

# Investigación

**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Centro de Capacitación Judicial Electoral

## **[ LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA MEXICANA (2006 – 2010) ]**

Ana Cárdenas González de Cosío

Jesús Tovar

21 de julio de 2011



## Índice

<b>Introducción</b>	3
<b>1. Marco teórico y hallazgos empíricos</b>	8
1.1. Poliarquía: herramienta para evaluar el proceso de democratización	8
1.2. Selección de indicadores	10
1.3. Primeros hallazgos	11
<b>2. El deterioro de la representación en México</b>	16
2.1. Libertad de expresión	17
2.2. Participación ciudadana	24
<b>Conclusiones</b>	37
<b>Bibliografía</b>	42



## Índice de Figuras

Figura 1.	Dimensiones teóricas de la democratización y rutas democratizadoras	4
Figura 2.	Países latinoamericanos bajo el modelo de Dahl	14
Figura 3.	Gasto en comunicación social y publicidad del gobierno federal 2005-2010	23
Figura 4.	Participación en elecciones presidenciales de México 1994 – 2006	25
Figura 5.	Lo que los ciudadanos generalmente hacen cuando la gente empieza a hablar de política	30
Figura 6.	Percepción de los ciudadanos sobre la política	31
Figura 7.	Percepción ciudadana sobre lo que piensan sus gobernantes ¿Qué tanto cree que a los gobernantes les interesa lo que piense la gente como usted?	32
Figura 8.	Percepción de los ciudadanos sobre lo que los diputados y senadores toman en cuenta al elaborar leyes	33
Figura 9.	Percepción de los ciudadanos sobre la necesidad de los partidos políticos para la mejoría del país	34
Figura 10.	Confianza ciudadana en las instituciones del Estado mexicano	35
Figura 11.	Insatisfacción ciudadana con la democracia en México	36
Figura 12.	Ruta Mexicana de la Democratización	39

## Índice de Cuadros

Cuadro 1.	Evaluación de competitividad y representación en América Latina 2006 y 2010	13
Cuadro 2.	Avances y retrocesos de poliarquías latinoamericanas 2006 – 2010	14
Cuadro 3.	Cambios en la competitividad y representación entre el 2006 y 2010	15
Cuadro 4.	Agresiones contra periodistas 2000 a 2009	18
Cuadro 5.	Evolución de diversos tipos de participación ciudadana no electoral	26



## **Introducción**

El propósito de este trabajo es hacer un análisis de la libertad de expresión y la participación ciudadana en México en el contexto del régimen democrático a partir del 2000, enfocándonos en el periodo 2006 – 2010.

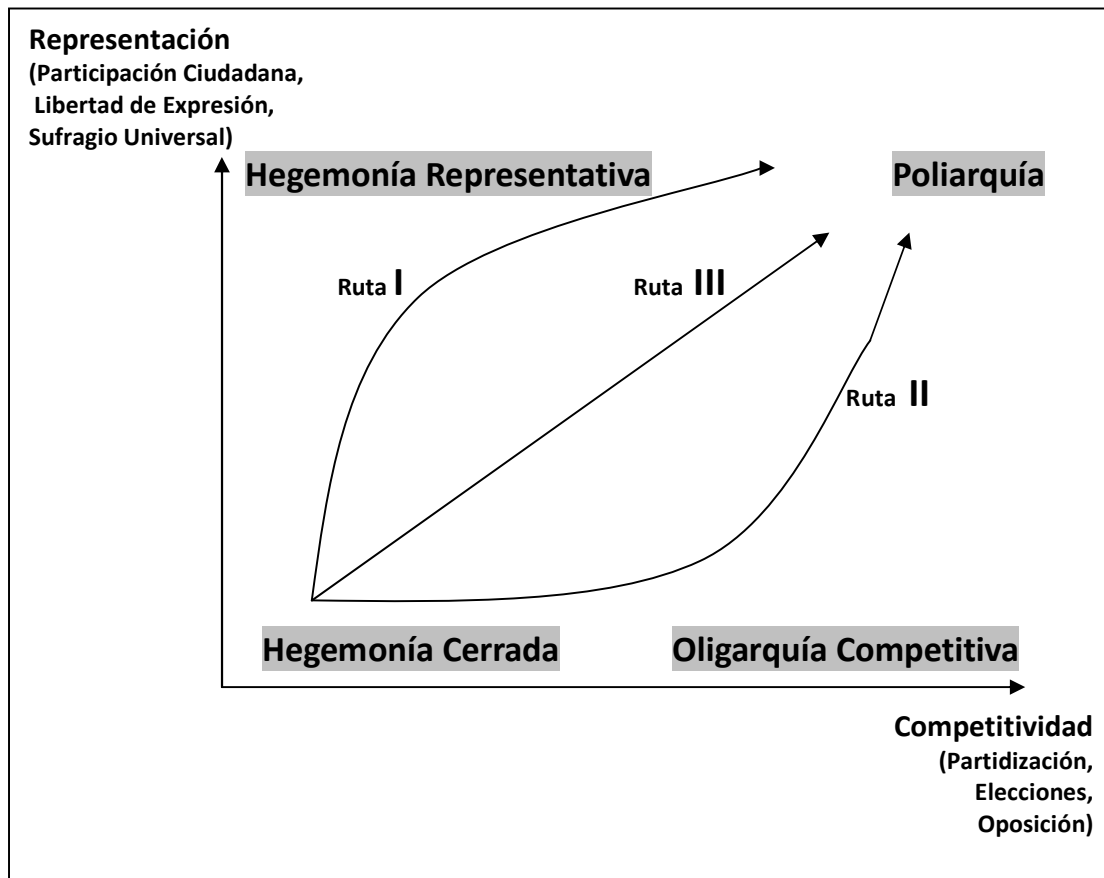
Nos interesa saber en qué medida la libertad de expresión y la participación ciudadana influyen en la evolución de la democracia mexicana, considerando ésta como una combinación de dos dimensiones: **competitividad**, es decir la pluralidad de opciones partidarias que quieren acceder al gobierno a través de procesos electorales; y **representación**, esto es, la forma en que se generan y expresan las preferencias ciudadanas, con el propósito de ser tomadas en cuenta y realizadas por sus representantes (Dahl, 1993: 13-25).

Ubicamos la libertad de expresión y la participación ciudadana como parte de la dimensión de la “**representación**”, dado que son las formas por las que los ciudadanos canalizan sus preferencias al ámbito público. En ese sentido, la ampliación de la libertad de expresión y la participación ciudadana es una de las vías que permite la evolución de un régimen político autoritario hacia una democracia o poliarquía, como prefiere denominarlo el propio Dahl (1993: 18).

No obstante, esta evolución democratizadora puede estacionarse únicamente en la apertura hacia la participación ciudadana, empezando con la aprobación del sufragio universal, lo cual se constituiría sólo como un tipo de democratización, que Dahl denomina “hegemonía representativa” (Ruta I). Otro tipo se da cuando el régimen autoritario o “hegemonía cerrada” se abre exclusivamente a la competencia partidaria, lo cual es calificado como “oligarquías competitivas” (Ruta II). La realización simultánea de ambas: “competitividad” más “representación” es otra vía hacia una poliarquía (Ruta III), tal como se muestra en la figura 1.



**Figura 1**  
**Dimensiones teóricas de la democratización y rutas democratizadoras**



Fuente: Adaptado de Dahl, 1993: 17, 18, 43

De acuerdo a las rutas I, II o III de la democratización podemos clasificar diversas transiciones. Así, tomando como referencia a países europeos, se transita por la ruta I cuando la representación precede a la competitividad, como el caso de Alemania. En cambio, la ruta II, cuando la competitividad precede a la representación, es recorrida por Suecia e Inglaterra. Finalmente la ruta III, que expresa la simultaneidad de ambas, es mejor ejemplificada por Francia (Idem: 42-3).

Cuarenta años después de la propuesta de este modelo por Robert Dahl y publicada por primera vez en 1971, podemos proyectar las transiciones democráticas de América Latina. Así, las democratizaciones de Chile, Argentina y Uruguay de los 80's se podrían ubicar en la



ruta III, donde se da simultáneamente una conquista de libertades (incluyendo la de expresión) y de participación ciudadana, más el reconocimiento de partidos y elecciones competitivas, a la caída de sus respectivas dictaduras.

Un ejemplo de la ruta I es expresada mejor por México y Brasil donde, previo a la competencia partidaria en elecciones plurales y justas, había una tolerancia a la participación ciudadana, y un cierto margen de libertad de expresión. Aun cuando había elecciones con sufragio universal, éstas no eran competitivas; lo cual fue denominado por Sartori (2002: 157), para el caso mexicano, como un “régimen de partido hegemónico”.

Por otro lado, encontramos que el tránsito por la ruta II son países que se democratizaron a inicios del siglo XX: Colombia, Uruguay, Argentina, Chile y Perú, cuyas aperturas democráticas expresadas en elecciones competitivas, plurales y regulares, tanto del poder ejecutivo como de las cámaras legislativas, tuvieron fuertes restricciones a las libertades y a la participación ciudadana, surgidas todas de un contexto previo de violencia y guerras civiles. En éstas predominaron diversas facciones militares y oligárquicas que se enfrentaban mutuamente hasta que predominó alguna de ellas, o negociaron una paz de elecciones partidarias con márgenes de participación ciudadanas y libertades muy limitados (Tovar, 2008).

En las diversas rutas que nos permiten clasificar las transiciones a la democracia, una que empieza como II (oligarquías competitivas) puede complementarse posteriormente con mayores márgenes de participación ciudadana y libertades, acercándose más a la poliarquía. Hoy en día, muy pocos países latinoamericanos (Uruguay, Chile, Costa Rica) se acercan al máximo nivel de una poliarquía, mientras que los demás se ubican en los espacios intermedios de la figura 1, en una combinación que expresa más avances en una dimensión que en otra, es decir, más orientados hacia el eje de la competitividad o al de la representación.

Con base en esas herramientas analíticas, hicimos un diagnóstico comparado de las



democracias de 18 países latinoamericanos, a través de los indicadores de “Proceso Electoral y Pluralismo” para la dimensión de competitividad y “Libertades Civiles” para la de representación, del *Democracy Index* de la Unidad de Investigación del diario El Economista. Con esta información pudimos incorporar el modelo de Dahl de la figura 1 y construir la figura 2 (ver infra pág. 13), la cual nos muestra cómo se ubican los 18 países latinoamericanos (incluyendo México) para dos periodos: 2006 y 2010, e identificar las variaciones intertemporales.

Este ejercicio nos permitió reconocer la situación que México tiene en su proyección democrática, y observar los avances y retrocesos que ha tenido en un cuatrienio. En primer lugar, ubicamos a México en una situación intermedia de los países latinoamericanos en ambos periodos. En segundo lugar, observamos que su mayor fortaleza se encuentra en la dimensión de competitividad, lo cual implica partidos fuertes, un sistema de partido institucionalizado, instituciones electorales confiables (sobre todo en el nivel federal) y elecciones regulares y justas. En tercer lugar, los déficits de la democracia mexicana se centran en la dimensión de la representación, lo cual nos orienta a realizar una exploración más precisa de dos elementos de la misma: un diagnóstico de la libertad de expresión y un balance de la participación ciudadana en política.

Los rezagos en ambas nos indican cómo la ruta I de la democratización mexicana antes del 2000, se ha trasladado a la ruta II sobre todo después del 2006. En otras palabras, México ha pasado de ser una “hegemonía representativa” antes del 2000 y se acerca más a una “oligarquía competitiva” en el 2010.

Finalmente, el presente artículo concluye con algunas reflexiones sobre las restricciones empíricas de la libertad de expresión y la participación ciudadana en México. En ese sentido, se proponen posibles causas que las han afectado, ya sea desde una perspectiva temporal inmediata vinculada con los hechos recientes de la coyuntura política, como es la situación actual de inseguridad, o desde una visión de mayor alcance histórico, como es la hipótesis que “[las instituciones] no fueron diseñadas con el objetivo de promover la intervención de la



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

---

ciudadanía en los asuntos públicos, sino que, por el contrario, fueron más bien pensadas para desalentar dicha participación” (Gargarella, 2002: 93).



## **1. Marco teórico y hallazgos empíricos**

### **1.1. Poliarquía: herramienta para evaluar el proceso de democratización**

Dahl propone el concepto de poliarquía para identificar a los regímenes democráticos, conformada por dos dimensiones analíticas: debate público y participación ciudadana (Dahl, 1993), asumidas por nosotros como competitividad y representación, respectivamente.

La competitividad concierne al ámbito del poder público, donde interactúan gobierno y oposición, y los partidos políticos negocian y compiten por acceder a cargos de autoridad. Competitividad amplia y consolidada implica que exista rivalidad real y medios pacíficos y equitativos para acceder el poder. En contraste, una competitividad restringida o ausente implica que la oposición tiene limitaciones en su desempeño político, y pocas o nulas posibilidades reales de conseguir el gobierno. En consecuencia, el poder político se concentra en una sola opción, y la alternancia se hace difícil o imposible.

Asimismo, la competitividad se refleja en la pluralidad de los actores, ya sea en la integración de asambleas parlamentarias e instituciones colegiadas, o en la incidencia de los partidos políticos de la oposición respecto de las decisiones en asuntos públicos. La celebración de elecciones periódicas y transparentes organizadas por instituciones independientes del gobierno, también refleja competitividad.

Por otro lado, altos niveles de representación implica que todos los ciudadanos tienen iguales condiciones para manifestarse y perseguir sus intereses (Dahl, 1993: 14-5). Son condiciones necesarias de la representación, primero, que exista sufragio universal; segundo, que los ciudadanos tengan libertad plena para expresar opiniones e intereses acerca de los asuntos públicos; y, tercero, que los ciudadanos participen activamente en la vida pública través de la discusión y deliberación de los asuntos públicos.

La representación de los intereses de sólo algunos ciudadanos puede implicar, por un lado,



que el grueso de la ciudadanía permanezca ajena a esa discusión y deliberación, pero además que no haya libertades que garanticen esa participación. La protección de libertades es pieza central del régimen democrático pues son indispensables para que exista competencia (Levitsky & Way, 2010: 6 y Tovar, 2009: 82). Por ende, la efectividad y el respeto de las libertades como la de expresión, afiliación y asociación, son condiciones necesarias para que los ciudadanos tengan voz e influencia sobre cuestiones públicas.

En particular, la libertad de expresión es piedra angular de la participación ciudadana pues garantiza que exista un intercambio de ideas sobre los intereses individuales y compartidos. Las preferencias de los ciudadanos están mejor representadas cuando existe libre intercambio de información y opiniones (Turnpin, 1999). Un debate pleno, público y amplio contribuye a que, por un lado, los actores políticos presenten y divulguen una oferta a los votantes y por otro, que los electores puedan conocer las diversas propuestas y elegir una de ellas (Roldán, 2010: 17-9). Por tanto, la libertad de expresión contribuye a una mayor comprensión de asuntos de relevancia pública, a conocer y confrontar ideas y propuestas de candidatos y partidos políticos (Carbonell, 2008 y Roldán, 2010).

La libertad de expresión, como todos los derechos fundamentales, es objeto de límites que protegen otros derechos o valores como los derechos de terceros, el orden público o la seguridad nacional<sup>1</sup>. En el contexto político-electoral, el valor a ponderar contra la libertad de expresión es, en el caso mexicano, la equidad de la contienda<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el ejercicio de la libertad de expresión debe respetar los derechos o la reputación de los demás, así como proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública. Las constituciones de 18 países latinoamericanos analizados coinciden, en gran parte, en prever como excepción a la libertad de expresión a los derechos de terceros (establecida en el 55.5% de los textos analizados), la moral (presente en el 33.3%), y el orden público (establecido en el 27.7%).

<sup>2</sup> La equidad de la contienda electoral y el papel político de los medios de comunicación representaron una de las principales preocupaciones en el proceso de reforma constitucional de 2007, tras la elección presidencial de 2006 (Madrado, 2011: 4). La discusión y aprobación de los cambios en materia de libertad de expresión estuvieron altamente influidas por la elección presidencial de 2006 en la que hubo una presencia notoria de los medios y la difusión de campañas negativas (Roldán, 2010: 5-6). Si el nuevo texto constitucional efectivamente restringe la libertad de expresión, a favor de la equidad, es actualmente objeto de debate tanto en el plano académico (véase, por ejemplo, Córdova y Salazar, 2009; Madrado, 2011; Roldán, 2010) como en el jurisdiccional (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación).



En conclusión, son poliárquicos los sistemas en los cuales los integrantes de las fuerzas opositoras tienen posibilidades reales para acceder al poder, y la ciudadanía incide en la discusión y deliberación de los asuntos públicos (Dahl, 1993).

### 1.2. Selección de indicadores

El *Democracy Index* tiene por objeto evaluar el estado de la democracia en 165 estados y 2 territorios a través de cinco categorías: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento del gobierno; participación ciudadana y cultura política. Cada categoría está evaluada en una escala del 0 al 10. Seleccionamos dos de esas categorías que permiten instrumentar las dimensiones analíticas de competitividad y de representación, tal como se explica a continuación.

- Competitividad

Seleccionamos la categoría de “Proceso Electoral y Pluralismo” para evaluar la competitividad. Esa categoría está conformada por los siguientes indicadores: elecciones libres y justas de legislaturas, jefes de gobierno y ayuntamientos; voto libre y universal; igualdad de oportunidad en campañas; financiamiento igualitario de partidos políticos; existencia de mecanismos legales postelectorales; libertad de asociación en partidos independientes del gobierno y no gubernamentales y sin interferencias del gobierno; elecciones competitivas, y acceso abierto a los ciudadanos para acceder a cargos públicos.

- Representación

Proponemos medir la representación través de la categoría de “Libertades Civiles” la cual atiende los siguientes indicadores: existencia de medios electrónicos y medios escritos libres; libertad de expresión y de protesta; cobertura amplia de medios; discusión libre, abierta y diversa de asuntos públicos; acceso políticamente restringido al internet; libertad para formar organizaciones profesionales y sindicatos; vías institucionales para solicitar reparación de daños al gobierno; uso de tortura; independencia de la judicatura; tolerancia de credo y de



manifestaciones religiosas, y tratamiento igualitario de la ley.

El primer Índice de Democracia se conformó en 2006, por lo cual seleccionamos éste y el último de 2010, para analizar las variaciones en ese periodo.

### 1.3. Primeros hallazgos

Los resultados de las dimensiones competitividad y representación correspondientes a 2006 y 2010 de los 18 países latinoamericanos que analizamos se encuentran en el cuadro 1. Éste nos indica algunas características básicas que destacamos a continuación:

Los países que más destacan de la región en cuanto a su desempeño democrático, en función de las dimensiones estudiadas, son: Uruguay, Chile, Costa Rica, Brasil, Panamá y Colombia. Los peores son Venezuela, Honduras, Nicaragua, Ecuador y Bolivia.

México ha empeorado su situación en este grupo en el lapso de 4 años. Pasó del noveno lugar en el 2006 al lugar doceavo en el 2010. Bajó tres lugares y es el país que más bajó en este periodo. Inversamente, el país que mejoró más en el mismo periodo fue Perú, subiendo tres posiciones.

En términos generales, el desempeño democrático de todo el grupo latinoamericano en estos 4 años disminuyó en ambas dimensiones.

La figura 2 (ver supra pág. 13), que elaboramos con los datos del cuadro 1, nos muestra una tendencia mayoritaria en el 2006 de países más inclinados a un mejor desempeño en la dimensión competitiva en comparación con la dimensión de representación, con las excepciones (aunque sin mucha diferencia cuantitativa) de Ecuador, Paraguay y Chile.

Este efecto se acentúa notablemente en el 2010, donde todos los países resultan definitivamente más inclinados hacia la competitividad que a la representación, con la singular excepción de Uruguay, que en ese año alcanzó su máxima puntuación.



Los países más inclinados en el 2010 a la dimensión de competitividad, y por tanto más alejados de la dimensión alterna, son Guatemala y México. Por tanto, son países que se acercan más a lo que Dahl denomina una oligarquía competitiva.

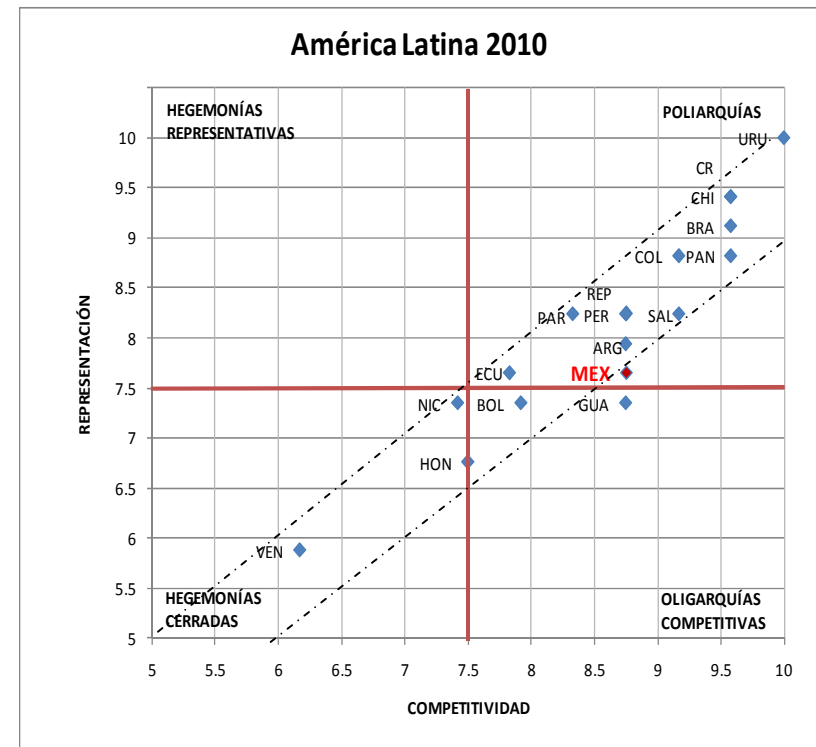
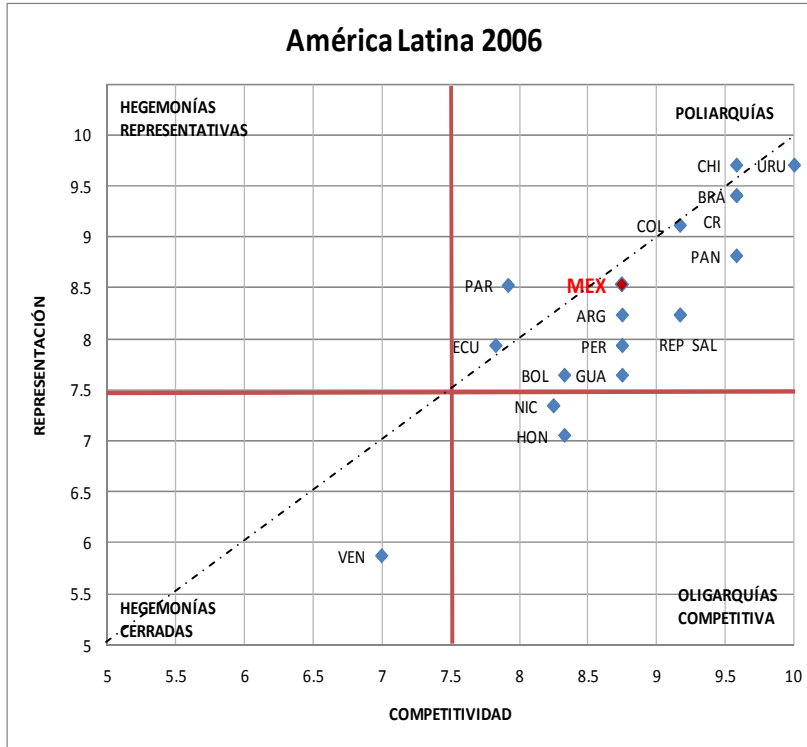
**Cuadro 1**  
**Evaluación de competitividad y representación en América Latina 2006 y 2010**

2006				
Países		Competitividad	Representación	Promedio
1	Uruguay	10	9.71	9.86
2	Chile	9.58	9.71	9.65
3	Brasil	9.58	9.41	9.50
4	Costa Rica	9.58	9.41	9.50
5	Panamá	9.58	8.82	9.20
6	Colombia	9.17	9.12	9.15
7	Rep. Dominicana	9.17	8.24	8.71
8	El Salvador	9.17	8.24	8.71
9	México	8.75	8.53	8.64
10	Argentina	8.75	8.24	8.50
11	Perú	8.75	7.94	8.35
12	Paraguay	7.92	8.53	8.23
13	Guatemala	8.75	7.65	8.20
14	Bolivia	8.33	7.65	7.99
15	Ecuador	7.83	7.94	7.89
16	Nicaragua	8.25	7.35	7.80
17	Honduras	8.33	7.06	7.70
18	Venezuela	7	5.88	6.44
<b>Promedio</b>		<b>8.81</b>	<b>8.30</b>	<b>8.55</b>

2010				
Países		Competitividad	Representación	Promedio
1	Uruguay	10	10	10.00
2	Chile	9.58	9.41	9.50
3	Costa Rica	9.58	9.41	9.50
4	Brasil	9.58	9.12	9.35
5	Panamá	9.58	8.82	9.20
6	Colombia	9.17	8.82	9.00
7	El Salvador	9.17	8.24	8.71
8	Rep. Dominicana	8.75	8.24	8.50
9	Perú	8.75	8.24	8.50
10	Argentina	8.75	7.94	8.35
11	Paraguay	8.33	8.24	8.29
12	México	8.75	7.65	8.20
13	Guatemala	8.75	7.35	8.05
14	Ecuador	7.83	7.65	7.74
15	Bolivia	7.92	7.35	7.64
16	Nicaragua	7.42	7.35	7.39
17	Honduras	7.5	6.76	7.13
18	Venezuela	6.17	5.88	6.03
<b>Promedio</b>		<b>8.64</b>	<b>8.14</b>	<b>8.39</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Democracy Index 2006 y 2010.

**Figura 2**  
**Países latinoamericanos bajo el modelo de Dahl**



Fuente: Elaboración propia con datos de Democracy Index 2006 y 2010.

Calculamos el promedio de competitividad de 2006 y 2010 para obtener la variación en esa dimensión en el plazo de 4 años. Asimismo, obtuvimos el promedio y la variación en esos años de la representación. Esto nos permitió encontrar aquellos países con la mayor variación.

**Cuadro 2**  
**Avances y retrocesos de poliarquías latinoamericanas 2006 - 2010**

Países		Promedio 2006	Promedio 2010	Variación	
1	Honduras	7.695	7.13	-0.73	Empeoró
2	Venezuela	6.44	6.025	-0.64	Empeoró
3	Nicaragua	7.8	7.385	-0.53	Empeoró
4	México	8.64	8.2	-0.51	Empeoró
5	Bolivia	7.99	7.635	-0.44	Empeoró
6	República Dominicana	8.705	8.495	-0.24	Empeoró
7	Ecuador	7.885	7.74	-0.18	Empeoró
8	Guatemala	8.2	8.05	-0.18	Empeoró
9	Argentina	8.495	8.345	-0.18	Empeoró
10	Colombia	9.145	8.995	-0.16	Empeoró
11	Chile	9.645	9.495	-0.16	Empeoró
12	Brasil	9.495	9.35	-0.15	Empeoró
13	El Salvador	8.705	8.705	0.0	Sin cambios
14	Panamá	9.2	9.2	0.0	Sin cambios
15	Costa Rica	9.495	9.495	0.0	Sin cambios
16	Paraguay	8.225	8.285	0.07	Mejóro
17	Uruguay	9.855	10	0.15	Mejóro
18	Perú	8.345	8.495	0.18	Mejóro
<b>Promedio</b>		8.553	8.390	-0.19	Empeoró

Fuente: Elaboración propia con datos de Democracy Index 2006 y 2010.

Del cuadro anterior destaca que hubo un número de países (12) mucho mayor que empeoraron en su promedio específico, que aquellos países que mejoraron (3) y de los que no tuvieron cambios (3). En el cuadro siguiente se observan las variaciones por dimensión:



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**Cuadro 3**  
**Cambios en la competitividad y representación entre el 2006 y 2010**

Competitividad						Representación					
	Países	2006	2010	Promedio	Variación		Países	2006	2010	Promedio	Variación
1	Uruguay	10	10	10	0%	1	Uruguay	9.71	10	9.86	3%
2	Brasil	9.58	9.58	9.58	0%	2	Chile	9.71	9.41	9.56	-3%
3	Chile	9.58	9.58	9.58	0%	3	Costa Rica	9.41	9.41	9.41	0%
4	Costa Rica	9.58	9.58	9.58	0%	4	Brasil	9.41	9.12	9.27	-3%
5	Panamá	9.58	9.58	9.58	0%	5	Colombia	9.12	8.82	8.97	-3%
6	Colombia	9.17	9.17	9.17	0%	6	Panamá	8.82	8.82	8.82	0%
7	El Salvador	9.17	9.17	9.17	0%	7	Paraguay	8.53	8.24	8.39	-3%
8	República Dominicana	9.17	8.75	8.96	-5%	8	El Salvador	8.24	8.24	8.24	0%
9	Argentina	8.75	8.75	8.75	0%	9	República Dominicana	8.24	8.24	8.24	0%
10	Guatemala	8.75	8.75	8.75	0%	10	México	8.53	7.65	8.09	-10%
11	México	8.75	8.75	8.75	0%	11	Argentina	8.24	7.94	8.09	-4%
12	Perú	8.75	8.75	8.75	0%	12	Perú	7.94	8.24	8.09	4%
13	Bolivia	8.33	7.92	8.13	-5%	13	Ecuador	7.94	7.65	7.80	-4%
14	Paraguay	7.92	8.33	8.13	5%	14	Bolivia	7.65	7.35	7.50	-4%
15	Honduras	8.33	7.5	7.92	-10%	15	Guatemala	7.65	7.35	7.50	-4%
16	Nicaragua	8.25	7.42	7.84	-10%	16	Nicaragua	7.35	7.35	7.35	0%
17	Ecuador	7.83	7.83	7.83	0%	17	Honduras	7.06	6.76	6.91	-4%
18	Venezuela	7	6.17	6.59	-12%	18	Venezuela	5.88	5.88	5.88	0%
	<b>Promedio</b>	<b>8.81</b>	<b>8.64</b>	<b>8.72</b>	<b>-2%</b>		<b>Promedio</b>	<b>8.30</b>	<b>8.14</b>	<b>8.22</b>	<b>-2%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Democracy Index 2006 y 2010.

El cuadro 3 reitera una constatación previa, consistente en la variación negativa en ambas dimensiones, pues empeoraron en promedio de manera proporcional para toda la región latinoamericana. Los países de mayor variación negativa entre los dos periodos en la dimensión de competitividad son Venezuela, en primer lugar, luego Nicaragua y Honduras.

Asimismo, los países de mayor variación negativa en la dimensión de representación entre 2006 y 2010 son México, en primer lugar, luego Honduras, Bolivia, Ecuador y Argentina.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

## **2. El deterioro de la representación en México**

Evaluamos los aspectos de libertad de expresión y participación ciudadana como elementos significativos de la dimensión de la representación, en tanto que son derechos que promueven la inclusión e incidencia de los ciudadanos en la vida pública de su país (Fix, 2006; Salazar y Gutiérrez, 2008)<sup>3</sup>.

No sólo el Democracy Index nos muestra la evolución negativa que México ha tenido en la dimensión de representación, la cual incluye la libertad de expresión. Otra fuente de datos sobre democracia coincide que México es uno de los 4 países latinoamericanos<sup>4</sup> cuya evaluación en libertad de expresión recayó más de 7 puntos de 2006 a 2011 (Freedom House 2011-A: 34). Esto significó que en 2006 era considerado como “parcialmente libre”, ocupando el lugar 28 dentro de los países americanos, y en 2011, bajó a la categoría de “no libre”, ubicado en el lugar 33, sólo por arriba de Venezuela y Cuba en América Latina (Freedom House 2006: 3; Freedom House 2011-A: 22).

Asimismo, evaluamos el desempeño de México en cuanto a la participación ciudadana, entendida como los mecanismos, convencionales o no, legales o cuasi legales, que permiten a las personas de manera individual o colectiva, influir en la toma de las decisiones de las autoridades (ejecutivas o legislativas) sobre determinados asuntos públicos

En este contexto nos concentramos en la pérdida de confianza de los ciudadanos en la autoridades e instituciones, así como la disminución de la participación

---

<sup>3</sup> El indicador “libertades civiles” del *Democracy Index*, del cual extrajimos los datos para construir la dimensión de la representación del cuadro 1, contempla otras variables como: tortura, libertad de creencia religiosa e independencia del poder judicial, que no tomamos en cuenta porque no forman parte de nuestros temas de estudio principales en este estudio: libertad de expresión y participación ciudadana. No obstante, el dato que refleja el indicador de libertades civiles se compone de 11 preguntas, donde 8 de las mismas inquieran sobre libertad de expresión y participación ciudadana.

<sup>4</sup> México, Honduras, Ecuador y Bolivia.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

electoral en elecciones presidenciales desde hace más de dos décadas, además en la disminución del uso de medios convencionales y, alternativamente, en el incremento de los medios no convencionales, como vías para incidir en políticas públicas, lo cual implica un retroceso en la consolidación democrática y que favorece a las oligarquías formales (partidos) y fácticas (sindicatos).

### 2.1. Libertad de Expresión

En los párrafos siguientes describimos el problema de la violencia en contra de periodistas y la impunidad de esas agresiones, además la concentración de medios de comunicación, como factores que han afectado a la libertad de expresión. Si bien estos problemas no son en sí mismos una restricción a la libertad de expresión, sus efectos afectan una expresión libre y plural, con lo cual la calidad de la participación ciudadana se deteriora y junto con ello, la propia representación de los intereses de los ciudadanos.

#### 2.1.1. Violencia en contra de periodistas

La violencia en contra de periodistas y medios de comunicación en México se ha convertido en un tema preocupante desde años recientes y que no ha dejado de escalar (CNDH, 2009). México ocupa el antepenúltimo lugar en América Latina, sólo por encima de Honduras y Colombia, en cuanto a la situación de la libertad de prensa en el continente, considerando las agresiones, los secuestros y asesinatos de periodistas. (Reporteros sin Fronteras 2010: 60). Las agresiones en contra de periodistas comprenden: desapariciones, homicidios, amenazas, intimidaciones, detenciones, lesiones corporales y a su material o lugar de trabajo, (Artículo 19 y Cencos, 2010: 13).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha reportado los siguientes datos que dan cuenta de la gravedad de la inseguridad de los periodistas en México y que se exponen en la cuadro 4:

**Cuadro 4**  
**Agresiones contra periodistas 2000 a 2009**

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Quejas por agresiones a periodistas registradas	13	21	43	29	43	72	74	84	80	78	537
Homicidios registrados	4	4	3	1	5	4	10	4	10	12	57
Desapariciones registradas	-	-	-	-	-	1	2	3	1	1	8

Fuente: Comunicados de Prensa: CGCP/160/09 del 15/12/ 2009; CGCP/159/10 del 11/06/ 2010 y CGCP/206/10 del 27/07/ 2010, éste último citado en el Informe de la CIDH.

Sobresale que de los 65 homicidios y desapariciones registrados en 10 años, 26 homicidios (46%) ocurrieron desde 2007; y 4 desapariciones (50%) ocurrieron en esos tres años. Aunado a este incremento reciente (desde hace 4 años aproximadamente), la falta de respuesta del gobierno para castigar a los responsables es igualmente grave. Considerando únicamente los homicidios, hasta agosto de 2009 sólo se había condenado a los responsables de 9 casos (16%), mientras que en los 48 restantes no se había dado sanción alguna a los agresores hasta el 2009 (CNDH, 2009:13).

La respuesta del gobierno federal para atender las agresiones contra periodistas, fue la creación de una fiscalía especializada de la Procuraduría General de la República (PGR) en 2006. Para 2010 esa fiscalía no había logrado que se sancionara caso alguno (CIDH, 2011: 67-68).

El clima de impunidad generalizada frente a casos de violencia contra los periodistas, incluyendo los casos más graves como homicidios y desapariciones, propicia la repetición crónica de violaciones de derechos humanos y la indefensión de víctimas (CIDH, 2011: 66-67). Además, derivado de la ineficacia en la investigación y sanción a los responsables, la denuncia de agresiones resulta seriamente desalentada (Misión Internacional, 2008:12). Contribuye a este



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

desaliento la posible colusión de las autoridades con los agresores<sup>5</sup> (Misión Internacional, 2008: 26; Ramírez, 2008).

El contexto de amenazas y hostigamientos se ha convertido en característica regular del ejercicio del periodismo, principalmente en el ámbito local. Como resultado, las condiciones para los medios se han deteriorado al grado de generar una autocensura y alteración significativa de la cobertura, particularmente al momento de dar cuenta de temas de corrupción, delincuencia organizada, narcotráfico y seguridad pública (CIDH, 2011: 7; Freedom House 2011-A: 7; Freedom House 2011-B: 8).

La autocensura, como consecuencia de la escalada de violencia y como medio de autoprotección de periodistas, ha llevado a la generación y difusión de información limitada para la sociedad, lo cual redundo en desconocimiento sobre distintos sucesos entre los ciudadanos e incluso de las propias autoridades (Misión Internacional, 2008: 20; Ramírez, 2008). En entidades donde hay presencia importante del crimen organizado, la autocensura ha alcanzado niveles tan dramáticos que algunos hechos de extrema violencia son sólo reportados por la prensa nacional o internacional, en contraste con el silencio obligado de la prensa local. (CIDH, 2011: 60-61).

Además del silencio obligado, se han reportado casos en donde grupos delictivos han intentado influir en los contenidos periodísticos, y además han contratado anuncios propagandísticos (CIDH, 2011: 62; Freedom House 2011-A: 7 y Misión Internacional, 2008: 23). A su vez, los propios periodistas han optado por no firmar sus notas o incluso abandonar la profesión (Misión Internacional, 2008: 22; Ramírez, 2008: 51).

---

<sup>5</sup> Los señalados como responsables por las agresiones son, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011), miembros de grupos delictivos y funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, de acuerdo con Cencos y Artículo 19 (2010), y la Misión Internacional (2008).



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

Ejemplifica lo anterior, la firma del “Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia” (ACIB) por parte de 715 medios de comunicación el 24 de marzo de 2011, en el que fijaron directrices para dar cobertura a los distintos eventos vinculados con la violencia, cuidando que el efecto de esa cobertura no beneficie a los grupos delictivos o afecte a las víctimas y la estrategia gubernamental del combate al crimen. En el contexto de presentar información del crimen organizado, los medios se comprometieron a “omitir y desechar información que provenga de los grupos criminales con propósitos propagandísticos. No convertirse en instrumento o en parte de los conflictos entre grupos de la delincuencia organizada” (ACIB: 3).

Con base en el acuerdo firmado, los medios han determinado presentar la información “en su contexto correcto y en su justa medida”. Esto último puede legitimar que los medios firmantes presenten contenidos que resulten sesgados y parciales.

De lo anterior, se tiene que los niveles de violencia siguen afectando los contenidos y las formas para ejercer la labor periodística al grado de generar expresiones sesgadas y, a su vez, una sociedad poco informada. Esto último incide en una participación ciudadana restringida por el temor y por el desconocimiento y, como resultado, que sus intereses estén disminuidos en la agenda pública.

#### 2.1.2. Concentración de medios

México es considerado el país latinoamericano con mayor concentración en la propiedad y el control de los medios de comunicación (AMARC, 2010). La concentración informativa es un elemento fundamental que daña la libertad de expresión sistemáticamente en cualquier país (CIDH, 2011; Tenorio, 2007).



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

La concentración de medios permite a las difusoras clasificar, censurar, e imponer una sola óptica e interpretación del espacio público, y como consecuencia, inhibe la manifestación de ideas diversas y plurales pero además, limita la decisión libre del público para conocer diversos contenidos y opiniones (Apreza, 2007: 66; CIDH, 2011: 78; Tenorio, 2007: 177- 8;). El efecto de censura que se origina en la concentración, se refleja en la incidencia por parte de las pocas difusoras en la agenda política, dado que sólo ciertas noticias se presentan, con lo cual se sesgan los temas a tratar y orientan la opinión pública (Tenorio, 2007: 184).

Por otro lado, los pocos medios predominantes generan una barrera casi impenetrable a la entrada de nuevos competidores, con lo que las empresas existentes mantienen un lugar privilegiado en el mercado (Apreza, 2007: 73).

Las concesiones de Televisa y TV Azteca dominan el 75% del mercado de la facturación publicitaria y el 95% del espectro; concesiones que vencen hasta el 2021 (AMARC; 2010: 44). De las 461 estaciones de televisión comercial, el 94% son propiedad de dos compañías, y sólo el 6% restante se encuentra disperso en otras empresas. Sucede de forma similar en el ámbito de la radio, ya que pocos grupos retienen la gran mayoría de frecuencias. Así, de las 1,452 estaciones de radio que operan en México, alrededor de un 70% del total de éstas son operadas por 10 grupos radiofónicos (AMARC, 2011: 35).

Si bien la concentración de estaciones y frecuencias de Televisa y TV Azteca no ha variado de 2006 a 2010, existen situaciones que han ayudado a que la concentración se conserve, tales como el poder económico de esas empresas (Tenorio, 2007: 178-183) o la ausencia de un marco regulatorio adecuado<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> En 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional una serie de reformas a la normatividad en materia de radio y televisión (Ley Televisa), que fomentaban una mayor concentración de los medios de comunicación masiva y restringían más aún la participación plural, así como el ingreso de



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

La contratación de publicidad oficial por parte del gobierno federal es otra forma de respaldar la concentración en los medios, además de servir como herramienta de censura (Apreza, 2010). En la actualidad, la publicidad oficial es contratada siguiendo únicamente los lineamientos que elabora anualmente la Secretaría de Gobernación (CIDH, 2011; FUNDAR, 2011). Esto implica que la contratación de recursos no es licitada sino asignada con el mayor margen de discrecionalidad por parte de la autoridad.

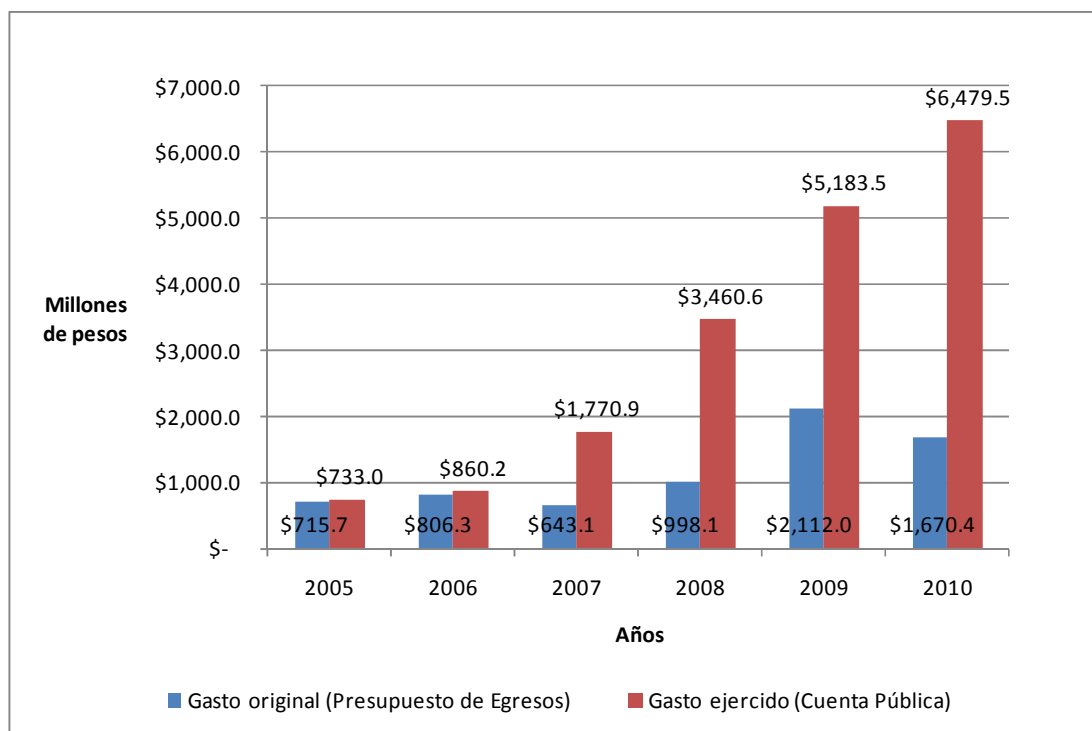
En consecuencia, la clase gobernante utiliza la vía de la contratación como un mecanismo para premiar a los medios de comunicación con líneas editoriales afines y para castigar a los críticos (Apreza, 2010 y FUNDAR, 2011). Distintos directivos de medios entrevistados por Misión Internacional reportaron haber perdido importantes ingresos cuando las autoridades de manera arbitraria retiran sus anuncios si los clasifican como críticos de la gestión gubernamental (2008: 21-2). Este poder se potencia cuando los recursos gubernamentales asignados a publicidad se reparten sin criterios claros ni transparentes (CIDH, 2011: 85).

El gasto gubernamental en publicidad resulta muy relevante cuando observamos que desde el 2005 al 2010, se ha multiplicado en casi 9 veces; de lo cual se puede deducir la mayor influencia que ha adquirido el Estado sobre los medios que reciben o dependen de este ingreso, lo cual redundando obviamente en la orientación y manejo de la información favorable a la autoridad.

---

nuevos agentes o empresas en el ramo. Así, la SCJN invalidó, por ejemplo, el refrendo automático de concesiones de radio y televisión, con lo cual se obviaba el proceso de licitación. Posteriormente a la invalidación de esas reformas y hasta la fecha, no se ha modificado el marco regulatorio que responda a los problemas detectados por la SCJN que aluden específicamente a la concentración (CIDH, 2011: 77).

**Figura 3**  
**Gasto en comunicación social y publicidad del gobierno federal 2005- 2010**



Fuente: FUNDAR, Boletín de prensa del 3 de marzo de 2011. Véase en: [http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/comunicados\\_detalle.php?id\\_comunica=142](http://www.fundar.org.mx/index.html/prensa/comunicados_detalle.php?id_comunica=142)

La falta de normatividad clara para definir la contratación de publicidad oficial es un tema presente en la agenda legislativa, pero ha sido congelado en el Congreso pues desde 2002 se han presentado ocho iniciativas que no se han resuelto. No obstante, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) tendrá la oportunidad de legitimar o bien, desestimar esta práctica gubernamental, a propósito de la controversia planteada por la radio comunitaria La Voladora<sup>7</sup>. Algunos ven esta oportunidad para que la SCJN sienta las directrices sobre la asignación de la publicidad oficial (Asencio, 2011; De la Mora, 2011; Dupuy, 2011).

<sup>7</sup> Esa radio comunitaria promovió el amparo en contra de la negativa de la Secretaría de Salud de difundir su propaganda oficial en esta emisora, bajo el argumento que buscaba medios de amplia cobertura y dicha radiodifusora no cubre las expectativas de difusión de esa secretaría. A la fecha de este artículo, este asunto no se había resuelto.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

En síntesis, la contratación de propaganda oficial deja entrever las distintas fuentes de presión en contra del ejercicio libre y plural de expresión, ya sea por constituir un medio que fomenta la concentración de medios, o bien, por representar una herramienta eficaz de influencia y censura por parte del Estado.

Asimismo, las agresiones contra periodistas muestran un panorama que restringe materialmente la labor periodística. Además, la reiterada concentración de medios de comunicación debilita la difusión de ideas y opiniones diversas. Finalmente, distintos actos del gobierno, como la contratación discrecional de medios para difundir publicidad oficial, evidencia una forma de censura a los medios críticos y favoritismo a aquellos con posturas afines a la clase gobernante.

## 2.2. Participación ciudadana

Paralela y complementariamente a los mecanismos de competitividad que pasa por la dinámica de los partidos y los líderes políticos en su relación con los ciudadanos a través de las elecciones, deben existir otros márgenes de libertad para que los ciudadanos tengan vías alternas de participación más allá de lo electoral, de tal forma que los individuos expresen sus preferencias (Diamond y Morlino, 2005:9).

Podemos encontrar diversas formas de participación ciudadana no electoral de los ciudadanos. El concepto mismo tiene diversas acepciones según distintos autores. Para Verba y Nie (1972), la participación ciudadana son las actividades realizadas por los ciudadanos que tienen por objetivo ejercer influencia sobre la autoridades para que tomen algún tipo de decisión, de las cuales excluyen actividades de apoyo al gobierno por un lado, y en el extremo opuesto tampoco consideran las no convencionales: manifestaciones ilegales o movimientos revolucionarios.

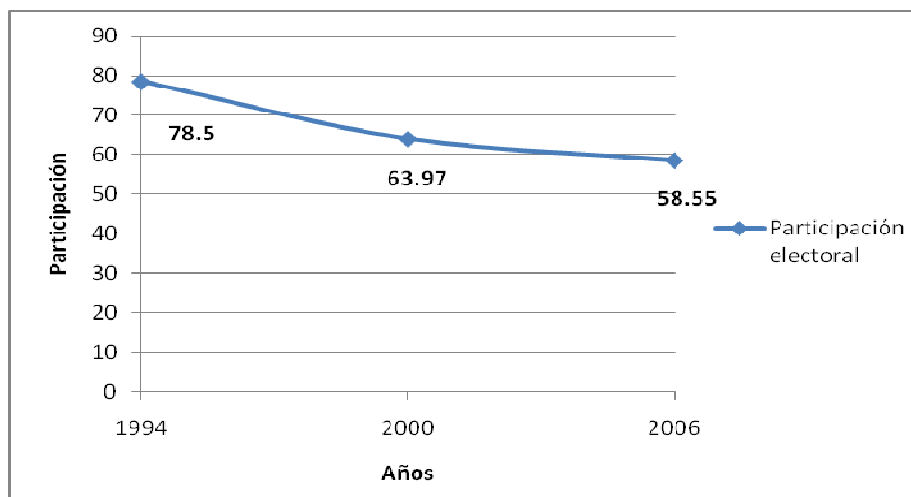


**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

Una visión más amplia es la de Weiner (1971:164) que asume como participación ciudadana toda acción que use medios legítimos o ilegítimos para influir en las políticas públicas o en la elección de autoridades. Implica más que una creencia o intención, cualquier actividad que pretende introducir una reivindicación específica en los asuntos públicos. Por tanto, pueden ser individuales como colectivas, convencionales y no convencionales.

Una primera y más elemental forma de participación ciudadana en la política es el sufragio. En ese sentido, observamos que esta forma de participación expresada en el porcentaje de ciudadanos que acuden a votar en las elecciones presidenciales ha disminuido 20 puntos porcentuales en los últimos 20 años, tal como se muestra en la figura 4.

**Figura 4**  
**Participación en elecciones presidenciales de México 1994 – 2006 (%)**



Fuente: IDEA, disponible en: [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=MX](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=MX)

En términos más amplios, encontramos una subdivisión de la participación ciudadana en actividades convencionales (cartas, llamadas a programas de TV o radio, recolectar firmas, asociarse en comités) y las no convencionales (manifestaciones, huelgas, boicots, ocupación de edificios públicos).



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

A partir de esta clasificación hemos recopilado de diversas fuentes, datos que reflejan la evolución de la participación ciudadana en México en los últimos 30 años, considerando no solamente las actividades, sino también una actitud que resulta relevante: el grado de interés que los ciudadanos tienen en la política.

**Cuadro 5**  
**Evolución de diversos tipos de participación ciudadana no electoral (%)**

<b>Actividades de Participación ciudadana</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2009</b>
Muy interesado en política	4.1	8.2	9.5	10.9	9.3
Firmar Petición	9.7	34.7	28.3	31.4	20.8
Participar en manifestación	8.9	22.0	9.6	14.5	17.2
Participar en huelga	1.9	7.4	5.6	5.3	ND
Participar en boicot	1.3	6.9	8.6	N.D.	N.D.
Participar en ocupación de edificios públicos	1.6	5.2	4.2	2.4	10.4

Fuente: World Values Survey 1980, 1990, 1995-1997; ENCUP 2001, citados por Somuano, 2005.

El interés en la política del 2009 proviene de la ENCUP 2008, y en el mismo rubro el dato del 2009, es de Somuano y Ortega, 2009

El cuadro 5 nos indica que, complementariamente a los primeros años de la democratización (1980 – 1997), los mexicanos han ido incrementando su interés por la política. Sin embargo, este interés se ha visto estancado y disminuido ligeramente en la última década.

Observamos otras dos claras tendencias en cuanto a las actividades de la participación. En primer lugar, la firma de peticiones disminuyó notablemente en la última década, aún cuando se incrementó inicialmente durante la fase de la transición democrática (1990 – 2000). La firma de peticiones dirigidas a alguna autoridad gubernamental es la actividad más recurrente en cualquier democracia; no obstante, el porcentaje más reciente registrado en México (20.8%) es mucho menor a casos como Gran Bretaña (81.3%), Brasil (74.6%), y Estados Unidos (63.3%), tal como constata World Values Survey 2005-2008.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

Por otro lado, vemos que las actividades de participación no convencional: manifestaciones, huelgas, boicots y ocupación de edificios públicos, se ha incrementado paulatinamente en las últimas dos décadas, aún cuando no se dispongan de datos de algunas de estas actividades en los años recientes.

Un posible marco explicativo es la disminución de la eficiencia de la participación convencional en cuanto la satisfacción de demandas por parte de las autoridades, por lo que ciertos grupos de ciudadanos recurren a medidas más radicales para obtener solución a sus reivindicaciones.

Esta tendencia contradice una observación extendida respecto de los procesos de democratización, la cual indica que durante los procesos de transición democrática, los ciudadanos enfatizan sus reclamos por vías no convencionales, mientras que una vez alcanzada la democracia se tiende a la desmovilización y al incremento de medios convencionales en la participación ciudadana, ya que los anteriores van perdiendo legitimidad frente a un gobierno electo (Hipsher, 1996).

México resulta ser una excepción a esta orientación, ya que conforme ha pasado una década de gobiernos democráticos, los espacios convencionales de participación ciudadana han ido disminuyendo, y los movimientos sociales han enfatizado otras vías para insertar sus demandas en el Estado. Este fenómeno según Morlino (2005) y Holzner (2007), resulta contraproducente con la calidad democrática, ya que la participación ciudadana requiere de actores que propongan o demanden bajo vías institucionales.

Uno de los problemas de esta involución es la generación de inequidades en la participación. En principio, se pretende que la participación esté ligada a la equidad: “La participación extensiva requiere de que el estado de derecho



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

defienda el derecho y la habilidad de grupos sociales en desventaja a que participen completamente” (Diamond y Morlino, 2005: 17). Así, las democracias requieren de mecanismos de participación en las que los grupos desfavorecidos se vean representados en las instituciones estatales, ejemplo de tales medidas son las *affirmative actions* en los Estados Unidos, donde grupos minoritarios y sujetos históricamente a la discriminación obtienen trato preferencial ya sea en la obtención de un empleo o en la asignación de becas de estudio.

En ese mismo sentido Dahl (1989: 109 -15) y Holzner (2007: 71) proponen que las democracias deben proporcionar a todos los ciudadanos oportunidades iguales para expresar sus preferencias y para incidir en las agendas públicas de los gobiernos. Sin embargo, el caso mexicano viene mostrando que sólo unos pocos grupos han logrado participar políticamente y preferentemente bajo medios no convencionales, mientras que una mayoría de ciudadanos no tienen mecanismos de agregación y asociación, y por tanto tampoco acceden a estos canales de expresión y reivindicación.

En términos históricos, la desigualdad en la participación ciudadana en el ámbito político se ha manifestado en la esfera económica y social. O'Donnell (2007: 232) señala: “debemos recordar que los Estados y el capitalismo generaron mercados territorialmente delimitados, con lo que también contribuyeron a generar una densa trama de derechos subjetivos, al omitir las condiciones efectivas de sus ejercicio y excluir otros derechos, avaló y contribuyó a reproducir relaciones sumamente desiguales entre los capitalistas y los trabajadores”.

Originariamente, las desigualdades económicas o también llamadas estructurales, fueron compensadas por la acción colectiva de los menos favorecidos a través de su asociatividad (partidos socialdemócratas o comunistas y sindicatos). No obstante, la evolución de estas organizaciones privilegió más a los líderes (Michels, 1998), y más recientemente, una gran mayoría de los ciudadanos no



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

logra acceder a estas formas asociativas que gozan de un reconocimiento estatal, y en consecuencia, carecen de canales específicos de interlocución e influencia pública.

Por tanto, si la participación ciudadana era una de las vías para que los ciudadanos contrarrestaren un acaparamiento de los procesos políticos por parte de los partidos políticos<sup>8</sup>; en México este proceso incorpora otra restricción: la expropiación de la participación ciudadana en manos de una minoría organizada que utiliza los medios contenciosos y no convencionales para hacer predominar exclusivamente sus intereses y prerrogativas.

En consecuencia, la participación ciudadana contenciosa y no convencional viene encubriendo una situación desigual entre los que tienen capacidad organizativa y movilizadora para apropiarse de los mecanismos de presión de “abajo hacia arriba” versus la mayoría ciudadana no organizada. En ese sentido, los extremistas y/o sindicalizados resultan sobrerrepresentados, ya que utilizan los canales de la participación a través de acciones disruptivas para lograr que sus demandas se atiendan más rápidamente (Fiorina, 1999).

Ya sea por la ineficacia de los mecanismos convencionales de participación ciudadana como por la apropiación excluyente de los medios no convencionales de participación por determinados grupos organizados; se desprende una consecuencia que abona a la baja participación: la pérdida de interés, credibilidad y disponibilidad de participar en política por parte de los propios ciudadanos.

---

<sup>8</sup> La desvinculación de los partidos respecto de los intereses ciudadanos y por tanto la pérdida del sentido de la representación es denominada por Coppedge (1994) como “partidocracia”, categoría ya usada anteriormente por Sartori (2002) y que es equivalente a la que hemos adoptado de Dahl: “oligarquías competitivas”.

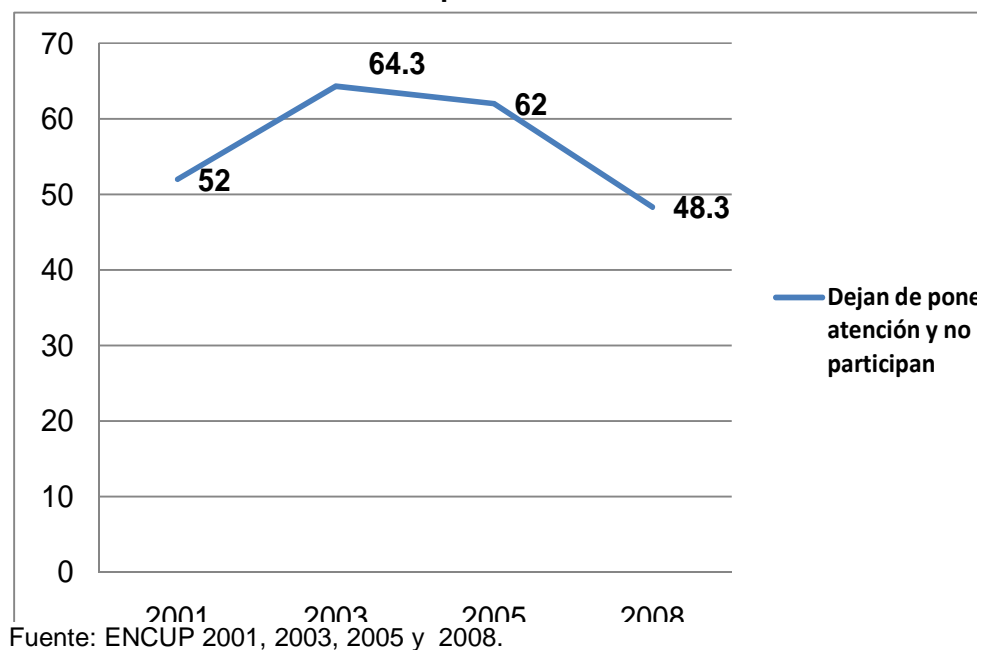


**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

En efecto, el interés en la política muestra la disposición de las personas hacia los asuntos públicos. En ese sentido, el interés de los ciudadanos también indica su nivel de involucramiento y su disposición a participar en asuntos públicos. En consecuencia, un bajo nivel de interés se puede relacionar con ciudadanos poco participativos y alejados de la política.

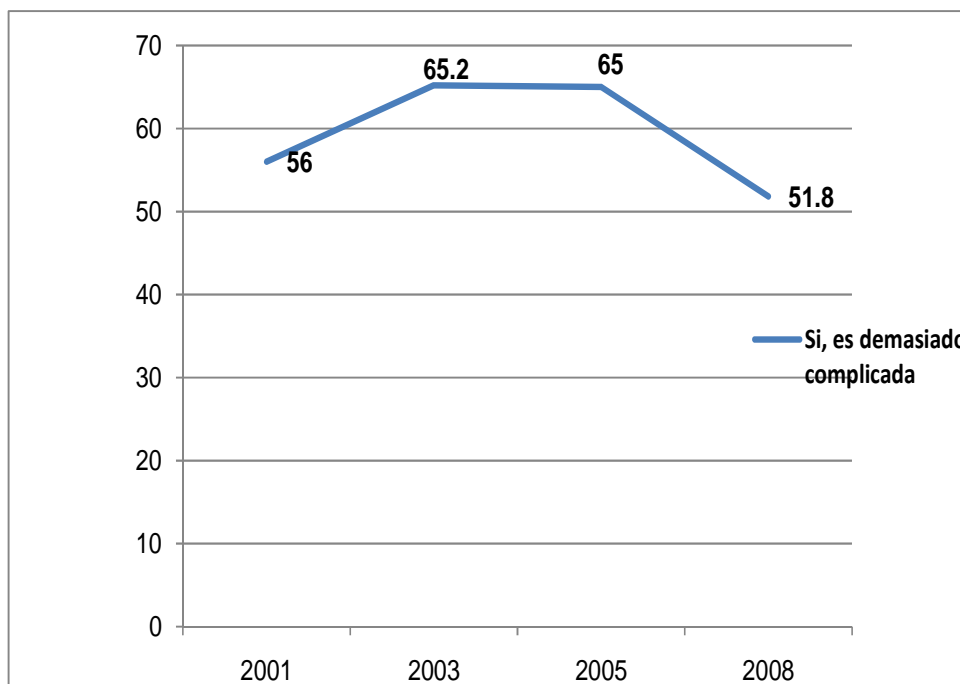
La figura 5 muestra una tendencia que demuestra poco interés de los ciudadanos por los asuntos públicos, aún cuando esta cifra ha disminuido en el último periodo de 2008.

**Figura 5**  
**Lo que los ciudadanos generalmente hacen cuando la gente empieza a hablar de política**



Asimismo, registramos la percepción que tienen los mexicanos respecto de qué tan compleja es la política. La mayoría de los entrevistados (51.8%) en 2008 opinaron que la política es muy complicada, aunque esta idea ha disminuido ligeramente desde el inicio de las Encuestas de Cultura Política (ENCUP) a partir de 2001, como se muestra en la figura 6.

**Figura 6**  
**Percepción de los ciudadanos sobre la política**



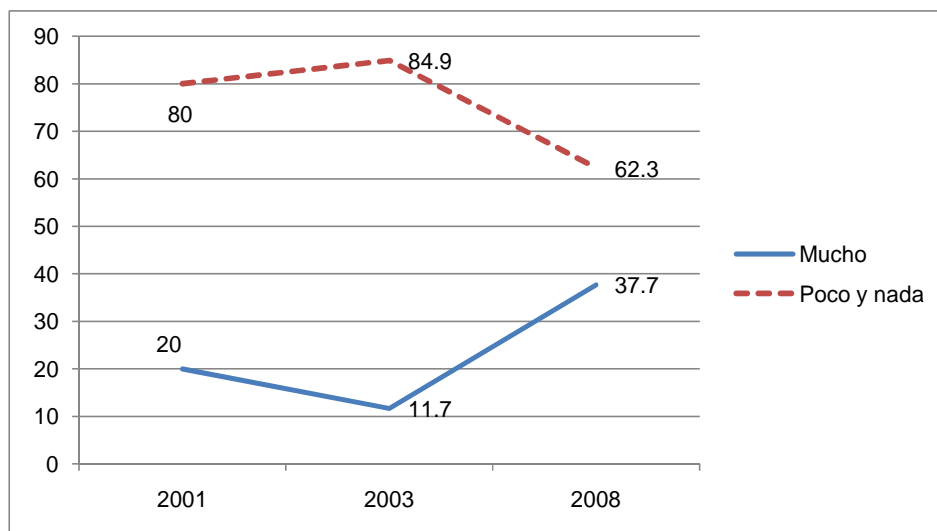
Fuente: ENCUP 2001, 2003, 2005 y 2008.

Otra percepción relevante de los mexicanos entrevistados en las fuentes que utilizamos (ENCUP 2001, 2003, 2005 y 2008) es lo que piensan de los políticos, gobernantes y partidos, respecto de si se interesan en los ciudadanos y si cumplen el rol de representar sus intereses. Se puede observar en la figura 7 que 62.3% de los ciudadanos en 2008 opinaron que los gobernantes no atienden las preocupaciones de sus representados. Lo relevante en la figura 7 es que la tendencia de un desinterés de los legisladores por sus representados se ha manifestado notablemente desde 2001.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**Figura 7**  
**Percepción ciudadana sobre lo que piensan sus gobernantes ¿Qué tanto cree que a los gobernantes les interesa lo que piense la gente como usted?**



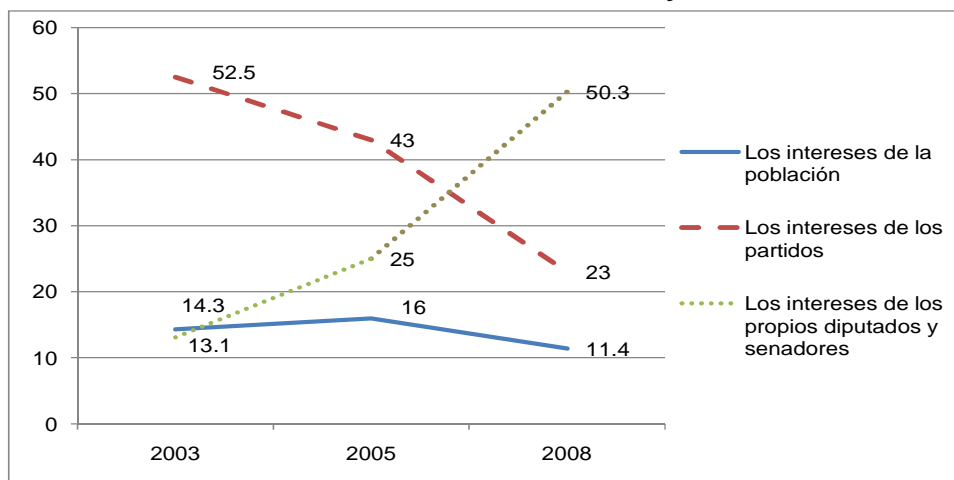
Fuente: ENCUP 2001, 2003, 2008.

Asimismo, la figura 8 arroja que la mayoría de los entrevistados en 2008 (50.3%) consideraron que los diputados y senadores sólo piensan en sí mismos al momento de elaborar las leyes, luego en sus propios partidos (23%), y al final en los intereses de la población (11.4%).



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**Figura 8**  
**Percepción de los ciudadanos sobre lo que los diputados y senadores toman en cuenta al elaborar leyes**



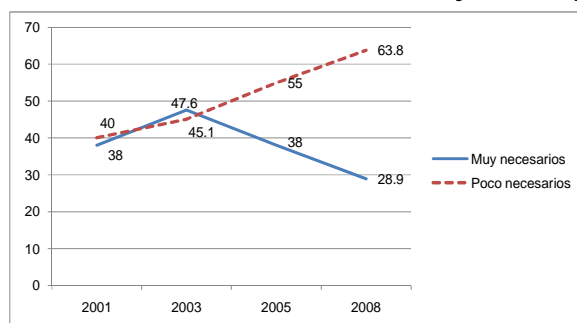
Fuente: ENCUP 2003, 2005 y 2008.

Además, los ciudadanos entrevistados no consideran relevante el rol de los partidos políticos para mejorar al país. La figura 9 muestra que 63.8% consideró de poca utilidad a estas instituciones. Si bien la mala opinión sobre los partidos políticos es una tendencia general a nivel internacional, en México el “desencanto” se ha producido en relativamente poco tiempo. Observamos que la percepción negativa sobre los partidos políticos se ha incrementado notablemente a lo largo del tiempo en que se realizaron las encuestas (más de 23 puntos en siete años).



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**Figura 9**  
**Percepción de los ciudadanos sobre la necesidad de los partidos políticos para la**  
**mejoría del país**



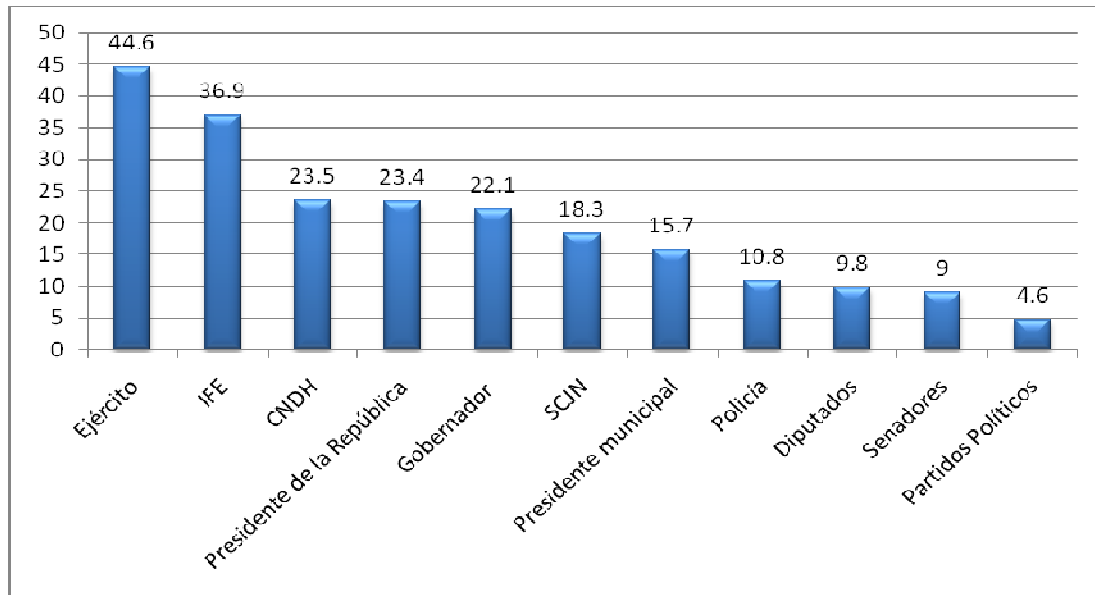
Fuente: ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008.

Asociado a las figuras anteriores podemos constatar la desconfianza de los ciudadanos respecto de los políticos y los partidos como se muestra en la figura 10, que muestra que las instituciones de menor prestigio son los diputados, los senadores, la policía y en último lugar los partidos políticos.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**Figura 10**  
**Confianza ciudadana en las instituciones del Estado mexicano**



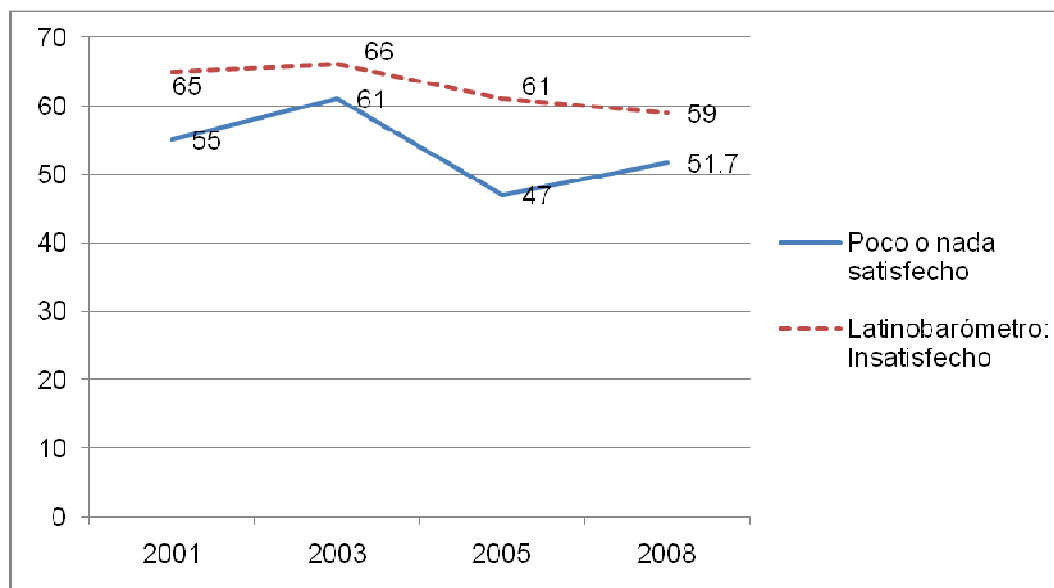
Fuente: ENCUP, 2008.

Finalmente, mostramos que aún cuando los mexicanos tienen una mayor preferencia por la democracia (54%) que por la dictadura (14%) según la más reciente ENCUP del 2008, también manifestaron un descontento hacia la misma en términos concretos, es decir, en referencia a cómo funciona la democracia en México. Esto se aprecia en la figura 10, donde el 51.7% de los ciudadanos se sienten poco o nada satisfechos con la democracia. Sin embargo, esta insatisfacción con la democracia predomina en América Latina, ya que 59% de los entrevistados en la región se pronuncian como insatisfechos.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

**Figura 11**  
**Insatisfacción ciudadana con la democracia en México**



Fuente: ENCUP 2001, 2003, 2005, 2008 y Latinobarómetro 2010.

En síntesis, la opinión ciudadana mexicana se muestra mayoritariamente desvinculada y desinteresada con la política, poco convencida de sus instituciones y sus actores (partidos y representantes), e insatisfecha con los resultados de su democracia. Elemento que consideramos relevante para explicar el bajo grado de participación que hemos constatado anteriormente.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

## **Conclusiones**

Adoptamos con algunas variantes, el modelo de Dahl para introducir la libertad de expresión y la participación ciudadana en una de las dos dimensiones que propone como constitutivas de la poliarquía: la representatividad. Ésta supone cuestiones relacionadas al cumplimiento de libertades civiles, incluyendo la libertad de expresión, y de incidencia de los ciudadanos en la deliberación y definición de la agenda pública a través de la participación.

La otra dimensión complementaria es la competitividad, la cual comprende los procesos electorales democráticos, tales como la celebración de comicios libres y justos o la existencia de condiciones equitativas para competir para los cargos ejecutivos de gobierno o de representación en las cámaras legislativas, o posteriormente a ello la interacción entre el gobierno y la oposición. Éste es el ámbito propio de los partidos políticos y la relación de competencia que establecen entre ellos: el sistema de partidos.

A partir de introducir información empírica del Democracy Index, elaboramos una ubicación gráfica y cuantitativa de los 18 regímenes políticos latinoamericanos en una figura que comprende las dimensiones de competencia y representación en dos periodos distintos: 2006 y 2010 (Ver figura 1, supra pág. 4).

Un primer resultado de ambos periodos es que la democracia latinoamericana del 2010 retrocede en comparación con la del 2006, tal como se ve en el cuadro 2 (ver supra pág. 14). Los únicos países que no retrocedieron fueron Paraguay, Uruguay y Perú. Por otro lado, se puede observar que el debilitamiento fue en ambas dimensiones en proporciones similares. No obstante, el mayor retroceso se tuvo ligeramente en la dimensión de representación, donde se afectaron negativamente diez países, de los cuales México fue el peor.



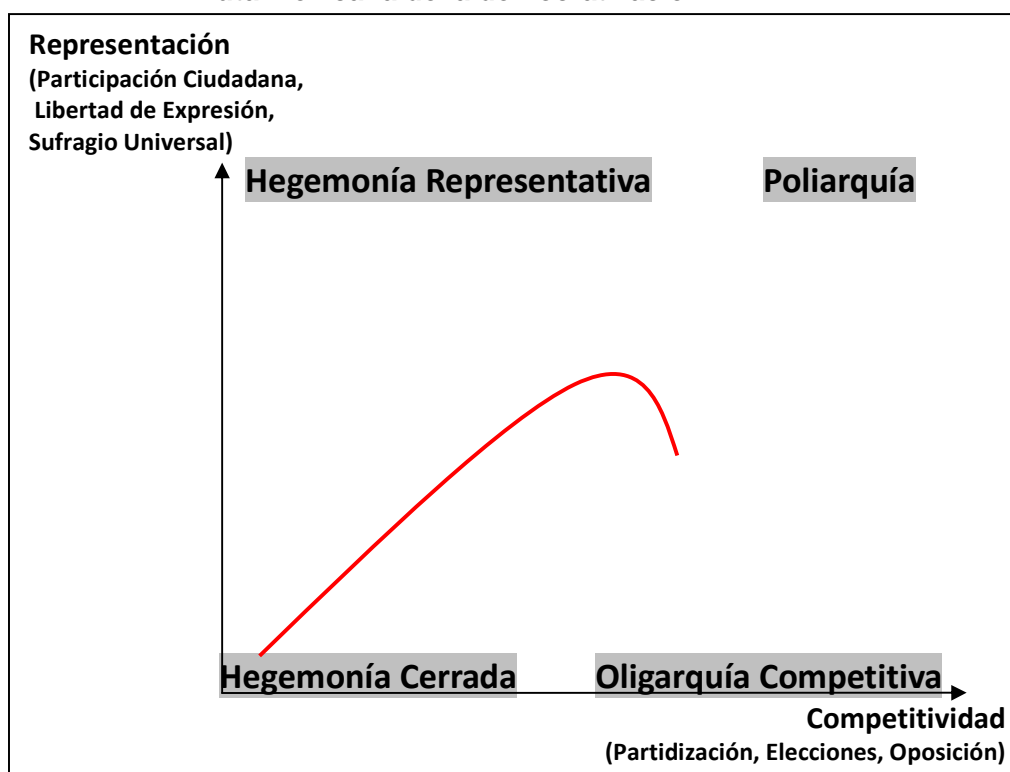
**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

Cabe destacar que si en el 2006, México se encontraba en el lugar noveno en la lista de las democracias latinoamericanas, en el 2010 disminuye al lugar doceavo de ese mismo grupo.

Por tanto, podemos configurar una ruta mexicana de la democratización en el esquema que propone Dahl. Antes de la alternancia en el poder ejecutivo en el 2000, México había reconocido ciertas libertades civiles y políticas, así como procesos electorales aunque con falta de equidad y justicia electoral, lo cual para la últimas décadas del siglo XX lo acercaba a la dimensión de la representación o “hegemonías representativas”; pero a partir del 2000 podemos ver un notable avance en la dimensión de la competitividad con procesos electorales libres y justos e instituciones arbitrales autónomas. Sin embargo, a partir del 2006 también acontece un repliegue en la dimensión de la representación, tal como se ha argumentado en este artículo. Este derrotero lo hemos plasmado en la figura 12.

En síntesis, no obstante que México se mantuvo igual en su condición competitiva entre 2006 a 2010; su deterioro de la dimensión representativa lo acerca actualmente más a la dimensión de la “oligarquía competitiva”, habiendo sido aquella la dimensión por la que México se liberalizó desde la segunda mitad del siglo XX y por la que empezó a abrir sus espacios políticos a la oposición y a la ciudadanía a partir de fines del siglo XX.

**Figura 12**  
**Ruta mexicana de la democratización**



Fuente: Elaboración propia adaptando el modelo de Dahl, 1993: 17, 18, 43

Luego de ubicar a la democracia mexicana en el contexto latinoamericano, tratamos de precisar cuáles eran los factores que contribuyeron al retroceso de la dimensión de la representación, concentrándonos específicamente en la libertad de expresión y la participación ciudadana. El primer elemento que ha incidido en limitar la libertad de expresión consiste en la violencia en contra de periodistas y medios de comunicación. Ante la falta de respuesta del gobierno para castigar a los agresores, la labor periodística ha tendido a la autocensura, como mecanismo de autoprotección. El clima de inseguridad y de hostigamiento en el ámbito periodístico ha generado que cierta información no sea objeto de cobertura ni difusión, con lo cual se ha abonado no sólo a una expresión acotada sino también a una injerencia en los contenidos por parte de grupos delictivos o del propio gobierno.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

La concentración de medios de comunicación es otro factor que impide fortalecer la deliberación pública, en tanto limita las posibilidades para difundir ideas y opiniones diversas. Además, las pocas empresas propietarias pueden imponer limitadas lecturas de los sucesos públicos, así como determinar cuáles son los relevantes y que deben formar parte de la agenda pública.

Por otra parte, el gobierno federal cuenta con la contratación de publicidad oficial como herramienta para influir en los contenidos que se divulgan, en tanto que no hay regulación oficial de la disposición de estos recursos y, en consecuencia, es manejada de manera discrecional y poco transparente. Sirve pues al gobierno para favorecer a los medios que expresan contenidos afines y, en contrapartida, sancionar a aquellos que lo critican.

En forma paralela, la participación ciudadana ha recurrido, cada vez más, a medios no convencionales, ante la falta de receptividad de las demandas sociales en la agenda pública por vías más tradicionales. A pesar de ello, estas formas cuasi – ilegales de participación sólo son utilizadas por agrupaciones organizadas que hacen de este medio una vía efectiva para hacer reconocer sus reivindicaciones frente a las autoridades. Este tipo de participación, a su vez, se convierte en un medio excluyente de otros ciudadanos imposibilitados para recurrir a las mismas vías por falta de recursos y experiencia en medios de presión más violentos y más directos, y por tanto desplazados de la atención de las autoridades.

De lo anterior se tiene que en un plazo relativamente corto de 4 años (2006 - 2010), se ha debilitado enormemente la participación de los ciudadanos en el ámbito político, tanto a través de la libertad de expresión como de las distintas acciones pacíficas realizadas para influir en las políticas públicas. Como



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

consecuencia, la agenda pública y la toma de decisiones se ha concentrado en las élites políticas, que Dahl denomina “oligarquías competitivas”, las cuales carecen de mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos por el diseño constitucional originario: no reelección, prohibición de candidaturas independientes o ausencia de mecanismos de control de los servidores públicos.

Además de estas limitaciones, la participación ciudadana experimenta también un retroceso que no se puede atribuir exclusivamente a las leyes, sino a un “desencanto” de los ciudadanos con la democracia que teóricamente les “abre las puertas” para que puedan influir en la agenda pública. Sin embargo, ante la ineffectividad de estos nuevos “derechos”, los ciudadanos se desinteresan por la política, le otorgan poca legitimidad a sus autoridades y, finalmente, se retraen de la actividad política. Son los grupos de interés, como los sindicatos, los que se apropian de ese espacio ciudadano y logran introducir sus preferencias en el gobierno, a través de medios de presión directos y violentos, generando nuevas “oligarquías sociales” complementadas y vinculadas con las políticas.

La democracia mexicana, dado el panorama visto desde la libertad de expresión y la participación ciudadana, y bajo una perspectiva “dahliana” de dos dimensiones: competitividad y representación, resulta replegada a una situación de “oligarquías competitivas” en el 2010, o también denominadas “partidocracias”. Por tanto, se experimenta un retroceso que, sin llegar a configurar un nuevo autoritarismo, demuestra un estancamiento democrático. Esta paralización permea, a su vez, las propias instituciones en el plano de la competitividad, ya que ésta sólo se expresa a través de un arduo conflicto entre partidos, sin lograr resolver una agenda pendiente que exige capacidad de acuerdos y consensos entre los propios partidos políticos para atender temas urgentes como la violencia del narcotráfico, el déficit fiscal, la inseguridad ciudadana, entre otros.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## Bibliografía

- Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia (ACIB), (24 de marzo de 2011) disponible en: <http://www.mexicodeacuerdo.org/>
- AMARC (2010), Informe Anual 2009, *Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión*. AMARC.
- (2011), Informe Anual 2010, *Diversidad y Pluralismo en la Radiodifusión*. AMARC.
- Apreza Salgado, Socorro (2007), "Concentración de Medios de Comunicación versus Pluralismo Informativo", en Rudolf Huber y Ernesto Villanueva, *Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?* México: IJ.
- (2010), "La Regulación de la Publicidad Oficial y las Medidas Anticoncentración de Medios de Comunicación: otro Nudo Gordiano del Pluralismo Informativo en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, número 254, sección de Artículos, México: IJ.
- Artículo 19 y CENCOS (2010), *Agresiones contra la libertad de expresión en México*, México: Article 19 y CENCOS.
- Asencio, Víctor Hugo (4 de Julio de 2011). "¿Cuándo decidirá la Corte?" recuperado el 6 de Julio de 2011, de *Insyde*: <http://insyde.org.mx/blog/blogs/blog4.php/2011/07/04/icuando-decidira-la-corte?blog=4&title=icuando-decidira-la-corte&disp=single&more=1&c=1&tb=1&pb=1>
- Carbonell, Miguel (2008), *La libertad de expresión en materia electoral*. México: TEPJF.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Pedro Salazar Ugarte, (coords.) 2009, *Una democracia sin garantes*, México: IJ.
- CIDH (2011), *Informe Especial sobre la Libertad de Expresión en México 2010*, Washington: OEA.
- CNDH (2009), *Recomendación General 17 Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente*, México: CNDH.
- (15 de diciembre de 2009), *Comunicado de Prensa CGCP/160/09*, México: CNDH.
- (11 de junio de 2010), *Comunicado de Prensa CGCP/159/10*, México: CNDH.
- (27 de julio de 2010), *Comunicado de Prensa CGCP/206/10*, México: CNDH.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>
- Coppedge, Michael (1994), *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*, Stanford: Stanford University Press.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

- Dahl, Robert. A (1989), *La democracia y sus críticos*, Barcelona: Paidós.  
-----, 1993, *La poliarquía*, México: REI-México.
- De la Mora Maurer, Diego (6 de Julio de 2011), "Por el derecho a conocer nuestros derechos", recuperado de *Animal Político*:  
<http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2011/07/06/por-el-derecho-a-conocer-nuestros-derechos/>
- Economist Intelligence Unit (2006), *Democracy Index 2006*, London: EIU.  
----- (2010), *Democracy Index 2010*, London: EIU.
- Diamond Larry y Leonardo Morlino (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Dupuy, Justine (6 de Julio de 2011), "¿Cómo debe otorgarse la publicidad gubernamental? Sobre el caso La Voladora", recuperado de *Nexos en línea*:  
<http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=1297>
- ENCUP (2001), México: Secretaría de Gobernación, disponible en:  
[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Primera\\_ENCUP\\_2001](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Primera_ENCUP_2001)  
----- (2003), México: Secretaría de Gobernación, disponible en:  
[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Segunda\\_ENCUP\\_2003](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Segunda_ENCUP_2003)  
----- (2005), México: Secretaría de Gobernación, disponible en:  
[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Tercera\\_ENCUP\\_2005](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Tercera_ENCUP_2005)  
----- (2008), México: Secretaría de Gobernación, disponible en:  
[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Cuarta\\_ENCUP\\_2008](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Cuarta_ENCUP_2008)
- Fiorina, Morris (1999), "A Dark Side of Civic Engagement", en Theda Skocpol y Morris Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, Washington, DC: Brookings/Russell Sage Foundation.
- Fix Fierro, Héctor (2006), *Los derechos políticos de los mexicanos*, México: IIJ.
- Freedom House (2006), *Freedom of the Press 2006*. Disponible en:  
<http://www.freedomhouse.org/uploads/Chart90File148.pdf>
- Freedom House (2011-A), *Freedom of the Press 2011*. Washington D.C.: Freedom House.  
----- (2011-B), *Freedom of the World 2011*. Washington D.C.: Freedom House.
- FUNDAR (2011), *Boletín de prensa núm. 2011-03-30*, México: FUNDAR.
- Gargarella, Roberto (2002), *Crisis de la Representación Política*, México: Fontamara.
- Hipsher, Patricia L, (1996), "Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Chile and Spain" en *Comparative Politics*, vol. 28, núm. 3.
- Holzner A. Claudio, (2007), "Voz y Voto: Participación política y calidad de la democracia en México", *América Latina Hoy*, abril, num. 45. España: Universidad de Salamanca.
- IDEA, (20 de julio de 2011), *Voter turnout data for Mexico*, disponible en:  
[http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=MX](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=MX)
- Madrazo Lajous, Alejandro (2011), *Libertad de expresión y equidad: la reforma electoral del 2007 ante el Tribunal Electoral*, México: TEPJF.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

- Misión Internacional (2008), *Libertad de Prensa en México: La Sombra de la Impunidad y la Violencia*, Dinamarca: Organizaciones colaboradoras.
- Michels, Robert (1998) *Los Partidos Políticos 1: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracia y Democratizaciones*, México: Ediciones Cepcom.
- Latinobarómetro (2010), *Informe 2010*, Santiago de Chile: Latinobarómetro.
- Levitsky, Steven, & Lucan A. Way (2010), *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War (Problems of International Politics)*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (2007), *Teoría democrática y política comparada en Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Buenos Aires: Prometeo.
- Ramírez Salazar, Darío (2008), "La libertad de expresión en México amenazada por las agresiones a periodistas y la concentración de medios", *El Cotidiano*, México: UAM.
- Reporteros sin Fronteras (2010). Informe Anual 2010. Madrid: Reporteros sin Fronteras.
- Roldán Xopa, José (2010), *Libertad de Expresión y Equidad*. México: ITAM.
- Salazar Ugarte, Pedro y Rodrigo Gutiérrez Rivas (2008), *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*, México: IJ y UNAM.
- Sartori, Giovanni (2002), *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Sommano Ventura, Ma. Fernanda (2005), "Más allá del voto: Modelos de Participación Política No Electoral en México". Foro Internacional, Vol. XLV, Núm. 1, enero-marzo, 2005, México: El Colegio de México.
- y Reynaldo Ortega (2009), "Capital Social y Política Electoral y No Electoral en México", III Congreso Latinoamericano de Opinión Pública, Querétaro. México.
- Tenorio Cueto, Guillermo (2007), "La concentración de las empresas informativas y la libertad de expresión: la censura disfrazada" en Guillermo Tenorio Cueto *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, México: Porrúa y Universidad Panamericana.
- Tovar, Jesús (2008), "La primera ola democrática en América Latina" en Julio Labastida Martín del Campo, Miguel Armando López Leyva, et al *La Democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, México: IIS y UNAM.
- Tovar, Jesús (2009), "Las primeras democracias en Hispanoamérica" en *Política y Gobierno*, Vol. XVI, núm. 1, primer semestre de 2009, México: CIDE.
- Turnpin, Colin (1999), *British Government and the Constitution*, London: Ed. Butterworths.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

Verba Sydney y Norman Nie (1972), *Participation in America*, Nueva York: Harper & Row.

Weiner, Myron (1971), "Political Participation: Crisis of the Political Process", en Leonard Binder, James S. Coleman et al., *Crisis and Sequences in Political Development*, Princeton: Princeton University Press.