nación (en prensa); Martínez 1997; y ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2001 y 2002.

La libertad de prensa es esencial para la ciudadanía civil. El promedio para AL se construyó tras consultar paneles designados por Freedom House y Reporteros sin Fronteras e indica un estancamiento en la última década.

El derecho a la información está legalmente reconocido en la mayor parte de la región. En los últimos años se ha avanzado en el reconocimiento del "Hábeas data", que confiere el derecho a obtener información de los órganos y dependencias del Estado, acerca del manejo de los asuntos públicos. México adoptó esta medida en el año 2002.

Libertad de prensa, 2001-2002		
País	Freedom House 2002	Reporteros sin Fronteras 2001-2002
México	38	24,8
América Latina	40,4	15,2

Notas: Las escalas de libertad de prensa de Freedom House y de Reporteros sin Fronteras van de 0 a 100, las cifras más bajas indican el mayor grado de libertad. La información de Reporteros sin Fronteras cubre el período septiembre 2001-octubre 2002.
Fuentes: Karlekar 2003, y Reporteros sin Fronteras 2003.



Ciudadanía Social

La ciudadanía social abarca aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos relacionados con su potencial para desarrollar capacidades básicas vinculadas a su bienestar, y puede resumirse en los derechos sociales de los individuos. Engloba dos dimensiones: necesidades básicas (salud y educación) e integración social (empleo, pobreza y desigualdad).

El panorama de la educación

Calidad educativa y performance del alumno			
País	Porcentaje de alumnos en cada nivel		
	Bajo	Mediano	Alto
Argentina	43,9	45,8	10,3
Brasil	55,8	40,6	4,7
Chile	48,2	46,6	5,3
México	44,2	48,8	6,9
Perú	79,6	19,4	1,1
Finlandia	6,9	43,0	50,1
Corea del Sur	5,7	55,4	36,8
Estados Unidos	17,9	48,4	33,7

Notas: Porcentaje de estudiantes en cada nivel de rendimiento en la escala combinada de capacidad de lectura. El concepto de alfabetismo empleado en el Programa para Evaluación de Estudiantes Internacionales (PISA) es más amplio que la noción tradicional, es decir, "poder leer y escribir". Aquí el alfabetismo se mide sobre un continuo, no como algo que un individuo posee o no posee, aun cuando puede ser necesario o deseable para algunos propósitos definir un punto en el continuo de alfabetismo por debajo del cual los niveles de competencia se consideran inadecuados. De hecho, no existe una línea que distinga entre una persona que es completamente alfabeto y otra que no lo es. El PISA -test de capacidad de lectura- se realizó con alumnos de 15 años. El estudiante debía poder buscar la información, entender e interpretar los textos, reflexionar y evaluar sobre su contenido.
Fuentes: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 2003, p. 274.

Analfabetismo en mayores de 15 años, evolución 1970-2001				
País	1970	1980	1990	2000
México	25,1	17,7	12,1	8,6
América Latina	27,8	21,5	16,6	12,7

Nota: Los datos representan la proporción de la población adulta que es analfabeta. Se refiere a la población de más de 15 años de edad que no es capaz de leer o escribir una breve frase en su vida cotidiana. Los datos para la región son el promedio de todos los casos.
Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas 2002.

Desnutrición infantil

En América Latina los niveles de desnutrición infantil han disminuido, aunque ésta aún afecta a más de 5% de los niños en 16 de los 18 países que comprende el informe.

Desnutrición infantil entre la década de 1980 y 2000				
País	Último año		Tendencia reciente	
	Año	Porcentaje	Años de comparación	Cambio porcentual
México	1999	17,7	1988-99	-5,1
América Latina		18,9		-4,2

Notas: La baja talla para edad es una medida que compara la estatura de un niño de acuerdo con su edad en relación con la media de la población de referencia. Este indicador refleja un crecimiento acumulado deficiente y constituye una medida de bajos logros previos en el crecimiento físico. Está asociado con un conjunto de factores de largo plazo tales como una ingesta alimentaria crónicamente insuficiente, infecciones frecuentes, persistentes malas prácticas de alimentación y un bajo nivel económico del hogar.
Fuente: Cálculo basado en datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo 2002.

Mortalidad infantil

La mortalidad infantil se mide por la probabilidad de muerte entre el nacimiento y el primer año de edad de los niños y se expresa en términos de muertes por cada mil nacimientos. En la región, las mejoras resultan escasas ante la extensión y profundidad de las carencias.

Mortalidad infantil, 1970-2000						
País	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
México	69,0	56,8	47,0	39,5	34,0	31,0
América Latina	80,69	68,28	55,91	46,08	38,40	33,34

Nota: La mortalidad infantil se mide en términos de la probabilidad de muerte entre el nacimiento y el año de edad. Se expresa en términos de muertes por cada 1.000 nacimientos. Los datos de la región son el promedio de todos los casos.
Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2001.

Escolarización primaria, secundaria y terciaria, 1999			
País	Tasa neta de escolarización primaria	Tasa neta de escolarización secundaria	Tasa neta de escolarización terciaria
México	100,0	57,4	19,8
América Latina	92,0	55,1	27,1

Notas: La tasa neta de escolarización primaria y secundaria es el porcentaje de niños en edad escolar (según la definición de cada país) efectivamente inscritos en la escuela. Las tasas netas de escolarización terciaria no están disponibles. Los datos para la región son promedios de todos los casos disponibles.
Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas, 2002b, 2002c y 2002d.

Desigualdad y pobreza: retos pendientes

La pobreza ha disminuido en 11 de los países incluidos en el informe, aunque en 15 de las 18 naciones, una cuarta parte de la población vive por debajo de la línea de la pobreza y en 7 países la proporción de pobres es más de la mitad de la población total. Todos los países de la región muestran mayor desigualdad que el promedio mundial y 16 de ellos pueden ser catalogados como sumamente desiguales.

Ciudadanía social: desigualdad y pobreza		
País	Desigualdad coeficiente de Gini, c.1999	Pobreza: porcentaje bajo la línea de pobreza, 2001
Argentina	0,542	30,3
Bolivia	0,586	61,2
Brasil	0,640	36,9
Chile	0,559	20,0
Colombia	0,572	54,9
Costa Rica	0,473	21,7
Ecuador	0,521	60,2
El Salvador	0,518	49,9
Guatemala	0,582	60,4
Honduras	0,564	79,1
México	0,542	42,3
Nicaragua	0,584	67,4
Panamá	0,557	30,8
Paraguay	0,565	61,8
Perú	0,545	49,0
Rep. Dominicana	0,517	29,2
Uruguay	0,440	11,4
Venezuela	0,498	48,5

Notas: Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad. La información para Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay es de áreas urbanas. Los valores para el resto de los países corresponden al promedio nacional. El promedio mundial del coeficiente de Gini para 1999 es de 0,381. Pobreza: las cifras indican el porcentaje de individuos bajo la línea de pobreza. Los individuos pobres son aquellos cuyo ingreso es menor al doble del costo de la canasta básica de alimentos.
Fuentes: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2002b, pp. 221-222, cuadro 14; p. 4, recuadro 1.1; pp. 227-230, cuadro 24-26; y Morley 2001, p. 17.

En 15 de las 18 naciones de la región, una cuarta parte de la población vive por debajo de la línea de la pobreza

Además de México, el informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* del PNUD incluye a otros 17 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. El documento completo, con un extenso compendio estadístico, diversas notas técnicas y metodológicas, la síntesis de un debate conceptual sobre la democracia, los resultados de la ronda de consultas especializadas, la bibliografía, el libro titulado *Contribuciones para el debate*, recientemente presentado a nivel internacional en México, y los apéndices se pueden consultar en el portal de Internet: www.democracia.undp.org

Empleo: pilar ciudadano

Con el empleo los ciudadanos se hacen de medios para ejercer sus derechos, contribuyen a la producción de la sociedad y cuentan con un instrumento para enfrentar la pobreza. Estudios muestran que la situación del empleo se ha deteriorado en AL, al tiempo que ha perdido calidad y fuerza como medio de inserción social.

América Latina: desempleo abierto urbano, 1985-2002 (tasas anuales medias)					
País	1985	1990	1995	2000	2002
México	4,4	2,8	6,2	2,2	2,8
América Latina	8,3	5,7	7,4	8,5	9,4

Notas: En México se consideran 39 áreas urbanas. Para América Latina el promedio es ponderado.
Fuentes: Elaboración con base en información de las Encuestas de Hogares de los países, Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Oficina Regional para las Américas, 2002 y CEPAL, 2003, pp. 39-40.

Documento preparado por la Fundación Este País, con base en el informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* y documentos anexos. Se agradecen los comentarios y contribuciones del Dr. José Luis Barros, quien participó en el equipo de consultores del informe presentado en abril de 2004.