



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

**La criminalización de la protesta social en México,
2012-2018: El caso de la Ley de Ordenamiento Cívico del
Estado de Quintana Roo**

Tesis

Para obtener el grado de
Licenciada en Gobierno y Gestión Pública

PRESENTA

Saidy Karina Cauch Alonzo

DIRECTORA

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja



Chetumal, Quintana Roo, México, septiembre de 2020





UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

La Criminalización de la protesta social en México, 2012-2018: El Caso de la Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo.

Tesis para obtener el grado de Licenciada en Gobierno y Gestión Pública

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS

Asesor:

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

Asesor:

Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

Asesor:

Mtro. David Cortés Olivo

Suplente:

Mtro. Mario Edgardo Vargas Paredes

Suplente:

Lic. Ilesé Garrido Cervera

Chetumal, Quintana Roo, septiembre de 2020



AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente **a mis padres**, Rosa Alonzo y Antonio Cauich, quienes gracias a su amor, confianza y apoyo incondicional me ayudaron a esforzarme en los cinco años de la carrera. Gracias por ser mis principales motores de la vida y por formarme en la persona que soy actualmente. También por su apoyo económico, hacia mis hermanos y el mío, sin su esfuerzo este logro no se hubiera concretado.

A mis dos hermanos, Damaris Sarahi Cauich Alonzo y Luis Antonio Cauich Alonzo, por su apoyo, cariño y comprensión. A mi sobrino Matías, por enseñarme el valor de amar.

A Brigido Rosado Carrillo, por haber compartido juntos tres años en la Universidad. Gracias por tu amor, por los conocimientos brindados en las clases, así como motivarme, escucharme y ser mi equipo.

A mis apreciables amigas, Diana Tapia y Daniela Flota, por los momentos compartidos en las clases.

A la profesora y mi directora de Tesis, la Mtra. Tania Camal Cheluja, quién en todo momento me apoyo y oriento, de igual forma por el tiempo brindado en las asesorías, lo cual me ayudó a enriquecer la investigación y estructurar los capítulos de la tesis, así como las valiosas enseñanzas y conocimientos impartidas en los salones de clases.

A los profesores y profesoras de la Licenciatura en Gobierno y Gestión Pública, quienes conformaron mi vida académica y profesional. Agradezco los conocimientos brindados en cada clase, los consejos y las motivaciones.

ÍNDICE

Resumen	9
Introducción.....	10
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL EN LAS DEMOCRACIAS.....	14
1. Democracia, cambio político, transición y liberalización	14
2. Teorías minimalistas y maximalistas de la democracia	18
3. Autoritarismo como régimen	23
4. Contra olas de la democracia: limitaciones al avance de la liberalización democrática	27
5. La protesta social y su criminalización.....	29
CAPÍTULO II. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA ...	34
1. La transición democrática en América Latina	34
1.1. Países de Centroamérica.....	37
1.2. Países andinos	41
1.3. Países del Cono Sur	43
1.4. Países de Sudamérica	45
2. Estudios de opinión en América Latina	47
2.1. Latinobarómetro	47
2.2. Freedom House	54
2.2.1 Libertad en el mundo.....	55
2.2.2. Libertad de la prensa	58
2.2.3. Informe 2018 de Freedom House	59
2.3. Democracy Index.....	60
2.4. Retrocesos de la democracia.....	62
CAPÍTULO III. LA LEY DE ORDENAMIENTO CIVICO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	70
1. La política de masas en México	70
2. Auge de los derechos civiles y políticos que permiten la participación ciudadana en México	73
3. Participación ciudadana, libertades y derechos para la protesta social en Quintana Roo	82
4. Intento de retroceder	92
4.1. Contexto de aprobación de la ley de ordenamiento cívico en Quintana Roo.....	95
4.2. Proceso de aprobación de la ley de ordenamiento cívico	99

4.3. Análisis de la ley	101
4.4. Postura de diversos actores ante la Ley.....	108
CONCLUSIÓN.....	113
Referencias.....	116

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diferencias entre democracia y autoritarismo.....	26
Tabla 2. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia año 2000-2018.....	48
Tabla 3. Confianza en el gobierno.....	49
Tabla 4. Confianza en el presidente.....	50
Tabla 5. Confianza en la policía.....	51
Tabla 6. Confianza en los partidos políticos.....	52
Tabla 7. Libertades, derechos y oportunidades garantizadas, 2007-2015.....	53
Tabla 8. Criminalización de la protesta social en América Latina.....	63
Tabla 9. Mecanismos de democracia directa en México, antes de la década de 1990.....	77
Tabla 10. Mecanismos de participación ciudadana en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.....	87

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Libertad en el mundo, 2001-2019.....	57
Figura 2. Libertad de la prensa, 2002-2017.....	59
Figura 3. Índice de democracia, 2006-2016.....	61
Figura 4. Conocimiento de los mexicanos sobre la ley de consulta popular.....	81
Figura 5. Portadas reales y clonadas del Semanario Luces del Siglo.....	98

RESUMEN

La criminalización de la protesta social es un tema que puede parecer alarmante pero es parte de la realidad de muchas sociedades. Se refiere a que el gobierno cree ordenamientos que restringen los derechos humanos a la manifestación y expresión pública de ideas, y tiene como consecuencia que limita los movimientos sociales a través de estrategias, tácticas, y prácticas legales e incluso judiciales.

México no es el único país en registrar esta práctica, sino también la región latinoamericana ha demostrado que las democracias incluyen tintes de autoritarismo al restringir libertades y derechos, tal y como lo han registrado estudios de observatorios internacionales y *think tanks* como Latinobarómetro, Freedom House y Democracy Index.

Por lo anterior, esta tesis aborda un caso o experiencia subnacional mexicana, la de Quintana Roo, entidad que en 2014 empezó a contar en su marco legal con una ley de control u ordenamiento de marchas, conocida formalmente como Ley de Ordenamiento Cívico, pero nombrada por la ciudadanía “Ley antimarchas”. Por lo tanto, en esta investigación se aborda esta experiencia como una muestra o ejemplo del retroceso de la democracia local y la reducción de los derechos de las personas a manifestarse en espacios públicos, en donde la participación ciudadana no institucionalizada se encuentra condicionada.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Criminalización, Protesta social, Autoritarismo, Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la criminalización de la protesta social ha cobrado auge a través de la publicación de nuevas normas, resoluciones y decisiones judiciales que consideran un delito algunas formas de manifestación pública. En otras palabras, las prácticas del autoritarismo se hacen presentes, la represión se hace más evidente hacia grupos sociales que manifiestan su descontento a las acciones de gobierno, lo que trae como consecuencia la violación de derechos humanos fundamentales como los de manifestación, asociación, reunión, libertad de expresión, entre otros.

Una muestra de estas acciones por parte del gobierno se presenta en lo relacionado con los movimientos sociales, específicamente en las manifestaciones públicas utilizadas por los ciudadanos como medio de presión para alcanzar el cambio social a través de la participación cívica no institucionalizada. Al respecto, en una democracia, un movimiento o la protesta social deberían poder existir en cualquier momento, pues el Estado no siempre favorece las necesidades de la población, y los ciudadanos pueden recurrir a la protesta como modo o forma de presión.

Por otro lado, si la criminalización de la protesta social se está expandiendo y los derechos fundamentales se van trasgrediendo, se va generando un retroceso en la calidad de las democracias. Lo anterior ocurre cuando prevalece el autoritarismo que impide la libertad de expresión y asociación, y se erosionan los canales formales e informales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.

La tesis que se plantea fue considerada pertinente para ser desarrollada como estudiante de Gobierno y Gestión pública y como ciudadana, ya que estamos inmersos en diversos tipos de estrategias, tácticas, y prácticas que concibe el gobierno y que pueden ampliar o restringir los derechos humanos. Por esta razón se consideró pertinente identificar si existe una tendencia hacia la criminalización de la protesta social, por analizar los contextos en los que surge, así como las características de las leyes o disposiciones judiciales al respecto.

La realización de este estudio es relevante por ser un tema nuevo en el país, y novedoso porque la criminalización de la protesta limita a los movimientos sociales, además de que no solo *se ha dado registro de esta práctica en México, sino también en otros países de Latinoamérica.

Diversos estudios como el Latinobarómetro, Freedom House y Democracy Index han considerado que la región latinoamericana está registrando retrocesos en la democracia y, por consiguiente, el autoritarismo ha ganado fuerza.

De manera personal, elegí el tema porque los movimientos sociales cada vez son más frecuentes en México. En contextos de alta exigencia por parte de organizaciones de la sociedad civil hacia el gobierno mexicano, el aparato gubernamental ha optado por emitir nuevas normatividades creadas para condicionar, sancionar o limitar la protesta social. Aunado a lo anterior, considero que los derechos humanos que permiten la participación cívica deben estar garantizados para todos los ciudadanos, y que a través del auge de una ciudadanía participativa es posible mejorar la calidad de la democracia mexicana.

En la actualidad la protesta social es un elemento que se vincula con el fortalecimiento de la democracia en la medida que posibilita la deliberación, consenso y resolución de temas de interés público mediante la participación no institucionalizada de las personas. Es importante señalar que el ciudadano adquiere cada vez más fuerza en los movimientos sociales, pues ha logrado que prevalezcan derechos fundamentales, como los que garantizan las libertades de expresión, de asociación y de reunión. Por tal razón los movimientos sociales, en general, y específicamente la protesta social frente a actos u omisiones del gobierno son cada vez más frecuentes.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la protesta social es un derecho fundamental que el Estado debe garantizar a los ciudadanos. En el artículo 9º señala que:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, no se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

No obstante que México es una democracia, sus gobiernos no siempre ven con buenos ojos al ciudadano activo y organizado. Por tal motivo, en 2014 diversas entidades federativas optaron por utilizar la represión y criminalizar la protesta social por medio del impulso de leyes. Quintana Roo es un claro ejemplo de estado que criminalizó la protesta social con una ley

denominada de Ordenamiento Cívico o ley anti marchas, como la llamó la ciudadanía y algunos sectores de la prensa. La justificación del diputado que presentó la iniciativa fue crear una ley que cultivara los valores cívicos para consolidar el orden, la paz y la tranquilidad pública, incluso mencionó que ley se ajustó estrictamente a todos los criterios internacionales y constitucionales (Caballero, 24 de abril de 2014, párr. 6). Sin embargo, obedeció al contexto de inestabilidad social y política, pues en el año 2014 existieron manifestaciones respecto a la reforma educativa promovida desde el nivel federal y se podría relacionar también con la impopularidad del gobernante estatal. Como consecuencia, la administración del gobernador Roberto Borge Angulo fue calificada por organizaciones y activistas como una de las más represoras de la libertad de expresión, porque se aplicaron diferentes leyes en contra de los derechos humanos (Quinta Fuerza, 17 de agosto de 2015, párr. 1).

Otros casos estatales ocurrieron en Jalisco, Oaxaca y Puebla. Este último fue conocido como Ley Bala, también de 2014. Este ordenamiento permitía el uso de armas de fuego o de fuerza letal cuando existiera agresión real por parte de manifestantes (Sin embargo, 24 de julio de 2014, párr. 1). Para avalar la ley, el Congreso de Puebla justificó que la legislación incorporara criterios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y del Comité Internacional de la Cruz Roja. El día 9 de julio de 2014, habitantes de San Bernardino Chalchihuapan se manifestaron en la autopista Puebla-Atlixco para exigir la restitución de las oficinas del Registro Civil, ya que las autoridades desaparecieron en las juntas auxiliares la facultad de los alcaldes de las comunidades, es decir los alcaldes no tenían derecho de participar en la toma de decisiones. En consecuencia, se presentó una manifestación en donde veinte personas resultaron heridas, y un menor perdió la vida por un disparo de bala de goma en la cabeza, agresión perpetrada por la policía estatal (Camacho, 23 de julio de 2014, párr. 1-2). Ante tal problema los ciudadanos de Puebla organizaron diversas manifestaciones en las calles para exigir justicia por la muerte del niño y fue en redes sociales donde le denominaron #LeyBala, incluso diversas organizaciones no gubernamentales como Artículo 19, Nodo de Derechos Humanos o Contingente Puebla, se solidarizaron para apoyar el activismo ciudadano (Expansión, 24 de julio 2014, párr. 6). Gracias a la presión por parte de los ciudadanos, el LX Legislatura poblano aprobó la abrogación de la Ley Bala en su primera sesión (El Sol de Puebla, 17 de septiembre de 2018, párr. 1).

En cuanto a la pregunta central que se responde en esta tesis, fue planteada la siguiente interrogante: ¿Cuáles son las condiciones y características de aprobación de ordenamientos legales que criminalizan la protesta social en México? Y derivada de ella la hipótesis demostrada sostiene que *si el Estado protege y promueve los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, entonces la sociedad civil puede ejercer la protesta social para expresar o exigir los descontentos hacia el gobierno, por lo cual hay un Estado democrático, pues los derechos civiles están garantizados. En el caso mexicano el gobierno ha demostrado la dificultad de relacionarse con las manifestaciones sociales, pues ha creado leyes que limitan, restringen o eliminan la protesta social, las libertades de asociación, reunión y manifestación. A esta acción se le conoce como la criminalización de la protesta social y obstaculiza la consolidación de la democracia mexicana.*

Para demostrar lo anterior, la metodología que se siguió en la tesis fue de tipo cualitativa y a través de tres capítulos. El primero de ellos incorpora los aspectos teóricos conceptuales que permiten entender la criminalización de la protesta social como síntoma del retroceso de la democracia contemporánea. El segundo, aborda manifestaciones actuales que permiten afirmar que el autoritarismo ha venido ganando terreno en las sociedades democráticas. Como consecuencia, el capítulo tercero explora el proceso de aprobación de la Ley de ordenamiento Cívico en México, específicamente en el caso quintanarroense, para ello se expone el papel de los diversos actores como medios de comunicación, oposición, y sociedad civil.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL EN LAS DEMOCRACIAS

En el presente capítulo se plantea el marco teórico-conceptual para el abordaje de la criminalización de la protesta social en democracias. Se divide en tres apartados. En el primero, el tema principal es la democracia como forma de gobierno, pasando por sus diversos cambios como las democratizaciones, transiciones y otros momentos clave de transformación. El segundo explora el concepto y definición del autoritarismo, ya que la democracia, al no avanzar hacia formas mejores tiende a retroceder y a presentar limitaciones al ejercicio de los derechos civiles y políticos. Relacionado con lo anterior, el tercer apartado trata sobre las contraolas democratizadoras, una propuesta teórica de Samuel Huntington que permite explicar que en las democracias hay retrocesos en los derechos y libertades ganados, que son revertidos por una contra olas de prácticas de tipo autoritario en donde los gobiernos optan por restringir los derechos constitucionales, por ejemplo, a través de la creación de nuevas leyes como las que nos ocupan en esta investigación en materia de criminalización de la protesta social.

1. Democracia, cambio político, transición y liberalización

A lo largo de toda la vida pertenecemos a diferentes grupos como la familia, la escuela, el vecindario, entre otros, en donde tomar decisiones es indispensable para plantear los objetivos a perseguir y organizar la distribución de responsabilidades para cada integrante del grupo. En los grupos estas decisiones deben ser colectivas, es decir, todos los miembros y cada uno de ellos deben gozar de igualdades de oportunidades para decidir el rumbo de la organización. En la vida pública democrática se trata de ejercer los diferentes tipos de derechos políticos, económicos y civiles. A partir de este argumento, se dice que la democracia forma parte de las decisiones colectivas y los Estados deberían adoptarlas con base en el bien común de los ciudadanos.

La primera idea de la democracia se asentó en Atenas entre los siglos V y VI A. C. Es una palabra compuesta por dos voces griegas: *demos*, que significa pueblo; y *kratos* que se refiere al poder, por lo que etimológicamente significan el poder del pueblo. La democracia griega se caracterizó por haberse conformado en una asamblea. El método de selección para los cargos ejecutivos era por sorteo y no por elección, lo cual permitía a todos los ciudadanos atenienses la posibilidad de ser elegidos. En la asamblea se tomaban decisiones sobre temas de leyes, economía, relaciones exteriores y el orden público. Sin embargo, no todos participaban de los asuntos públicos, para los griegos la palabra ciudadano expresaba aquel que no era esclavo, sino libre (Dahl, 1999, pp. 13-19).

Otra democracia famosa fue la romana, organizada en una república, cuyo significado en latín viene de *Rēs pūblica*, cosa o asunto público. Aunque el derecho de participar en el gobierno estaba restringido a los patricios o aristócratas, no a todas las personas, de manera similar a lo ocurrido en Atenas, la participación se limitó a ciertos grupos en todas las demás democracias y repúblicas hasta el siglo XX cuando se extiende el voto y los derechos civiles y políticos. No obstante, estas repúblicas florecieron durante más de dos siglos en ciudades italianas, como Florencia y Venecia, las cuales se caracterizaban por tener centros de prosperidad, a través de las artesanías, las artes, la música y la arquitectura. Desafortunadamente para el desarrollo de las democracias, a mediados del siglo XIV el gobierno republicano comenzó a presentar problemas de corrupción, se involucró en guerras y comenzó a sufrir un proceso de declive económico. (Dahl, 1999, pp. 19-22).

Sin embargo, algunos autores (Fernández, 2013, pp. 9-12) consideran que la democracia no es sinónimo de república, al menos no como se llevaba a cabo en Roma antigua. La razón obedece preciamente a la exclusión de diversos sectores sociales para participar o ejercer derechos. La idea de que la democracia era propicia solo en pequeñas comunidades y que provoca desorganización hizo que pasaran siglos antes de que esta forma de gobierno se extendiera.

Lo anterior nos permite comprender que existen diversas formas de organizar el poder político en las sociedades, la democracia ha sido una de ellas. Autores relacionados con el pensamiento clásico de la política como Platón, Aristóteles, Maquiavelo, entre otros, han dado cuenta de ello. Sin embargo, no es el propósito de esta investigación centrarnos en ello, basta con tener claro que otras formas de gobierno con un poder concentrado en élites o en autoridades

gubernamentales (no necesariamente electas) precedieron a las democracias como las entendemos actualmente, como un gobierno electo por la gente, en donde las autoridades respetan la ley y los ciudadanos tienen amplios derechos y libertades.

En el siglo pasado diversos regímenes autoritarios transitaron hacia otros de tipo de régimen de corte democrático. A ese periodo de cambio se le conoce como transición y puede ser definido como:

Al intervalo que se extiende entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento a los arreglos institucionales y a las prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso hacia ellos, y a la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos. (Cansino, 1997, p. 2)

La transición supone tres etapas a) preparación, b) instauración e c) inicios de la consolidación. En este lapso las reglas del juego político no están definidas, de ahí que los actores no solo luchan por satisfacer sus intereses o aquellos de los que dicen representar, sino también por definir los ajustes y acomodos entre sus estrategias (O'Donnell y Schmitter, 1991, p. 21).

Por lo tanto, la transición inicia cuando los gobernantes autoritarios comienzan a modificar sus propias reglas con la visión de ofrecer garantías de derechos para las personas y grupos. Sin embargo, ese tránsito no siempre es proveniente a partir de un arreglo de élites, sino que puede ser también por la presión social, por movimientos sociales o, incluso por algún tipo de revuelta o levantamiento armado. Al respecto, Sermeño (1996) retoma una serie de dimensiones relevantes en la transición:

- Continua o discontinua. La transición es continua cuando ocurre a partir de una serie de transformaciones graduales, y que no se cesan, frente a los condicionamientos externos al régimen que lo presionan para cambiar. Es discontinua cuando el cambio de régimen es abrupto. Normalmente, de acuerdo con el autor, este último tipo de

cambio es el más habitual que suele dar lugar al paso de un régimen autoritario a uno democrático. Los problemas que presenta el cambio discontinuo es que los actores no cuentan con un periodo de adaptación e internalización de reglas o normas democráticas, sino que las adoptan de forma súbita.

- La intensidad y duración. Se refiere a que hay un periodo de tiempo que puede ser considerado rápido o lento para el paso de un régimen a otro.
- El grado de coersión manifestado. Todos los cambios implican algún grado de violencia, pero no se pueden equiparar las manifestaciones con gritos y consignas frente a algún tipo de levantamiento armado o un golpe de Estado. Sin embargo, se sostiene que cuando la transición ocurre a partir de un hecho violento, el régimen naciente es menos parecido al que le precedió.
- El origen interno o externo de una transición: hace referencia a la "localización de los actores o factores que desencadenan el proceso de cambio", es decir, que la transición puede ocurrir por la acción de actores del sistema político, económico y social, o bien, por fuerzas externas. El cambio interno será aquel proveniente de modificaciones ocurridas dentro del sistema socioeconómico y político del régimen que motivan la movilización usualmente conflictiva de los actores políticos, y el cambio externo es la actuación de actores foráneos que rompen o modifican el equilibrio propio del régimen, por ejemplo, una crisis económica o la intervención de potencias extranjeras. (pp. 375-377).

Como se puede percibir, la transición democrática está ligada al cambio político y a la crisis de los regímenes. El cambio político se refiere a transformaciones al interior del régimen, sobre todo en lo relacionado con valores, prácticas, diseños institucionales y normas legales (Sermeño, 1996, p. 372). Por su parte, la crisis de un régimen se relaciona con "disfunciones e inestabilidades al interior del régimen mismo" para procesar las demandas de la comunidad política, social y económica, y son la causa principal del cambio político que puede devenir en una transición (Sermeño, 1996, p. 373). Por lo anterior, una actitud frecuente de las élites es la ampliación de la participación de actores excluidos para frenar la transición, pues cuando esta ha iniciado se vive una incertidumbre entre los actores sobre el rumbo del proceso (Cansino, 1997, p. 12).

La transición a la democracia está definida por una liberalización y democratización, la primera hace referencia al proceso de redefinir y ampliar los derechos y garantías democráticas. Esto significa que la liberalización "vuelve efectivos ciertos derechos civiles y políticos, que protegen a individuos y grupos sociales ante los actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros" (O'Donnell y Schmitter, 1991, p. 20). Como se puede ver, se relaciona con la ampliación y goce efectivo de derechos individuales y colectivos.

Sin embargo, vale la pena precisar que la liberalización es una respuesta de la élite autoritaria para evitar la crisis del régimen. Conceptualmente implica aquellos procesos de apertura gradual y controlada producida en el interior de un régimen autoritario por la propia élite en el poder (Sermeño, 1996, p. 377).

Como señala Cansino (1997, p. 4), el estudio de las transiciones y democratizaciones es complejo. Para esta investigación resulta relevante comprender que a) la democracia no siempre ha sido como la conocemos en la actualidad; b) que los sistemas políticos democráticos son cambiantes a partir de nuevas reglas, valores o comportamiento de actores; c) que las democracias pueden tener retrocesos, es decir, limitar derechos ciudadanos; d) que cuando hay cambios de régimen las prácticas anteriores tardan en ser eliminadas del quehacer político y gubernamental.

A continuación, veremos las formas de abordar las democracias actuales, a partir de la cantidad de cualidades o atributos que algunos autores han asignado a esta forma de gobierno.

2. Teorías minimalistas y maximalistas de la democracia

Una de las teorías contemporáneas más influyentes es la articulada por Joseph Schumpeter. En su obra *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) hace una distinción entre la teoría clásica de la democracia y la teoría del caudillaje para hacer una propuesta realista de cómo concebir a la democracia a partir de un criterio minimalista: los ciudadanos eligen a las personas que constituyen un gobierno.

En la teoría clásica de la democracia se asignaban amplias funciones a los ciudadanos. Fue definido, como método, por los filósofos del siglo XVIII como:

Aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones de litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad (Schumpeter, 1993, p. 343).

A partir de lo anterior, Schumpeter considera erróneo el enfoque de la teoría clásica. Considera irreal la idea del bien común como criterio orientador de las acciones políticas, pues la gente no solo tiene distintas preferencias sino también distintos valores, por esta razón según el autor el enfoque clásico presupone tres condiciones en las cuales los principios no se reflejan necesariamente en los hechos, estas suposiciones son:

- Existe un estado de cosas que se puede caracterizar como el bien común;
- Existe la voluntad general;
- La gente, el pueblo o los actores colectivos actúan bajo reglas que se puede caracterizar como racionales (Vidal, 2010, párr. 10).

Al no estar de acuerdo con lo antes expuesto, Schumpeter argumenta a favor de una nueva propuesta mucho más realista, es decir, observable en la realidad y que permite definir qué sociedad se rige o no bajo el método democrático entendido como “...el sistema institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1993, p. 343).

Para Schumpeter, este nuevo enfoque de la democracia es mucho más realista, porque permite hacer una distinción entre un gobierno democrático y no democrático. Además, reconoce que el electorado tiene tanto la función de instalar al gobierno en el poder como la de fiscalizarlo, aunque acota a esto el control que puedan tener sobre ellos, ya que el pueblo no gobierna solo elige a sus gobernantes mediante un método-el método democrático que hace posible la competencia electoral entre los actores políticos (Schumpeter, 1993, p. 347). El papel que desempeñan los políticos es fundamental en el funcionamiento de la democracia, ya que en el análisis schumpeteriano da cabida a la calidad de liderazgo. De tal manera, el método democrático crea políticos profesionales que integran los órganos del Estado.

Ahora bien, la democracia de Schumpeter tiene funciones delimitadas, porque reduce el procedimiento democrático al instante electoral, y las funciones del Estado están encaminados a

responder únicamente a estas interrogantes: ¿Quién vota? ¿Cómo vota? ¿A quiénes vota? ¿Para qué cargos vota?

En general en el caudillaje democrático o democracia delegativa¹ el pueblo o los electores, nombran a sus representantes y delegan a ellos la facultad de tomar decisiones. Lo importante es el procedimiento electoral. Sin embargo, algunos estudiosos de la democracia han encontrado limitada esa visión.

Hacia las décadas de 1960 y 1970 empiezan a cobrar auge formas más amplias o robustas de ver la democracia. Sartori (1998, pp. 469-470) considera que la democracia garantiza los derechos de igualdad y libertad a los ciudadanos, al mismo tiempo que reconoce la centralidad de la elección y la representación son dos elementos relevantes que, si llegasen a faltar, no habría una democracia. Además, el poder emanado desde abajo, o sea desde el voto ciudadano es lo que dota de legitimidad a un gobierno.

En general Sartori reconoce una democracia a través de los siguientes puntos:

- Una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolado, ni controlado por una oligarquía cerrada y restringida, donde los gobernantes responden ante los gobernados.²
- Una sociedad abierta donde la relación entre gobernantes y gobernados se base en la premisa de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, de que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa (Sartori, 2007, p. 19).

Con lo anterior nos aproximamos a la visión maximalista de la democracia, en donde autores como Dahl y Morlino trascienden al acto de votar como característica principal del ser democrático. Para Dahl la forma más precisa de llamar a la democracia es poliarquía, que significa “gobierno de muchos”, porque en una sociedad no solo deberían participar los

¹ Desde la perspectiva de O'Donnell, la democracia delegativa se basa en que quien sea que gane en una elección presidencial, tendrá el derecho a gobernar como considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente (Quiroga, 2012, p.26).

² La sociedad debe ser gobernada por el pueblo y no por una minoría, además los gobernantes deben rendir cuentas de sus acciones a los gobernados.

representantes políticos, sino también los diferentes grupos de las sociedades. Por ello en el gobierno democrático es necesario que todos los ciudadanos tengan oportunidades para: a) formular preferencias; b) manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno; c) recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir, que no exista discriminación por causa del contenido o el origen de sus preferencias (Dahl, 1997, pp. 13-15).

Por lo anterior, las oportunidades deben ir acompañados de ocho garantías constitucionales:

- Libertad de asociación
- Libertad de expresión
- Libertad de voto
- Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo
- Diversidad de fuentes de información
- Elegibilidad para la cosa pública
- Elecciones libres e imparciales
- Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias (Dahl, 1997, pp. 13-15).

Desde esta óptica la democracia es un conjunto de reglas y principios basados en la constitución, que permite a todos los miembros de la sociedad sean tratados igualmente para participar en el proceso de toma de decisiones (Dahl, 1999, p. 47).

De esta manera de entender la democracia es de dónde parten expresiones que aseguran que la forma democrática de organizar la sociedad es la que más derechos y libertades garantiza a la sociedad. También permite comprender que la democracia puede estar relacionada con la participación o involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Sin embargo, para que los ciudadanos puedan participar en las decisiones políticas, el gobierno democrático debe permitir al menos cinco criterios:

- Participación efectiva. Significa que antes de que se adopte una política todos los miembros del grupo deben tener oportunidades iguales para plantear los objetivos.
- Igualdad de voto. Implica que cuando se adopte la política cada miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar.
- Comprensión ilustrada. Todo miembro debe ser informado sobre las alternativas y consecuencias de las políticas.

- Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad de decidir los temas o asuntos para ser incorporados en la agenda.
- Inclusión de los adultos. Antes del siglo XX las personas no tenían las oportunidades de participar, entonces es relevante que todos o la mayoría de los adultos tengan plenos derechos de ciudadanía (Dahl, 1999, pp. 45-48).

Como se puede notar, la perspectiva maximalista implica la posibilidad de que los sistemas políticos amplíen las libertades de los ciudadanos. En concordancia, Morlino (2005) considera que la democracia un conjunto de normas y procedimientos "que resulta de un acuerdo-compromiso para la resolución pacífica de los conflictos entre actores sociales, políticamente relevantes y los actores institucionales presentes en la arena política" (p. 41) A partir de esta concepción democrática, las normas jurídicas son primordiales en las sociedades, ya que es el método para mantener las relaciones entre la sociedad civil y los políticos.

Una democracia no solo se basa en el respeto a las leyes existentes, sino en la realización de una administración eficiente, la existencia de un poder judicial independiente y un sistema funcional de resolución de los conflictos privados y públicos con el fin de evitar las desigualdades entre los ciudadanos (Morlino, 2005, p. 47). Por lo que contar con contra pesos a la administración gubernamental también es fundamental.

Aunado a lo anterior, en una democracia el gobierno debe otorgar a la sociedad el derecho de manifestar cualquier exigencia pública sin ejercer presión, porque en el sentido de la ciudadanía tienen la facultad de evaluar con libertad y razonamiento si el gobierno está trabajando bien o mal respecto a las normas vigentes. De este modo, el elemento esencial de una buena democracia son los ciudadanos, pues mediante sus participaciones en la toma de decisiones se logra un régimen ampliamente legitimado y estable (Morlino, 2005, p. 260).

De manera similar que Dahl, Morlino menciona que se participa para cuidar los intereses y los derechos particulares de grupos y de personas, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación (Merino, 2001, pp. 4, 5, 23).

Por lo anterior, vemos que la participación y la posibilidad de organización de los ciudadanos deberían estar garantizadas en una democracia que avanza o que mejora en materia

de derechos ciudadanos. Reducir, eliminar o condicionar el derecho a la manifestación, asociación y participación ciudadana implicaría retrocesos democráticos, o bien, sería una expresión de tipo autoritaria que atenta contra derechos y libertades.

La participación política generalmente viene usada para designar:

El acto de votar, la afiliación a un partido político, la participación en manifestaciones, la discusión de asuntos políticos, la participación en un mitin o en reunión con algún sindicato, la presión ejercida sobre algún actor político, entre otras formas de participación (Calderón, 2007, p. 8).

Por su parte, la participación de los ciudadanos ha sido un tema o asunto debatido, específicamente su definición, pues no toda acción pública de los ciudadanos puede ser catalogada como participación ciudadana. Nos adherimos en este trabajo a la postura de Alicia Ziccardi (1998), quien señala que la participación ciudadana necesariamente vincula a los ciudadanos con el gobierno para la consecución de fines u objetivos trazados por la sociedad a través de canales institucionalizados para esos propósitos (p. 29).

Sin embargo, la realidad actual hace que no todas las demandas ciudadanas puedan ser resueltas por estos canales institucionalizados de la participación ciudadana y la política, por lo tanto, es relevante que los ciudadanos puedan tener garantías de ejercer la protesta social como una forma más de ejercer presión sobre los tomadores de decisiones (Rodríguez, 2011, p. 90).

3. Autoritarismo como régimen

Como ya se ha visto, la democracia se alcanza, pero también se puede perder o experimentar retrocesos, es decir, los derechos y libertades se pueden reducir. Cuando las actitudes o prácticas autoritarias prevalecen en las democracias éstas pierden legitimidad por tener un gobierno opresor o con propensión a oprimir.

Para iniciar y comprender la palabra se presenta una breve explicación del vocablo. Autoritarismo deriva de la palabra “autoridad”, *auctoritas* en latín. La palabra autoridad ha tenido una connotación positiva y legítima, sin embargo, la derivación autoritarismo es la que le

ha cambiado su significado porque ambos términos son utilizados como antónimos de la democracia. Esto significa que la noción de autoritarismo:

Presenta una connotación negativa que evoca un ejercicio excesivo o injustificado de la autoridad. Su valor para la descripción de regímenes políticos es ilimitado porque sugiere más carencias y limitaciones que rasgos distintivos firmes. No obstante, en la ciencia política contemporánea, sobre todo en la década de los setenta, la noción de autoritarismo registro un importante desarrollo conceptual a partir de la tipificación de arreglos institucionales y formas de gobierno cuyo común denominador era la primacía de las funciones de dominación sobre las de representación y participación. (Loeza, 2000, p.7)

El término hace referencia a una degeneración de la autoridad. Mientras que en la democracia los ciudadanos obedecen a la autoridad porque la consideran legítima, emanada de las votaciones, en el autoritarismo se da la obediencia de los subordinados se logra sin un consenso, mediante la imposición y la restricción de la libertad (Ortiz, 2014, p. 1).

Como sucedió con el concepto de la democracia, tampoco es posible encontrar una definición única de la palabra autoritarismo debido a que existe una pluralidad de significados, incluso el mismo término ha sido confundido con el régimen totalitario, por lo cual se presenta la diferenciación. El elemento diferenciador entre ambos regímenes “es la libertad de expresión, mientras que el autoritarismo busca silenciar a los disidentes y evitar sus expresiones en público, el totalitarismo no solo busca acallar sino también suprimir las formas de pensamiento mediante el adoctrinamiento” (García, 2012, p. 21)

En su obra *Totalitarian and authoritarian regimes*, Linz (1996) identifica los regímenes democráticos y no democráticos, afirma que:

Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con pluralismo político limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y directora, pero con mentalidades peculiares, carentes de una movilización política intensiva o extensiva, excepto en algunos momentos de su evolución, y en los que un líder, o a veces un grupo reducido ejerce el poder dentro de límites formalmente mal definidos, pero en realidad bastante predecibles (pp. 83 y 84)

A partir de la definición, el autoritarismo contiene cuatro características: primero es el grado de pluralismo político; segundo, la falta de una ideología elaborada; tercero una reducida participación y movilización política y, cuarto, el ejercicio oligárquico del poder, los cuales limitan al pueblo a participar en la toma de decisiones.

Por su parte, Lehr (1986) considera al pluralismo limitado como el criterio central para delimitar los regímenes autoritarios. A nivel interno en el gobierno, la administración pública y el partido oficial puede existir pluralismo y competencias de intereses, pues las personas luchan por el poder ejecutivo; mientras que a nivel externo se autoriza y se impulsa la participación de otros partidos políticos, pero de forma limitada y controlada, porque reflejan la correlación de fuerzas sociales y políticas sin la amenaza de un cambio real (p. 23).

Por su parte, Cansino (2016) considera que todo autoritarismo supone:

El ejercicio de la coacción y el uso de la violencia en dosis elevadas y al margen de los controles y las normas que mantiene a dicha coacción dentro de los límites de lo legítimo. Los militares, a su vez, son los actores encargados de “administrar” tales mecanismos de coacción, y del mantenimiento del orden y de la seguridad. De ahí, entonces, que la institución castrense³ suela desempeñar un papel central en la configuración y vigencia de los autoritarismos (p. 42)

Vemos que el autoritarismo representa coerción y violencia porque son las únicas acciones para mantener el orden público. Esto contrasta con la visión democrática en la que las policías y el ejército se encargan de proteger y salvaguardar el orden público o de garantizar la seguridad nacional, según corresponda, pero no de mantener limitadas las expresiones ciudadanas.

De acuerdo con Rottenbacher y Schimtz (2013, párr. 6) para que una acción sea considerada autoritaria debe reunir ciertas características:

- a) Debe estar presente el uso de la fuerza o algún otro tipo de mecanismo coercitivo para llevarla a cabo;
- b) Debe darse un mecanismo punitivo desproporcionado al momento de aplicar determinados castigos; y

³ Castrense se refiere al ejército.

c) Debe aparecer la limitación, cancelación o inexistencia de un espacio de negociación entre la población y la autoridad.

Como se ha podido notar, categorizar un régimen puramente autoritario o democrático es difícil, porque en las democracias pueden observarse actitudes o elementos autoritarios por parte de los representantes políticos, ya sea en la forma de llevar a cabo el poder o en limitar los mecanismos de participación ciudadana, además ambos tienen diferentes implicaciones para el ejercicio económico y los derechos humanos. Por esta razón, en la tabla 1 se presentan las diferencias.

Se puede notar que en una democracia por definición el poder reside en el pueblo que elige a un gobierno que se hará cargo de los asuntos públicos. Por su parte, en el autoritarismo el gobierno impone su autoridad sobre los ciudadanos de forma represiva. En la democracia todos los ciudadanos tienen el mismo valor y peso para tomar decisiones en materia electoral y con espacios de participación en la toma de decisiones, mientras que en el autoritarismo la voz más importante es la de quien ejerce la autoridad. En materia de derechos la democracia implica el reconocimiento, garantía y expansión de libertades; mientras que en el autoritarismo puede haber incluso retrocesos en esta materia. Este último punto, los derechos limitados o que se revierten es un tema fundamental en esta investigación.

Tabla 1. Diferencias entre democracia y autoritarismo

Elementos	Democracia	Autoritarismo
Definición	El poder reside en el pueblo que elige a un gobierno para que se ocupe de los asuntos públicos.	El gobierno impone su autoridad de manera represiva sobre sus ciudadanos
Filosofía	Todos los ciudadanos tienen el mismo valor y peso al tomar decisiones electorales o incluso hay otros espacios para incidir en la toma de decisiones.	La única voz que importa es la de la autoridad.
Papel de los Ciudadanos	Los ciudadanos participan en los asuntos públicos, políticos etc. Cuando esto no sucede la gente	Los ciudadanos no participan en los asuntos del gobierno, ya que el representante decide por ellos.

	puede exigir sus derechos.	
Soberanía	La soberanía depende por el pueblo.	El gobierno es el soberano absoluto.
Partidos políticos	Hay una pluralidad de partidos políticos	Existen pocos partidos políticos
Derechos Políticos y civiles	Existen y están garantizados	Las libertades políticas y civiles son limitados a los ciudadanos, a través de la creación de nuevas normas, resoluciones y decisiones judiciales

Fuente: Elaboración propia.

4. Contra olas de la democracia: limitaciones al avance de la liberalización democrática

En los dos apartados anteriores se visualizó la democracia como forma de gobierno y el autoritarismo como régimen, por el cual se dice que hay una proliferación de regímenes políticos híbridos, es decir no existe una democracia pura, sino que coexisten reglas o prácticas de tipo autoritario; y a ciertos periodos de expansión de las democracias les suceden una reducción o retroceso de los derechos y libertades ganados. Pero ¿Por qué ocurre esto?

Samuel Huntington (como se cita en García, 2003, p. 20) menciona que el mundo ha pasado por procesos de desestabilización. Por ola de democratización, Huntington entiende “al conjunto de transiciones de un régimen no democrático a uno democrático que ocurre en determinado periodo de tiempo y superan a las transiciones en dirección opuesta durante ese periodo”. Para el autor se han producido tres olas de democratización y cada una ha afectado a un número de países, sin embargo, en el transcurso de la transición algunos regímenes no fueron en dirección democrática, pues algunos países tuvieron diferentes estructuras políticas, económicas y sociales que otros.

La primera ola inicio en 1828 y concluyó en 1926; la segunda comenzó en 1943 y finalizó en 1962 y la tercera emprendió en 1974 hasta 1990. Las primeras dos olas tenían como objetivo establecer la democratización, pero no fue así, porque los países volvieron a gobiernos no democráticos, en cambio la tercera ola representó el cambio de regímenes autoritarios por democráticos, porque los movimientos en pro de la democracia ganaron fuerza, aunque en los años ochenta se presentaron las contra olas democráticas, los cuales limitaron la democracia, es decir los países democráticos se convirtieron en regímenes militares (García, 2003, p. 17).

Esto significa que las causas que provocaron la tercera ola se deben a lo siguiente:

- El declive de la legitimidad (fracaso económico y régimen militar): la mayor dificultad que tenían los regímenes autoritarios para soliviantar el déficit de legitimidad fue su propia incapacidad de renovarse. Los regímenes militares y las dictaduras que remplazaban a un régimen democrático eran bien recibidos por una población sumida en un profundo descontento por los altos niveles de corrupción y la pérdida de credibilidad de los dirigentes civiles.
- Desarrollo económico y crisis: a segunda postguerra impulsó un crecimiento económico acelerado que permitió ir creando condiciones favorables para un proceso de democratización en aquellos países que aún permanecían al margen. Esas condiciones a las que hacemos referencia tienen que ver con cambios en la estructura social, es decir, movilidad social, fortalecimiento de la clase media, urbanización, acceso a la educación y, a su vez, transformaciones en la escala valorativa de los individuos
- Políticas de agentes externos: la acción (o inacción) de agentes externos, trátase de actores individuales (Estados) o colectivos (Grupo de Estados u Organizaciones internacionales), puede ser determinante en la democratización de un país. Su efecto o impacto puede contribuir tanto a acelerar como a obstaculizar un proceso democrático
- El efecto demostración: el último de los factores que contribuyeron a la tercera ola de democratización tiene que ver con las comunicaciones entre los años setenta y los ochenta, pues gracias al impacto comunicacional se fue consolidando la imagen de lo que Huntington llama una revolución democrática mundial (Ramos, 2002, pp. 71-75)

En general para Huntington la democracia se ha extendido espectacularmente desde el comienzo de la tercera ola, ya que en los años noventa la libertad dio el salto más alto de la

historia. No obstante, en la actualidad se han presentado retrocesos, por ejemplo, cuando hay una movilización social, los grupos militares o policiales pueden recurrir a la violencia para recuperar el orden, a causa de ello la democracia pierde legitimidad en el contexto de legislaciones que permiten ese tipo de intervención.

5. La protesta social y su criminalización

En una democracia los ciudadanos gozan de libertades individuales y colectivas, derechos políticos y civiles, por lo cual el gobierno en ningún momento debe limitar esos derechos o imponer la fuerza en contra de sus ciudadanos de lo contrario si llegará a pasar la sociedad puede defender y reclamar esas libertades para participar activamente en los asuntos públicos.

Para los ciudadanos el derecho de la protesta social es importante, porque es el mecanismo para expresar los descontentos, rechazos políticos, económicos, sociales, entre otros. Por esta razón la protesta social debe existir en todas las sociedades democráticas, porque es el instrumento de defensa de los derechos constitucionales de reunión, manifestación, asociación, petición además permite que sectores públicos desventajados tengan espacios para ser escuchados y atendidos por los gobernantes.

La protesta social puede entenderse de distintas maneras. Para Moguel (3 de abril de 2013) es: “un medio para manifestar y expresar opiniones e ideas y para evidenciar públicamente las problemáticas que afectan a distintos ámbitos tanto de manera individual como colectivo” (parr.3).

En otros términos, la protesta es un mecanismo de exigencia social, la cual busca visibilizar las problemáticas que afectan a un grupo de personas y con ello enfatizar la responsabilidad de las autoridades, porque la obligación del representante es escuchar las necesidades de los ciudadanos y resolverlos de manera efectiva sin utilizar la fuerza.

De modo similar, Raymundo concibe la protesta social como “la expresión en la esfera pública que realizan individuos, colectivos agraviados y solidarios en contra de los actos e instancias particulares del gobierno” (Espinoza, 2014, p. 103), también para reclamar el

reconocimiento y respeto de derechos, así como para influir en la conformación de una agenda pública que atienda los grandes problemas nacionales.

Siguiendo con la misma idea, la protesta social suele ser utilizado por los ciudadanos cuando las instituciones o instancias que generan participación ciudadana se agotan, ya sea porque las elecciones no son libres, los medios de comunicación son controlados por el Estado o cuando los puestos de la administración pública son ocupados por familias políticas, por lo cual el medio que ejercen los ciudadanos para manifestar los descontentos es a través de los movimientos sociales o la acción colectiva para fines específicos o temporal.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (1999) señala que el Estado tiene dos tipos de obligaciones para garantizar, promover y proteger el derecho a la protesta social:

Primero, el Estado está obligado a no interferir ni impedir o negar las protestas pacíficas, así como a no utilizar la fuerza excesiva para monitorear, vigilar o dispersar estas manifestaciones, la segunda obligación implica la protección que debe otorgar a quienes ejercen su derecho a la protesta social, así como la obligación de resolver de fondo los problemas que originaron la protesta (pp. 3-8).

A través de este mecanismo de participación no institucionalizada (movimientos sociales o protestas sociales) los ciudadanos pueden expresar sus quejas o inconformidades en contra del gobierno o cualquier instancia relevante a ello. La gente suele utilizar las marchas, plantones, huelgas u otras formas de protesta, las cuales tienen lugar en espacios emblemáticos como las principales avenidas, plazas, edificios, etcétera.

Moreno (2014) señala que “el surgimiento de un movimiento social es un síntoma, de que se ha agotado, o bien, nunca existió, el diálogo entre los sujetos que demandan y los actores a quienes se demanda” (p. 95). Sin embargo, cuando los movimientos sociales adquieren más fuerza el Estado puede responder de manera agresiva bajo algunas de las siguientes modalidades: cierre de los espacios de diálogo, represión policial, descalificación de quienes se manifiestan y protestan. Formas en las que los gobiernos limitan la protesta social son las siguientes:

- a) Prohíben las manifestaciones
- b) Imponen restricciones injustificadas a las manifestaciones (solo usar la banqueta o un carril de la calle, no pintar las paredes, no llegar al lugar definido para la protesta)

- c) Exigen requisitos innecesarios para la obtención de permisos (cuando se gestionan, aunque no es necesario hacerlo para ejercer el derecho de la protesta social).
- d) No existen recursos para apelar a las decisiones cuando se niega los permisos para celebrar manifestaciones ni para apelar y denunciar los casos de represión social.
- e) Arrestan de manera arbitraria a los manifestantes
- f) Promueven o existen leyes que no se ajustan a los principios de los derechos humanos y el derecho a la protesta (que criminaliza la protesta social o vuelven legal atacar a los manifestantes, como hacer que el repartir volantes y pegar carteles se convierta en una infracción)
- g) Usan definiciones de terrorismo que son tan amplias que ponen en peligro las manifestaciones legítimas de la sociedad
- h) La criminalización de la protesta social (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999, pp. 3-8).

La criminalización se puede dar a través de tres maneras: institucional, mediática y social. La primera radica en torno a los diversos funcionarios públicos y de partidos, quienes emiten constantemente declaraciones negativas sobre las manifestaciones, se les atribuyen cargas negativas y se las asocia con el desorden, denominando de manera general a los manifestantes como vándalos, anarquistas, delincuentes, etc. La segunda se relaciona con los medios de comunicación, que son un fuerte instrumento para la generación de opinión pública, pero en diversos medios se repiten los discursos en los que se califica de forma negativa a los manifestantes e incluso se les considera peligrosos. Entonces, los medios de comunicación impiden la diversidad de opiniones. En la tercera, la propia sociedad genera juicios negativos frente a los manifestantes, puesto que no las concibe como un derecho y mecanismo de participación, por ello la criminalización social es muestra de una deficiencia de la obligación que tienen las autoridades de promover los derechos humanos, específicamente el derecho a la protesta social (Frente por la libertad de expresión y la protesta social en México, 2014, pp. 16-18).

Una de las definiciones claras y concisas es del autor Vázquez (2011), quien define la criminalización de la protesta social como:

Una política deliberada que asumen los gobiernos para evitar la manifestación de sus oponentes. No se reduce a acciones concretas o aisladas como la represión, sino que implica toda una estrategia, con medidas sistemáticas en distintos ámbitos, apuntando todas a la consecución de un fin específico, neutralizar la protesta y al protestante, a quienes el poder político y/o económico considera fuerzas intolerables. Por lo tanto, considera que si estamos frente a una política de criminalización de protesta Social se debe verificar el despliegue de esta estrategia en todo el aparato del Estado, sus poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), sus medios (mediáticos- comunicacionales) y sus fuerzas (armadas y policiales) (pp. 6-8).

A partir de esta definición se identifica la criminalización de la protesta social como una medida estratégica política, porque es aplicado por el gobierno a través de la modificación y aplicación del código penal con el fin de debilitar y desorganizar el activismo ciudadano, en consecuencia, se inhibe y limita los derechos básicos de los ciudadanos.

El principal actor que criminaliza la protesta es el Estado por medio de sus diferentes órganos o sectores, como los Ministerios, gobernadores, Fiscalías, Juzgados. Después siguen los miembros de la fuerza pública, la policía y los militares que aunque serían parte del Estado son un actor particular porque son los primeros en promover y utilizar la violencia (Vázquez, 2011, pp. 8 - 9).

La consecuencia de lo anterior sería la criminalización de la protesta por la sociedad misma, inhibiendo el deseo de las personas por hacer unos de las manifestaciones públicas o, bien, condenándolas. Por ello, los grupos afectados de esta política son a) los activistas sociales y en particular los líderes de movimientos sociales quienes frecuentemente realizan estas actividades, b) las organizaciones no gubernamentales conocidas como ONG, c) la sociedad civil. Cuando los tres grupos se unen obtienen cambios pequeños en las sociedades, por ejemplo, los ciudadanos consiguen el apoyo de otras personas y con el paso del tiempo estas agrupaciones se van consolidando, en consecuencia, al Estado no le agrada y empieza a expandir la

criminalización de la protesta social en otros países con el fin de controlar a los movimientos sociales.

CAPÍTULO II. CRIMINALIZACIÓN DE LA PROTESTA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El capítulo dos presenta las condiciones en las que se fueron desarrollando las experiencias latinoamericanas relacionadas con retrocesos de la democracia. En el primer apartado se visualiza el contexto histórico de las transiciones hacia la democracia en América Latina, con base en la tercera ola democrática propuesta por Huntington y de acuerdo con las ideas establecidas por autores como Mainwaring, Shugart y Cheibub, en donde especifican que la forma presidencialista y el papel militar son elementos que dificultan la consolidación democrática.

En el segundo apartado se expone los estudios de opinión como Latinobarómetro, Freedom House y Democracy Index, ya que demuestran el estado actual de las democracias en la región, alertando sobre ciertos problemas para avanzar hacia una democracia más plena o profunda. En el primero se tomó como base el tema del apoyo de la democracia y la libertad de expresión. En el segundo se eligieron dos variables a analizar como la libertad en el mundo y la libertad en prensa y el tercero refleja el tipo de democracia o régimen autoritario.

En el tercer apartado se presentan algunas evidencias de los países latinoamericanos que han criminalizado la protesta social, es decir, que han expedido leyes o adoptado prácticas que ponen en riesgo la posibilidad de la libre asociación para la manifestación de ideas en público. Este contexto permitirá enmarcar, más adelante, las leyes mexicanas que se vinculan con este tipo de prácticas gubernamentales.

1. La transición democrática en América Latina

Alcanzar la democracia en la región latinoamericana ha constituido un reto, ya que en décadas se asentó el régimen autoritario, las dictaduras militares o las guerrillas lo que imposibilitó el

desarrollo democrático. El proceso que dejó atrás estas prácticas y que dio inicio a la democracia se le conoce como transición. Entre 1978 y 1991 la transición democrática en América Latina corresponde a la tercera ola democratizadora postulado por Samuel Huntington.

Diversos autores han estudiado los problemas que producen las transiciones de un régimen autoritario a uno democrático o viceversa, pero pocos cuentan con evidencias solventes sobre América Latina. Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart en su obra *Presidencialismo y democracia en América Latina* describen que la forma presidencialista de gobierno ha sido uno de los factores que contribuyeron a las dificultades en la democracia de la región, pues el jefe de Estado elegido por el voto popular y periodos presidenciales generaba problemas de gobernabilidad, además los contextos multipartidistas eran marcados por una creciente polarización e inestabilidad. Por esta razón, los autores afirmaban que los regímenes parlamentarios hubieran tenido un mejor desempeño (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003, pp. 18-19).

Otro de los problemas identificados en el presidencialismo son las elecciones, en específico cuando el congreso tenía la posibilidad final de elegir al presidente sin intervención de elección popular; pero si había una elección popular con el requisito de una mayoría absoluta, la elección final recaía en el Congreso más que en el electorado, a este proceso se le conoce como híbrido de elección, por ejemplo en Bolivia hasta 1993 el congreso designaba a los candidatos que hubieran obtenido los tres primeros lugares, aunque en 1994 la Constitución redujo la libertad de elección de los dos primeros lugares (Mainwaring y Shugart, 1997, p. 24).

Otro de los autores que estudia el avance de la democratización es Cheibub (como se citó en Toro 2007) en su libro *Parlamentarismo, autoritarismo y democracia* no responsabiliza las democracias presidenciales como el descenso de esperanza de vida, sino a la estructura del país que la adopta. Cheibub no está de acuerdo con las ideas de Mainwaring, Shugart y Przeworski en donde señalan que la supervivencia de la democracia proviene de las variables de riqueza, locación y crecimiento del país, pues no son elementos que permiten comprender el por qué se origina el quiebre democrático (pp. 207, 208, 210). Sino más bien la quiebra de la democracia proviene del papel militar, pues:

Lo que mata a la democracia no es el presidencialismo per se, sino el legado militar.

Dado que las democracias presidencialistas tienden a suceder a dictaduras militares con

más frecuencia que lo que suceden a dictaduras civiles, las democracias presidenciales mueren más frecuentemente que las democracias parlamentarias (Toro, 2007, p. 210).

Lo anterior tiene que ver con que las democracias que nacen luego de dictaduras militares son frágiles porque las prácticas o dinámicas de corte democrático aún no son sólidas, y el legado autoritario permanece a pesar de que la sociedad cuente con nuevas instituciones. Entonces esas sociedades optan por regímenes presidencialistas, aunque Cheibub no lo encuentra como una regla general, sino para América Latina en particular.

Por lo que establecida la democracia en la región, se presentaron elecciones libres y transparentes, pero no fueron elementos suficientes para garantizar la solidez de los regímenes democráticos, pues América Latina presentaba grandes debilidades relacionados con los derechos humanos. Alguno de los ejemplos del retroceso de la democracia se visualiza en Honduras a través del golpe de Estado ocurrido en 2009 contra el presidente Zelaya. El hecho se presentó cuando el presidente efectuó una consulta popular para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con la intención de modificar la constitución de 1981 el cual permitiría la reelección presidencial. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, junto al Tribunal Supremo Electoral, la Fiscalía General y el Congreso Nacional se opusieron, como respuesta de las autoridades el ejército arresto al presidente y lo trasladaron hacia Costa Rica, ahí fue en donde el congreso destituyó a Zelaya con el supuesto fin de que él mismo presentaba su renuncia. (Telesur, 20 de junio de 2017, párr. 1-8)

El siguiente caso se presentó en Brasil. La presidenta Dilma Rousseff fue destituida por el Senado debido a la manipulación de las cuentas públicas a espaldas del congreso y de haber tomado prestamos de la banca pública sin autorización parlamentaria. Dilma intento esconder el déficit para asegurar la reelección del 2014, pero fue descubierta. En consecuencia, la economía de Brasil contrajo un 3.8% de inflación lo cual ocasiono el desempleo de cientos de trabajadores, como respuesta la gente proclamaba la destitución de la presidenta. Los integrantes del congreso votaron para valorizar el caso de la presidenta y 61% decidió que dejara la presidencia y abandonara la residencia de Brasil. (Animal político, 31 de agosto de 2010, párr. 1-6)

En el caso mexicano, el retroceso democrático se refleja en temas como el crimen organizado, el fraude electoral etc. Incluso algunas entidades federativas poseen regímenes híbridos con prácticas autoritarias, en donde no se respeta el Estado de derecho ni se protegen los derechos ciudadanos, por ejemplo, en los últimos años se ha pronunciado el tema de la

criminalización de la protesta social a través de la publicación de nuevas normas, resoluciones y decisiones judiciales, esto hacia grupos sociales que manifiestan su descontento a las acciones de gobierno lo que trae como consecuencia la violación de derechos humanos fundamentales como los de manifestación, asociación, reunión, libertad de expresión, entre otros. Una muestra de esta acción por parte del gobierno se presenta frente a los movimientos sociales, específicamente en las manifestaciones públicas utilizadas por los ciudadanos como medio de presión para buscar el cambio social a través de la participación no institucionalizada.

Los ejemplos anteriores demuestran que la democracia es frágil y que no basta con haberla alcanzado, pues en cualquier momento puede ser revertido, además las leyes que criminalizan la protesta lo han demostrado. A partir de lo anterior, se presenta el contexto histórico de las regiones latinoamericanas conforme a lo antes señalado por los autores. De manera resumida, la democracia en la región andina se ha erosionado, mientras que en Colombia y Guatemala la democracia aún es débil, en cambio, la democracia se ha visto fortalecida en Brasil, aunque han ocurrido retrocesos en su sistema, como el caso de la presidenta Dilma, y Perú. Finalmente, Chile, Costa Rica y Uruguay continúan siendo sólidas. México, mantuvo un sistema autoritario basado en un solo partido político en lugar de un gobierno militar, es decir la transición inició en el año 2000 con la alternancia a través de sus diferentes reformas electorales (Mainwaring y Pérez, 2015, pp. 267 y 286).

A continuación, se presenta un panorama general, no exhaustivo de cómo se fueron configurando los gobiernos en América Latina, evidenciando pactos entre élites, transiciones desde gobiernos militares, entre otras dinámicas que pueden ayudar a comprender que la democracia en la región es una experiencia nueva y, por lo tanto, es frágil, o sea, puede experimentar retrocesos.

1.1. Países de Centroamérica

En esta región el proceso hacia la democracia se da mediante una ruptura, hay guerra civil e insurrección armada entre la década de los setenta y ochenta del siglo XX, por ejemplo en Guatemala. En cambio, en Honduras y Costa Rica la transición se determinó por el proceso

electoral y México por la aparición de reformas electorales pactadas por las élites partidistas a partir del creciente malestar social.

Guatemala ha tenido dificultades para avanzar en el proceso de transición, por ello la capacidad para desarrollar democracias es limitada. En el periodo de 1978-1982 se conoce como la época de mayor violencia, ocurren asesinatos de los principales líderes políticos de la oposición. En las elecciones de 1982 gana el general Ángel Aníbal Guevara, pero no asume el poder debido a que el general Efraín Ríos Montt encabezó un golpe de Estado. El breve periodo de gobierno de Ríos Montt se caracterizó por la intensa represión contra la sociedad civil, principalmente en la población indígena e implanto la reforma tributaria y agraria lo que origino el descontento entre los empresarios y los altos mandos del ejército. En 1983 sucedió otro golpe de Estado a cargo del general Óscar Humberto, su administración inicio una etapa de transición, porque promovió el regreso de los gobiernos civiles a través de la Asamblea Constituyente que redacto en una nueva constitución. Los acuerdos de paz entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se celebraron el 29 de diciembre de 1996 en Guatemala. El documento contenía declaraciones de voluntad política, como promesa de analizar las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la época de los conflictos violentos, reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, entre otros (Monroy, 2013, pp.61-66).

La transición a la democracia en Honduras se inició en el año 1982. En ese año los militares salieron del Estado, pues al igual que Guatemala, la Asamblea Nacional Constituyente promulgó una nueva constitución. Honduras registró cuatro momentos: en el primero, mantuvo una relación política con Estados Unidos que llevó en 1980 -1890 a dar su apoyo a la contra revolución nicaragüense. La segunda etapa (1990-1998) bajo la dirección del tercer presidente se emitió las leyes y reformas institucionales, en las cuales las funciones del Estado se redujeron mediante la desintegración de la reforma agraria. La tercera etapa (1998-2009) el huracán Mitch de 1998 provocó la solidaridad de diversos países lo que permitió la reconstrucción entre el gobierno y la sociedad civil y cuarto, en las elecciones gana el candidato liberal Manuel Zelaya como presidente de la República en 2006 (Romero, 2014, pp. 15 - 16)

Honduras ha sido un caso singular, fue el único que atravesó un quiebre democrático completo en el año 2009 producido por un golpe de Estado. El hecho se presentó cuando el presidente Zelaya, del Partido Liberal, efectuó una consulta popular para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con la intención de modificar la constitución de 1981 el cual permitiría

la reelección presidencial. En otras palabras, el mandatario tuvo la intención de realizar una consulta a los ciudadanos en donde se les preguntaba si querían que en las elecciones del 29 de noviembre se incluyera una cuarta urna para crear una nueva constitución. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, junto al Tribunal Supremo Electoral, la Fiscalía General y el Congreso Nacional se opusieron, pues declararon que el referéndum de Zelaya violaba la constitución, como respuesta la noche del 28 de junio, las fuerzas armadas detuvieron al presidente y lo trasladaron hacia Costa Rica, ahí fue en donde el congreso destituyó a Zelaya con el supuesto fin de que él mismo presentaba su renuncia. La población hondureña se dividió en tres sectores, los ciudadanos que estaban a favor, los que estaban en contra de la cuarta urna y aquellos catalogados como neutros. El golpe de Estado afectó la economía, pues Honduras dejó de recibir apoyo del extranjero y la OEA se separó del país, además el crimen organizado, el narcotráfico aumentaron desde que el mandatario fue expulsado del poder (Telesur, 28 de junio de 2017, párr.1, 4,5 y 8).

Por su parte, la democracia en Costa Rica es la más antigua de la región. En 1889 apareció una movilización popular en la que gracias a esta la oposición pudo ocupar la presidencia de la República, pues el gobierno dejó de ser un asunto de militares y políticos. Sin embargo, la dictadura de Tinoco ocurrido en 1917-1919 y la guerra civil de 1948 dejaron una inestable liberalización del régimen autoritario, ocasionado por eventos políticos del país. En 1975 la vida política costarricense logró consumir los requisitos de un régimen democrático, ya que se inhabilitó el artículo 98 de la Constitución, el cual prohibía la formación de los partidos antidemocráticos en la Asamblea legislativa. Una vez eliminado el artículo los ciudadanos pudieron ejercer el derecho a votar y ser electos a cargos públicos de los partidos de su preferencia, así prevaleció la instauración poliárquica en la que se consolidaron las instituciones políticas democráticas (Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia, 2011, pp.101, 106-107).

A diferencia de lo que ocurría en los países latinoamericanos, en México en el siglo XX se mantuvo un sistema autoritario basado en un solo partido político hegemónico, en lugar de un gobierno militar. La democratización en México se debió a ocho reformas electorales federales como la de 1977, 1986, 1986-1990, 1993, 1994, 1997, 2007 y finalmente 2014-2015. El motivo de la reforma de 1977 fue expuesto por el secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles mediante un discurso pronunciado en abril de 1977. Reyes mencionó que el gobierno crearía

reformas con el fin de permitir a las minorías formar parte de los órganos representativos de la nación (Woldenberg, 2012, p. 14). La reforma estimuló la pluralidad política, pues tres nuevos partidos lograron su registro en las elecciones de 1979 (Comunista mexicano, Demócrata mexicano y el Socialista de trabajadores), además la cámara se integró por 400 diputados, de los cuales 300 serían de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (Woldenberg, 2012, pp. 1-8).

Continuando con el caso mexicano, con el paso de los años los antagonistas al partido en el poder exigían nuevas reformas en las que se les ofreciera garantías de imparcialidad y transparencia, por ello el presidente Miguel de la Madrid, por medio de la Secretaría de Gobernación, convocó a una audiencia para discutir la reforma electoral. El cambio más drástico de la reforma de 1986 fue la conformación de la Cámara de diputados, se amplió el número de representantes plurinominales de 100 a 200 legisladores con lo que llegó a un total de 500 diputados. El partido mayoritario sería el único en el reparto de los diputados y si ningún partido obtenía el 50% más uno de la votación, aquel que obtuviera la mayoría relativa de votos tendría asegurado la mayoría absoluta de los escaños, a este proceso se denominó cláusula de gobernabilidad (Woldenberg, 2012, p. 28). El presidente plantea la remodelación de la Comisión Federal Electoral, para muchos teóricos este cambio significó uno de los más desafortunados, porque la participación política de los partidos paso de ser igualitaria a proporcional, el PRI mantuvo el control absoluto de las decisiones, ya que de los 31 integrantes de la autoridad electoral 16 eran del PRI (Woldenberg, 2012, pp. 14-16, 28).

En 1988 fue la época que constituyó la quiebra electoral de México, pues la oposición de izquierda fue encabezada por un miembro de la clase política priísta, Cuauhtémoc Cárdenas. La reforma de 1989-1990 se caracterizó en el diseño de las instituciones. La Comisión Federal Electoral fue sustituida por el Instituto Federal Electoral (IFE), lo que dio como resultado la ciudadanización, además se fundó el Tribunal Federal Electoral, y a la cláusula de gobernabilidad se le agregó una nueva modalidad, al partido mayoritario se le garantizaba una mayoría absoluta (Córdova, 2008, pp. 660, 662-664).

Los temas principales de la reforma mexicana de 1993 fueron fiscalizar los recursos de los partidos políticos por parte del INE y la integración del Senado de la República pasó de 64 a 128 integrantes. Otra coyuntura importante de las reformas de esa década fue el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el asesinato del candidato del PRI. (Córdova, 2008,

pp. 665-668). Lo anterior dio paso a la reforma de 1996, y el presidente Zedillo delegó todo el control de la reforma al congreso. El resultado fue la concreción de la autonomía de los órganos electorales, la designación de los magistrados electorales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abrió la competencia electoral en la Ciudad de México para elegir al jefe de gobierno, se incrementó el financiamiento público a partidos políticos, entre otras temáticas (Woldenberg, 2012, pp. 56 -57).

La elección de 1997 significó el comienzo de la transición hacia la democracia, como le llaman algunos especialistas, o a la alternancia, como la consideran otros. Por primera vez en el ámbito federal el PRI pierde la mayoría absoluta de la cámara de diputados, Cuauhtémoc Cárdenas, del PRD, gana como jefe de gobierno en el Distrito Federal. En el año 2000 se produjo la primera alternancia presidencial, en la que luego de setenta años de dominio electoral del PRI, Vicente Fox, candidato de la coalición PAN y Partido Verde, gana las elecciones. En ese año el PAN gobernaba siete estados, veintiuno el PRI y cuatro el PRD (Woldenberg, 2012, pp. 20- 61).

Por su parte, las últimas reformas, la de 2007 y 2014-2015 afinaron algunos detalles. La primera estableció nuevas reglas en las condiciones de competencia, una nueva regulación en el acceso de los partidos tanto a la radio como a la televisión, una reducción de los tiempos de campañas de 160 a 90 días etc. La segunda incluye entre los cambios más importantes las candidaturas independientes; la posibilidad de presentar consultas ciudadanas y el presidente tiene la facultad de enviar iniciativas preferentes en cada periodo ordinario; el IFE sustituye al INE; se aumenta del 2% al 3% el porcentaje mínimo de votos requeridos a los partidos para conservar su registro, entre otros cambios (Zamitiz, 2017, pp. 11-15).

1.2. Países andinos

En los países andinos (Ecuador, Perú y Bolivia) los regímenes autoritarios eran encabezados por las Fuerzas Armadas. En Ecuador la transición se produjo en 1979 como consecuencia del impulso de un sector de la élite militar en el poder, pues fueron los militares quienes buscaron colocar las bases institucionales hacia lo que podía caracterizarse como una moderna democracia liberal. Los gobiernos militares ocurrieron por golpes de Estado, por ejemplo, en 1976 ocurrió un

golpe de Estado a cargo de un grupo disidente, el triunvirato conformado por antiguos militares de las Fuerzas Armadas asumió el gobierno y rectificó que se les devolvería el poder a los civiles a través del proceso de elecciones de 1978. El ministro Richelieu Levoyer anunció un Plan de Reestructuración Jurídica del Estado, para llevarse a cabo realizó una consulta a diversos sectores políticos y estableció tres comisiones: el primero, fue la creación de una nueva constitución a cargo del socialista Carlos Tamariz, el segundo se basó en la elaboración de reformas a la Constitución, presidido por el conservador Ramiro Borja y el tercero ejecutó la Ley de elecciones, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Referéndum a cargo del demócrata Cristiano Hurtado. (Mira, 2010, pp. 1463 - 1464) La constitución de 1979 contenía los derechos de los ciudadanos y los requisitos del presidente, así como los mecanismos de participación ciudadana y el referéndum.

Ecuador se distingue por ser una de las democracias más frágiles de América Latina, desde 1996 ninguno de los presidentes constitucionales en la historia ecuatoriana había realizado un acto que vaya en contra de los derechos humanos, sin embargo, fue con el presidente Rafael Correa Delgado en donde se suscitó este hecho. El 28 de septiembre resultó ganador Correa con el 52% de votos, luego fue reelegido por un segundo mandato de cuatro años y después por un tercer mandato que concluyó en el año 2017. La nueva constitución establecía a los ecuatorianos garantías a sus derechos de expresarse, reunirse y asociarse libremente, pero en los últimos años de su administración Correa fue apoyándose de juicios penales para imponer restricciones a la manifestación y protesta pública, o sea, fue echando mano de la criminalización y judicialización de la protesta social. (Bertoni, 2010, pp. 102-105).

En Perú y Bolivia la movilización popular explicaría en parte la celebración de elecciones como salida democrática. En el caso peruano con una asamblea constituyente en 1978-1979 y las elecciones de 1980 que llevaron al poder al partido Acción Popular, con Fernando Belaunde Terry, y la salida del militar. El contexto de la naciente democracia electoral fue de crisis económica, corrupción e ingobernabilidad por parte de los militares. El sucesor de Belaunde Terry fue Alan García, por el partido aprista que históricamente fue el opositor de la oligarquía. El gobierno de García se enfrentó a dificultades como la presión de los organismos financieros internacionales y una opaca la contrainsurgencia del grupo Sendero Luminoso. Luego, por diez años gobernó Alberto Fujimori, celebrando y ganando elecciones regularmente y aniquilando el

sistema de partidos, por lo que este país llega al año 2000 con déficits en materia democrática (Mira, 2010, pp. 1462-1465).

Por su parte, el camino de la democracia boliviana también fue complicado. Entre 1971 y 1978 vivió la dictadura militar de Hugo Banzer, quien se encargaría de aniquilar a los partidos políticos. Sin embargo, los enfrentamientos con empresarios, y la tensión con la sociedad civil hicieron que desde mediados del gobierno del dictador se vivieran intentos de golpes de Estado. Las tensiones provinieron sobre todo de la zona de Santa Cruz, por su importancia para la economía del país. Las elecciones de 1978 dieron inicio a la transición hacia una democracia formal, sin embargo, se vivieron derrocamientos y golpes de Estado por cuatro años, por lo que los líderes sociales, económicos y políticos estaban preocupados en quién iba a recaer el poder para que fuera sólida la institución democrática formal (Malloy y Gamara, 1985, pp. 87-108).

Por lo anterior a 30 años del régimen democrático en Bolivia aspectos como la participación ciudadana son de destacar, y con la presidencia de Evo Morales en 2006 se inició un cambio no sólo institucional, sino hasta cultura y social en materia de democracia. Por ejemplo, contar con el primer mandatario indígena en el país (Quitral, 2016, pp. 117-119).

1.3. Países del Cono Sur

Los países que integran el cono sur de América Latina estuvieron marcados por dictaduras militares (Chile 1973-1989, Uruguay 1973-1985 y Argentina 1976- 1983), mientras Argentina vivía una transición hacia la democracia por colapso o derrumbe del régimen militar, en Uruguay y Chile sucedía un pacto. La tercera fase de transición de la consolidación democrática empezó con el gobierno de Raúl Alfonsín en 1983, Argentina fue el único país en donde el gobierno surgido por las urnas propuso juzgar a los responsables por las violaciones contra los derechos humanos, para ello se buscó excluir a la institución militar, se trató romper con las políticas económicas de la dictadura e introducir reformas institucionales como la democratización de los sindicatos, pero desgraciadamente no se logró, porque la resistencia militar se opuso a este cambio, en consecuencia se desestabilizó la administración del presidente (Mazzel, 2011, p. 6-

14; Mira, 2010, p. 1469). Entonces, la transición democrática no surge por los acuerdos políticos entre el gobierno autoritario y las fuerzas, sino como consecuencia de una derrota militar

Chile y Uruguay han tenido una larga tradición democrática, son considerados dos de los países latinoamericanos que más han vivido bajo este tipo de régimen desde finales del siglo XIX o inicios del siglo XX, aunque ambos sufrieron golpes de Estado en 1973 y se restauraría la democracia en la siguiente década. La transición de Chile sucedió a través del pacto entre el gobierno militar y la oposición para reformar la Constitución de 1980 y el plebiscito para su aprobación; el pacto consistía en la inclusión de las fuerzas armadas en el proceso político, el fuero parlamentario de Augusto Pinochet y la intangibilidad de la ley de amnistía fijada por el régimen militar. Garretón (citando a Godoy, 1999) dice que con la creación del plebiscito “se cancela definitivamente toda posibilidad de regresión autoritaria pese a las intenciones claramente no democráticas del pinochetismo civil y militar” (p. 80) En síntesis el plebiscito permitía continuar a un dictador por un nuevo mandato, pero la presión internacional y la oposición provocaron la derrota del dictador. El siguiente presidente civil Patricio Aylwin marcó el restablecimiento de la democracia a través de dos premisas “la intocabilidad del modelo económico neoliberal y el cierre con candado de todas las ilegalidades en el que incluía las violaciones contra los derechos humanos efectuados por la dictadura a lo largo de 17 años”. (Mira, 2010, p. 1471)

Uruguay solo sufrió dos rupturas institucionales: la primera ocurrió en 1933, se trató de un golpe civil en la que se buscaba la reinstitucionalización a través de reformas constitucionales, pero ante la falta de legitimidad, la democratización se concretó en 1942 con una nueva reforma. En la segunda se originó un golpe de estado en el año 1973, pues se instauró una dictadura militar que duro hasta 1984, aquí los gobiernos uruguayos no fueron electos, por lo cual los partidos y los militares negociaron las reglas de la transición a través de un pacto (Chasquetty y Buquet, 2004, párr. 2).

1.4. Países de Sudamérica

La transición en Brasil ocurrió en la tercera ola de democratización de 1974. Aunque se dice que después de veintiún años de gobierno militar la democracia fue restablecida en 1985. Los primeros años estuvieron marcados por un importante nivel de autonomía e influencia de las fuerzas armadas en áreas de política no vinculadas a la defensa nacional, el asesinato de varios líderes campesinos, limitaciones en el ejercicio efectivo de los derechos para la población pobre, y la permanencia de élites políticas del antiguo régimen autoritario con un considerable nivel de poder. Fue hasta la administración de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) y Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) cuando la democracia rindió frutos, por ejemplo, los civiles buscaron la capacidad estatal necesaria para controlar de manera efectiva a los militares (Mainwaring y Pérez, 2015, p. 280).

Aunque, el país de Brasil estaba posicionado como una de las más reconocidas democracias ha presentado retrocesos en su sistema. El estado de derecho recibió un golpe en 2006 cuando la presidenta Dilma Rousseff (quien resultó electo en 2010) fue destituida de su cargo. La destitución se debió por violación a la ley presupuestaria, es decir la presidenta manipuló las cuentas públicas a espaldas del congreso, pues Dilma intento esconder el déficit para asegurar la reelección del 2014 (Animal político, 31 de agosto de 2010, párr.1-6). Con el triunfo de Bolsonaro en 2018, la democracia brasileña experimenta un retroceso, pues es un mandatario que justifica o simpatiza con los gobiernos de corte dictatorial recortes a las universidades, reducción de multas por delitos ambientales (Pirota, 6 de septiembre de 2019)

Desde los años cincuenta, Venezuela y Colombia registraron una prematura transición a la democracia a través del pacto, pero Colombia ha sido un caso singular por lo siguiente:

Fue uno de los pioneros de la democratización en América Latina, ya que estableció un régimen semidemocrático en el año 1910. Sin embargo, debido a las tendencias autoritarias del presidente Uribe, el fortalecimiento de las capacidades estatales y la reducción de la violencia no redundaron en un régimen más democrático. En 2007, el mandatario protagonizó un enfrentamiento con la Corte Suprema a consecuencia de una investigación que revelaba los vínculos entre grupos paramilitares y muchos políticos cercanos a su

gobierno. Nuevamente en 2008, otra investigación reveló que las fuerzas armadas habían asesinado personas inocentes para exagerar número de víctimas atribuidas a la guerrilla. A pesar de que Uribe logró obtener el apoyo necesario para la reforma constitucional que le permitió presentarse (y ganar) las elecciones de 2006, la Corte Constitucional declaró ilegal un referéndum para cambiar nuevamente la constitución y habilitar al presidente a presentarse a las elecciones de 2010. El régimen político colombiano aún presenta muchos déficits democráticos, que se originan en la violencia generalizada y el control que ejercen las guerrillas, los narcotraficantes y los grupos paramilitares sobre parte del territorio nacional. (Mainwaring y Pérez, 2015, p. 278)

Venezuela presenta un desequilibrio económico, político y social. En febrero de 1989 la gente se protestó en contra del gobierno de Carlos Pérez específicamente en el área del Fondo Monetario Internacional, ya que el presidente hizo un viraje al programa de liberalización económica, por lo cual Hugo Chávez logra la destitución de Pérez. Este hecho fue marcado como un golpe de Estado (Uribe, 2010, pp. 20 - 21)

Tras la muerte de Hugo Chávez existe la duda de si Venezuela es o no es una democracia. Se dice que es democracia porque a “Chávez lo eligió el pueblo, pero otros afirman que es una dictadura porque no hay libertad de expresión, es una verdadera democracia porque redujo la pobreza” (Lavezzolo, 14 de marzo de 2013, párr. 1). En el 2012 Venezuela fue clasificada como un régimen no democrático por diversos estudios sobre calidad de la democracia, los principales motivos son: la ausencia de alternancia, el papel de la oposición y el debilitamiento de los mecanismos de control ejecutivo.

En el año 2017 Venezuela se convirtió en un régimen autoritario, incluso se le ha considerado una democracia híbrida, porque el gobierno de Nicolás Maduro arrasó al país en una terrible crisis humanitaria e inflación. Los venezolanos, a partir de la crisis, no tienen acceso a medicamentos, alimentos y productos de primera necesidad (The Economist, 2 de febrero de 2018, párr. 4).

2. Estudios de opinión en América Latina

En el apartado anterior se abordó cómo fue cambiando la democracia en la región latinoamericana y, como se pudo notar, se constata lo que señala la teoría de que por decisiones de grupos en el poder de un momento a otro pueden cambiar las instituciones y reglas democráticas, ya sea para profundizarse o para ser revertidas. Por lo anterior, para analizar la calidad o nivel de profundización de las democracias regionales no basta con que los países hayan pasado de dictaduras militares a democracias civiles electorales, sino cómo estos regímenes se comportan a lo largo del tiempo

Al respecto, diversos estudios que se realizan desde los primeros años del siglo XXI permiten afirmar que Latinoamérica presenta déficits y síntomas de fragilidad en sus democracias, es decir, existe un retroceso de la democracia en la región. Para entender esta idea, en esta sección, se presentará el estado actual de las democracias en la región, a través de estudios de opinión como Latinobarómetro, Freedom House y Democracy Index.

2.1. Latinobarómetro

Es un estudio de opinión pública que aplica anualmente cerca de 20, 000 entrevistas en diecinueve países de América Latina y representa a más de 60 000 000 de habitantes. La Corporación Latinobarómetro investiga los parámetros de la democracia, economía, políticas públicas y medios de comunicación, pero en este apartado se presentan tres temas de democracia. La primera se refiere a la satisfacción ciudadana con la democracia, la segunda a la confianza depositado a las instituciones como el gobierno, presidente, policía y partidos políticos y el tercero a libertades, derechos, y oportunidades garantizadas en el 2007-2015.

Tabla 2. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia, año 2000-2018

Países	Muy satisfecho		Más bien satisfecho		No muy satisfecho		Nada satisfecho		No responde		No sabe	
	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018
Argentina	11.1	6	35.3	21.1	42.1	44.1	10.8	26.4	0.3	0.2	0.4	2.3
Brasil	1.2	1.1	18	7.6	43.6	43.2	33.4	45.8	0.9	0.4	2.9	1.9
Colombia	7.2	6	20.6	19.4	46.4	48.1	20	21.5	1.2	2.1	4.5	2.8
Costa Rica	31.5	16.8	29.8	28.6	32.4	41	3.9	11	1.1	0.5	1.3	2.1
Ecuador	9	5.8	14.2	29.7	47.7	49.2	26.6	12.4	0.8	0.2	1.8	2.6
El Salvador	6.2	5	21.3	6.2	46.5	46.5	23.1	39.4	1.3	0.3	1.7	2.6
Guatemala	11.3	7.9	24.6	10.5	46.5	46	11.3	25.3	1.5	0.2	4.8	10.1
México	11.1	2.8	25.4	12.9	40	42.8	21.1	37	0.3	0.9	2.1	3.7
Paraguay	1.4	3.5	11.1	20.4	31.3	56.9	55.8	15.6	0	0.9	0.4	2.7
Uruguay	22.8	14.2	46.1	32.6	26.4	36.9	3.2	12.7	0.2	0.6	1.2	3

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2000-2018

La mayoría de los países de América Latina no se encuentran satisfechos con los niveles de democracia puesto que en el año 2000 se reflejaron los niveles más altos que en el resto de las categorías. Ecuador obtuvo el 47.7% seguido de El Salvador y Guatemala con 46.5%. Por su parte Uruguay logró el 26.4%. Ahora bien, la misma categoría se mantuvo en el año 2018, es decir, los países no cambiaron la forma de concebir la satisfacción de la democracia, aunque hubo un incremento porcentual de 2% en cada país, a excepción de Paraguay que aumentó un 25.6, y Uruguay en un 10.5% .

Los datos anteriores, permiten constatar que la democracia ha perdido credibilidad, las causantes son diversas, entre las que podemos mencionar: procesos electorales irregulares, enormes problemas de violencia, crisis, corrupción entre otros, incluso las prácticas autoritarias son utilizadas como primera instancia para mantener el orden y paz. En el año 2018 México, Brasil, Venezuela y Colombia celebraron elecciones. En México el final del Sexenio de Enrique Peña Nieto se desató la inseguridad y existieron diversas manifestaciones entre la sociedad civil y el gobierno. Brasil vivió un periodo político convulso, pues siguió arrastrando los problemas

anteriores, como la destitución de Dilma Rousseff ocurrido en 2014. Colombia, se caracterizó por la postulación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) como partido político en los comicios, lo cual las elecciones se marcaron con la firma la paz de las guerrillas, mientras que Venezuela vivió un clima de inestabilidad, dado que todo el proceso electoral se calificó ilegítimo.

Tabla 3. Confianza en el gobierno

Países	Mucha		Algo de		Poca		Ninguna		No		No	
	Confianza		Confianza		Confianza		Confianza		sabe		Contesta	
Años	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018
Argentina	4.7	4	23.3	21.6	31.9	33.4	32.4	37	4.2	3.7	3.6	0.2
Brasil	3.6	2.2	14.6	10	35.7	37.5	42	46.9	2.1	2.9	2	0.3
Colombia	2.9	4.1	21.1	15.8	34.8	35.3	38.9	40.9	1.4	2.7	0.9	1.2
Costa Rica	6.6	4.7	27.8	22	31.4	40.1	29.3	29.9	2.1	3	32.8	0.3
Ecuador	1.8	4	9.8	20.5	28.9	39.8	58.9	29.7	0.2	4.5	0.2	1.5
El Salvador	5.9	3	27.1	7.1	42.2	33.2	21.6	54.5	1.6	2.1	1.7	0.1
Guatemala	5.7	6.2	19.3	10.6	31.9	32.7	27.8	45	10.5	5.4	4.9	0.1
México	7.2	2.9	28.2	19.5	39.4	35.1	21.5	35.8	3.3	5.7	0.3	0.1
Paraguay	4.8	4.1	16.6	20.9	31.7	42.9	46.2	26.9	0.4	4.4	0.4	0.8
Uruguay	11.3	5.7	30.9	27.3	31.6	31.8	21.9	29.9	3.8	4.9	0.6	0.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2000-2018

El gobierno como principal nivel de administración ejecutiva y elemento esencial en el Estado, tiene como objetivo salvaguardar la paz, la seguridad y justicia del país. Asimismo, el ejecutivo debe contar con el apoyo de los ciudadanos en la toma de decisiones de la agenda pública. En el año 2000, de acuerdo con la calificación obtenida, el mayor porcentaje se centra en poca confianza en el gobierno, las causantes son diversas, ya que en la región latinoamericana ocurrían manifestaciones de diversos sectores contra la crisis económica, en Colombia se suscitaba el estancamiento de la FARC, en México la transición, entre otros. Mientras en el año 2018, cinco países, incluido México crecieron considerablemente en el rubro relacionado con no tener ninguna confianza en gobierno, por ejemplo la desconfianza se debió a reformas profundas y hechos violentos como la desaparición de los estudiantes.

Tabla 4. Confianza en el presidente

Países	Mucha		Algo de		Poca		Ninguna		No sabe		No	
	Confianza		Confianza		Confianza		Confianza				Contesta	
Años	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Argentina	19	19.4	34.4	27.5	22.22	25.6	20	27	2.5	0.2	1.9	0.3
Brasil	7.8	15.9	16.5	31.6	26.5	30.7	47.4	20.5	0.6	0.9	1.3	0.3
Colombia	6.6	11.5	21.2	28.8	34.3	33.1	36.3	26.3	1.1	0.2	0.5	0.1
Costa Rica	9.4	9.9	31.5	16.1	31.5	28	24.2	44.6	0.9	1.1	2.5	0.3
Ecuador	5.8	34.6	18.2	36.8	34.1	18.7	38.6	9.8	2.6	0.2	0.8	0.1
El Salvador	7.3	27.4	25.8	31.9	35.5	22.1	29.4	17.6	1	0.8	1.1	0.2
Guatemala	8.8	11.5	24.9	24	32	33.8	21.4	29.7	8.6	1	4.3	-
México	8.9	10.8	35.8	25.4	36.8	33.7	17	28.7	1	1.3	0.4	0.1
Paraguay	6.4	7.8	18.6	27.9	34.6	35.6	39.6	28.1	0.5	0.5	0.2	0.1
Uruguay	16.8	30.7	30.9	33.9	25.9	18.5	23.9	15.4	1.9	0.8	0.6	0.7

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2000-2018

Es importante resaltar que en la tabla 4 se comparan el año 2000 y 2013 (final) debido a que es el último estudio realizado por Latinobarómetro. En cada país las decisiones efectuadas por los presidentes son resultado del funcionamiento de la administración, motivo por el cual la confianza es variante. El país más alto en tener mucha confianza en el presidente es Argentina con el 19%, mientras que en el 2013 Ecuador con 34.6%, luego en algo de confianza México registró en el 2000 un 35.8%, y en el 2013 Ecuador se elevó al 38.8%, es decir hubo un incremento al 4.2%. Seguidamente México en el rubro de poca confianza calificó con 36.8% y Paraguay alcanzó en 2013 el 35.6%. Luego en ninguna confianza Brasil obtuvo el 47.4% y en 2013 Costa Rica con 44.6%, finalmente en los últimos rubros se mantuvieron entre 1.3 hasta el 0%.

Tabla 5. Confianza en la policía

Países	Mucha		Algo de		Poca		Ninguna		No		No	
	Confianza		Confianza		Confianza		Confianza		sabe		Contesta	
Años	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018
Argentina	8.2	9	22.2	29.4	29.6	35.2	37.2	25.9	1.9	0.4	1	0.1
Brasil	7.1	17.4	21.6	29.7	37.4	36.7	32.7	15	0.4	0.9	0.8	0.3
Colombia	7.6	15.5	33.6	31.8	34.6	34.6	22.8	16.9	1	0.5	0.4	0.7
Costa Rica	7.6	14.3	29.5	36.6	33.8	33.7	25.7	14.6	0.3	0.5	3.1	0.3
Ecuador	5.5	14.5	21.3	31.9	35.1	36.7	37.2	14.4	0.4	2.4	0.5	0.1
El Salvador	6.3	9	36.2	13.4	38.2	39	18	38	0.8	0.6	0.6	-
Guatemala	5.1	8.7	21.7	16.3	32.1	42.5	28.1	30.4	9.5	2	3.5	0.1
México	7	3	27.6	16.4	39.5	39.7	24.6	40.2	1	0.5	0.2	0.2
Paraguay	7.1	5.7	26.8	28.3	32.6	45.7	33.5	18.4	0.1	1.8	-	0.1
Uruguay	17	18.6	33.9	40.7	28.3	24.6	19.2	15.4	0.9	0.7	0.6	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2000-2018

La evaluación del desempeño es un determinante esencial para determinar la eficacia de la policía. Pero otra vertiente de análisis sobre la función de los cuerpos policíacos es la confianza ciudadana. En Latinoamérica el mayor porcentaje se sitúa a la poca confianza. En el año 2000 y 2018, Uruguay ocupa el primer lugar en poseer mucha y algo de confianza ciudadana en la policía. En otras palabras “la población uruguaya está conforme con el desempeño de sus funcionarios policiales” (La red, 01 de noviembre de 2017, párr. 4). Seguidamente varios países se posicionan en poca confianza, Paraguay pasó de 32.6% a 45.7%, Guatemala de 32.1% a 24.5%, el resto de los países el crecimiento fue de 2 a 3%. En Guatemala existió la dificultad de establecer una buena Policía Nacional Civil, tenía que ver con la existencia de poderes paralelos dentro del Estado que impidieron una transformación más acelerada de la misma.

Como ejemplo, en 1988, en el marco del proceso de Esquipulas II, hubo intento de golpe de Estado al primer gobierno civil, cuando se hizo un esfuerzo por fortalecer y equipar a la policía nacional. Este hecho fue interpretado por sectores del ejército como una medida para reducir y enfrentar el control militar. Como consecuencia, hubo remociones en el Ejército, pero igualmente,

se restituyó la influencia de este sobre el mando de la Policía, y por ende del control de la seguridad ciudadana (2018, p.18)

A diferencia de los demás, en el rubro “ninguna confianza” México tiene en el año 2018 el mayor porcentaje con 40.2%. En términos generales la confianza de los mexicanos en la policía se fue perdiendo por diversas razones, una de ellas la creciente violencia en el país.

Tabla 6. Confianza en los partidos políticos

Países	Mucha		Algo de		Poca		Ninguna		No sabe		No	
	Confianza		Confianza		Confianza		Confianza				Contesta	
Años	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018	2000	2018
Argentina	2.5	1.5	13.6	12.7	28.8	29.2	50.1	54.7	4.1	1.6	0.8	0.2
Brasil	1.9	2	10.5	4.2	29	25.7	56.5	66.5	0.6	1	1.5	0.5
Colombia	2.1	2.9	14.6	13.1	32.3	32.6	49	49.3	1	1.4	1	0.7
Costa Rica	3.3	2.3	20	15.1	31.2	35	41.5	45.7	0.9	1.4	3.2	0.5
Ecuador	1.7	2.2	5.9	15.2	27.1	37.2	64.7	37.1	0.3	6.9	0.3	1.2
El Salvador	4.4	1.7	19.6	4.3	39.9	25.3	33.5	67	1.5	1.6	1.2	0.1
Guatemala	3.5	4.2	14	6.7	29.7	24.7	34.6	58.8	13.3	5.4	4.9	0.2
México	5.1	1.7	28.6	9.3	36.8	28.7	27.8	57.6	1.5	1.8	0.1	0.8
Paraguay	4.5	2.5	10.7	18.5	27.4	40.9	56.7	34.2	0.3	3.4	0.3	0.5
Uruguay	8.5	2.3	26.3	18.9	32.8	29.7	29.8	46.4	1.9	2.2	0.7	0.4

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2000-2018

Los partidos políticos, actores fundamentales para el funcionamiento de las democracias, sufren una crisis. Esta crisis es producto del desempeño que han ido teniendo y la percepción de que no necesariamente representan intereses ciudadanos, además de algunos escándalos de corrupción al interior de estas organizaciones. Los datos de la tabla 6 muestran bajo niveles de confianza en los partidos políticos en comparación con el resto de las instituciones antes vistas. En el 2000, en El Salvador se tuvo un indicador de confianza de 39.9%, seguido de México con 36.8% y de Uruguay con 32.8%. De la misma manera en el año 2018 El Salvador obtuvo la mayor calificación con 67%, seguido de Brasil con 66.5% y Guatemala con 58.8%. México tuvo

los indicadores que reflejan desconfianza en los partidos, ninguna confianza pasó de 27.8 a 57.6 de las menciones.

Tabla 7. Libertades, derechos y oportunidades garantizadas, 2007-2015

Países	Completamente garantizadas		Algo garantizadas		Poco garantizadas		Para nada garantizadas		No sabe, no responde	
	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Años	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015	2007	2015
Argentina	12.8	34.1	40.6	35.1	33.2	21.1	10.8	8.3	2.7	1.4
Brasil	15.9	3.1	28.2	28.5	33.9	45.0	16.9	13.7	5.1	9.8
Colombia	20.7	18.3	27.5	31.5	32.9	31.9	17.8	17.3	1.1	1.1
Costa Rica	44.9	32.3	27	36.6	16.6	22.6	10	7	1.5	1.5
Ecuador	10.9	21.6	24.7	31.9	35.9	30.8	27.3	15.3	1.2	0.4
El Salvador	15.3	23.3	28.3	28.5	29.8	28.8	23.3	15.4	3.2	4
Guatemala	11.1	17.6	23.4	26	25.6	30.5	29.3	14.2	10.6	11.7
México	23	26	32.6	27.5	28	26.8	14.2	18.6	2.2	1.2
Paraguay	33.5	29.8	30.7	39.2	15.9	19.7	13.8	10.3	6.1	1.1
Uruguay	41.1	49.2	35.2	31.8	13.9	12.6	5.8	4.8	4	1.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2007-2015

Las libertades, derechos y oportunidades, son elementos críticos para una democracia, por ello todos los ciudadanos deben de efectuarlos sin ninguna interferencia. Incluso las instituciones gubernamentales deben promover y defenderlos. El primer estudio realizado por Latinobarómetro en donde se exploran estas dimensiones es 2007, en la mayoría de los países se perciben poco garantizados estos derechos y libertades. Los países cuya población considera sus derechos y libertades garantizados son: Costa Rica y Uruguay.

En México se inicia el periodo (2007) con 23% de personas que piensan que tienen los derechos, libertades y oportunidades completamente garantizados; le sigue 32.6% con algo garantizados; luego 26.8% mencionó poco garantizados; mientras que 18% los consideró nada garantizados. En 2015 los indicadores que cambiaron fueron completamente garantizados, subiendo 3%; algo garantizados que registró 27.5%; poco garantizados 26.8% y para nada garantizados 18.6%.

El informe de 2018 del Latinobarómetro señala como problemas más grandes de la región los de tipo económico, la delincuencia, la política y la corrupción, además del descrédito ciudadano hacia la política:

En el año 2010 comienza una ola de protestas en la región. Esta lejanía del tipo de régimen va acompañada con un alejamiento de la política, disminución de los que votan por partidos y la propia acción de ejercer el derecho al voto. Se trata de un conjunto de ciudadanos que abandonan lo colectivo para refugiarse en su individualismo, rechazan lo establecido y rompen los esquemas. Son ciudadanos más bien desencantados y frustrados. (Latinobarómetro, 2018, p.14)

Conforme a los resultados del informe de Latinobarómetro 2018, la autora Marta Lagos en su artículo denominado “El fin de la tercera ola democrática” menciona que el año 2018 es el peor año desde 1995, debido a que los hechos han conformado un cuadro nítido a causa del resultado de las contiendas electorales, empresas corruptas y migraciones masivas. Por tal motivo “en esta nueva América Latina no son necesarios los golpes de estado, se llega al autoritarismo por la vía de las elecciones” (Lagos, 2018, p. 3)

2.2. Freedom House

Por su parte, Freedom House es una organización no gubernamental fundada en 1941, se dedica a la promoción de la libertad de expresión y a la democracia en todos los países del mundo, incluyendo 36 países de las Américas. Las Américas están en segundo lugar después de Europa Occidental en niveles de libertad y respeto por los derechos humanos. En sus estudios reconocen que las violaciones a los derechos civiles y políticos siguen siendo muy comunes, especialmente en los países autoritarios. Por lo que la libertad solo es posible en entornos políticos democráticos en donde los gobiernos rinden cuenta a su gente, el estado de derecho prevalece y se garantizan las libertades de expresión, asociación. En este sentido se presentan dos parámetros, en el primero se

presenta la libertad en el mundo (libertades civiles y políticos como red, expresión, prensa etc.) y el segundo en base al primer parámetro expone el tema la libertad de la prensa (Freedom House, 2017)

2.2.1 Libertad en el mundo

Libertad en el mundo es un informe anual sobre derechos políticos y libertades civiles, compuesto por clasificaciones numéricas. El promedio de las calificaciones de derechos y libertades se denomina *Freedom Rating*, esto significa que los países y territorios con una calificación de 1-2.5 disfrutan de derechos políticos que incluyen elecciones libres y justas, es decir los partidos políticos son competitivos y los intereses de un grupo minoritario gozan de participación, así como las libertades civiles de expresión, reunión, asociación, educación y religión son garantizadas, Si tienen una calificación de 3-5 los derechos y libertades son parcialmente libres, los países son débiles en sus sistemas y frecuentemente protegen algunos derechos, mientras que descuidan otros, por último, si la calificación es de 5.5-7 no hay libertades, están gobernados por dictaduras militares o de partido único, incluso los países pueden sufrir de violencia extrema como se visualiza en la Figura 3.

Argentina es un país que protege y respalda las libertades de los ciudadanos. En el año 2001 obtuvo una calificación de 2 gracias a la estabilización de la democracia electoral del país y las distintas innovaciones en lucha de la corrupción y fin de la impunidad militar y policial. En los años siguientes Argentina se mantiene con la misma calificación, lo cual explica la democracia representativa que ha sido a través de sus elecciones competitivas. En efecto los desafíos más serios del país son la corrupción en el gobierno, y la violencia relacionado con las drogas.

Por su parte, Brasil ha mantenido la lucha constante contra el crimen organizado, lo cual ha llegado a posicionarse en el año 2001 con una calificación de 3, significa que las libertades políticas y derechos civiles son parcialmente libres, seguidamente en el 2004 bajó la calificación a 2.5, mientras que en los años siguientes hasta 2019 a 2. Cabe mencionar que en la administración de la presidenta Rousseff se vivió la peor represión económica. Las dificultades más serias del país son la corrupción, la violencia y la exclusión económica de las minorías lo

que contribuye a la desilusión con los partidos políticos tradicionales (Freedom House, 2001-2019).

La calificación de Colombia de 2001-2004 sobre las libertades civiles y políticos ha sido parcialmente libre de 4.5, pues al ser una de las democracias más antiguas de América Latina se ha visto envuelta en conflictos internos desde la década de los sesenta lo que afectó desde ese entonces los derechos y libertades, pero fue en el año 2012 cuando ocurrió el acuerdo de paz entre el gobierno y la FARC. De 2010 a 2019 sigue siendo un país parcialmente libre, aunque su historia se ha basado en la violencia y abusos contra los derechos humanos.

A diferencia de los países anteriores, Costa Rica tiene una larga historia democrática con un sistema multipartidista. Las libertades de expresión y asociación son esenciales. Aunque los presidentes han estado implicados en la corrupción y las minorías étnicas sufren discriminación. Su calificación de 2001-2019 ha sido libre con 1.

Seguidamente El Salvador de 2001-2019 ha mantenido una calificación de 2.5, lo cual hace que sea un país libre, ya que la prensa y la sociedad civil han mantenido una activa participación, pero se han enfrentado a la violencia y acoso en actividades como la corrupción y las pandillas.

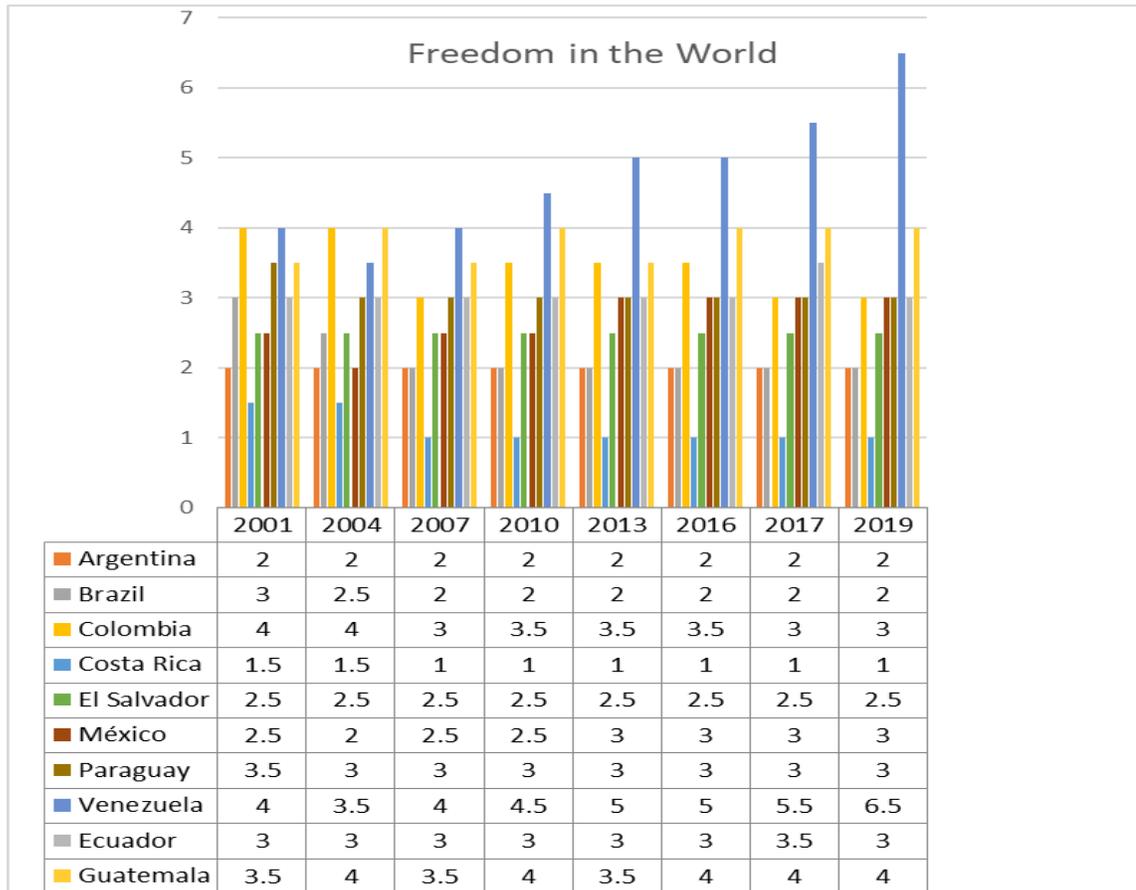
Por su parte, México ha vivido una alternancia en el 2000 a nivel federal, por lo que en el 2001 se posicionó como libre al permitir que otros partidos políticos ocuparan el poder (alternancia), no obstante, entre el año 2013-2019 es considerado como un país parcialmente libre, debido a que existieron severos déficits del estado de derecho como la violencia, corrupción, abuso de derechos, entre otros que limitaban el pleno disfrute de los derechos políticos y libertades civiles. Los problemas que se viven el país son la corrupción entre funcionarios de gobierno, violencia, abusos de derechos humanos y la impunidad.

A pesar de que Paraguay se percibe como un sistema político democrático, las libertades y derechos han sido dominados por corrupción desenfrenada y crimen organizado por parte del partido conservador Colorado. En consecuencia, entre 2001-2019 el país obtuvo una calificación de 3, es decir parcialmente libre. A diferencia de los países anteriores, Venezuela es el único que enfrenta un grave problema en los derechos políticos y libertades civiles, ya que de ser parcialmente libre en 2001 paso a no ser libre en 2011-2016 con una calificación de 5, dos años después obtuvo 5.5, y en la actualidad, 2019, obtuvo 6.5, es decir, la situación de Venezuela se ha deteriorado y empeorado debido a la profunda concentración del poder ejecutivo y la asamblea

constituyente de 2017. De igual forma las autoridades han restringido las mínimas posibilidades de participación a los ciudadanos, la violencia ha crecido y la crisis económica ha dejado de satisfacer las necesidades básicas (Freedom House, 2019)

Ecuador desde su transición en 1979 ha enfrentado severos problemas para posicionarse como parcialmente libre de 2001-2019. Un suceso importante fue la decisión del gobierno en cerrar un sindicato de docentes. Finalmente, Guatemala se ha caracterizado como el país más peligroso de América Latina, pues los ciudadanos sufren violencia, los periodistas, activistas y funcionarios enfrentan el crimen y la corrupción. Entonces, el goce de derechos entre 2001-2019 ha sido parcial (Freedom House, 2001-2019).

Figura 1. Libertad en el mundo, 2001-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House.

2.2.2. Libertad de la prensa

Es un informe en base a la libertad en el mundo, se estudia a 199 países y territorios, cada uno recibe un puntaje sobre la libertad de prensa. La metodología consiste en trece preguntas divididas en tres categorías sobre: el entorno legal, abarca las leyes y regulaciones de los medios, el impacto de las garantías legales y constitucionales para la libertad de expresión, la independencia del poder judicial, etc; el entorno político, incluye el grado de influencia política en el contenido de los medios informativos como acceso a la información y fuentes, diversidad de noticias disponibles, entre otros; el ámbito económico, se evalúa la estructura política de los medios, transparencia, impacto de la corrupción y soborno en el contenido, entre otros. Los tres ámbitos tienen un resultado de 100 y se divide de la siguiente manera, de 0-30 hay una libertad de prensa, 31-60 es parcialmente libre y de 61-100 no hay un estado libre en este rubro (Freedom House, 2017)

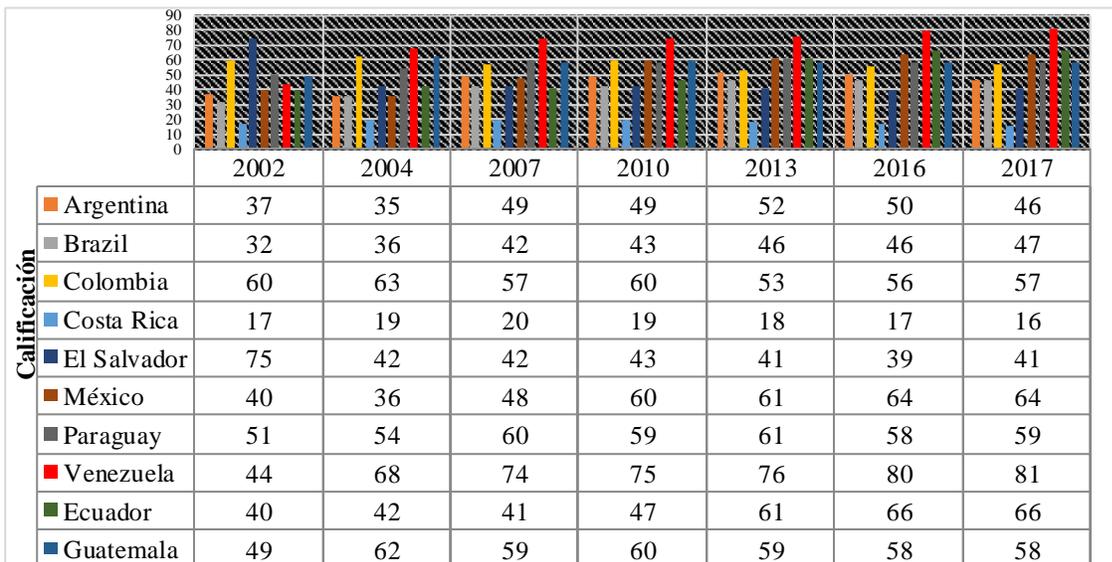
Los resultados encontrados en algunos países de la región latinoamericana es que, por ejemplo, Argentina protege los derechos políticos y libertades civiles, pero el tema de la libertad de prensa no es garantizado, desde 2002-2017 se ha posicionado en la categoría parcialmente libre con una calificación de 37 y ha ido variando. Brasil es parcialmente libre en la libertad de prensa pues ha obtenido una calificación en el 2001 de 36 y ha aumentado con el paso de los años hasta 46, con activismo en denuncias de corrupción, por mencionar un ejemplo; sin embargo, los periodistas aún sufren abusos, acoso y violencia y pueden mejorar este aspecto, en 2015 se le consideró uno de los lugares más peligrosos del mundo por practicar el periodismo (Freedom House, 2002-2017)

Colombia de igual manera que los anteriores países no ha sido capaz de fomentar la libertad de prensa porque los tres ámbitos presentaron una calificación deficiente. Aunque los medios no tienen restricciones legales, el código penal y la ley anticorrupción prohíben la publicación de cierta forma en temas de criminalidad, también los periodistas han denunciado violencia y muerte a sus colegas por ejercer la labor (Freedom House, 2002-2017).

De todos los países analizados en este segmento, Costa Rica es el único país de América Latina con una calificación de 17 en 2001, 20 en 2010 y 2017 con 17, es decir se considera el país más libre. La libertad de comunicación está garantizada por el artículo 24 de su constitución.

Y en el caso mexicano, en el 2000 se registró un clima favorable para los periodistas en la cobertura de temas de política, sin embargo desde entonces empezó una escalada de violencia; los periodistas han declarado que recibieron amenazas y ataques físicos y verbales, otros fueron asesinados, y el gobierno ha seguido controlando las concesiones de televisión y radio; 2013, 2016 y 2017 se convirtieron los años más peligrosos para los periodistas (Freedom House, 2002-2017)

Figura 2. Libertad de la prensa, 2002-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House, 2002-2017

2.2.3. Informe 2018 de Freedom House

El informe 2018 denominado *Democracia en crisis*, explica que la democracia está bajo amenaza y en retroceso en todo el mundo. De los 195 países evaluados, 88 (45%) fueron calificados como libres, 58 (30%) parcialmente libres y 49 (25%) no libres. El año 2017 fue “el doceavo año consecutivo donde hubo un declive de la libertad mundial, 71 países sufrieron disminuciones en

los derechos políticos y las libertades civiles, con solo 35 mejoras registradas” (Freedom House, 2018).

Los temas que presentan dificultades y que no están garantizados en todos los países son elecciones libres y justas, los derechos de las minorías, la libertad de prensa y el estado de derecho. A nivel internacional se menciona a los gobiernos de China y Rusia, como poco democráticos, y que han aprovechado el retroceso de las democracias para aumentar la represión al interior y su influencia en el mundo. Por su parte, se menciona a Estado Unidos con el gobierno de Trump como un caso de debilitamiento de la prensa, el poder judicial, así como la disminución de la transparencia gubernamental (Freedom House, 2018).

2.3. Democracy Index

El índice de democracia es una clasificación realizada por The Economist. Determina el rango de democracia de 167 países. El primer estudio fue en el año 2006 y ha tenido diversas ediciones posteriores. Los resultados se basan en sesenta indicadores que se agrupan en cinco categorías como: proceso electoral, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política.

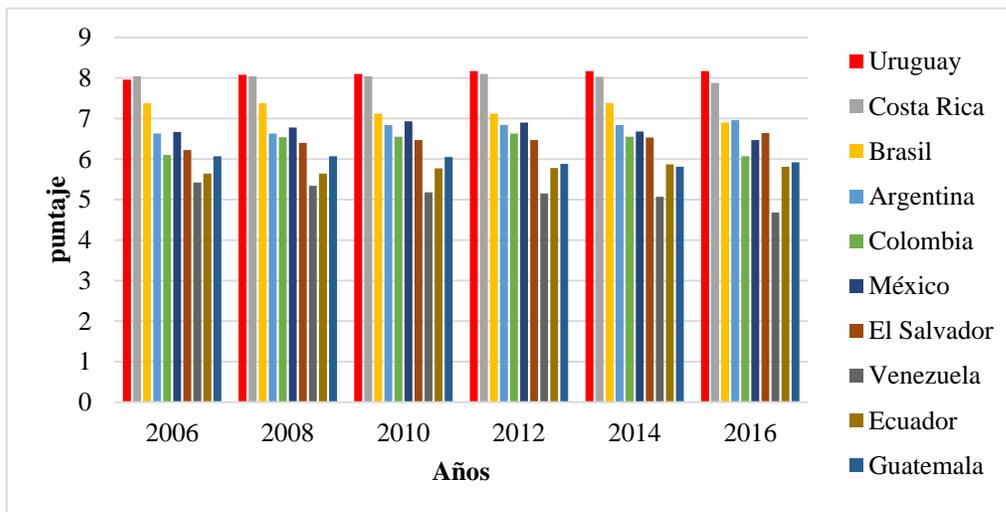
En este estudio la democracia se mide de 0-10 y se divide de la siguiente manera: países con democracia plena tiene un rango de 8-10, países con democracia imperfecta va de 6-8, países con regímenes híbridos de 4-6 y países con regímenes autoritarios de 0-4. En la gráfica 3 se visualizan los países según el tipo de democracia (Democracy Index, 20006-2019).

En este índice, Uruguay es el único país de América Latina con una democracia plena, pues su calificación varía entre 7.96 a 8.17, es decir las libertades civiles, el proceso electoral etc. se han dado de manera eficiente. La mayoría de los países Latinoamericanos se sitúan en una democracia imperfecta como Costa Rica, Brasil, Argentina, Colombia, México y El Salvador, es decir los parámetros calificados para obtener la escala no son aplicados de manera correcta en cada país, en ocasiones existe una limitación a los derechos de los ciudadanos. Costa Rica de 2006-2010 obtuvo 8.4 y en 2016 disminuyó a 7.88, Brasil de 7.38 bajó a 6.9, Argentina en el 2006 y 2008 el rango fue de 6.63, mientras que en 2010 a 2015 aumentó a 6.84 y el siguiente aumentó a 6.96.

Colombia se ha visto envuelto con bajas calificaciones en esta categoría pues de 6.10 disminuyó a 6.7 en 2016, aunque en 2019 se recuperó. México ha tenido un desempeño a la baja (Democracy Index, 2006- 2016)

Seguidamente, en los regímenes híbridos se encuentran Ecuador y Guatemala. Estos dos países han tenido dificultades desde su inicio, ya que se han presentado problemas como violencia, crisis económicas, la participación política es mínima, los derechos políticos y libertades civiles no son aplicados de manera eficiente y el gobierno ha mantenido el control absoluto de las instituciones y sus calificaciones van entre 5 a 6. (Democracy Index, 2006- 2019).

Figura 3. Índice de democracia, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de Democracy Index, 2006-2016

Por todo lo anterior, se demuestra que la democracia en la región de América Latina no ha logrado asentarse de manera eficiente, porque los índices actuales de los estudios de casos analizados demuestran retrocesos en la libertad de expresión, el funcionamiento eficiente de los sistemas electorales, entre otros temas importantes en la consolidación democrática.

2.4. Retrocesos de la democracia

El fin del Estado es proteger y promover los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas, sin embargo, en la región Latinoamericana se han modificado o aprobado legislaciones para restringir, limitar e impedir los derechos. Una muestra de lo antes mencionado se refleja en los porcentajes y estudios de opinión analizados, todos coinciden que existe un retroceso de la democracia por medio de la baja confianza de las instituciones públicas que van desde el presidente hasta los partidos políticos. Pese a este resultado podemos mencionar que cada país atraviesa problemáticas similares como corrupción, desempleo, inflación, desigualdad, guerrillas en los que dificulta recuperar la confianza de los ciudadanos y credibilidad de las instituciones.

En el caso mexicano los bajos índices se reflejaron en Freedom House, Democracy Index, etc. que lo calificaron como un país parcialmente libre o una democracia imperfecta, con parcial libertad de prensa. Latinobarómetro presentó diferentes porcentajes que muestran una caída en la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

Frente a lo anterior, la ciudadanía ha encontrado que si no puede resolver sus problemas a partir de las instituciones, puede hacer presión a través de la protesta ciudadana, a través de movimientos sociales. La respuesta de algunos gobiernos mexicanos ha sido criminalizar la protesta social, es decir, restringir las posibilidades de expresión ciudadana del malestar, reglamentando las formas y modalidades permitidas y también las castigadas de movilización social.

La criminalización de la protesta social se expresa de diversas formas que van desde la represión, una intervención violenta, amenazas, sanciones entre otros, y va dirigido en específico a los movimientos, organizaciones y personas que defienden sus derechos, entonces la aplicación de esta práctica conlleva a un retroceso de la democracia. En la tabla 8 se describen todos los países de América Latina que criminalizan la protesta, porque ningún país se salva de presentar prácticas autoritarias que vayan en contra de los derechos civiles, sin embargo, es relevante señalar que México no se presentará en este apartado, porque en el capítulo 3 se hará de forma detallada.

Tabla 8. Criminalización de la protesta social en América Latina

País	Nombre de la Ley	Año de Aprobación	En que consiste	Vigencia	Presidente y su Partido
Bolivia	Código Penal, artículos 293 y 294	2017	<p>En 2017 la modificación a los artículos 293 y 294 del código penal supuso que no afectaría el ejercicio de las protestas sociales. La realidad era otra y los actores sociales lo denunciaron. La reforma contenía articulados que establecían. El artículo 293 sobre la sedición, señala: “La persona que, sin desconocer la autoridad del Gobierno legalmente constituido, se alce públicamente y en abierta hostilidad para deponer a alguna servidora, servidor, empleada o empleado público, impedir su posesión u oponerse al cumplimiento de leyes o decretos, ejercer algún acto de odio o de venganza en la persona o bienes de alguna autoridad o trastornar o turbar el orden público, será sancionada con prisión de uno (1) a tres (3) años y prestación de trabajo de utilidad pública.</p> <p>En caso de que las personas que incurrieron en la conducta del Parágrafo I del presente Artículo, se sometieren al primer requerimiento de la autoridad pública, sin haber causado otro daño que la perturbación momentánea del orden, sólo serán sancionados los promotores o directores, a quienes se les aplicará la mitad de la sanción prevista.</p> <p>No es punible el alzamiento cuando se reclame por la contravención del orden constitucional o los derechos fundamentales.”</p> <p>Por su parte, el artículo 294, señala: “La persona que</p>	Vigente	<p>Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos Izquierda socialista</p> <p>Presidente: Evo Morales</p>

			<p>forme parte de una fuerza armada o grupo de personas que se atribuyan los derechos del pueblo y pretendan ejercer tales derechos a su nombre, será sancionada con prisión de dos (2) a cuatro (4) años y, cuando corresponda, inhabilitación.</p> <p>Las acciones de movilización social, no constitutivas de las conductas descritas en el Parágrafo precedente, que tengan por finalidad la reivindicación o ejercicio de derechos humanos, derechos sociales o cualquier otro derecho constitucional, no serán consideradas como el atribuirse los derechos del pueblo.”</p>		
Ecuador	Decreto 16 o denominado Reglamento para el funcionamiento del sistema unificado de información de las organizaciones sociales y ciudadanas	2013	Restringe la protección al derecho de asociación debido a que establece la creación de instancias, mecanismos, instrumentos y requisitos para el funcionamiento de las organizaciones civiles, es decir hay un conjunto de trámites para formar una organización y que esta sea legal. Da facultades al ejecutivo para controlar, acallar y limitar a las organizaciones de la sociedad civil. (El comercio, 23 de octubre de 2017, párr. 1). Derogado durante la presidencia de Lenin Moreno (decreto 193)	Derogado	<p>Alianza PAIS, de izquierda.</p> <p>Presidente: Rafael Correa Delgado</p>
Perú	Decreto 1095.	2010	El decreto legislativo 1095, establece las reglas de empleo por parte de las Fuerzas Armadas en la que se les faculta utilizar la fuerza para controlar el poder interno de las organizaciones sociales, pues no necesitan el respaldo de la Policía Nacional. De esta manera, las acciones de las Fuerzas Armadas van dirigidas a los movimientos sociales, denominado grupos hostiles, además pueden intervenir en todos los actos en donde se desarrollen disturbios o tensiones. Es así como la norma criminaliza las acciones de las defensoras y defensores de derechos humanos. (Decreto 1095).	Vigente	<p>Presidente Alan García</p> <p>Partido aprista peruano Posición: centro izquierda</p>

Costa Rica	Ley Mordaza	2012	La ley mordaza va dirigida en especial a los medios de comunicación, ya que la norma jurídica penaliza a los periodistas que, en su labor investigativa, se apoderen de documentos importantes o cuenten con informantes confiables para el desarrollo de sus indagaciones, lo que permitiría develar importantes sucesos de la vida nacional, en especial la política. Las penas van entre 3 a 6 años de prisión. En caso de que los periodistas divulguen información la ley los amenaza a ser perseguidos, investigados, capturados e enjuiciados, y llevados a prisión, sin ninguna posibilidad de ejecución condicional. Prohíbe el uso de apodos, lenguaje vulgar o bromas sobre políticos, etc. (Barrantes y Gonzáles, 7 de abril de 2015, párr.1-7).	Vigente con modificación En 2013	Impulsa: Laura Chinchilla Miranda Partido Liberación Nacional Posición: centro derecha Modifica: Partido Liberación Nacional (PLN) Posición: centro derecha
El Salvador	Ley especial contra actos de terrorismo	2006	El problema actual de esta ley proviene de su generalidad: el gobierno puede aplicar la ley cuando considere que hay un riesgo a la nación, por ejemplo, el caso de grupos de pandillas y manifestaciones sociales que alteren el orden. De esta forma se equiparan las pandillas con los movimientos sociales de protesta. Los delitos de la ley establecen la “limitación ilegal a la libertad de circulación, resistencia agresiva al arresto, la incitación a menores para ingresar a las pandillas, la amenazas a estudiantes y maestros, la negociación de funcionarios para otorgar prebendas y el tráfico ilegal de armas de fuego” (La prensa, 21 de abril de 2016, párr. 9)	Vigente	Iniciativa: presidente de la República y diputados. Partido: Participación de Concertación Nacional. Posición: Centro derecha
Guatemala	Ley para la circulación por carreteras libre de cualquier tipo de	2014	La Ley se crea con el fin de que los vehículos transiten de manera adecuada en las carreteras del país. Por ello limita las manifestaciones a través del decreto Número 17-34 del Congreso de la República en donde dice que las personas	Vigente	Impulsor: Luis Alberto Contreras Partido: Gana

	obstáculos (Ley contra tumultos)		o grupos serán sancionados entre 1000 a 5000 quetzales si obstaculizan las vías. La legislación no permite vallas o túmulos que afecte el paso de los autos. En otras palabras, el activismo ciudadano no puede realizarse a cualquier hora o en cualquier condición.		Posición: Derecha
Honduras	Ley para el Fortalecimiento y Efectividad de la Política de Seguridad (Artículo 590 del código penal)	2017	La modificación al artículo 590 del código penal hace referencia a las asociaciones terroristas. Si las personas cometen algún delito con la finalidad de subvertir el orden constitucional, alteran la paz pública o provocan terror a la población, serán castigados de quince a veinte años, es decir se impide que la sociedad civil salga a protestar. En efecto se coarta la libertad de expresión en el Estado.	Vigente	Impulsor Juan Orlando Hernández Partido Nacional de Honduras Posición: derecha
Argentina	Proyecto de ley de reforma al código penal de la nación contra agresiones en piquetes e intimidación pública	2017	Proponía modificar artículos del código penal de la Nación Argentina para endurecer las sanciones contra los manifestantes. Los artículos se refieren a amenazas, daños, abuso de armas y delitos contra la seguridad del tránsito y los medios de transporte. Las sanciones van entre 10 años de cárcel y los funcionarios policiales tienen la libertad para detener a los protestantes, incluía; “la participación en una manifestación pública mediante el uso o exhibición de elementos contundentes, proyectiles, elementos inflamables y objetos capaces de dañar la integridad de personas o bienes, o con la cara cubierta, de modo de impedir la identificación del agresor” (Red Eco Alternativo, 21 de abril de 2017).	No aprobado	Partido del presidente Mauricio Macri “Cambiamos” Posición: Centro derecha
Brasil	Ley Antiterrorista o Ley 101	2015	Se sanciona a quienes cometen delitos encapuchados; protegen a los pequeños y medianos comerciantes, que ven sus locales saqueados; y castigan a quienes con violencia comenten un conjunto de conductas que alteran la paz social. La sanción va entre 12 y 30 años.	Vigente-	Diputado Arthur Oliveira Maia, durante la presidencia de Dilma Rousseff

					Partido de los Trabajadores Posición: izquierda
Chile	Proyecto de ley o resguardo de orden público (Ley Hinzpeter)	4 de octubre del 2011	<p>El proyecto proponía introducir una serie de modificaciones al código penal para el mantenimiento del orden público.</p> <p>En realidad, el objetivo de la ley era castigar a las personas que participen en desórdenes o cualquier acto de fuerza o violencia. El delito de desórdenes públicos consideraba, las acciones para impedir la libre circulación de las personas o vehículos por puentes, calles, caminos. Es decir, el activismo ciudadano no podía realizarse en horas picos, pues las personas podrían ser multadas, en consecuencia, había una restricción a la libertad de expresión y de reunión (Lyd, 13 de julio de 2012; Figueroa, 24 de agosto de 2019).</p>	Rechazado en diciembre de 2013, pero con intentos de activarla en 2019	<p>Partido Renovación Nacional</p> <p>Presidente Piñera junto con el Ministro del Interior Hinzpeter</p> <p>Posición: Centro derecha</p>
Colombia	Modificaciones al Código Nacional de Policía y Convivencia	30 de enero 2017	<p>En esta modificación, se regula las manifestaciones públicas a través de un reglamento en el que se da previo aviso a la movilización, así como hora de inicio, ruta por donde transitará y responsables de la protesta, además se plasma como delito la obstaculización de calles, y da facultades a los policías el uso de la fuerza en cualquier lugar y momento en que se considere que una manifestación alteró el orden pública o la convivencia respetuosa, es decir, interviene en la vida, la libertad y la intimidad de los ciudadanos con definiciones subjetivas de términos como alteración del orden, por ejemplo (Moreno, 13 de julio de 2019).</p>	Vigente con modificaciones	<p>Presidente: Juan Manuel Santos</p> <p>Coalición Unidad Nacional</p> <p>Posición: Centro, centro izquierda, centro derecha</p>

<p>Venezuela</p>	<p>Ley contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia</p>	<p>2017</p>	<p>Busca establecer una estrategia para frenar las expresiones de odio o mensajes que generan confrontación, enfrentamiento entre los ciudadanos y discriminación. Aplica a los ciudadanos y a los medios de comunicación (televisión, radio e internet), a quienes castiga con penas hasta de diez a veinte años de cárcel, o el cierre de medios de comunicación que promuevan el fascismo (Ciudad CCS, 9 de noviembre de 2017).</p>	<p>-----</p>	<p>Presidente de la República Bolivariana de Venezuela Nicolás Maduro.</p> <p>Partido de Liga Socialista Unido de Venezuela.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia. (Última consulta realizada el 30 de octubre 2019).</p>					

Es relevante señalar a través de lo analizado anteriormente que para una participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones públicas se requiere entre otros aspectos, el ejercicio de la libertad de expresión y de todos los derechos que de ellos derivan que solo son posibles si el Estado los garantiza. En América Latina, lamentablemente la democracia está presentando un retroceso porque en los últimos años los países han creado leyes en contra del ejercicio pleno del derecho a la protesta social, a la reunión, a la asociación y libertad de expresión. Aun cuando en los actuales contextos los sectores sociales hacen uso de este derecho como una forma de reacción social frente a las demandas insatisfechas y para expresar el descontento del accionar del Estado, de tal manera las regiones han debilitado las estructuras democráticas del país.

Las organizaciones han sido objetos de difamaciones en los medios de comunicación, incluso ha habido amenazas y agresiones en contra de los periodistas. Además, se ha criminalizado la protesta a través de las normas, resoluciones y decisiones judiciales, en otras palabras, se ha utilizado el derecho penal como un mecanismo de control social. Estas acciones cuestionan el actuar de varias instituciones del Estado como la policía, ministerios públicos, el poder judicial y sobre todo del poder ejecutivo por tener acciones clientelistas, los cuales responden a la defensa de los intereses de los partidos políticos.

También se notó en la tabla 8 que los gobiernos de diversas corrientes ideológicas recurren a la criminalización de la protesta social. Es decir, esto no es una estrategia exclusiva de derechas o de izquierdas, pues se ha demostrado que todos los países, con gobiernos incluso declarados socialistas o populares buscan controlar las expresiones espontáneas de los ciudadanos que pueden desestabilizar al gobierno.

Enseguida, se abordará el caso mexicano, sobre todo en la dimensión subnacional para centrar la atención en que los gobiernos declarados democráticos no dudan en recurrir al poder legislativo para controlar la protesta social o la manifestación pública que afecta a las decisiones de gobierno.

CAPÍTULO III. LA LEY DE ORDENAMIENTO CIVICO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO

En un país democrático la criminalización de la protesta social es un tema relevante porque implica algunas limitaciones a los derechos humanos. Por ello, en este capítulo se expone cuándo y en qué contexto se aprobó la ley de ordenamiento cívico del Estado de Quintana Roo, ley tendiente a regular la forma de manifestación de las personas que radican en la entidad.

Para favorecer el abordaje del tema se empezará por realizar un repaso sobre cómo ha sido condicionada la participación ciudadana en México; pasando por la ampliación de los derechos que garantizan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y que les permiten expresarse y manifestar sus preferencias; hasta llegar al caso que nos ocupa y tratar el contexto social y político, así como el diseño de la ley que buscó restringir la participación de la ciudadanía en acciones de protesta social.

1. La política de masas en México

La participación ciudadana, tal y como se entiende actualmente no fue relevante en el país sino hasta avanzado el siglo XX. A partir de la post revolución se consolidó un sistema de control y privilegios para los caudillos de la revolución y sus allegados. Con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), antecedente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se desarrolla una política de masas y coaliciones de masas. De esta manera, los dirigentes políticos buscaron el apoyo de los sectores de la sociedad para organizarla y controlarla, al mismo tiempo que fueron disciplinados los caudillos de la revolución para dar estabilidad al sistema político.

Por lo anterior, se afirma que la participación ciudadana en México ha sido manipulada, conducida y organizada en torno al partido hegemónico que sería el PRI y sus antecesores. En palabras de Córdova (1979):

Una de las características esenciales que definen al Estado mexicano lo es, sin duda alguna, su política de masas, en la que se funda su poder sobre la sociedad y la cual, es un resultado histórico de la gran conmoción política, económica y social que constituyó la Revolución Mexicana de 1910-1917. Ella ha determinado siempre la extensión del poder del Estado y su éxito o su fracaso en el gobierno del país; la eficacia del Estado como rector de la vida económica y social de México ha estado siempre en relación directa con la eficacia o el deterioro de su política de masas o, dicho de otra manera, con el control y el ascendiente del Estado sobre y en el seno de las amplias capas de la población trabajadora de las ciudades y del campo (p. 1).

La idea anterior, especifica que la presencia del gobierno fue fundamental para configurar una política de masas, y que en torno a estos grupos de personas se articulaban y cristalizaban los intereses políticos de los gobiernos:

De hecho, el proceso de consolidación del Estado de la Revolución, en términos históricos, aparece como el proceso a través del cual se construye y se institucionaliza una línea de masas que hace de éstas, no solamente una clientela estable y segura para el nuevo Estado, sino sobre todo la verdadera fuente de su poder, mismo que se da en la forma de un consenso político cada vez mejor organizado (Córdova, 1979, p. 1)

La política de masas, además, permitió fortalecer un sistema de premios y castigos del gobierno hacia las personas. En la post revolución el uso de la fuerza no estaba eliminado, pero se trataba de conseguir lo deseado a través de la persuasión, pues cuando un dirigente satisface las necesidades del trabajador obtiene su confianza y lealtad, lo cual lo lleva a obtener el poder:

Toda administración requiere ese factor poderoso que es el elemento trabajador, para hacer cumplir las leyes, porque si no cuenta con la fuerza ni el apoyo de éste, su labor será nula a causa de que distintos intereses egoístas que existen en el país oponen resistencia cuando se trata de cumplir una ley radical (Córdova, 1979, p. 12).

Algunos presidentes, como Cárdenas, desarrollaron la política de masas. Tenían en claro que para llevar a cabo su programa de reforma social y consolidar su poder político era necesario el apoyo y respaldo de la clase trabajadora organizada en sindicatos y agrupaciones diversas que permitían canalizar las demandas y controlar el descontento ciudadano (Ianni, 1977, p. 20).

Esta etapa configuró la relación entre gobernantes y masas organizadas. Del mismo modo que Cárdenas varios dirigentes adoptaron su ideología. Otra forma de regular la política de masas se basó en el reclutamiento de cuadros, se refiere a la “cooptación de individuos peligrosos para la hegemonía del aparato, invitándolos a formar parte del gobierno o del propio PRI” (González, 1999, p. 184), de esa manera integraba a la oposición y la desarticulaba.

El partido de Estado monopolizó todos los cargos públicos y las instituciones, de tal manera, la política de masas conducía, condicionaba y controlaba las demandas de los ciudadanos a través de los sindicatos y los diversos sectores; los únicos beneficiados fueron los trabajadores aliados al partido, los cuales recibieron mejores salarios, prestaciones y prebendas que el resto de la sociedad no tenía.

En esa política de masas los intermediarios y mediadores jugaban un papel clave. Estaban al frente de los sectores como líderes de agrupaciones pertenecientes al partido de Estado, eran personas que mantenían una posición económica estable o pertenecían a una familia de prestigio. A través de los intermediarios se canalizaban las demandas y repartían los beneficios a la población, por lo que se entiende la relevancia de estos actores. Asimismo, desempeñaban el papel de conciliadores de conflictos (González, 1999, pp. 203 - 209).

Este sistema empieza a formarse y fortalecerse desde 1929, como ya se ha dicho con el PNR, luego con Cárdenas pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1945, con Manuel Ávila Camacho, pasó a denominarse Partido Revolucionario Institucional (PRI), en una versión más ciudadana y obrerista. Justo es a partir de este último momento se dan una serie de cambios como la aprobación de una ley electoral para superar la deficiente organización de ciudadano en partidos políticos (González, 1999, pp. 113-127).

En 1953 se dio paso a un evento fundamental para la historia de México y para ampliar los derechos de participación política con el reconocimiento para las mujeres de su derecho al voto, aunque la idea de una participación ciudadana autónoma no era parte de las leyes propias del Estado Mexicano.

En las décadas siguientes, sin las condiciones de participación ciudadana y sin el respeto de las garantías individuales, el malestar ciudadano se presentó. Los ciudadanos se rebelaron en contra del partido de Estado y optaron por participar de manera no convencional para exigir sus derechos, tal es el caso del movimiento estudiantil de 1968, e incluso hubo expresiones más extremas como el auge de movimientos guerrilleros (Serrano, 2015, párr. 1).

El hartazgo acumulado, así como el crecimiento de la población con educación superior permitió la proliferación de agrupaciones con intereses sociales y públicos:

En este proceso social están las raíces de lo que (...) [llamamos] sociedad civil, que no fue más que el despertar de los mexicanos (...) para exigir sus derechos sociales, económicos, culturales y políticos. Y este despertar de la sociedad civil fue generando puentes entre los diferentes sectores, así como encuentros para fortalecer los lazos y generar actividades de unidad de acción para enfrentar de manera colectiva e intersectorial las demandas sociales (Villaseñor, 2009, p.29).

El objetivo de la sociedad civil es la defensa y promoción de los derechos, por lo tanto, son agrupaciones independientes a entidades gubernamentales y partidistas que contribuyen a la democratización del país. Este avance en materia de participación ha hecho que los grupos y organizaciones se multipliquen y se abran nuevos espacios de socialización.

El partido del Estado seguía utilizando a su base de apoyo, tanto de afiliados como de organizaciones que formaban parte de su política de masas, pero eso ya era insuficiente para mantener la estabilidad.

2. Auge de los derechos civiles y políticos que permiten la participación ciudadana en México

Sí en el apartado anterior la participación de la sociedad fue limitada, en este se abordará cómo se fueron ampliando los derechos ciudadanos que dieron paso a una mayor democratización,

específicamente para la participación ciudadana, la participación política y la representación de intereses que grupos que habían estado excluidos de la toma de decisiones por el partido del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por un lado, fija los límites de los tres poderes de la federación, ejecutivo, legislativo y judicial y de las tres órdenes del gobierno, federal, estatal y municipal, y por otro lado establece los derechos y deberes de los ciudadanos. Fue con la reforma de 1977 cuando se permitió el registro de organizaciones y agrupaciones políticas por parte de la sociedad civil y ciudadanía en general.

En palabras de Córdova (2008) uno de los ejes sobre la que se fundó la primera reforma electoral fue:

La posibilidad de que agrupaciones de ciudadanos obtuvieran su registro como partidos políticos a través del llamado “registro condicionado”, era una opción mucho más flexible en términos de los requisitos exigidos para obtener el registro definitivo, mismo que implicaba que ese partido debía refrendar su registro en las elecciones, mediante la obtención de un porcentaje mínimo de votación, es decir el 1.5% de los votos válidos (p. 658).

Es relevante mencionar que gracias a las reformas constitucionales como la de 1977, en particular, fue posible la apertura gradual del sistema a las nuevas fuerzas políticas y el estímulo del acceso a los espacios representativos para los partidos que nacerían desde entonces. Los resultados obtenidos con la reforma fueron evidentes, ya que en los ocho años siguientes, seis nuevos partidos políticos se incorporaron a la arena política-electoral (Carpizo, 2015, p.475). Esto quiere decir que el partidos del Estado no era el único que intervendría en la vida pública, sino que las nuevas agrupaciones también podrían expresar y representar políticamente los diversos intereses sociales.

Sin embargo, esa reforma buscó, al mismo tiempo:

- Garantizar el predominio del Partido Revolucionario Institucional,
- fortalecer la ambicionada imagen de pluripartidismo y juego democrático,

- desviar la lucha de clases hacia las urnas electorales, en situaciones de coyuntura que amenazan la legitimidad y el equilibrio político del sistema (Fernández, 1979, párr. 2).

Por lo que se tiene que la reforma de 1977 fue un intento gubernamental federal por estabilizar al sistema, por reactivar al electorado mexicano y, además, para mostrar una imagen al exterior de democracia.

Sin embargo, pasarían muchos años sin que el tema de la participación ciudadana fuera atendido por el gobierno federal. Las experiencias, antes del año 2000, son escasas y poco exitosas como las contralorías sociales que se implementaron en 1991 para el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Estas auditorías ciudadanas consistían en que grupos de ciudadanos que recibían recursos de PRONASOL podían participar en la vigilancia del manejo de los recursos, “sirvieron como un ejercicio de evaluación, que permitía a los ciudadanos participar y opinar, y al gobierno conocer el impacto de sus políticas” (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 23 de marzo de 2016).

De hecho, las primeras experiencias en materia de legislación y de reglamentación de la participación ciudadana se darían en el ámbito local, en las entidades federativas. Por ejemplo, en 1995 se aprobó la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, con figuras como para la elección de jefes de manzana, consejeros ciudadanos, entre otros aspectos, y en 1998 fue reformada para introducir mecanismos de democracia directa como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, la consulta vecinal y la colaboración vecinal (Olvera, 2009, p. 6).

Otra entidad pionera fue Jalisco, quien en 1998 publicó una ley en materia de participación ciudadana que incluyó el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular a nivel de la entidad federativa; el plebiscito, a nivel municipal. Y en esta entidad destacan incluso formas de participación no institucionalizada en la defensa de bienes públicos medioambientales o de corte político como “Anulo mi voto” y #Yosoy132 (Ramírez, 2013, pp. 46-49).

Otros mecanismos de democracia directa reconocidos en México son el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato. El plebiscito se entiende como: “aquella facultad que tienen los ciudadanos para decidir entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía” (Gamboa y García, 2007, p. 5). Esto significa que:

un grupo de ciudadanos organizados puede recurrir al plebiscito para expresar su posición sobre una decisión del gobierno que considere contraria a sus intereses. Si los organizados cumplen los requisitos previstos legalmente, el proceso plebiscitario se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes y cuyo resultado determina si la decisión del gobierno se modifica (Chávez y Preisser, 2014, p.135)

El segundo mecanismo de participación ciudadana es el referéndum. El término aparece a finales del siglo XIX, proviene de la locución latina *ad-referéndum*. A diferencia del anterior, este en específico implica la participación del pueblo en el proceso legislativo, mientras que en el plebiscito eran los poderes públicos que sometían a consideración de la ciudadanía una propuesta. En palabras de Vargas y Galván (2014) el referéndum “es el instrumento mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” (p. 451).

De manera similar que el plebiscito, el referéndum previstas en las leyes locales constan de cuatro elementos: “grado de inclusión ciudadana; financiamiento y difusión; implementación y efectos; restricciones” (Chávez y Preisser, 2014, p. 144).

En la iniciativa popular el ciudadano presenta proyectos de ley a los cuerpos legislativos, en algunos casos suelen ser necesidades del pueblo o de algún sector que no están siendo atendidos por el gobierno. Por iniciativa popular se entiende como aquel “mecanismo mediante el cual los ciudadanos presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia” (Vargas y Galván, 2014, p. 451).

Los requisitos para celebrar la iniciativa popular varían en cada entidad, pero la mayoría requiere un mínimo número de firmas que prueben que no es un proyecto particular o individual, sino un problema que engloba a gran parte de la sociedad.

Tomando como referencia a Chávez y Preisser (2014), mencionan:

Las iniciativas ciudadanas pueden ser presentadas ante los congresos por una o más personas, según el umbral estipulado en la ley. Después son turnadas a la comisión

legislativa correspondiente para su; y por último pasan al pleno de la legislatura para que se determine si se aprueba o se rechaza (p. 149)

Expuesto lo anterior, en las entidades es de donde empieza a nacer el impulso para incluir mecanismos de participación, en algunos casos han resultado inoperantes y limitados en otros. El primer antecedente se registra en 1824 cuando el pueblo de Chiapas decidió mediante un plebiscito formar parte de la federación mexicana. Fue hasta el siglo XX, en 1977 cuando se introdujo en el artículo 73 constitucional el referéndum y la iniciativa popular, pero no tuvieron aplicación por lo que fueron eliminados en 1987. En 1984 el estado de Guerrero adopta el referéndum en su constitución local (García, 2000, pp. 223- 224).

En la década de los 90 varias entidades federativas reformaron su constitución e incluyeron en algún momento consultas públicas, reuniones, asambleas, en beneficio de los ciudadanos. La tabla 9 demuestra los mecanismos.

Tabla 9. Mecanismos de democracia directa en México, antes de la década de 1990

Estados	Año	Figuras	Artículo Constitucional o estatuario
Guerrero	1984	Referéndum	Art. 25
Chihuahua	1994	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.	Art.21 párrafo 1, Art. 68 párrafo V, Art. 77, Art. 93 párrafo XVI
Estado de México	1995	Referéndum	Art.14
Puebla	1995	Plebiscito	Cap. X Art. 68 y 69
Querétaro	1996	Referéndum e iniciativa popular	Art.13
San Luis Potosí	1997	Plebiscito y referéndum	Título quinto, Cap. III, Arts. 38 y 39
Jalisco	1997	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	Art. 34 fracc. I y II, Art. 35, Art. 5 fracc. V y VI
Tlaxcala	1997	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular	Arts. 10, 12, 21, 48 BIS y 5
Baja California	1997	Plebiscito y referéndum	Art. 8 fracc. IV inc. B), Art. 27 fracc. XXVI, Art. 34
Distrito Federal	1997	Plebiscito e iniciativa popular	Estatuto de gobierno. Arts. 21 y 22, Art. 46 frac. IV, Art. 68 y Décimo Tercero Transitorio

Guanajuato	1997	Plebiscito	Art. 34 fracc. III
Zacatecas	1998	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato	Art. 14 fracc. II, Art. 15 fracc. VI, Art. 45, Art. 46, Art. 47

Fuente: García, (2000)

Sin lugar a duda, gracias a las leyes y reformas se obtuvo la inclusión de participación, pues todos los ciudadanos tuvieron la oportunidad de adentrarse a los asuntos públicos sin pertenecer a algún partido político, de tal manera comenzaron a tener voz y a obtener puestos relevantes en la administración pública. El partido de Estado pasó en segundo plano mientras que la sociedad civil comenzó a crear organizaciones políticas para defender sus derechos y obligaciones, así como priorizar temas en la agenda pública. En otras palabras, el autoritarismo desapareció y la democracia floreció.

Sin embargo, un gran impulso nacional a la participación ciudadana se daría en el siglo XXI, específicamente en el año 2004 con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. Esta legislación establece en su artículo 5 las diversas actividades en las que pueden participar las organizaciones:

- Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
- Apoyo a la alimentación popular;
- Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- Asistencia jurídica;
- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- Promoción de la equidad de género;
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad;
- Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural;
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- Promoción del deporte;

- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular;
- Participación en acciones de protección civil;
- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley;
- Promoción y defensa de los derechos de los consumidores;
- Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

Asimismo, señala una serie de derechos de las organizaciones como el de recibir apoyos y estímulos por parte del Gobierno Federal. Igualmente, enlista las obligaciones de las organizaciones, tales como:

- Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de su objeto social;
- Promover la profesionalización y capacitación de sus integrantes;
- No realizar actividades de proselitismo partidista o electoral;
- No realizar proselitismo o propaganda con fines religiosos, y
- Actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de beneficiarios (Artículo 7).

En específico, esta ley, aparte de reconocer el trabajo de los ciudadanos como sociedad, demuestra que participar en lo público es cuestión de todos y no de un único sector. En un país democrático, como México, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser un medio efectivo para el ejercicio de los derechos, pero no siempre es suficiente su intervención para lograr incidir en las agendas de gobierno.

Otra reforma en materia de participación ciudadana corresponde al año 2012. Se adiciona al artículo 35 constitucional federal, la fracción VIII de la consulta popular. Mediante este mecanismo se convoca al pueblo para que ejerzan su derecho de votar y expresar una opinión que pueda incidir en los temas de trascendencia nacional. Como indica la fracción VII de dicho ordenamiento, las consultas ciudadanas:

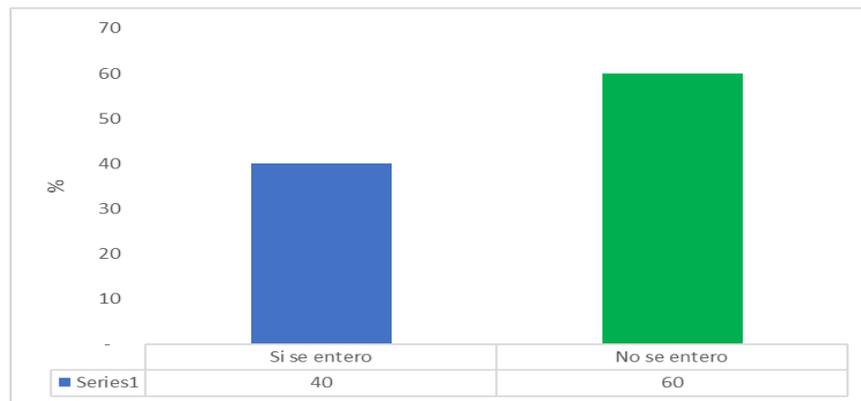
Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

La obligatoriedad de los resultados de la consulta popular se establece a partir de un respaldo ciudadano en las urnas de al menos 40% de los inscritos en la lista nominal. A pesar de la relevancia de esta ley, algunas encuestas reflejaron que al momento de su aprobación el 60% de los entrevistados desconocía que esta reforma (ver figura 4). Sobre los actores con derecho a promover una consulta popular, la misma encuesta de Parametría reflejó que 27% de los encuestados mencionó que el presidente aprovecharía más esa ley, 25% que serían los ciudadanos, 10% los diputados y 8% los senadores; Por su parte, 23% cree que todos pueden utilizarla y 7% de los encuestados no mencionó a ningún actor (ver figura 4).

De manera más reciente, en el periodo de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador fue incorporada una figura más de participación ciudadana. Se trata de la consulta popular para la revocación del mandato. En marzo de 2019 la Cámara de Diputados aprobó reformas y adiciones a los 35, 36, 41, 73, 81, 83, 99, 116 y 122 de la Constitución Política, en materia de consulta popular y revocación de mandato del presidente de la República y

gobernadores y jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Además de consultar sobre la permanencia de titulares del ejecutivo, la reforma prohíbe la consulta sobre temáticas que giren en torno a la restricción de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte, las garantías para su protección, impuestos, montos del financiamiento público y el presupuesto de egresos de la federación (Cámara de diputados, 14 de marzo de 2019, párr. 1-7).

Figura 4. Conocimiento de los mexicanos sobre la ley de consulta popular



Fuente: (Parametría, 2014).

Sin embargo, como ya se ha expresado, los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada no siempre son activados, ya sea por causas diversas que van desde el desconocimiento de los ciudadanos, hasta que implican grandes esfuerzos de organización para que sean aprobados, como en el caso del plebiscito y el referéndum. Otro problema en México es que los mecanismos suelen estar diseñados para que se activen en los procesos electorales, de tal suerte que un grupo ciudadano que el día de hoy consigue activar una consulta popular tendría que esperar hasta el siguiente proceso electoral para que la consulta se lleve a cabo.

Otro problema que limita la participación ciudadana en México es que las entidades del país tienen diversidad de mecanismos reconocidos, con variados diseños o condiciones para su activación, o, bien, existen leyes de participación ciudadana que son letra muerta por su nula aplicación.

Como ya se ha dicho en el marco teórico de la tesis, si los ciudadanos no cuentan con los canales institucionales para participar, es normal que elijan otras opciones reconocidas en la ley,

tales como la protesta social que es una forma de participación ciudadana no institucionalizada. El derecho y protección de los ciudadanos para manifestar sus ideas, congregarse para hacerlas públicas y organizarse para ese fin están consagradas en la constitución federal y buscan incidir en el cambio social y político a través de

Artículos constitucionales mexicanos como el 6, que versa sobre la libre manifestación de ideas sin inquisición judicial o administrativa, salvo que afecte la moral y vida de terceros, cause un delito o desorden público; el 7, sobre la inviolabilidad de la libertad para difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; artículo 8, relacionado con que los funcionarios deben respetar el derecho de petición por escrito; el artículo 9 relacionado con que no se podrá coartar el derecho de los mexicanos para asociarse o reunirse pacíficamente, que las asambleas no son ilegales y no se deberán disolver cuando tengan la finalidad de presentar una protesta o petición a alguna autoridad. Como sucede con varios artículos de la constitución, la limitación a estos derechos está basada en respetar el orden público y no generar delitos.

La manifestación y protesta pública están garantizadas legalmente a nivel federal, sin embargo, algunas entidades han legislado para establecer con precisión qué se entiende por alteración del orden, cómo se deben desarrollar las protestas, para limitar espacios públicos para uso de los manifestantes, entre otros aspectos que se verán a continuación.

3. Participación ciudadana, libertades y derechos para la protesta social en Quintana Roo

Como anteriormente se visualizó, gracias al reconocimiento de la participación de todos los ciudadanos a través de las leyes y reformas se han registrado diversos mecanismos de participación ciudadana, libertades y derechos que permiten a los ciudadanos manifestar sus ideas o externar demandas, pero también que se han registrado acciones legislativas con la finalidad de limitarlos.

Los derechos humanos contenidos en la constitución nacional son replicados en la ley estatal, garantizando que los ciudadanos puedan asociarse para discutir, expresar y manifestar sus ideas por diferentes medios. La constitución estatal de Quintana Roo consagra en su artículo 6:

Quintana Roo es un Estado democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el permanente mejoramiento integral de su población. El Estado, por tanto, persigue la democracia en sus dimensiones, social, económica, política y cultural.

Por lo anterior, los valores y prácticas propias de las democracias, vistos en el capítulo I de la tesis, deberían garantizarse y conservarse en la entidad. Incluso, los derechos y libertades deberían expandirse, siguiendo la lógica de que la democracia local puede perfeccionarse o mejorar.

Todos los derechos y libertades de la constitución se garantizan a los ciudadanos, como lo menciona el artículo 8: “Es función del Estado proveer el desenvolvimiento de todas las facultades de sus habitantes y promover en todo a que disfruten sin excepción de igualdad de oportunidades”. Podemos ver al gobierno como garante de las facultades y oportunidades para la población.

Por su parte, el derecho expreso de las personas a asociarse se encuentra plasmado en el artículo 18, que expresa:

El derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con objeto lícito, no está sujeto a restricciones.

La disposición de esta facultad es exclusiva del ciudadano mexicano en asuntos políticos.

Ninguna reunión armada puede deliberar.

No se reputará ilegal ni podrá ser disuelta una asamblea o reunión cuyo objeto sea formular peticiones o presentar protesta por actos de autoridad, a condición de no proferir injurias contra ésta, ni de acudir a violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en determinado sentido.

Como ocurre con la constitución mexicana y con leyes de otros países, términos vagos como la definición de orden público, injurias, intimidación, entre otras, son las que abren la puerta para posibles leyes secundarias que limiten o que regulen el derecho que brinda el artículo 18, y se verá en la siguiente sección de la tesis.

En el mismo orden de ideas, el artículo 21 de la constitución local estipula que:

La correspondencia que bajo cualquier forma circule en el Estado, estará exenta de toda revisión y su violación constituye delito.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

De nuevo, la generalidad de este artículo permite que un gobierno de con actitudes autoritarias restrinja la libre expresión de ideas. La criminalización de la protesta social se plasma en limitaciones, sobre todo, a los artículos ya señalados.

Por su parte, la participación ciudadana institucionalizada se encuentra más detallada en la ley estatal, alcanzando a los quintanarroenses. La constitución local, en su artículo 9 plasma que Es finalidad del Estado procurar y promover la participación de todos los ciudadanos en los procesos que regulan la vida de la comunidad por medio de las formas que establezcan las leyes respectivas; así como fomentar entre los habitantes de Quintana Roo la conciencia de solidaridad y pertenencia al Estado y a la Nación, la cultura democrática y el sentido de responsabilidad hacia la humanidad en su conjunto.

A fin de lograr este objeto, el Estado organizará un sistema de planeación democrática en lo político, social y cultural, para el desarrollo estatal integral y sustentable, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento económico, estableciendo para tal efecto los convenios adecuados con la Federación.

Queda previsto que todos los ciudadanos tienen derecho a participar y el Estado es el actor en promover y difundir la participación de la sociedad quintanarroense, procurando la paz entre la nación y sus habitantes. Por lo tanto, si un ciudadano es limitado en este aspecto debe considerarse una acción violatoria de sus derechos humanos, al igual que una ley que sea contraria a este derecho y libertad debe ser vista como inconstitucional.

El artículo 41 constitucional local señala como prerrogativas de los ciudadanos del estado de Quintana Roo: “I. Votar en las elecciones populares estatales y municipales, así como en el plebiscito, referéndum, consulta popular y en los demás mecanismos de participación ciudadana, en los términos que señale la ley respectiva”. Otras prerrogativas relacionadas con la protesta social son reconocidas en el artículo 41, relacionadas con: “III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos de la entidad”.

Asimismo, Quintana Roo cuenta una ley de participación ciudadana cuya última reforma ocurrió el 23 de marzo de 2018. La actual ley contempla ocho mecanismos de participación, estos son el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, la iniciativa ciudadana, la silla ciudadana, la consulta vecinal, el presupuesto participativo y las audiencias vecinales, así como los principios rectores que rigen al gobierno y parlamento abierto. Es relevante mencionar que los primeros tres mecanismos ya existían en la ley cuya data original es de 2005, aunque esta había sido ley muerta y no se aplicó.

El artículo 2 de la ley vigente señala que el Estado debe garantizar y promover la participación ciudadana y el desarrollo de una cultura democrática. Asimismo, define la participación ciudadana como:

el derecho para intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno, contribuyendo a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad.

Más adelante, el artículo 3 reconoce una serie de principios que deben guiar la participación ciudadana que promueven los gobiernos y que ejercen los quintanarroenses, y son:

- Democracia;
- Corresponsabilidad;
- Inclusión;

- Solidaridad;
- Legalidad;
- Respeto;
- Tolerancia;
- Sustentabilidad;
- Igualdad Sustantiva;
- Perspectiva de Género;
- Pluralidad;
- Responsabilidad social;
- Autonomía;
- Transparencia y rendición de cuentas, y
- Máxima publicidad.

En materia de los requisitos para que los ciudadanos puedan participar, estos giran en torno a ser quintanarroense, estar inscrito en la lista nominal estatal, tener credencia para votar vigente, y no estar suspendido de los derechos políticos y civiles (Artículo 6). La calidad de quintanarroense se basa en lo establecido en el artículo 37 de la constitución estatal, que los considera: por nacimiento, por ser mexicanos hijos de padre o madre quintanarroense sin importar su lugar de nacimiento, mexicanos con residencia efectiva de por lo menos dos años en la entidad y con un modo lícito de vivir, mexicanos casados con un quintanarroense con residencia mínima de un año en la entidad y que soliciten adquirir esta calidad en el ayuntamiento de residencia.

Por su parte, el artículo 38 señala que la calidad de quintanarroense se pierde por ausentarse de la entidad por dos años consecutivos, salvo para ejercer un cargo público, de elección o para estudiar; y cuando se solicite la vecindad o calidad de lugareño de otro estado. El artículo 40 de la constitución señala que son ciudadanos quintanarroenses aquellos que hayan cumplido 18 años y tengan modo honesto de vivir, y que a partir de entonces adquieren el derecho del “voto activo y el de asociación política”.

De lo anterior se desprende que la participación ciudadana está destinada a los ciudadanos quintanarroenses, no a los quintanarroenses en general, pues los mecanismos que se describen en la ley llevan implícita la realización del voto o ejercer representación en nombre de un grupo de ciudadanos.

Los mecanismos que reconoce la ley de participación ciudadana estatal son definidos de la siguiente manera, como se presenta en la tabla 10.

Tabla 10. Mecanismos de participación ciudadana en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo

<i>Mecanismo</i>	<i>Artículo y definición</i>	<i>¿Quién lo activa?</i>
Referéndum	<p>Artículo 9. El referéndum es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, a través de la aprobación o rechazo de las leyes, o reformas, adiciones o derogaciones de las leyes expedidas por el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, así como de las iniciativas de ley o decretos de reformas, adiciones o derogaciones de las leyes que se encuentran en proceso legislativo.</p>	<p>Artículo 10. El referéndum puede ser solicitado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Titular del Poder Ejecutivo; II. La mayoría de los diputados integrantes de la Legislatura; III. La mayoría de los integrantes del Ayuntamiento que se trate, y IV. Los ciudadanos que constituyan el tres por ciento de la lista nominal del Estado de Quintana Roo, al momento de la solicitud. <p>El porcentaje a que se refiere la fracción IV, deberá ser representativo de todo el Estado de Quintana Roo. Para este efecto, el número de ciudadanos solicitantes por Municipio, no podrá exceder del porcentaje que cada uno de los Municipios represente en la lista nominal del Estado de Quintana Roo, respecto del número de solicitudes presentadas</p>
Plebiscito	<p>Artículo 15. El plebiscito es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía a través de la aprobación o rechazo a:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Los actos, decisiones, obras y políticas públicas que emanen del titular del Poder Ejecutivo del Estado, o de los titulares de las dependencias o paraestatales del Poder Ejecutivo, que sean trascendentes para la vida pública del Estado o una región del mismo, y II. Los actos, decisiones, obras y políticas 	<p>Artículo 16. El plebiscito puede ser solicitado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Titular del Poder Ejecutivo; II. La mayoría de los diputados integrantes de la Legislatura; III. Tres o más ayuntamientos, en caso de ser un plebiscito de carácter estatal; IV. La mayoría de los integrantes del Ayuntamiento que se trate, en caso de ser un plebiscito de carácter

	<p>públicas que emanen de la Presidencia Municipal, o de los titulares de las dependencias u órganos del municipio, que sean trascendentes para la vida pública del Municipio.</p>	<p>municipal, y</p> <p>V. Los ciudadanos que constituyan el tres por ciento de la lista nominal del Estado de Quintana Roo, al momento de la solicitud.</p> <p>Cuando se trate de un plebiscito de carácter estatal, el porcentaje a que se refiere la fracción V deberá ser representativo de todo el Estado de Quintana Roo. Para este efecto, el número de ciudadanos solicitantes por Municipio, no podrá exceder del porcentaje que cada uno de los Municipios represente en la lista nominal del Estado de Quintana Roo, respecto del número de solicitudes presentadas.</p>
<p>Consulta Popular</p>	<p>Artículo 20. La consulta popular es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, a través de la aprobación o rechazo de algún tema de trascendencia en el ámbito estatal, municipal o regional.</p> <p>Se entiende que existe trascendencia en el tema propuesto para una consulta cuando repercutan en la mayor parte del territorio estatal, municipal o regional, según sea el caso, y que impacten en una parte significativa de su población.</p>	<p>Artículo 21. La consulta popular puede ser solicitada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. El Titular del Poder Ejecutivo; II. La mayoría de los diputados integrantes de la Legislatura; III. Tres o más municipios, cuando se trate de una consulta de carácter estatal; IV. La mayoría de los integrantes del Ayuntamiento que se trate, cuando se trate de una consulta de carácter municipal, y V. Los ciudadanos que constituyan el tres por ciento de la lista nominal del Estado de Quintana Roo o de la lista nominal del municipio que se trate, al momento de la solicitud, según sea el caso. <p>Cuando se trate de una consulta popular de carácter estatal, el porcentaje a que se refiere la fracción V deberá ser representativo de todo el Estado de Quintana Roo. Para este</p>

		efecto, el número de ciudadanos solicitantes por Municipio, no podrá exceder del porcentaje que cada uno de los Municipios represente en la lista nominal del Estado de Quintana Roo, respecto del número de solicitudes presentadas
Iniciativa ciudadana	Artículo 26. La iniciativa ciudadana es un mecanismo de participación que da derecho a la ciudadanía de iniciar leyes o decretos de reformas, adiciones o derogaciones de las leyes ante el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.	Artículo 27. La iniciativa ciudadana puede ser solicitada mediante escrito firmado por uno o más ciudadanos.
Silla ciudadana	Artículo 34. La silla ciudadana es un mecanismo de participación que da derecho a los ciudadanos del Municipio que se trate de asistir y participar en las sesiones públicas que celebre el Ayuntamiento para presentar propuestas o solicitudes de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos.	Artículo. 35 este mecanismo podrá ser solicitado por uno o más ciudadanos del Municipio correspondiente, por representantes de las organizaciones de la sociedad civil o de los sectores de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos u otros. El ayuntamiento reglamentará el proceso.
La consulta vecinal	Artículo 37. La consulta vecinal es un mecanismo de participación que da derecho a la ciudadanía, para emitir su opinión respecto a propuestas de solución a problemas colectivos del lugar donde residen, sin que dicha opinión resulte vinculatoria para la autoridad competente, por lo que solo constituirá un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de gobierno correspondientes.	Artículo 38. Los Ayuntamientos reglamentarán el procedimiento de presentación de solicitudes, convocatoria y consulta objeto de este mecanismo, en apego a los principios previstos por esta ley
Presupuesto participativo	Artículo 39. El Presupuesto Participativo es un mecanismo que tiene por objeto reconocer la expresión de la ciudadanía, para: <ul style="list-style-type: none"> I. Propiciar una distribución equitativa de los recursos públicos II. Decidir sobre la ejecución de los 	Artículo 40. Los Ayuntamientos regularán el procedimiento de convocatoria y consulta objeto de este mecanismo, en apego a los principios previstos por esta ley.

	<p>recursos en obra pública.</p> <p>Para efecto de lo anterior, los Ayuntamientos podrán proyectar una partida en su presupuesto de egresos, de conformidad con las disposiciones vigentes en materia de disciplina financiera y contabilidad gubernamental.</p>	
<p>Audiencias vecinales</p>	<p>Artículo 41. La audiencia vecinal es un mecanismo de participación por medio del cual los ciudadanos de un Municipio, solicitan ante el Ayuntamiento, se lleven a cabo reuniones de trabajo o recorridos en una colonia o localidad dentro de la circunscripción del Municipio con el Presidente Municipal, Sindico, Regidores o los servidores públicos que para tal efecto se designe, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos, el estado en que se encuentren los espacios públicos, obras e infraestructura en que la comunidad tenga interés o exista alguna problemática que resulte trascendente.</p>	<p>Artículo 41. Este mecanismo podrá ser solicitado por uno o más ciudadanos del Municipio correspondiente, por representantes de las organizaciones de la sociedad civil o de los sectores de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos u otros.</p> <p>Artículo 42. Los Ayuntamientos reglamentarán el procedimiento de presentación, análisis, contestación y atención de las solicitudes, en apego a los principios previstos por esta ley. Dicha reglamentación deberá establecer como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. La autoridad competente de analizar la trascendencia de la solicitud, y II. Que la contestación a la solicitud deba señalar día y hora para la asistencia de la celebración de la audiencia vecinal.

Fuente: Ley de participación ciudadana del Estado de Quintana Roo.

La tabla anterior (tabla 10) muestra el abanico actual de los mecanismos de participación. Cabe destacar dos aspectos de la legislación: primero, que amplía las posibilidades de la participación; segundo, que remueve una cláusula que estaba en la ley de 2005 en la que se establecía que en ningún caso los resultados del plebiscito, referéndum y consulta popular serían vinculantes, este aspecto estaba contenido el artículo 5, que a la letra señalaba:

La organización, desarrollo y efectos de los instrumentos de participación que prevé la presente Ley, se implementarán sin que se altere la forma de gobierno republicano,

democrático, representativo y popular instituida por los Artículos 40 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ningún caso, los resultados del Plebiscito, del Referéndum o de la Iniciativa Popular, producirán efectos vinculativos u obligatorios para las autoridades⁴.

Evidentemente, un artículo de ley con esa redacción convertía en letra muerta el ordenamiento. Sin embargo, cabe mencionar que nunca fue utilizada o activada la ley de 2005, ni por el gobierno ni por los ciudadanos. Asimismo, la legislación de 2018 también ha sido escasamente difundida, y a más de un año de su aprobación no ha sido reglamentada. Sólo uno de los once municipios de la entidad tiene actualizado su reglamento de participación ciudadana, se trata de Othón P. Blanco; otro municipio, Cozumel, cuenta con un reglamento que no está armonizado con la ley estatal; mientras que el resto de los municipios no cuenta con reglamentación alguna.

Como anteriormente se dijo, el Reglamento de Othón P. Blanco reconoce los mecanismos de participación ciudadana que son de su competencia y establece los requisitos para su activación, así como las autoridades involucradas. No obstante, al mes de enero de 2020 ningún mecanismo ha sido activado, dejando el terreno abierto para que los conflictos sociales o temáticas no atendidas por el gobierno sean resueltas en el ámbito de la protesta social y no en el de las instituciones diseñadas por el gobierno.

Tanto la exposición del articulado que aborda el derecho de los ciudadanos a asociarse y a manifestar sus ideas, incluso a través de la protesta social, como aquellas leyes en materia de participación institucionalizada y desarrollada por las autoridades, muestra que los gobiernos en la entidad no han enfatizado un papel activo y relevante de los ciudadanos e, incluso, algunos gobiernos han intentado revertir los derechos formales de la constitución a través de leyes secundarias restrictivas.

⁴ Las cursivas son agregadas por la tesista para enfatizar.

4. Intento de retroceder

Como ya se ha abordado en este trabajo, se evidencia que la ley federal permite o garantiza ampliamente la reunión o asociación pública de personas para lograr sus fines, siempre y cuando no alteren el orden ni cometan ilícitos. También se vio que, con ciertas limitantes, la ley estatal permite la participación ciudadana, la asociación y la manifestación.

Sin embargo, tanto en Quintana Roo como en otras entidades surgieron reglamentos o leyes que criminalizan la protesta social. Estos reglamentos han sido criticados por atentar contra los derechos humanos y por ser reveses a las libertades y derechos de las democracias, sobre todo cuando se aprueban en contextos de rechazo a algún gobernante o cuando los ciudadanos rechazan leyes que consideran ilegítimas.

En el año 2014, diversas entidades mexicanas crearon las siguientes leyes:

- En la Ciudad de México, la Ley de Manifestaciones, en 2013. El contexto era el de numerosas protestas sociales frente a la reforma educativa y energética del mandatario Peña Nieto. Organizaciones como Artículo 19 consideraron que la ley buscaba “inhibir el derecho a la protesta social, derecho básico para el avance de las democracias. Se pretende dejar en su mínima expresión los derechos a la libre manifestación de ideas, a la libertad de asociación, el derecho de petición y el derecho de participación política (Ramos, 11 de diciembre de 2013, párr. 24). La ley establecía los horarios, permisos y prohibiciones de las vías, así como también las sanciones en contra de los manifestantes (Chávez, 2 de diciembre de 2014, párr.1-5)
- En el estado de Oaxaca se tuvo cuatro intentos por limitar la protesta social. La primera, con la Ley que Regula las Manifestaciones en Lugares Públicos, presentada el 27 de marzo de 2014 por el diputado Gerardo García del PAN. La segunda fue la Ley para la regulación de manifestaciones públicas y protección de los derechos humanos de los ciudadanos, presentada el 3 de abril de 2014 por el diputado del PRI Armando Demetrio Bohórquez Reyes (Salazar, 25 de enero de 2015, párr. 4). La tercera fue la Ley de Libertad de la Vía Pública y Libre Tránsito, el 11 de diciembre de 2014 por integrantes de la organización civil

Oaxaca en orden. La cuarta fue la Ley que Regula el Uso de las Vialidades, presentada el 21 de enero de 2015 por Sergio Bello Guerra del PAN (Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, 2015, pp. 28-29). Cabe mencionar que las leyes no se han aplicado, aunque los ordenamientos están ahí y pueden ser utilizados en cualquier momento por las autoridades correspondientes, pero tocan asuntos sobre la limitación a los horarios de las manifestaciones, los itinerarios, el fincamiento de responsabilidades a líderes por las alteraciones que genere la manifestación, entre otras medidas.

- Otra iniciativa que no se aprobó ni publicó fue en el estado de Veracruz, con su ordenamiento denominado Ley de Tránsito y Seguridad Vial, iniciativa presentada el 25 de septiembre de 2014 por el diputado priista Adolfo Jesús Ramírez Arana, no fue aprobada. La iniciativa consideraba que las manifestaciones lícitas debían ser avisadas y aprobadas por la autoridad con cinco días de antelación; permitía la posibilidad de detención para los manifestantes que protestaran sin permiso; dotaba a las autoridades en materia de seguridad para liberar vías de circulación que fueran bloqueadas por manifestantes; entre otras restricciones (Legislatura del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, 25 de septiembre de 2014).
- En Jalisco se tuvo la Ley que Regula las Reuniones y Manifestaciones en Lugares Públicos, presentada por la diputada del PAN Gabriela Andalón Becerra, en agosto de 2013. Establecía aspectos sobre la vestimenta, horarios y permisos para la manifestación; por ejemplo, las personas no podían usar prendas con motivos militares o llevar el rostro cubierto, los días y horarios establecidos para protestar eran de lunes a jueves de 10 am a 12 del día), preveía multas y restricciones de lugares para la manifestación (lugares considerados patrimonio cultural, histórico y artístico) (Covarrubias, 27 de diciembre de 2014).
- En Sinaloa, el gobernador Mario López Valdez presentó en julio de 2014 la Ley Mordaza. Se planteaba limitaciones al ejercicio periodístico como parte de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado en materia del nuevo sistema de justicia penal; los legisladores autorizaron una adición al artículo 15 bis, que señalaba que los periodistas no tendrían acceso a la información de investigaciones realizadas por la dependencia de Procuración de Justicia; sin

embargo, los ciudadanos se manifestaron y lograron que el congreso derogara la ley el día 21 de agosto de 2014 (Aristegui Noticias, 1 de agosto 2014, párr. 1-3).

- En Puebla se decretó la Ley Bala el 7 de mayo de 2014, promulgada por el gobernador Rafael Moreno Valle del PAN. Para avalar la ley, el Congreso de Puebla alegó que la legislación incorporaba criterios de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Comité Internacional de la Cruz Roja. En este caso se autorizó el uso de armas para disolver manifestaciones. El día 9 de julio del mismo año, habitantes de San Bernardino Chalchihuapan se manifestaron para pedir la restitución de las oficinas del registro civil, que habían sido desaparecidas por una reforma. ya que las autoridades desaparecieron la facultad de los alcaldes de las comunidades en las juntas auxiliares; de ese episodio veinte personas resultaron heridas y un menor perdió la vida por un disparo de bala de goma en la cabeza, agresión perpetrada por la policía estatal (Camacho, 23 de julio de 2014, párr. 1-2; (Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social, 2015, p. 12).

Los ciudadanos de Puebla, e incluso la opinión pública nacional, generó una desaprobación a la denominada en redes sociales #LeyBala (Expansión, 24 de julio 2014, párr. 6), de tal forma que se interpuso un amparo y el gobierno de Puebla envió al Congreso estatal la propuesta para derogarlo, pero la ley siguió vigente durante cuatro años (Campos, 16 de octubre de 2019, párr.2)

- En Chiapas Manuel Velasco Coello, gobernador por el Partido Verde Ecologista establece el uso Legítimo de la Fuerza por las Instituciones de Seguridad Pública o Ley Garrote. La aprobación tuvo 26 votos a favor, cuatro en contra y una abstención en el congreso (Mandujano, 30 de julio 2014, párr. 4). Esta ley era similar a la de Puebla porque permitía a los agentes policiacos utilizar armas durante las manifestaciones, lo cual ocasionó controversias por parte de los activistas sociales y el ordenamiento fue abrogado 12 de agosto del 2014.

Como se puede percibir, los gobiernos locales en los primeros años de la primera década del siglo XX recurrieron a reglamentos y leyes diversas que buscaron limitar o condicionar los derechos y libertades relacionadas con la asociación, la manifestación de ideas, y en general las acciones tendientes a llevar la protesta social a los espacios públicos. En todos los casos se puede

percibir que los gobiernos e instancias legislativas involucradas justificaron estos ordenamientos con base en la preservación del orden público y el bien común.

Además, fue constantemente encontrado en los reglamentos que las restricciones a los derechos de reunión y manifestación pública, incluida la protesta social, consistieron en burocratizar la protesta social a través de la solicitud de permisos para manifestarse, la imposición de horarios para ello, así como dotar a las autoridades de la facultad de declarar lícita o ilícita una manifestación o marcha. También tienen en común estos ordenamientos que dan facultades a la policía de usar la fuerza pública para intervenir y disolver manifestaciones que no correspondan con lo establecido en las leyes.

También se corresponden a un contexto de gobiernos que enfrentaron crisis internas, sumadas a las crisis que enfrentaba el mandatario nacional y antecesores. Para ilustrar lo anterior se retoma el caso de Quintana Roo para analizar con mayor profundidad su ordenamiento antimarchas.

4.1. Contexto de aprobación de la ley de ordenamiento cívico en Quintana Roo

Es importante subrayar que el sexenio de Roberto Borge Angulo estuvo envuelto de corrupción, violencia, deuda pública, nepotismo, entre otros problemas que causaron una pérdida de confianza en la administración y una percepción de debilitamiento de las instituciones democráticas. Este mandatario del PRI fue electo para gobernar Quintana Roo en el periodo que abarca del 2006 al 2011.

Hacia el final de su mandato, Borge cobró fama nacional porque se reveló una serie de abusos cometidos durante su mandato, la vida de lujos que llevaba, el despojo de propiedades a empresarios en las zonas turísticas de la entidad, venta irregular del patrimonio del estado, censura, autoritarismo, entre otras conductas antidemocráticas (Rosagel, 18 de noviembre de 2016).

La cobertura nacional que llegó a tener Roberto Borge permitió conocer que de acuerdo con encuestas nacionales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la tasa de “víctimas de delitos que afectan de manera directa a las personas y a los hogares” tuvo un aumento del 2% y que hubo un decremento de los delitos de alto impacto por la reducción de las denuncias. En materia de crecimiento económico, durante su sexenio la economía local no fue del todo estable, registrando alzas y bajas en el crecimiento económico. En materia de rezago social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) registró avances en materia educativa, pero retrocesos en acceso a los servicios de salud que se redujo en 2.3% entre 2011 y 2015, mientras que el acceso a la seguridad social se redujo 2.8%, aunque, en general, la pobreza se redujo en la entidad un 3% (Flores, 6 de junio de 2017).

Algunas acciones del mandatario Borge fueron muy impopulares, como su denominada reingeniería en el año 2013. Esta medida consistió en el despido selectivo y masivo de personal. Por medio del Decreto 306, Roberto Borge ordenó el despido masivo de burócratas y desaparición de entidades públicas, inició por despedir a cuatrocientos empleados del Instituto de Fomento a la Vivienda y Regularización de la Propiedad (INFOVIR), luego a otros cuatrocientos de la Secretaría de Cultura. Las quejas de los afectados se hicieron presentes, pues los recortes afectaron a personas que tras 20 años de servicio público eran liquidadas al margen de la ley y con presiones, llevándolos a aceptar sólo 75,000 pesos, cuando por ley les correspondía cerca de 180,000.00 pesos. La reingeniería también incluyó reducir el 25% de salario al gobernador y funcionarios del gabinete, pero no se aplicó (Arévalo, 23 de agosto de 2017, párr. 2 y 3).

Otro aspecto que hizo turbio el gobierno de Borge fueron los delitos cometidos contra la libertad de expresión hacia el Semanario Luces del Siglo, medio que fue clonado 38 veces de forma digital y 6 en forma física. Las clonaciones empezaron en 2012 y consistieron en copiar los elementos gráficos de la portada de Luces del Siglo y cambiar la información crítica por favorable para el mandatario. (Diario 19, 25 de septiembre de 2014, párr.2 y 3). Las portadas contenidas en la figura 5 ilustran los atentados contra la libertad de expresión en el sexenio de Borge.

En materia de corrupción, Borge fue constantemente acusado. Por ejemplo, el periodista Pedro Canche difundió excesos cometidos por el gobernador, con sus constantes viajes aéreos. También documentó los abusos de Borge al enviar a policías a que desalojaran las instalaciones de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) en el marco de una manifestación de

campesinos por el incremento de tarifas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto. Desde aquel momento, el periodista fue investigado y perseguido por Borge. El 20 de agosto de 2014 la fiscalía acusó al periodista de sabotaje (Diario El Mundo, 15 de junio de 2017, párr.5-10).

Frente a lo anterior, Canche envió a Artículo 19 una carta en la que denunció el acoso que recibía por parte de Cesar Mortera, Coordinador Informático del Estado de Quintana Roo, y de Lino Magos, funcionario del Tribunal Superior de Justicia. En palabras de Canche:

Y sus amenazas se cumplieron hoy al enterarme que hay orden de aprehensión contra mi persona por eventos que estoy cubriendo en mi ciudad desde el día 16 de agosto por mayas que protestan contra excesos en recibos de agua, plantados en las afueras de las oficinas de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) desde el 11 del presente. Sus dos dirigentes fueron detenidos el día 18 de agosto y el día 19 cerca de la medianoche fueron desalojados violentamente los aproximadamente 100 mayas que se encontraban en el lugar y detenidos 40 de ellos y consignados 9 al Ministerio Público y fincados responsabilidades como motín y agresiones y ultrajes la cual ahora el gobernador de Quintana Roo, Roberto Borge Angulo, extendió hacia mi persona por quererme culpar de organizar a los manifestantes siendo que mi labor era periodística. Está enojado por yo compartir información, y fotos, y videos, con colegas de Proceso, La Jornada y Reforma, diarios mexicanos, así como en páginas virtuales como Noticaribe, Marcix Noticias y mi Facebook Pedro Canche, donde hago recuento, crónica, crítica y análisis de ello [...]

Por lo que al no existir libertad expresión y garantías para realizar mi trabajo periodístico me dirijo a ustedes, Artículo 19 para denunciar atentados contra la libertad de expresión como reportero independiente.

[...]

Por lo que solicito a Artículo 19 ampararme por la falta de libertad de expresión y que a los nativos indígenas se nos coarte esas libertades que gozan todos los periodistas

mexicanos, y responsabilizo al gobernador Roberto Borge Angulo de cualquier daño físico, moral y emocional por estos hechos que avergüenzan a un México que cae y retrocede en el tiempo por los atropellos a la libertad de expresión y a la falta de garantía de nosotros los periodistas, sobre todo a los independientes (Noticaribe, 30 de agosto de 2014, párr.9-11).

Figura 5. Portadas reales y clonadas del Semanario Luces del Siglo





Fuente: (Toluca Noticias, 25 de septiembre de 2014).

Finalmente, Pedro Canche fue detenido y encarcelado por nueve meses. El día 29 de mayo de 2015 fue liberado por un amparo federal: “Lo que me pasó a mí es un ejemplo de la corrupción e impunidad que existe en México y quienes decidimos denunciar la corrupción, los periodistas, somos quienes ponemos los muertos”, expresó (Diario el mundo, 15 de junio de 2017, párr. 12). Frente a su caso, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo emitió una recomendación contra el gobierno estatal, así como medidas para reparar el daño que sufrió el periodista.

Todo lo anterior son solo breves ejemplos de los incontables escándalos y actos irregulares que se vivieron en el mandato de Borge, sumados al estilo personal poco democrático del gobernados. Por todo lo anterior, la administración de Roberto Borge se calificó como la peor, pues durante y después de su sexenio causó problemáticas para el Estado de Quintana Roo. Definitivamente hubo un bajo desarrollo democrático que hizo evidente la falta de derechos políticos y libertades civiles, desigualdad, bajo desempeño en seguridad, abultada deuda pública, entre otros temas.

4.2. Proceso de aprobación de la ley de ordenamiento cívico

El día 25 de marzo de 2013 se aprobó por vía *fast track* y por mayoría del PRI y PVEM en el congreso del estado, la ley de ordenamiento social, de manera general prohibía realizar

manifestaciones en sitios públicos como plazas y edificios de valor histórico. Uno de los elementos más criticados por activistas sociales y defensores de derechos humanos es que se obligaba a los manifestantes a dar aviso 48 horas antes de una manifestación a las autoridades. Ante la presión mediática y social, el gobernador decidió no publicar la ley en el Periódico Oficial hasta someterla a una revisión por parte de los asesores jurídicos, pero nunca fue devuelta al congreso. En sustitución, un año después, el 24 de marzo de 2014, fue aprobada una nueva legislación denominada Ley de Ordenamiento Cívico o ley anti-marchas, publicada el 2 de mayo en el Periódico Oficial del Estado (Noticaribe, 30 de abril de 2014, párr. 5 y 7)

Cabe mencionar que el contexto de aprobación de la ley es de una convulsión social interna y a nivel nacional por las reformas estructurales, sobre todo la de materia educativa. Frente a la reforma en materia de educación el país se llenó de manifestantes en diversas ciudades, en Quintana Roo una de las primeras en organizarse y exigir la derogación de la reforma educativa ocurrió en el ayuntamiento de Benito Juárez, cuyo resultado fue que la manifestación fue disuelta con grupos antimotines (Pérez, 11 de mayo de 2014, párr. 7).

Se llegó a considerar que la ley antimarchas fue también aprobada para hacer frente a los manifestantes y que estos no afectaran el Tianguis Turístico de México. Frente a esto, la administración del gobernador Roberto Borge Angulo fue calificada por organizaciones y activistas como una de las más represoras (Quinta Fuerza, 17 de agosto de 2015, párr. 1).

La ley antimarchas fue una iniciativa presentada en el congreso del Estado de Quintana Roo por el diputado Juan Carrillo Soberanis, del PRI, en su calidad de presidente de la Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria de la H. XIV Legislatura del Estado. Fue impulsada por el gobernador Roberto Borge, en conjunto con los coordinadores de la bancada del PRI, Pedro Flota Alcocer, del PAN, Sergio Bolio Rosado; del PANAL, Emilio Jiménez Ancona; del Movimiento Ciudadano, Luis Fernando Roldan Carrillo; y del PVEM, Remberto Estrada Barba (López, 2 de abril de 2014, párr.11)

La Ley de Ordenamiento Cívico sustituyó la Ley de Ordenamiento Social porque esta última, de acuerdo con el gobernador Borge, trasgredía los derechos humanos (Periodistas Quintana Roo, 6 de mayo de 2014, pp.1, 6 y 7).

Por su parte, el secretario de gobierno estatal, Gabriel Mendicuti Loría, afirmó que la nueva ley:

Constituye una respuesta a la queja de quienes son afectados sus derechos cada vez que hay una marcha que bloquea alguna de las principales arterias de la ciudad, la zona hotelera o sus accesos impidiendo la entrada y salida de turistas y trabajadores. (Periodistas Quintana Roo, 26 de marzo de 2014, párr.4)

La iniciativa se aprobó con dieciocho votos a favor, de los diputados: José Luis Toledo Medina, Pedro Flota Alcocer, Maritza Medina Díaz, Juan Manuel Herrera, José Ángel Chacón Arcos, Filiberto Martínez Méndez, Mario Machuca Sánchez, Jesús Pool Moo, Berenice Polanco Córdova, Susana Hurtado Vallejo, Juan Carrillo Soberanis, Freyda Marybel Villegas Canché, Cora Amalia Castilla Madrid y Marcia Fernández Piña, del PRI; Remberto Estrada Barba y Pablo Fernández Lemmen Meyer, del PVEM; Emilio Jiménez Ancona, del Panal; y Sergio Bolio Rosado, del PAN (Sin embargo, 1 de mayo de 2014, párr.7-9)

Tres diputados votaron en contra de la iniciativa, la diputada panista Perla Tun, Jorge Carlos Aguilar Osorio del PRD y Hernán Villatoro Barrios del PT, este último manifestó en la tribuna del congreso que no debió existir regulación en el derecho de la manifestación y la libre expresión porque contravienen los artículos 6, 7 y 9 de la Constitución Política. Mientras tanto, los diputados Luis Roldán Carillo del Movimiento Ciudadano, Trinidad García del PAN, y los priistas Martín de la Cruz Gómez y Arlet Mólgora estuvieron ausentes en el congreso (Sin embargo, 1 de mayo de 2014, párr.7-9).

Cuando una ley se aprueba tiene dos opciones, una, mantenerse durante el tiempo y modificarse o dos ser revocado. En este caso, la Ley en Quintana Roo actualmente sigue vigente, y no se le ha realizado ninguna modificación desde que se promulgó en el Periódico Oficial del Estado.

4.3. Análisis de la ley

En un estado democrático las leyes y respectivas normas no deben infringir los derechos humanos, al contrario, deben incentivar la participación y el bienestar de los ciudadanos. En el

caso de Quintana Roo los legisladores le denominaron Ley de Ordenamiento Cívico a una normatividad para regular las marchas y manifestaciones.

La Ley de Ordenamiento Cívico consta de nueve capítulos y 34 artículos ordinarios, más tres transitorios. El capítulo primero se refiere a disposiciones generales, indica que la ley es de orden público, interés social, observancia general en todo el Estado y está en apego convencional de los derechos humanos, sus fines específicos son fomentar la cultura cívica, regular la acción del estado frente al ejercicio cívico de los manifestantes etc. Asimismo, se estipulan los valores fundamentales vinculados a la cultura cívica, tales como corresponsabilidad, autorregulación, tolerancia, dialogo, colaboración, conciliación, entre otros, así el Estado y sus municipios podrán promoverlos. El capítulo segundo, precisa las autoridades y auxiliares encargadas de aplicar la ley, como son los gobernadores y presidentes. El tercer capítulo, especifica las facultades de los anteriores, como la promoción, difusión y fomento de la cultura cívica. El cuarto capítulo señala que la administración pública deberá promover la cultura cívica participativa, que los deberes de los habitantes del estado son cumplir con los marcos jurídicos, los derechos de manifestación, expresión y protesta en espacios públicos, así como respetar la señalización vial; garantizando el orden y la paz, etc. (Ley de Ordenamiento Cívico, 2014, pp. 1-9)

El quinto capítulo describe las reglas procedimentales para realizar manifestaciones, como dar aviso a las autoridades para efecto de protocolos de prevención. El sexto capítulo describe las infracciones, entre ellos se menciona tirar basura en lugares no autorizados, organizar peleas de animales, interrumpir u obstaculizar ilegalmente la celebración de manifestaciones etc. Las infracciones se hicieron con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos propios, de terceros y la sociedad. El séptimo capítulo ejemplifica las sanciones cuando se comete una infracción, puede ser amonestación, multa, arresto administrativo y agravamientos por causar daños o afectaciones. El octavo capítulo, confiere el recurso administrativo a las personas que han sido afectados por las resoluciones que instaura la Ley y el noveno capítulo, concede a todas las personas el derecho de denuncia ciudadana siempre y cuando los actos u omisiones contravengan la presente. En cuanto a los transitorios se prevé que la Ley entre en vigor el día de su publicación en el periódico oficial, y que los reglamentos se expidan en los noventa días posteriores. (Ley de Ordenamiento Cívico, 2014, pp.9-14)

Ahora bien, por el contenido de Ley, podemos fijarnos que ningún derecho civil está quebrantado, aunque existen irregularidades en la misma, por que contraviene las libertades

cívicas de los artículos 7, 8 y 9 (derechos de libertad de expresión, petición y asociación) de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Ante ello, Quintana Roo presenta características autoritarias, aunque la ley declare en su artículo 1 que busca

[...]

II. Regular la acción del Estado ante el ejercicio cívico de las manifestaciones públicas que se realicen en el Estado de Quintana Roo, asegurando el pleno respeto de los derechos humanos y libertades de las personas y de la sociedad; y

III. Adoptar protocolos para garantizar el uso de la vía pública, respetando el interés general y el bien común

Por su parte, el artículo 13 asegura que el ordenamiento promoverá:

I. La participación activa de los habitantes del Estado en el conocimiento, ejercicio, respeto y cumplimiento de sus derechos y obligaciones, y

II. El derecho que todo habitante tiene a ser un sujeto activo en el mejoramiento de su entorno social, procurando:

a) El respeto y preservación de su integridad física y psicológica, cualquiera que sea su condición;

b) El respeto al ejercicio de los derechos y libertades de todas las personas;

c) El buen funcionamiento de los servicios públicos y aquellos de carácter privado y acceso público;

d) La conservación del medio ambiente y de la salubridad general, y

e) El respeto, en beneficio colectivo, del uso y destino de los espacios públicos

Aunque el artículo 17 señala que las manifestaciones se realizarán en la vía pública, el artículo 16 indica que la correcta cultura cívica implica el cumplimiento de deberes como: el respeto a la constitución, el trato digno a las personas, permitir las libertades y el pluralismo, conservar los espacios públicos limpios y darles un uso adecuado, y faculta a las autoridades

estatales y municipales a “requerir la presencia policíaca, en caso de percatarse de la realización de conductas o de hechos violentos que puedan causar daño a personas o bienes de terceros, o que afecten la convivencia armónica”. Por su parte, el artículo 18 indica de forma vaga que las autoridades tomarán las “medidas necesarias” para garantizar el orden, paz y prestación de servicios públicos, pero no especifican cuáles son. Por lo tanto, en cualquier tipo de queja o protesta que las autoridades consideren intolerables podrán disolver las concentraciones.

Los artículos 19 y 21 limitan a los manifestantes el uso de la vía pública. En el primero, se respetará el desplazamiento de los servicios de emergencia y de terceros y en el segundo, se prohíbe los bloqueos en las vías públicas. “Las grandes avenidas o carreteras solo podrán utilizarse para que las manifestaciones crucen de una vía a otra” (Barragán, 25 de marzo de 2014, párr.7)

El artículo 25 en conjunto con el artículo 26 limitan a los manifestantes llevar a cabo una manifestación a través del capítulo quinto del procedimiento. En el primero, se requiere dar aviso a la autoridad por escrito para adoptar protocolos, 48 horas de anticipación, el aviso se presenta a la Secretaría de Gobierno del Estado y a la Secretaría del Ayuntamiento mientras en el segundo enmarca los requisitos que debe llevar el aviso:

- I. Nombre y domicilio de los organizadores,
- II. Lugar de manifestación,
- III. Puntos de concentración y recorrido de la marcha,
- IV. día y hora de la celebración.

El hombre se somete a las reglas de la sociedad, por lo que los ciudadanos están obligados a obedecer las reglas del estado. El artículo 27 menciona que una vez que la autoridad tenga a su disposición el aviso por escrito, la Administración Pública podrá realizar modificaciones a los lugares de la manifestación:

[...] a efecto de prevenir, en la medida de lo posible, afectaciones durante su desarrollo a terceras personas. Los manifestantes podrán o no, atender la opinión y sugerencia de la autoridad.

La opinión a que se refiere el párrafo anterior deberá estar debidamente fundada y motivada por la autoridad competente y será notificada a los organizadores responsables de la manifestación debiéndose señalar en dicho documento, lugar y hora sugeridos por la autoridad para la celebración de la misma, pero siempre en el mismo día señalado.

López (2 de abril de 2014) afirma:

Las autoridades prohíben y amenazan a todos aquellos que pretendan bloquear calles y avenidas y sólo ellas determinarán los lugares en donde se podrán realizar, en aras de salvaguardar las actividades económicas, la generación de empleos y la estabilidad política, económica y social (párr.14)

El artículo 29 establece 38 infracciones a la ley. Entre ellas diversas acciones y lugares que hace imposible ejercer el derecho de la protesta social sin que derive de una sanción. Algunas son:

- I. Tirar basura en lugares no autorizados
- II. Abandonar muebles en espacios o vías públicas;
- III. Orinar o defecar en espacios o vías públicas;
- [...]
- V. Producir o causar ruidos por cualquier medio que notoriamente atenten contra la tranquilidad o represente un posible riesgo a la salud de los vecinos;
- [...]
- XIX. Ingresar a zonas señaladas como de acceso restringido en los lugares o inmuebles destinados a servicios públicos, sin la autorización correspondiente o fuera de los horarios establecidos;
- XX. Interrumpir, perturbar o en alguna forma pretender impedir u obstaculizar ilegalmente la celebración de manifestaciones, marchas o plantones.

[...]

XXIII. Obstruir con cualquier objeto entradas o salidas de inmuebles sin autorización del propietario o poseedor del mismo;

[...]

XXV. Apagar, sin autorización, el alumbrado público o afectar algún elemento del mismo que impida su normal funcionamiento;

[...]

XXIX. Dañar, pintar, maltratar, ensuciar o hacer uso indebido de las fachadas de inmuebles públicos o de los particulares, sin autorización expresa de éstos, estatuas, monumentos, postes, arbotantes, semáforos, parquímetros, buzones, tomas de agua, señalizaciones viales o de obras, puentes, pasos peatonales, plazas, parques, jardines, elementos de ornato u otros bienes semejantes;

XXX. Cubrir, borrar, pintar, alterar o desprender los letreros, señales, números o letras que identifiquen vías, inmuebles y espacios públicos;

XXXI. Pintar, adherir, colgar o fijar anuncios o cualquier tipo de propaganda en elementos del equipamiento urbano, del mobiliario urbano, de ornato o árboles, sin autorización para ello;

[...]

XXXIV. Amenazar, coaccionar y/o agredir físicamente a los agentes de las fuerzas de seguridad pública cuando estén velando por el mantenimiento del orden público, por ejemplo, en manifestaciones, marchas, plantones u otro tipo de protestas;

XXXV. Escalar como acción de protesta edificios públicos o precipitarse desde los mismos;

XXXVI. Llevar a cabo bloqueos, así como entorpecer de cualquier forma el uso de las vías públicas del Estado;

XXXVII. Realizar actos que de manera ilícita, afecten el normal funcionamiento de las acciones del Estado, los municipios, la actividad económica, turística, social política del Estado de Quintana Roo, y

XXXVIII. Las demás que pudieran establecer los Ayuntamientos.

Algunas de las infracciones destacadas son frecuentemente atribuidas a las personas que se manifiestan. Sea realidad o no, suele acusárseles de dejar basura en los espacios públicos, de orinar o defecar, de alterar monumentos o edificios, de clausurarlos simbólicamente para el acceso, de proferir ruidos o utilizar alta voces, fijan propaganda de sus causas, entre otras conductas que por la vaguedad de la ley pueden considerarse contrarias a la cultura cívica si una autoridad malintencionada las interpreta, aunque las fracciones XXXIV a la XXXXVIII son explícitamente dirigidas a los manifestantes.

En palabras de Artículo 19 (25 de mayo de 2014) la ley:

Busca inhibir el uso del espacio público para fines políticos y sociales, afectando simultáneamente los derechos a la libertad de expresión, asociación y manifestación, reduciéndolos a su mínima expresión, tanto por el estableciendo de requisitos y sanciones que mandan un mensaje de inhibición al ejercicio de derechos., como de la vaguedad de los conceptos utilizados y que pueden usarse arbitrariamente para sancionar a manifestantes (párr. 7)

En cuanto a las sanciones, la ley da a los jueces calificadores de cada ayuntamiento la facultad para amonestar, multar o determinar un arresto domiciliario (Artículo 30), tomando en cuenta la intención de dañar, los daños ocasionados, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia (Artículo 31). Por su parte, las personas o autoridades afectadas son quienes pueden interponer quejas frente a las posibles violaciones a la movilidad y al orden cívico que se plasma en la ley (Artículos 33 y 34)

4.4. Postura de diversos actores ante la Ley

En toda ley existen diversos actores con diferentes posturas, unos pueden estar a favor, otros en contra, mientras el resto puede estar neutral. De ahí, las inconformidades comienzan a surgir. Los actores principales son los ciudadanos, porque la ley recae en ellos, lo que en su momento puede favorecer o perjudicar. Los medios de comunicación cumplen un papel esencial, ya que mediante su trabajo las personas se informan, y conocen de la normatividad aplicado en el país y las autoridades correspondientes como los diputados crean iniciativas para el país. Los actores mencionados estuvieron en contra de la primera versión de ley. Por lo que, se presenta la postura de cada uno.

Los medios de comunicación masiva tienen un papel indispensable en las sociedades modernas, ya que son los canales que divulgan información de carácter público, a través de la radio, la televisión, la prensa y el internet. A través de estos medios, se logra influir, orientar y formar la opinión pública. En los sistemas políticos democráticos la gente forma criterios positivos o negativos con respecto a lo que ocurre en su país, sin embargo, en México los gobiernos censuran a los medios de comunicación independientes y los utilizan a su propio beneficio. En el caso de Quintana Roo no existe un artículo de periódico en donde especifique el papel que tuvieron los medios de comunicación respecto a la Ley de Ordenamiento Cívico, pero se puede decir que hubo malestar porque el abordaje de la ley es crítico.

Definitivamente la prensa manifestó su inconformidad a la administración del gobernador, Roberto Borge, y no precisamente por la Ley de Ordenamiento Cívico, sino por las difamaciones y encarcelamiento en contra del periodista Pedro Canche, antes analizado, por las clonaciones de revistas y atentados contra sitios virtuales de medios como Noticaribe, por mencionar algunos, así como por la aprobación de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (Quinta Fuerza, 17 de agosto de 2015, párr. 1-10).

Por su parte, la oposición también tuvo reacciones a la aprobación de la ley antimarchas. El día de la aprobación el diputado Villatoro del PT subió a la tribuna para manifestarse en contra del dictamen y de la ley, afirmó "...la ley contraviene los artículos 6, 7 y 9 de la Constitución Política" y la llamó una "aberración jurídica que pretende atacar la libertad de

expresión, además de estar dirigida a futuras manifestaciones de maestros y taxistas” (Sin Embargo, 1 de mayo de 2014, párr. 12)

La segunda oposición proviene del Partido de la Revolución Democrática. El diputado Jorge Carlos Aguilar Osorio señaló: “la ley no tiene pies ni cabeza porque empieza regulando la cultura cívica y termina tratando de regular las marchas” (Noticaribe, 25 de marzo de 2014, párr. 6).

Cabe mencionar que el día de la aprobación, la oposición exigió que la ley se discutiera ampliamente, pero la bancada del PRI no lo permitió por poseer la mayoría en el congreso local. De la misma manera, el líder del mismo partido, Julio Cesar Lara Martínez, criticó al autor de la iniciativa, ya que los artículos e incisos son copias de la Ley de Cultura Cívica del Distrito Federal:

La ley solo copia los artículos y los incisos que les conviene, con el objetivo de hacer una ley restrictiva con intenciones represivas, autoritarias. Esta ley permite criminalizar las protestas de la sociedad, violenta los derechos de los ciudadanos quintanarroenses consagrados en la Constitución, como el derecho a la manifestación, al libre tránsito, a la opinión. Incluso, el diputado Juan Carrillo pretende conculcar derechos cuando el mismo ha hecho uso de esos derechos, tan así que hizo una manifestación en el municipio de Lázaro Cárdenas, y que él defiende que era su derecho y ahora se lo quiere conculcar al resto de los quintanarroenses (Noticaribe, 25 de marzo de 2014, párr. 4 y 5)

Los militantes y dirigentes del PRD interpusieron ante el Poder Judicial de la Federación un amparo. En el documento reclamaba al gobernador por el decreto, la promulgación y orden de publicación; al diputado Mendicuti, la publicación; a Virgilio May Herrera, director del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, la publicación del 2 de mayo de 2014. El acta se firmó por los diputados Lara Martínez, José Pool, Hugo González Reyes, Augusto Bojórquez Mackay, Francisco Mora, Nadia Santillán y Anabel Galicia (Cordero, 30 de mayo de 2014, párr.1, 3-6)

La tercera oposición estuvo a cargo del PAN. En un comunicado de prensa el comité directivo estatal, a cargo de Eduardo Martínez y Sergio Bolio, pidieron al gobernador vetar la ley. En su página Oficial de Twitter publicaron un tuit en donde señalaban: “nuestros diputados votaran en contra de la Ley de Ordenamiento Cívico ya que es retrograda, intimidatoria y

represiva” (Cordero, 26 de marzo de 2014, párr. 13). Cabe mencionar que Sergio Bolio votó a favor de la ley, mientras que la diputada Trinidad García estuvo ausente.

El Partido MORENA, a través de un grupo de militantes, presentaron ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos una solicitud para que dicho organismo implemente una acción legal en contra de la Ley de Ordenamiento Cívico, el documento quedó asentado con el folio 0611, con un total de 26 firmas ciudadanas (Pat, 30 de mayo de 2014, párr.1)

Por su parte la sociedad civil organizada realizó manifestaciones y marchas contra la ley antimarchas. A nivel nacional distintas organizaciones desapruban la ley, mientras a nivel transnacional, distintos organismos se alertan y califican a Quintana Roo como un estado autoritario.

Para los quintanarroenses, la Ley de Ordenamiento Social, como primera versión, causó desaprobación. Un colectivo de ciudadanos, estudiantes, maestros y trabajadores crearon un evento a través de Facebook, se trataba de una marcha para expresar su rechazo a la llamada “Ley Anti-marchas” y refrendar los derechos constitucionales a la libre manifestación, el punto de concentración fue la Ciudad de Chetumal a partir de las 4 de la tarde. El recorrido comenzaba en el Museo de la Cultura Maya y terminaba en el Congreso del Estado. La invitación quedaba abierta a todas agrupaciones sin importar la ideología o alineación política (Noticaribe, 26 de marzo de 2014, párr.1-2).

Por su parte, el abogado chetumaleño Raúl Ojeda González criticó la ley por ser inconstitucional, porque va en contra de los derechos que la constitución federal y estatal establecen como garantías, por lo que el único beneficiado es quien está en el poder y los ciudadanos no podrán reclamar el mal desempeño de las autoridades (Noticaribe, 26 de marzo de 2014, párr.11)

Otra manifestación similar se presentó en Cancún. Diversos ciudadanos convocaron a través de Facebook y Twitter a una marcha, debido a la iniciativa propuesta. Fue así como nació en redes el hashtag o etiqueta #PosYoMeManifiesto. La concentración se citaba en el Monumento a la Historia. La convocatoria decía: “vamos compañeros, amigos, vecinos compartamos este mensaje si hay un pueblo que está pendiente y que no acepta la represión de un gobierno fascista” (Cordero, 27 de marzo de 2014, párr. 4). Por lo anterior a nivel local, se presentaron diversas marchas ocasionados por los quintanarroenses para revocar la Ley.

A nivel nacional, la noticia de ley levanto malestar a organizaciones civiles que luchan y protegen la libertad de expresión, tal es el caso del Frente por la Protesta Social y la Libertad de Expresión. Este frente en específico calificó como preocupante los poderes legislativos del Distrito Federal y Quintana Roo porque no cumplen con sus obligaciones constitucionales, en el caso de Quintana Roo los artículos 18, 19, 21, 25 y 29 incluyen disposiciones restrictivas, mientras en México son el artículo 212, 213 y 214. El frente solicitó al Poder Ejecutivo de ambas entidades federativas el cumplimiento de sus leyes, así como vetar los artículos señalados. Entre las organizaciones del Frente se encuentran Artículo 19, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, A. C.; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C.; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), A. C.; Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios Causa; Fundar Centro de Análisis e Investigación, A. C.; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C.; Propuesta Cívica, A. C.; Servicios y Asesoría para la Paz, A. C.; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos (Animal Político, 5 de mayo de 2014, párr. 15-18).

De presencia internacional, Artículo 19 ha sido una de las organizaciones más activas en profundizar su descontento en contra de la ley, ya que limita la libertad de expresión consagrada en la Constitución mexicana en su artículo 6 y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19. Ante este problema, Artículo 19 llamó a la sociedad de Quintana Roo adoptar medidas legales para defender sus derechos humanos, y a la Comisión de Derechos Humanos le exigió promover una acción de inconstitucionalidad contra el ordenamiento legal (Artículo 19, 25 de mayo de 2014, párr.11-13).

A nivel transnacional, el único organismo que manifestó su desacuerdo de la Ley anti-marchas es la Amnistía Internacional, al considerar que la iniciativa emplea conceptos ambiguos, incluso antes de su publicación llamó a las autoridades a no ratificar la ley y a escuchar el punto de vista de las organizaciones no gubernamentales durante la etapa de discusión (La policiaca, 8 de abril de 2014, párr. 6). Entre las ambigüedades que preocuparon a esta organización figuran:

- Limitan las manifestaciones legítimas a las que tienen un objetivo conforme con las buenas costumbres
- El aviso requerido en realidad constituye una autorización con criterios confusos y potencialmente arbitrarios

- Imponen lugares sin tomar en cuenta criterios de necesidad y proporcionalidad
- Podrían resultar en el uso de la fuerza para disolver una manifestación pacífica que no haya recibido autorización o en casos en los cuales solo una minoría de manifestantes cometan actos de violencia (Cordero, 4 de abril de 2014, párr. 8).

Finalmente, la ley sobre marchas está vigente, no fue derogada y está disponible en caso de que algún gobierno quiera activarla para regular o limitar la participación ciudadana no institucionalizada de la sociedad civil y grupos de presión que salgan a la calle para protestar. La amenaza para la democracia que no está consolidada es que se cree una ley a modo para restringir derechos y libertades, y que la reglamentación sea vaga, de tal manera que los gobernantes pueden determinar quién y cómo violenta la ley.

CONCLUSIÓN

Como se puede apreciar, en esta investigación se abordó que la democracia mexicana no se está consolidando, entre otras razones, porque existen leyes que limitan las libertades y derechos humanos que se espera que cuenten o tengan garantizados los ciudadanos. La criminalización de la protesta social o la existencia de reglas que limiten o condicionen la protesta social es un ejemplo de las restricciones.

Desde una perspectiva maximalista de la democracia se espera que los ciudadanos tengan cada vez más derechos y que estén garantizados los que se tienen. Por su parte, las autoridades deben respetar y valorar las prácticas consideradas democráticas, en este caso respetar el pluralismo, así como las libertades de reunión, asociación, manifestación pública o expresión de ideas.

En pleno siglo XXI los sistemas políticos democráticos tienen prácticas autoritarias que se expresan en la restricción de derechos, así como un ejercicio no independiente de las relaciones entre poderes. En el caso de que la criminalización de la protesta social se evidencia una colaboración entre el poder ejecutivo y el legislativo para impulsar ordenamientos que prohíban, restrinjan o condicionen las manifestaciones públicas.

Teóricamente, se vio que el efecto de las leyes que criminalizan la protesta social es que inhiben o limitan la tendencia de la gente para manifestarse ante situaciones que consideren injustas. De esta manera, los gobiernos pueden controlar la oposición ciudadana.

También se abordó en la investigación que el mundo, América Latina y, por ende, México, experimentan un retroceso en la democracia. Colectivos internacionales dedicados a estudiar la democracia en el mundo han encontrado en sus estudios que los derechos y libertades que se fueron ganando en el siglo XX se encuentran en riesgo.

En México, los estudios del Latinobarómetro, del Democracy Index y de Freedom House han hallado que los mexicanos confían poco en el gobierno y que se ha deteriorado su percepción de respaldo o aprecio a la democracia. En ese contexto, una salida de los ciudadanos frente a la insatisfacción hacia los gobiernos es manifestarse incluso en las calles, aspecto que no ha sido del agrado de los gobiernos y han proliferado leyes que limitan esta posibilidad.

Se vio en la investigación que en América Latina los gobiernos de centro, izquierda y derecha han impulsado leyes restrictivas de las manifestaciones en espacios públicos. Se vio también que en México, en la dimensión subnacional, surgieron leyes anti marchas,

El análisis de las leyes antimarchas mostró que estas se dieron en el contexto de protestas sociales frente a los gobiernos. Las respuestas fueron colaboraciones entre los poderes ejecutivo y legislativo para crear ordenamientos que impusieran requisitos poco razonables para horarios, espacios, modalidad de manifestaciones que puedan ser consideradas lícitas, así como sanciones para las personas en caso de trasgredir esas leyes.

Aunque el respeto a la ley es importante en la democracia, la realidad es que las leyes poco claras u objetivas generan ambigüedades que dan lugar a injusticias. En el caso de Quintana Roo también se dio una ley en ese sentido, misma que fue analizada en el capítulo final de la tesis, en donde se pudo ver que la ley establece los horarios, días, lugares y carriles para llevar a cabo una manifestación. De igual manera contempla que si el gobierno está en desacuerdo con algunos de los puntos anteriores puede cambiar los registros a su modo para no afectar su imagen o del representante político en el poder.

Como se ve, el gobierno local no ha sabido tolerar o relacionarse con los manifestantes, pues la opción fue la creación de leyes para impedir la protesta social. Sin lugar a duda la participación no institucionalizada es un derecho constitucional y esencial, por tal motivo se debe reivindicar. Cuando se recurre a la protesta social, el ciudadano utiliza la libertad de expresión, ahí puede manifestar libremente sus quejas e ideas hacia cualquier institución o autoridad y el Estado debe respetarlo para solucionar los problemas que aquejan a la sociedad. Es decir, la protesta social es importante ya que es el único medio en donde los ciudadanos expresan sus inconformidades sobre las acciones del gobierno y claro, logran pequeños y grandes cambios que la participación institucionalizada no resuelve. Mantener una sociedad y un país activo con este derecho es comprender la acción colectiva y Quintana Roo debe fortalecer la democracia evitando crear leyes en contra de más derechos y por supuesto debe emprender en primer lugar el diálogo.

En Quintana Roo la participación siempre ha estado limitada, aun cuando los marcos jurídicos tienen el deber de promover la participación, ejemplo de ello lo podemos percibir en los mecanismos de participación ciudadana de cada constitución local, existen, pero no se llevan a cabo. También en Quintana Roo la democracia se va perdiendo a causa de los problemas ocurridos en cada sexenio, 2014 fue el año donde hubo mayor escándalo en contra de periodistas y manifestantes, quienes expresaban sus inconformidades de las acciones del gobierno. A pesar de que el gobierno interpuso leyes para restringir la libertad de expresión, asociación, y reunión, los ciudadanos actualmente utilizan distintos medios para alzar la voz ante cualquier inconsistencia que provenga de instituciones, funcionarios públicos, ya que el tema del periodista Canche fue un claro ejemplo de corrupción emitido por el gobernador, el cual en su momento generó miedo y temor.

Referencias

- Aristegui Noticias. (1 de agosto de 2014). Aprueban Ley Mordaza en Sinaloa; Periodistas la rechazan. *Aristegui Noticias*. Recuperado de <http://goo.gl/aPDJDE>
- Arévalo, B. (23 de agosto de 2017). Reingeniería administrativa, la familia del borguismo. *Pedro Canche noticias*. Recuperado de <https://noticiaspedrocanche.com/2017/08/23/reingenieria-administrativa-la-infamia-del-borguismo/>
- Animal político. (31 de agosto de 2010). El senado destituye a Dilma Rousseff como presidenta de Brasil. *Animal político*. Recuperado de <https://goo.gl/ZhtP3C>
- Animal Político. (5 de mayo 2014). Legislaturas continúan asedio contra la protesta en todo el país: organizaciones. *Animal Político*. Recuperado de <https://bit.ly/2HcJ87N>
- Artículo 19. (25 de marzo de 2014). Gobierno de Quintana Roo viola la constitución al criminalizar la protesta. *Article 19*. Recuperado de <https://bit.ly/2HyEksA>
- Asamblea General de las naciones unidas (1999). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf
- Auditoría Ciudadana sobre la calidad de democracia (2011). La larga transición de la democracia hacia Costa Rica. Recuperado de <https://goo.gl/MNPjDj>
- Barragán, S. (25 de marzo de 2014). Licencia para marchar: ¿Cómo funcionara la Ley de Ordenamiento Social? *Unión Cancún*. Recuperado de <https://bit.ly/2EXixpl>
- Barrantes, A. y Gonzales, A. (7 de abril de 2015). Gobierno Impulsa ley mordaza a radio y tv. *La nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/servicios/gobierno-impulsa-ley-mordaza-a-radio-y-tv/7MYE42FS5RBB7IEL5OFSTHHN3Y/story/>
- Calderón, S. (2007). Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones. Recuperado de <https://bit.ly/2HIR4ul>
- Camacho, E. (23 de julio de 2014). Un niño de 13 años falleció por la Ley Bala del gobernador de Puebla. *Vice*. Recuperado de <http://goo.gl/LKt6nk>

- Cámara de Diputados (6 de marzo de 2014). Aprueba Cámara de Diputados Ley Federal de Consulta Popular. *Boletín* 3142. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2014/Marzo/06/3142-Aprueba-Camara-de-Diputados-Ley-Federal-de-Consulta-Popular>
- Cámara de Diputados (14 de marzo de 2019). Aprueba Cámara de Diputados reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato. *Boletín* 1279. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato>
- Campos, J. (16 de octubre de 2019). Diputados de Morena echan abajo la Ley Bala creada por Moreno Valle. *4cambio*. Recuperado de <https://www.diariocambio.com.mx/2019/zoon-politikon/item/36921-diputados-de-morena-echan-abajo-la-ley-bala-creada-por-moreno-valle>
- Cansino, C. (2016). *Democratización y liberalización*. México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de <https://goo.gl/N7qiq8>
- Casino, C. (1997). *Democratización y Liberalización*. México: IFE. Recuperado de <https://goo.gl/YF8ZF7>
- Chávez, V. (2 de diciembre de 2014). Aprueban diputados reformas para regular marchas. *El Financiero*. Recuperado de <http://goo.gl/gZuyXo>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2016). *Los Estados latinoamericanos frente a la protesta social. 1a ed.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (23 de marzo de 2016). Antecedentes. En *Participación Ciudadana*. Recuperado de www.diputados.gob.mx/cesop/
- Ciudad CCS (9 de noviembre de 2017). Texto completo de la Ley contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia. *Alba Ciudad 96.3 FM*. Recuperado de <https://albaciudad.org/2017/11/este-es-el-contenido-de-la-ley-contra-el-odio-por-la-convivencia-pacifica-y-la-tolerancia/>
- Código Penal del Estado Plurinacional de Bolivia. Ley del 15 de diciembre de 2017. Recuperado de <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-N1005.html>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. (1917). Recuperado de <http://goo.gl/vCcxDN>
- Cordero, D. (26 de marzo de 2014). PAN Q. Roo pide a Roberto Borge vetar 'Ley Antimarchas'. *Unión Cancún*. Recuperado de <https://bit.ly/2Hadbsv>
- Cordero, D. (27 de marzo de 2014). #PosYoMeManifiesto en Cancún: van por veto a la ley anti-marchas. *Unión Cancún*. Recuperado de <https://bit.ly/2qGNeL0>
- Cordero, D. (4 de abril de 2014). Ley anti-marchas no respeta derechos humanos. *Unión Cancún*. Recuperado de <https://bit.ly/2Hx8vjP>
- Cordero, D. (30 de mayo de 2014). PRD interpone amparo contra Ley Anti-Marchas en Quintana Roo. *Unión Cancún*. Recuperado de <https://bit.ly/2HcVsVH>
- Córdova, A. (1979). La política de masas y el futuro de la izquierda en México. *Cuadernos políticos* (19).
- Córdova, V. (2008). 37 años de evolución democrática en México. En M. Carbonell, H. Fix Fierro, D. Valadés (Coords.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, Tomo IV, Vol. 1. México: UNAM.
- Córdova Vianello, L. (2008). La reforma electoral y el cambio político en México. En D. Zovatto y J. Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina*, 1ª reimpresión, México: UNAM.
- Covarrubias, J. (27 de diciembre de 2014). Acotar las marchas, fracaso del Estado. *Proceso*.
- Chasquetti, D. y Buquet, D. (2004). La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso. *Política*, (42), 221-247. Recuperado de <https://goo.gl/J8dvq6>
- Chávez, J. y Preisser, D. (2014). Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano. En L. C. Ugalde Ramírez y G. Rivera Loret de Mola (coords.). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva nacional e internacional*. México: UNAM.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dahl, R. (1999). *La democracia una guía para los ciudadanos*. México: Taurus. Pp. 13-19,19-22
- Democracy Index (2016). Recuperado de <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- Diario 19 (25 de septiembre de 2014). Juez Exige a Beto Borge terminar con clonación de revista Luces del Siglo en Quintana Roo. *Diario 19*. Recuperado de

<https://diario19.com/2014/09/25/juez-exige-beto-borge-terminar-con-clonacion-de-revista-luces-del-siglo/>

Diario el Mundo (15 de junio de 2017). Pedro Canche periodista mexicano encarcelado por un gobernador corrupto. *El Mundo*. Recuperado de

<https://www.diarioelmundo.com.mx/index.php/2017/06/15/pedro-canche-periodista-mexicano-encarcelado-por-un-gobernador-corrupto-3/>

Espinoza, R. (2014). Defender los derechos, defender la protesta. *El Cotidiano*, (186). Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32531428006.pdf>

El Sol de Puebla (17 de septiembre de 2018) ¿En qué consistía la Ley Bala de Puebla y cuál era la polémica? *El Sol de Puebla*. Recuperado de <https://bit.ly/2LLcevY>

Expansión (24 de julio de 2014). La 'ley bala' de Puebla tuvo corta vida, pero generó una gran polémica. *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/nacional/2014/07/24/la-ley-bala-de-puebla-tuvo-corta-vida-pero-genero-una-gran-polemica>

Fernández, J. (2013). *La democracia como forma de gobierno*. México: Instituto Federal Electoral.

Fernández, P. (1979). Reforma política. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=3406>

Fernando, D. (12 de diciembre de 2014). Alistan Votación del dictamen para regular marchas en el DF. *Milenio*. Recuperado de <http://goo.gl/iEFM5D>

Figuroa, N. (24 de agosto de 2019). Ley Hinzpeter 2.0: El resurgimiento del proyecto antiencapuchados de Piñera que fracasó en 2013. *El Desconcierto*. Recuperado de <https://www.eldesconcierto.cl/2019/08/24/ley-hinzpeter-2-0-el-resurgimiento-del-proyecto-antiencapuchados-de-pinera-que-fracaso-en-2013/>

Flores, E. (6 de junio de 2017). #DichosyHechos | Roberto Borge juró ante la Constitución por un mejor QRoo... y se volvió un pillo. *Sin Embargo*.

François, J. (1997). Consulta popular y democracia directa. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, (15). Recuperado de <https://bit.ly/2Hb8Gy0>

Freedom House. (2001-2017). Recuperado de <https://freedomhouse.org/>

Frente por la Libertad de Expresión y la Protesta Social (2015). *Control del espacio público 3.0. Informe sobre retrocesos en las libertades de expresión y reunión en el actual gobierno*. México: Article 19, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, AC;

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, AC; Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), AC; Colectivo de Abogadas y Abogados Solidarios Causa; Fundar Centro de Análisis e Investigación, AC; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, AC; Propuesta Cívica, AC; Servicios y Asesoría para la Paz, AC; Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos.

Gamboa, C. y García, M. (2007). *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*. México: Congreso de la Unión. Recuperado de <https://bit.ly/2AZgEHY>

García, J. (2012). Latinoamérica: entre la democracia y el autoritarismo. *Estudios Políticos*, (41), 15-35. Recuperado de <https://goo.gl/dZUzfs>

García, R. (2000). La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas. *El Cotidiano*, 16 (100), 217-225. Recuperado de <https://bit.ly/2H9GLIT>

García, R. (2003). La teoría democrática de Huntington. *Política y cultura*, (19), 7-24. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/267/26701902.pdf>

Godoy, O. (1999). La transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios políticos* (74). Recuperado de <https://goo.gl/CD78nv>

Gómez, J. (4 de febrero de 2018). Colombia se raja en libertad de expresión. *El espectador*. Recuperado de <https://goo.gl/53KUsR>

González, C. (1999). *El Estado y los partidos políticos en México, 6a reimpression*. México: Ediciones Era. Recuperado de <https://bit.ly/2EYk26E> y <https://bit.ly/2vqBdy5>

Ianni, O. (1997). El estado capitalista en la época de cárdenas. México: Era.

Lagos, M. (2018). El fin de la tercera ola de la democracia. *Latinobarómetro*. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

La policiaca (8 de abril de 2014). Leyes anti-marchas atentan contra la libertad de expresión. *La policiaca*. Recuperado de <https://bit.ly/2qJtvdu>

La prensa (21 de abril de 2016). El Salvador declara terroristas a pandillas. *La prensa*. Recuperado de <https://www.laprensa.com.ni/2016/04/21/internacionales/2022700-el-salvador-declara-a-pandillas-como-organizaciones-terroristas>

Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Recuperado de <https://goo.gl/E1dDAe>

Latinobarómetro. Base de datos año 2000-2016. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

- Layme, B. (24 de octubre de 2017). Sancionarán con cárcel a quienes se atribuyan derechos del pueblo. *Diario Nacional Independencia*. Recuperado de <https://www.paginasiete.bo/nacional/2017/10/24/sancionaran-carcel-quienes-atribuyan-derechos-pueblo-156906.html>
- Lavezzolo, S. (14 de marzo de 2013). ¿Es Venezuela una democracia? *El diario.es*. Recuperado de <https://goo.gl/6FiQc>
- Legislatura del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave (25 de septiembre de 2014). *Gaceta Legislativa, I*, (25).
- Lehr, V. (1986). *Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas Autoritarismo Desarrollo*. México: UNAM, Coordinaciones Editoriales.
- Ley de Ordenamiento Cívico del Estado de Quintana Roo. (2014). Recuperado de <http://www.opb.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2016/07/LEY-DE-ORDENAMIENTO-CIVICO-DEL-ESTADO-DE-QUINTANA-ROO-ULT-REF-POE-04JUL2014.pdf>
- Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004). Recuperado de <https://bit.ly/2HaqltQ>
- Ley federal de la consulta popular (2014). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>
- Ley que modifica el documento legislativo 1095 en Perú. Recuperado de <http://goo.gl/GWmSX1>
- Linz, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza editorial S.A.
- Loaeza, S. (2000). Autoritarismo. En C. Olamendi, Castañeda, Cisneros (Coord.). *Léxico de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <https://goo.gl/tQQZDP>
- López, O. (2 de abril de 2014). Columnas en un dos por tres: Reprimir las protestas. *Lindero Norte*. Recuperado de <https://linderonorte.com/2014/04/02/columna-en-un-dos-por-tres-reprimir-las-protestas/>
- Lyd (13 de julio de 2012). Ley Hinzpeter sobre orden público: Perfectible y necesaria. *Temas Públicos* (1070)
- Mainwaring, S. y Pérez, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *Postdata* 20, 2 , 267-294. Recuperado de
- Mainwaring, S. y Shugart, S. (1997). *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*. Argentina: Paidós. Recuperado de <https://goo.gl/NpXNFd>

- Malloy, J. y Gamara, E. (1985). La transición a la democracia en Bolivia. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*.
- Mandujano, I. (30 de julio de 2014). Gobernador de Chiapas da marcha atrás a “ley garrote” que criminalizaba las protestas. *Proceso*. Recuperado de <http://goo.gl/D5BNch>
- Mazzel, D. (2011). Reflexiones sobre la transición democrática argentina. *PolHis*, 4 (7), pp. 8-15. Recuperado de <https://goo.gl/gXYd7U>
- Merino, M. (2001). *La Participación ciudadana en la democracia*. México: IFE. pp. 5 y 23
Recuperado de <https://goo.gl/XgWzcs>
- Mira, G. (2010). Transiciones a la democracia y democratización en América Latina: un análisis desde la historia del presente. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional*, Santiago de Compostela, España. pp. 1456-1475. Recuperado de <https://goo.gl/176MEQ>
- Moguel, M. (3 de abril de 2013). La protesta social como derecho ciudadano. *Animal Político*.
Recuperado de <https://goo.gl/8aBPML>
- Monroy, J. (2013). *De la insurrección armada a la transición a la democracia en Centroamérica los casos de El Salvador, Guatemala, y Nicaragua*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <https://goo.gl/UmdA5E>
- Moreno, M. (2014). Movimientos sociales y desarrollo en México contemporáneo. *Espacios Públicos*, 17(39), pp. 93-104. Recuperado de <https://goo.gl/fsd8VQ>
- Moreno, J. (13 de julio de 2019). Las cirugías que la Corte le ha hecho al Código de Policía. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/demandas-y-modificaciones-al-codigo-de-policia-hechas-por-la-corte-constitucional-387822>
- Morlino, L. (2005). *Democracias y Democratizaciones*. México: Mulino
- Noticaribe (30 de abril de 2014). Aprueban versión Light de Ley Anti-marchas por mayoría: avala congreso Ley que busca regular protestas en QR; en contra, sólo 3 diputados. *Noticaribe*. Recuperado de <https://noticaribe.com.mx/2014/04/30/aprueban-version-light-de-ley-antimarchas-por-mayoria-avala-congreso-ley-que-busca-regular-protestas-en-qr-en-contra-solo-3-diputados/>
- Noticaribe (25 de marzo de 2014). “Ley antimarchas” de Q.Roo pondrá a prueba al oficialista Ombudsman: PRD. *Noticaribe*. Recuperado de

<https://noticaribenews.blogspot.com/2014/03/ley-antimarchas-de-qroo-pondra-prueba.html>

Noticaribe. (26 de marzo de 2014). Desafían leyes anti-marchas en Quintana Roo: en Chetumal manifestación para repudiar Ley de Ordenamiento Social y refrendar derechos constitucionales. *Noticaribe*. Recuperado de <https://bit.ly/2JTkoIB>

Noticaribe (30 de agosto de 2014). Continúa la represión en FCP: por cargos de sabotaje, detienen a periodista y activista maya Pedro Canche Herrera. *Noticaribe*. Recuperado de <https://noticaribe.com.mx/2014/08/30/continua-la-represion-en-fcp-por-cargos-de-sabotaje-detienen-a-periodista-y-activista-maya-pedro-canche-herrera/>

O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires: Paidós. Recuperado de <https://goo.gl/zKyXdq>

Olvera, A. (2009). *Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura*. México: Secretaría de Gobernación

Ortiz, C. (2014). *El autoritarismo. Guías didácticas sobre cultura democrática*. El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.

Pat, B. (30 de mayo de 2014). Piden revisar aprobación de Ley de Ordenamiento. *Novedades Quintana Roo*. Recuperado de <https://sipse.com/novedades/piden-revisar-aprobacion-de-ley-de-ordenamiento-93669.html>

Payne, Zovatto, Carrillo, Allamand. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. New York: Banco Interamericano del desarrollo. Recuperado de <https://goo.gl/bxsEFc>

Pérez, D. (11 de mayo de 2014). Ley de Ordenamiento cívico, más de lo mismo. *Luces del Siglo*. Recuperado de https://issuu.com/lucesdelsiglo.net/docs/luces_549/14

Periodistas Quintana Roo. (26 de marzo de 2014). Anuncia Borge minuciosa revisión a la polémica ley. *Periodistas Quintana Roo*. Recuperado de <http://www.periodistasquintanaroo.com/principales/anuncia-borge-minuciosa-revision-polemica-ley/>

Pirotta, I. (6 de septiembre de 2019). El autoritarismo de Jair Bolsonaro y las consecuencias de su política ambiental. *Perfil*. Recuperado de

- <https://www.perfil.com/noticias/opinion/opinion-ignacio-lautaro-pirotta-el-autoritarismo-de-jair-bolsonaro-y-las-consecuencias-de-su-politica-ambiental.phtml>
- Periodistas Quintana Roo. (6 de mayo de 2014). Ley antibloqueo ya está publicado. *Periodistas Quintana Roo*. Recuperado de <https://bit.ly/RoG7IU>
- Quinta Fuerza. (17 de agosto de 2015). Leyes ‘a modo’ y ataques a periodistas en más de 4 años en Quintana Roo. *Quinta Fuerza*. Recuperado de <https://quintafuerza.mx/quintana-roo/leyes-a-modo-y-ataques-a-periodistas-en-mas-de-4-anos-en-quintana-roo/>
- Quitral, M. (2016). Pensar la democracia en Bolivia. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 26, pp. 17-138.
- Ramos, D. (11 de diciembre de 2013). Los puntos que debes conocer de la Ley de manifestaciones. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2013/12/los-puntos-de-ley-de-manifestaciones-del-df-que-debes-conocer/>
- Ramos, E. (2002). Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA. *Revista venezolana de análisis de coyuntura*, 3 (1), pp. 65-98. Recuperado de <https://goo.gl/PyLFnt>
- Ramírez, S. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. Jalisco: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.
- Red Eco Alternativo, (21 de abril de 2017). Los “terroristas” de ayer, los “encapuchados” de hoy. *Alai*. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/184959>
- Rousseau, J. (1836). El contrato social. España: Universidad Complutense. Recuperado de <http://books.google.com.mx/books?id=xekXlAgnlj0C&printsec=frontcover&dq=contrato+social+rousseau&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwi6ssuuhMneAhUD21MKHeP7AoYQ6AEIOTAD#v=onepage&q=contrato%20social%20rousseau&f=false>
- Rodríguez, M. (2011). Participación ciudadana no institucionalizada, protesta y democracia en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (40), pp. 89-103.
- Romero, R. (2014). *Honduras: la difícil opción democrática*. Buenos Aires: CIACSO. Recuperado de <https://goo.gl/d8ZQXo>
- Rosagel, S. (18 de noviembre de 2016). Despojo, robo, extorsión... si lo de Borge está fácil, PGR puede ir por él: Gobierno y grupos civiles, *Sin Embargo*.

- Rottenbacher, J y Schimtz, M. (2013). Condicionantes ideológicos de la criminalización de la protesta social y el apoyo a la democracia en una muestra limeña. *Revista de Psicología* 31, (2), pp. 371-394. Recuperado de <https://goo.gl/rH3oPZ>
- Salazar, U. (25 de enero de 2015). Ya son 4 iniciativas que buscan regular marchas y protestas en Oaxaca. *Grupo NVI Noticias*. Recuperado de <http://goo.gl/Zku9LT>
- Sartori, G. (1998) *Teoría de las democracias, II parte los problemas de los clásicos*. Madrid: Rei Argentina.
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?* Florencia: Taurus.
- Schumpeter, J. (1993). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Vol.2. Barcelona: Ediciones Orbis.
- Sermeño, A. (1996). Tres modelos de transición democrática. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (51), 369-406.
- Serrano, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, México, (34), 93-116. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005&Ing=es&tlg=es
- Silva, J. (2016). *Esferas de la democracia*. México: INE. Recuperado de <https://goo.gl/ZQ8bC7>
- Sin embargo. (1 de mayo 2014). El Congreso de Q. Roo aprueba la “Ley Antimarchas”; es el primer estado que restringe y sanciona la protesta social. *Sin embargo*. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/01-05-2014/979061>
- Sin embargo (2 de mayo de 2014). Quintana Roo primero contra la protesta. *Mundo celeste*. Recuperado de <https://bit.ly/2HznzNP>
- Telesur (28 de junio de 2017). Golpe de Estado contra Manuel Zelaya en Honduras cumple 8 años. *Telesur*. Recuperado de <https://goo.gl/q8zef6>
- The Economist. (2 de febrero de 2018). Índice de democracia: Venezuela se convirtió en un régimen autoritario. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/mundo/indice-democracia-venezuela-convirtio-regimen-autoritario_0_HJbydrUUG.html
- Toluca Noticias. (25 de septiembre de 2014). Clonan revista para halagar a gobernador de Quintana Roo. *Toluca Noticias*. Recuperado de <https://www.tolucanoticias.com/2014/09/clonan-revista-para-halagar-gobernador.html>

- Toro, S. (2007). Disipando mitos y abriendo interrogantes: Presidentialism, Parliamentarism and Democracy de José Antonio Cheibub. *Revista de Ciencia política*, 2 (27), pp. 207-212. Recuperado de <https://goo.gl/wfDY46>
- Uribe, M. (2010). Colombia y Venezuela: ¿Democracias delegativa o autoritarismos competitivos? *Nueva sociedad*, (227), 20-30. Recuperado de <https://goo.gl/C4Q9yD>
- Vargas, N. y Galván, M. (2014). *La participación ciudadana en la ciudad de México: panorama, retos y perspectivas*. México: UNAM. Recuperado de <https://bit.ly/2EZghxM>
- Vázquez, M (2011). La criminalización de la protesta social como estrategia de desarticulación del movimiento social en el Perú. Pp. 8 y 9. Recuperado de <https://goo.gl/pRJBDK>
- Vidal, G. (2010). Teoría democrática. Joseph Schumpeter y la síntesis moderna. *Argumentos*, 23, (62), pp. 177-199. Recuperado de <https://goo.gl/p4p2gU>
- Villaseñor, E. (2009). Participación ciudadana: base del gobierno democrático. Recuperado de https://www.academia.edu/12836890/Las_Organizaciones_de_la_Sociedad_Civil
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: El Colegio de México. Recuperado de <https://goo.gl/NVaQTA>
- Zamitz, H. (2017). La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México? *Scielo*, (40), pp. 11-46. Recuperado de <https://goo.gl/Yd4wqf>
- Ziccardi, A. (2000). *Los actores de la participación ciudadana*. Memoria del Congreso. Gobiernos locales: el futuro político de México. México: ITESO-IGLOM.
- Ziccardi, A. (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.