AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Centro Iberoamericano de Formación
Servicios de Documentación y Biblioteca
4658

Seminario internacional "Ombudsman y reforma del estado en Iberoamérica"

Del 15 al 18 de noviembre de 2004

Federación Iberoamericana OMBUDSMAN

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

Centro Iberoamericano de Formación la Antigua

1. **Niños y niñas de hoy, hombres y mujeres del mañana / Enrique Martínez**
2. **Pobreza y diversidad cultural / Enrique Martínez**
3. **Mujeres de otro mundo / Enrique Martínez**
4. **Nos necesitan más que nunca / Enrique Martínez**
5. **Epitafio para los muertos del alto / Enrique Martínez**
6. **El despertar de la persona en China / Enrique Martínez**
7. **Perfiles de la nueva solución autoritaria en América Latina / Enrique Martínez**
8. **La utopía kosovar a prueba / Enrique Martínez**
9. **Haití Y la República Dominicana forman parte de esta América nuestra Enrique Martínez**
10. **Pedagogía para una nueva ley / María Laura Cassiet, Abogada Asesora del Defensor del Pueblo de la Nación Republica Argentina**
11. **Iván Zegada, nuevo defensor del pueblo de Bolivia**
12. **¡Mecanismos de protección! El habeas corpus frente la desaparición forzada**
13. **Con las víctimas del 11-M / Enrique Martínez**
14. **Declaración de Quito / Federación Iberoamericana, Ombudsman**
15. **Formando en línea a los Ombudsman de América Latina: Dos años de experiencia / Programa regional de apoyo a las defensorías del pueblo en Iberoamérica (PRADPI)**
16. **Boletín Informativo / Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica**

17. **2 Años de experiencia, fortaleciendo a los defensores del pueblo en America Latina. Consolidando democracias / Programa regional a las defensorías del pueblo en Iberoamérica**

18. **Defensorías del pueblo en Iberoamérica / Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) Universidad de Alcalá, Colegio de Trinitarios c/Trinidad, 1 E-28801 Alcalá de Henares (MADRID)**

19. **Modernización del Estado. Documento de estrategia / Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. Julio de 2003**

20. **La democracia en América Latina Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos / Publicado para el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)**

21. **Construcción de políticas públicas y de derechos humanos en America Latina: el papel de las defensorías del pueblo / María Elena Moreira, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Profesora de Derechos Humanos de la PUCE.**

22. **Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación**

23. **La reforma judicial en el Ecuador**

24. **Normas relativas al trámite de actuaciones y documentación**

1
Niños y niñas de hoy, hombres y mujeres del mañana

Enrique Martínez

**NIÑOS Y NIÑAS DE HOY,
HOMBRES Y MUJERES DEL MAÑANA**

Hoy se celebra el Día del Niño en todo el mundo, una iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para apoyar y promover los derechos del sector de la población más indefenso. Nada hay más cierto ni más fácilmente verificable que el hecho de que millones de niños y niñas en todo el mundo sufren una violación sistemática de sus derechos, no solo en los países en vías en desarrollo, sino -con distintos matices- en buena parte del mundo desarrollado.

Las calles de las grandes capitales latinoamericanas son testigos de la situación inhumana y degradante en la que viven estos niños y niñas que arriesgan y ofrecen sus vidas de mil maneras diferentes a cambio de unas monedas. Con todo, la tremenda realidad de los amargamente bautizados “niños de la calle” no debe ocultar la cruda realidad en la que viven otros tantos menores en lugares menos visibles dentro del ámbito rural, donde se ven forzados –por pura necesidad o merced a los abyectos designios de sus explotadores- a trabajar en condiciones extremas en la agricultura, la minería u otras industrias, las más de las veces en contacto con sustancias nocivas y a lo largo de extenuantes jornadas de esfuerzo físico al que se suman los rigores de un entorno hostil y despiadado.

El triste panorama que el presente les tiene reservado a innumerables niños y niñas en el mundo conduce a unos pocos a abrazar, de la mano de delincuentes y hampones, el camino de la violencia. Ello ha provocado que los parlamentos de algunos países en desarrollo hayan iniciado una lucha legal contra la violencia de los menores a través de las llamadas “Leyes Antimaras”. Su pretendida eficacia, con ser dudosa, no alcanza a legitimar las violaciones de los derechos humanos que corren el riesgo de comportar. El estatuto del menor, internacionalmente reconocido, no debe ser objeto de alteraciones sino en el sentido de aumentar la protección de los derechos substantivos que éste posee por su propia condición de menor.

La otra cara de la moneda se nos representa en la polémica adopción dentro de países desarrollados de Leyes del Menor que tienden a suavizar el régimen represor de las conductas delictivas de los menores. En un número limitado de casos, algunos menores han cometido delitos atroces –muchas veces sobre la persona de otros menores- que apenas encuentran castigo incluso años más tarde de haber alcanzado la edad penal. La comprensible indignación que ello provoca en las familias de las víctimas no puede en ningún caso forzar al legislador a adoptar medidas que alteren en lo esencial el estatuto del menor internacionalmente reconocido. No obstante el Estado de Derecho tiene la obligación de buscar fórmulas que provean de la adecuada proporcionalidad a las penas que se impongan al menor atendiendo a aspectos como su potencial de reinserción social o su perfil psicológico objetivo.

Hoy se celebra el Día del Niño en todo el mundo, y ello debe de servirnos para reflexionar profundamente sobre la responsabilidad colectiva que nuestras sociedades tienen en la defensa de los valores universales de la persona, en particular sobre los niños y niñas de todo el mundo, hombres y mujeres del mañana, a los que tantas veces se les niega un presente que legítimamente les pertenece.

Enrique Martínez

2
Pobreza y diversidad cultural

Enrique Martínez

POBREZA Y DIVERSIDAD CULTURAL

Leo el discurso de la presidenta de Filipinas, Gloria Macapagal Arroyo, con motivo de la 32 sesión de la Conferencia General de la UNESCO, organización internacional a la que regresan los Estados Unidos de América tras haberla abandonado en 1984. No cabe duda de que un país como Filipinas, multiétnico, multicultural, diverso y complejo como consecuencia de su historia y de su condición archipielágica, merece ser observado con atención porque en él se manifiestan con nitidez buena parte de los problemas y desafíos que se plantean hoy a las sociedades en desarrollo. El enfoque de la presidenta filipina en la lucha de su gobierno contra la pobreza destaca a primera vista por su carácter omnicomprensivo y por el énfasis puesto en la preservación de la diversidad cultural como garantía de equilibrio social y de estabilidad política.

Que la pobreza es un fenómeno caracterizado por la presencia de múltiples vectores en su origen y manifestaciones y no admite, por tanto, ser enfocado desde un solo ángulo o perspectiva, es algo que resulta evidente. Lo que se nos antoja ciertamente complicado es el *modus operandi* que se deba adoptar para la coordinación de las distintas políticas confluyentes en el objetivo principal. Sin embargo, no está tan clara, al menos desde un análisis aproximativo, la relación subyacente entre el mantenimiento de la diversidad cultural y la erradicación de la pobreza.

Por un lado, se puede comprobar cómo sociedades y grupos pertenecientes a determinadas culturas han logrado romper la brecha de la pobreza merced a la presencia en sus tradiciones y visiones del mundo de herramientas plenamente adaptadas a las estrategias de desarrollo imperantes en cada momento histórico. Puede servir como ejemplo el dinamismo de los sectores económicos manejados mayoritariamente por los chinos, presentes desde hace siglos en el archipiélago de las Filipinas. En el otro lado de la balanza, se encuentran las sociedades dominantes en el sur del país, de etnia malaya y religión islámica, muy activa y exitosa en la producción y comercialización de determinados productos, que sin embargo están menos adaptados a las tendencias de la economía global imperantes en la actualidad. No obstante, es también probable que el mantenimiento de la diversidad cultural en las Filipinas garantice la pervivencia de modos de producción y tradiciones comerciales que, de otro modo, habrían abocado en la exclusión total de una parte importante de su población. Así entendido, en algunas sociedades el concepto de cultura abarcaría, más allá de las costumbres, el arte, la lengua y otras manifestaciones singulares del pensamiento colectivo, una determinada manera de gestionar el propio desarrollo, convirtiendo lo que estadísticamente puede ser considerado una situación de pobreza en una forma de evitar el caos y la desaparición física de quienes sostienen esa cultura.

De este modo, el desafío al que ha de hacer frente la presidenta de Filipinas presenta una gran complejidad, ya que tiene que aunar en sus planteamientos la preservación de la diversidad cultural del archipiélago como garantía de la vigencia de los derechos humanos en este país con una dimensión adicional de dicho concepto que apunte hacia la progresiva erradicación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos. El resultado de la ecuación es aún incierto, pero nadie puede negar que Gloria Macapagal muestra una gran valentía en asumir, sin descomponer la figura, la ingente tarea que tiene por delante

Enrique Martínez

3
Mujeres de otro mundo

Enrique Martínez

MUJERES DE OTRO MUNDO

Enrique Martínez

En la pasada década hemos asistido a un creciente reconocimiento internacional de los derechos específicos de la mujer. Al igual que en el caso de la infancia, los mayores, los discapacitados u otros sectores sensibles, el avance experimentado por la protección efectiva de esos derechos en las sociedades desarrolladas contrasta vivamente con el retraso e incluso el abandono en el que se encuentran dentro de muchas sociedades en vías de desarrollo.

El problema radica, como en otras tantas cuestiones vinculadas a la situación de desequilibrio global que se constata en el terreno social, en el reducido esfuerzo que se realiza por avanzar en las políticas con incidencia en la recuperación de la dignidad de la persona: educación, sanidad, empleo, integración, entre otras. Si de acuerdo con estadísticas generalmente aceptadas, el impacto y las consecuencias de la pobreza es mayor en las mujeres que en los varones o –lo que es lo mismo- de todos los pobres del mundo un 70% son mujeres, parece evidente que las políticas de igualdad no surten efecto alguno, antes bien pudieran considerarse políticas de desigualdad manifiesta.

Ello nos lleva a reflexionar, en modo alguno cuestionar, las políticas de desarrollo basadas en el llamado enfoque de género. En la generalidad de los casos, enfoque de género significa reforzar la presencia de las mujeres en las acciones que se emprenden y promover su papel dentro de la sociedad. Sin embargo, pocas veces se cae en la cuenta de que la situación de desventaja de la mujer en el mundo en desarrollo tiene que ver con la pervivencia de estructuras económicas y modelos de convivencia en los que la mujer apenas tiene oportunidad de dar los pasos más elementales que son necesarios para acometer la difícil tarea de su desarrollo personal.

Muchas veces se trae a colación el componente cultural y religioso para explicar la situación de la mujer en entornos como el Islam o algunas comunidades indígenas en distintas partes del mundo. Tengo la impresión, no obstante, de que el problema de la mujer dentro de las sociedades en desarrollo es de orden estructural, independientemente del marco cultural o social en el que viva o del entorno en el que habite. El enfoque que se deba adoptar a la hora de tratar la integración social de la mujer en el ámbito rural o metropolitano o su condición de islámica o indígena es fundamentalmente una cuestión de perfiles. De algún modo se trata de abordar un problema común teniendo en cuenta estos prismas específicos.

¿Cuáles son los elementos básicos que conforman el desarreglo estructural en virtud del cual las mujeres del mundo en desarrollo tienen tantas dificultades para restaurar su dignidad como personas? Evidentemente, el hecho de que sean ellas las que soporten, en la mayoría de los casos, las cargas fundamentales del hogar, en particular la crianza de los hijos, determina que su acceso a los medios y el tiempo disponible para el desarrollo personal sea menor que en el caso de los varones. Ello implica que las políticas de educación, claves dentro del proceso de consecución del desarrollo, deberían reorientarse y adaptarse a la particular situación de la mujer que vive en estas sociedades. La escuela debe por tanto acercarse al hogar, aprovechando allí donde las condiciones de acceso lo permitan las ventajas que aportan las nuevas tecnologías, en particular la formación a través de la red. En un futuro próximo, buena parte de la capacitación se realizará por medios electrónicos, adecuadamente combinados con la formación presencial.

¿Porqué no avanzar desde ahora en el diseño de plataformas orientadas a la educación de personas, como las mujeres, que tienen que pasar la mayor parte del tiempo en sus casas atendiendo a las tareas domésticas? Este es un prerrequisito para su inserción en el mercado laboral y, por tanto, un basamento esencial de su independencia y desarrollo personal.

Existen además otros elementos estructurales que determinan la presencia de desigualdades entre géneros. Entre ellos hay que destacar los que afectan a la higiene y la salud reproductiva. La mujer se encuentra en muchas sociedades en desarrollo al albur de las circunstancias a la hora de programar su proyecto familiar y de hacerlo en unas condiciones suficientes para no tener que sumar a su condición de pilar fundamental para el sostenimiento del hogar, la de responsable de una prole enferma o discapacitada, por no hacer mención del esfuerzo que conlleva sobrellevar el embarazo o sus propias dolencias. Los avances en este campo han sido considerables en los últimos años, pero un porcentaje altísimo de mujeres no dispone en la actualidad de acceso a los programas de higiene y salud reproductiva. La planificación familiar, tan necesaria en buena parte de las sociedades del mundo en desarrollo, es por completo inabordable sin que la mayoría de la población, femenina pero también masculina, pueda disponer de conocimientos apropiados y acceso a los medios técnicos y humanos que le sirvan para reorientar su concepto de la higiene y de la salud.

Por último, hay que destacar un elemento fundamental que se añade al elenco -por otra parte inabordable en un repaso tan somero como éste- de los problemas de la mujer dentro del mundo en desarrollo. Me refiero a la lacra de la violencia familiar. Millones de mujeres –por supuesto también de niños- sufren agresiones de todo tipo por parte de los varones de su entorno. En la actualidad se ha entablado un amplio debate en torno a los orígenes y causas de la violencia familiar o de grupo. Desde el alcoholismo al exceso de trabajo pasando por desequilibrios más sutiles y no por ello menos graves generados desde la publicidad y las imágenes difundidas por los medios de comunicación, son muchas las causas que determinan situaciones incompatibles con la dignidad de la persona. Las autoridades públicas tienen por delante una compleja tarea a la hora de tratar de desarraigar la práctica de la violencia en el entorno familiar. En este sentido, las políticas educativas vuelven a situarse en el centro de la cuestión. Pero la educación dirigida no solo a los protagonistas de la vida doméstica o familiar, sino también al conjunto del entorno en el que esta se desarrolla, porque una sociedad formada y concienciada es una sociedad que actúa como freno de conductas violentas. La erradicación de la violencia en el entorno familiar tan solo puede darse desde un clima de reprobación moral de conjunto de estas prácticas. En este sentido, las campañas a través de medios de comunicación deben reforzarse, con más intensidad si cabe, en los países en desarrollo, donde los índices de seguimiento de medios como la televisión son altísimos.

Todas estas cuestiones están en la agenda internacional y en el debate público. Sin embargo, parece que todavía desde los países desarrollados no se es consciente de la situación en que viven millones de mujeres en el mundo. Mujeres que además de contribuir destacadamente al crecimiento y la riqueza de sus países garantizan el sostenimiento de las estructuras familiares y sociales básicas para el desarrollo. ¿Por qué se les niega entonces la oportunidad de restaurar su dignidad como personas y poder, de este modo, a través de sus conocimientos y sus habilidades aportar aún más a ese desarrollo? En definitiva, quisiera en el Día Internacional de la Mujer llamar la atención de todos para que contribuyéramos a que millones de mujeres en el planeta dejaran definitivamente de parecer mujeres de otro mundo.

4
Nos necesitan más que nunca

Enrique Martínez

NOS NECESITAN MÁS QUE NUNCA

Hoy tengo que ser deliberadamente breve. Para qué las palabras, solo cabe el duelo y la acción en favor de las víctimas inocentes, de sus familiares, de todos nosotros que necesitamos, más que nunca, apoyarnos mutuamente para superar el impacto que nos causa la barbarie, la conciencia del grado de deshumanización que puede alcanzar el ser humano.

Nuestros pueblos han sentido de cerca en algún momento el dolor que produce la sangrante herida de la violencia y del terror. Ayer, unos monstruos de carne y hueso, pero sin vida, han infligido un golpe mortal a España, a la Comunidad Iberoamericana y a la Humanidad entera. En esos trenes viajaban seres humanos, trabajadores, jubilados y estudiantes que a diario madrugan para tratar de hacer realidad sus ilusiones. No solo españoles, sino también hermanos de América y de otros países amigos estaban en esos trenes. Los monstruos lo sabían y se aprovecharon de su inocencia, de sus ganas de vivir, de su ilusión por salir de casa cada mañana -con sus anhelos y preocupaciones- hacia sus tareas cotidianas. Ahora están muertos, mutilados, destrozados por dentro y por fuera, como sus familias, sus amigos, como todos. Por eso, ahora debemos estar con las víctimas inocentes. Todos lo somos, pero ninguno tanto como los que han sufrido y sufrirán las consecuencias directas de la masacre, sin precedente en este país. ¿Cómo podemos estar con ellos? Creo que cada uno de nosotros tiene la respuesta en su interior. Los muertos, los mutilados, los que viven con desesperación la pérdida de los seres queridos nos necesitan más que nunca. Los otros, creedme, son monstruos y ya nadie puede devolverles la vida.

Gracias a todos por vuestra preocupación por lo que nos pudiera haber sucedido y por vuestras generosas muestras de apoyo y condolencia hacia el CICODE y la Universidad de Alcalá. Sinceramente, gracias.

5
Epitafio para los muertos del alto

Enrique Martínez

EPITAFIO PARA LOS MUERTOS DEL ALTO

© Enrique Martínez, 2003

Llegan más que preocupantes noticias de nuestra querida Bolivia. Las dramáticas horas que vive el país andino son el resultado de una mezcla de descontento general, agitación social e inestabilidad política. No obstante, por encima de todo, este nuevo estallido de violencia es la consecuencia directa del mantenimiento de un orden de cosas en virtud del cual una mayoría de hombres y mujeres encuentra cerrados sistemáticamente los caminos de la justicia y de la dignidad.

Hace siete años que emprendí un viaje a América al trasponer las puertas de la generosa, antigua y fraternal Bolivia. He tenido ocasión de regresar más tarde y cada vez vuelvo más cautivado por la belleza agreste del paisaje altiplánico, por la férrea voluntad del hombre que se empeña en habitar aquella desolación, por la huella atávica de su grandioso pasado. Al recorrer las avenidas de Tiwanaku, en medio de aquellos páramos cuya hierba rala es azotada por los vientos nacidos en los neveros de la Cordillera Real, uno experimenta una sensación extraña, mezcla de soledad y plenitud inmensa. Diríase que allí el hombre puede encontrar a un tiempo su estación de partida y de llegada.

Muy lejos de esa imagen cósmica y sobrenatural de la puna boliviana, se encuentran los asuntos del siglo. La lucha cotidiana por la vida en buena parte de Bolivia presenta rasgos bien distintos. Corta esperanza de vida como consecuencia de una higiene y alimentación precarias, educación rudimentaria allí donde llega la escuela, violaciones flagrantes de los derechos humanos producto de una desgraciada suma de pobreza, incultura y abandono secular....

Un vivo ejemplo de todo cuanto digo puede encontrarse en la ciudad de El Alto, síntesis de todos los males que aquejan al país altiplánico merced a su condición de centro en el que confluyen miles de bolivianos en la búsqueda infructuosa de una vida más digna. Basta con transcribir algunas líneas de mi cuaderno de notas para comprobar que en siete años poco o nada ha cambiado en la antesala de la capital administrativa y económica de Bolivia. Obligado recorrido del viajero, las primeras impresiones describen el descenso hasta La Paz atravesando las calles del hoy ensangrentada ciudad-pórtico:

> "... emprendimos el camino de La Paz atravesando a nuestro paso la ciudad de El Alto. La miseria, imagen única con distintas caras, se me aparecía en toda su crudeza por doquier. El coche levantaba a su paso nubes de polvo mientras el conductor trataba de esquivar los socavones de la calzada. A ambos lados de la calle, casas de techo bajo terminadas en adobe daban cobijo a los miles de almas que constituyen la población de esta ciudad. Como en muchos otros enclaves del subdesarrollo, la calle está muy transitada. Vendedores ambulantes, mecánicos, hojalateros, recauchutadores y traperos, al igual que el resto de pobres comerciantes, exhiben su mercancía o realizan sus trabajos al aire libre, mezclados con el tráfago desordenado de las vías públicas. La situación allí se hace insostenible. El agua falta, el suministro de electricidad sufre continuos cortes y el combustible es escaso. Aquí llegan cada día cientos -quizá miles- de hombres y mujeres, la mayor parte campesinos de otros lugares del país que buscan una oportunidad en la gran ciudad. El Alto es para estas personas la penúltima estación de un penoso itinerario que les lleva finalmente a descubrir que en La Paz tampoco hay sitio para ellos. Al cabo de un tiempo, exhausto y derrotado, se dan la vuelta y caminan de nuevo hacia su rincón de origen, porque el hambre del campo -dicen algunos- es más llevadera que el hambre de la ciudad. El Alto es un símbolo de esa América que nunca querría haber visto y que después tantas veces tendría ocasión de contemplar en otros rincones del continente".

Hoy, siete años después de que estas líneas fueran escritas, El Alto, La Paz, Bolivia y buena parte de nuestra América –esa América de todos- siguen siendo, en esencia, las mismas que ayer. Los altos dignatarios que el próximo mes de noviembre asistirán en Santa Cruz de la Sierra a la Cumbre Iberoamericana de Presidentes y Jefes de Estado habrán de preguntarse porqué todo continúa igual. Más allá de las declaraciones institucionales y del discurso retórico de exaltación de nuestro pasado común, ellos deberán necesariamente reflexionar sobre un presente y un futuro del que están excluidos la gran mayoría de los bolivianos al igual que otros millones de habitantes del continente.

No se trata de que los gobernantes, a la vista de la crudeza de la reciente revuelta boliviana, resuelvan aplazar el problema de las exportaciones de gas, acuerden pactar arreglos puntuales con los cocaleros o decidan elevar simbólicamente los salarios de maestros y transportistas. El problema de Bolivia, el problema de América, radica en una necesaria regeneración de la sociedad, en particular, del poder y los instrumentos a su servicio. Una reconstrucción moral que pasa por que los gobernantes –entre ellos los que rigen esta opulenta tercera parte del mundo en que vivimos- centren sus objetivos, de una forma lo más cercana a la práctica y lo más distante posible de la teoría, en el rescate de la dignidad humana y los valores de la persona. Porque con toda certeza a los muertos de El Alto nunca les fue reconocida ninguna de estas dos cosas. A los muertos de El Alto no se les ha reconocido más que el derecho a un epitafio escrito con letras teñidas de una violencia atroz y sin sentido. Lo único cierto, es que los muertos de El Alto estaban vivos tan solo hace unas horas. O eso creíamos, porque para muchos de ellos la vida que hasta ayer vivieron no puede ni debe, en puridad, llamarse vida.

Antes traía a colación unas líneas escritas hace siete años, mientras recorría Bolivia. Un poco más adelante, en el mismo cuaderno, aparecen estas palabras que quisiera sirvan de recuerdo de quienes, casi sin saber cómo, encontraron una muerte innecesaria, como todas las muertes, en las polvorientas calles de El Alto.

> "...Atrás quedaba el lago sagrado, con sus márgenes peladas y tristes, sus balsas de totora, sus aguas oscuras y calmosas, desde cuyas profundidades me parecía estar oyendo los ecos de la voz del Inca clamando por la triste suerte de su pueblo".

6
El despertar de la persona en China

Enrique Martínez

EL DESPERTAR DE LA PERSONA EN CHINA

Enrique Martínez

Los monstruosos atentados del pasado jueves todavía están en nuestra memoria. Con la resaca amarga que produce un día tan triste para los derechos humanos en el mundo se hace difícil retomar el pulso de los acontecimientos internacionales, aunque algunas de las noticias que nos llegan sean positivas como el anuncio hecho por la Asamblea Popular de China en virtud del cual los derechos humanos se consagrarían en la Constitución de ese país. No obstante, como bien advierte Amnistía Internacional en un comunicado reciente, esta declaración de principios debe ir acompañada de acciones concretas ya que los derechos esenciales de miles de chinos se violan diariamente.

La República Popular China ha ratificado varios instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Convención contra la Tortura, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; sin embargo, no ha adoptado las medidas necesarias en la práctica para cumplir muchas de sus disposiciones. Asimismo, otro instrumento básico de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sido firmado pero no ratificado, a pesar de que las autoridades han señalado su intención de hacerlo cuanto antes.

Se estima que en 2002 la población total de China era de 1.284 millones de habitantes. Teniendo en cuenta que la en la tierra viven algo más de 6.000 millones de personas, los chinos suponen en la actualidad alrededor del 20% de la población mundial. Una población que crece a un ritmo aproximado del 0,87% y que disfruta de una esperanza media de vida de 74 años para las mujeres y de 70 para los varones, con una tasa de mortalidad infantil del 27 por 1000. En resumen, la decisión del legislativo chino reviste una trascendental importancia para el futuro, no solo de China, sino de la humanidad entera.

El despertar económico del país, seguido por su inclusión en la economía y las finanzas globales, tiene sin duda que ver con la decisión adoptada, ya que la consagración de determinados Derechos Humanos en la constitución va de la mano del reconocimiento de derechos económicos fundamentales para la apertura del mercado chino a las inversiones extranjeras. Esta eventual relación entre finanzas, comercio y derechos humanos no constituye por sí misma una mala noticia. Simplemente viene a confirmar la preeminencia de la economía sobre otros factores en el contexto global de las relaciones internacionales. En su día, el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio (OMC) levantó numerosas críticas –a mi entender, plenamente justificadas- ya que se hizo una concesión en el campo comercial a este país sin contrapartida inmediata en el plano del respeto y la garantía de los derechos humanos. Los intereses económicos y comerciales de Estados con fuertes posiciones en China primaron sin duda en la decisión de la OMC, al tiempo que supusieron un trato abiertamente discriminatorio para otros países que han tenido que suscribir acuerdos con los grandes bloques comerciales que contemplan una “cláusula de derechos humanos” e incluso una “cláusula democrática” que no se exigió en su momento a China.
Es preciso tener en cuenta que el reconocimiento de los derechos humanos en China, siempre y cuando éste se vincule a una protección y promoción efectiva de los mismos, tiene necesariamente que conllevar una reducción de las ventajas comparativas que la industria china explota actualmente en los mercados internacionales. Me refiero, en particular, a lo que habitualmente se denomina *dumping* social, práctico que se extiende a otros países del mundo en desarrollo. Millones de trabajadores chinos desarrollan su actividad en pésimas condiciones de higiene, salud y seguridad, careciendo al mismo tiempo de garantía salarial o social

alguna. Siendo de capital importancia el respeto de los derechos humanos esenciales -entre los cuales destaca por encima de todos el derecho a la vida- la restauración de la dignidad de la persona en China requiere que, de inmediato, comiencen a adoptarse medidas que hagan efectivas unas garantías mínimas para el conjunto de los trabajadores. La expansión del capitalismo en el país no puede hacerse a costa de exigir sacrificios adicionales a los que ya realizan diariamente millones de chinos.

Del hambre al consumismo, del analfabetismo a la televisión y los anuncios durante las veinticuatro horas, de la marginación de la mujer al *boom* de la moda occidental, del totalitarismo al culto al "yo", parece como si la China de hoy estuviera dando un salto mortal hacia el futuro sin pasar por etapas esenciales para la consolidación de una sociedad moderna y cohesionada. Para empezar, China –como cualquiera de los países que abandonan el comunismo bajo la presión de la economía global- debe hacer un esfuerzo por recuperar su identidad histórica y cultural, rota en el siglo XIX por el *break-up of China* establecido por las potencias extranjeras y seriamente dañada por Mao con las atrocidades de la Revolución Cultural. Y eso solo puede llevarse a cabo mediando una recuperación integral de la persona en el entorno de sus valores sociales y culturales. Privada una gran mayoría de chinos de los medios esenciales para un desarrollo humano sostenible –alfabetización, salud, ingresos regulares, vivienda, entre otros- será tarea imposible que los miembros de esta sociedad milenaria puedan abordar con solidez la empresa ingente de insertar a China en un mundo del que son parte fundamental.

Me viene a la memoria ahora el extraordinario libro de Alain Peyrefitte, publicado hace treinta años, *Cuando China despierte....* El ensayista francés trazaba en sus páginas una reflexión aguda sobre el potencial futuro de China y su posible impacto en las relaciones internacionales. Muchas de las cosas que en él se vaticinaban están sucediendo en la actualidad. El empuje del país más poblado de la tierra es incalculable, incluso en un mundo como el de hoy que no depende tanto de la fuerza de trabajo como de la fuerza del conocimiento. Porque el gran valor de China ha sido y es el conocimiento que desde oriente se ha irradiado hacia occidente y cuyo fundamento se encuentra en los valores universales del ser humano. Algo, en efecto, comienza a despertar en China y muchos esperamos que ese algo sea el despertar definitivo de la persona.

7
Perfiles de la nueva solución autoritaria en América Latina

Enrique Martínez

PERFILES DE LA NUEVA SOLUCIÓN AUTORITARIA EN AMÉRICA LATINA (PRIMERA PARTE)

Enrique Martínez

América Latina se encuentra en la actualidad en el vértice de dos tensiones opuestas. De un lado, se encuentran las fuerzas que abogan por dar encaje al capitalismo global y sus epifenómenos en una estrategia de desarrollo. De otro, aquéllas que pretenden alcanzar soluciones de justicia y equidad al margen de las reglas imprescriptibles que rigen las leyes del mercado. Nadie ha sido capaz hasta el momento de encontrar la manera de congraciar en la práctica ambas tendencias.

Para entender cómo se ha llegado a esta situación es preciso dar por sentado la existencia de varias premisas. En primer lugar, el nivel de vida –que se define a partir de indicadores no necesariamente coincidentes con el índice de desarrollo humano- de aproximadamente dos terceras partes de los habitantes de la región no se corresponde con el mínimo imprescindible para hablar de sociedades en desarrollo. El punto de partida es tan bajo que no permite a millones de personas salir de la tan traída y llevada “espiral del subdesarrollo”. En segundo término, del diseño de la economía globalizada quedan excluidos componentes fundamentales para un desarrollo humano integral, como políticas sociales y de salud orientadas a la mejora de las condiciones de vida, políticas de equilibrio interterritorial que regularicen los flujos migratorios incontrolados dentro y fuera de la región, políticas educativas y tecnológicas que contribuyan a romper la brecha del analfabetismo cultural y científico y, finalmente, instrumentos comerciales adaptados a la realidad específica de cada una de las economías que autoricen una diversificación adecuada de la producción, en particular agrícola y ganadera. Una tercera constatación pasa por asumir la irreversibilidad de los parámetros que rigen el funcionamiento del capitalismo global. En efecto, los flujos comerciales siguen su curso en función de la eficacia de la asignación de recursos y la existencia (a excepción del caso de los Estados Unidos y la Unión Europea) de unos precios de mercado mundiales. El margen de actuación de las políticas monetarias se reduce progresivamente sobre la base de anclar las monedas nacionales a los tipos de cambio de las dos áreas principales: euro y dólar. La capacidad de intervención del Estado en la economía es mínima tras la ola de privatizaciones que se produjo como consecuencia de la necesidad de atender la deuda exterior, financiar el déficit público y, en definitiva, abrir los mercados a la libre competencia. Finalmente, esta síntesis de asunciones en el marco del capitalismo global debe concluir por la aceptación de un hecho que pese a su obviedad no deja por ello de ser menos incontrovertible: la economía de finales del siglo XX y principios del XXI, merced al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como a la mejora de los medios de transporte y almacenamiento, se caracteriza por tender hacia la construcción de grandes espacios económicos y financieros. Pero estos grandes espacios no tienen como contrapunto mecanismos de control y fiscalización, ni procesos de toma de decisiones dentro de la arena política situados a la misma escala.

El conjunto de estas premisas permite que dentro de los escenarios futuros para la región pueda deslindarse la esfera del ser de la del deber ser. Ahora bien, es preciso determinar si esta situación de hecho es compatible o al menos no entorpecería la puesta en marcha una estrategia global de desarrollo para América Latina. Desde un punto de vista teórico, la solución pasaría por que los actores dominantes del mercado latinoamericano -nuevamente los Estados Unidos y, en menor medida, algunos de los Estados miembros de la Unión Europea- incorporasen a sus planteamientos respecto a la región lo que podríamos calificar de *impulso a la equidad y al Estado de Derecho*. Ello nos conduce inevitablemente al terreno de la política. Un ámbito éste cuya observación requiere previamente un

análisis elemental de lo sucedido en América Latina durante la última década. Los años noventa fueron testigos de la liquidación de las dictaduras militares que existían en la mayoría de los países de la región. Estas dictaduras habían surgido, inicialmente, como instrumento de represión de situaciones revolucionarias abiertas o larvadas. Posteriormente, su propia dinámica tendió hacia la consolidación de unos regímenes autoritarios encargados de preservar el control de la economía por oligarquías tradicionales en combinación con empresas multinacionales extranjeras, todo ello sin abandonar, en la generalidad de los casos, la titularidad estatal de los principales servicios públicos. La débil restauración de la democracia en algunos países vino de la mano de los partidos tradicionales que, liderados por jóvenes figuras emergentes, trataron de reconducir la vida política hacia parámetros asumibles por la comunidad internacional. Las mayorías de gobierno se construyeron en muchos casos a partir de soluciones que, de acuerdo con su discurso, podrían encuadrarse alternativamente dentro de los planteamientos del neoliberalismo y la social democracia. Pero el divorcio entre el discurso y la práctica política no tardó en manifestarse. Líderes como Alan García, en Perú, Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, Fernando Collor De Mello, en Brasil, Abadalá Bucaram y Yamil Mahuad, en Ecuador, por no citar más que algunos, vieron como sus fórmulas fracasaban en medio de una deuda exterior galopante, un déficit público descontrolado y un decaimiento general de la economía. Sin hablar del efecto negativo que produjo en los ciudadanos y en los países que apoyaban esta nueva etapa, ver cómo los depositarios de muchas esperanzas de cambio y regeneración democrática, caían uno por uno en medio de sospechas, cuando no de certidumbres, sobre la existencia de prácticas de corrupción y nepotismo. Esta crisis profunda de las economías latinoamericanas, unida al descontento general y la desconfianza hacia los partidos tradicionales, fue el caldo de cultivo para que nuevamente aparecieran soluciones autoritarias de corte populista que vinieron a dar cierta tranquilidad a las oligarquías y a aquélla parte de las clases medias no condenada todavía a engrosar la filas de los que –acaso utilizando un eufemismo- empezaron a ser denominados “nuevos pobres”. A diferencia de los setenta y ochenta, en que cualquier retorno a la autoridad implicaba la fórmula bien conocida del golpe militar, en esta ocasión la novedad de la solución autoritaria pasaba por la conformación de plataformas políticas, alejadas formalmente de los partidos tradicionales y construidas en torno a liderazgos netamente populistas poco distantes, cuando no identificados plenamente, con las fuerzas armadas. Así han venido surgiendo en los últimos tiempos distintos modelos bajo el denominador común de un discurso populista, pretendidamente social e impregnado del principio de autoridad.

PERFILES DE UNA NUEVA SOLUCIÓN AUTORITARIA EN AMÉRICA LATINA (SEGUNDA PARTE)

El Perú de Fujimori -llegado al poder tras la segunda vuelta de las elecciones el 10 de junio de 1990 al frente del movimiento Cambio 90 (C90)- fue el pionero de esta nueva solución autoritaria. Para una mayoría de peruanos, "el Chino" vino a representar la culminación de algunas de sus aspiraciones inmediatas. En la seguridad, aspecto que más preocupaba al conjunto de la población -oligarquías agrícolas, industriales y financieras (que apoyaron en la elección presidencial al candidato derrotado Vargas Llosa), pero fundamentalmente las clases más desfavorecidas, víctimas por partida doble del desgarro económico del país y de la inseguridad generalizada- Alberto Fujimori hizo un uso del principio de autoridad que condujo entre otras cosas –en uso de los medios que ya se conocen- a la liquidación del movimiento maoísta Sendero Luminoso. La captura y encarcelamiento de su líder Abimael Guzmán, supuso un hito para toda Latinoamérica en la lucha contra las guerrillas revolucionarias. La operación de rescate en la embajada del Japón en Lima, reforzó asimismo su autoridad. Restaurada la seguridad en las calles merced a la represión de la delincuencia y el crimen, Fujimori abordó una relativamente exitosa recuperación económica del país. Capítulo aparte merecería el análisis de la lucha de su gobierno contra la llamada "narcoactividad", es decir, la producción, procesamiento, tráfico y consumo de estupefacientes, que fue, ciertamente limitada. En el cénit de su popularidad, Fujimori plantea lo inevitable: la permanencia en el poder a través del abuso del principio de autoridad. Es la época del "autogolpe" que le permitió prolongar ilícitamente su mandato presidencial. Lo demás ya se conoce. Una cuesta abajo que termina con el descubrimiento de la trama de su asesor de seguridad Vladimiro Montesinos en la que se mezcla el tráfico de drogas y armas con las vulneraciones sistemáticas de los derechos humanos y la corrupción generalizada en el seno del gobierno. Recientemente, además, ha sido acusado de enriquecimiento ilícito aprovechando las donaciones de ciudadanos japoneses durante su etapa como presidente. Las elecciones presidenciales de junio de 2001 elevaron al poder a Alejandro Toledo, candidato de la agrupación Perú Posible, frente al aprista Alan García, sorprendente rival en la segunda vuelta. Toledo quiso cerrar la etapa fujimorista con un repliegue del componente autoritario y un impulso medido de los aspectos sociales. Poco a poco, el presidente peruano ha visto debilitarse progresivamente su mandato debido en particular a la imposibilidad de sacar al país de la crisis en la que se encuentra. Una reciente encuesta aparecida en el diario limeño El Comercio (20 de octubre de 2003) no deja lugar a las dudas. Un 80% de los encuestados desaprueba la gestión de Toledo frente a un 16% que la aprueba. Y lo que resulta más ilustrativo respecto a la actitud de la población frente a la cuestión de la seguridad, el 88% de los ciudadanos no se siente seguro en las calles. El camino parece abierto a que de las próximas elecciones presidenciales salga un candidato apoyado en un discurso de fuerte componente autoritario.

El regreso del general Hugo Banzer al poder en Bolivia por la vía de unas elecciones democráticas, tras cinco intentos fallidos, el 1 de junio de 1997 marcó un hito en la política reciente latinoamericana. Bajo el manto impoluto de la decisión de las urnas, el general golpista y fundador de la ADN accedía al poder con un discurso de regeneración de la vida política y la economía boliviana que encubría los intereses de los grupos de presión nacionales y extranjeros. Tras un período de interinidad ocasionado por la retirada de Banzer el 7 de agosto de 2001, aquejado de una grave enfermedad, que fue cubierto por el vicepresidente Jorge Fernando Quiroga, las elecciones del 30 de junio de 2002 devolvieron el poder al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en la figura del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, perteneciente, como Quiroga, a la oligarquía económica del país. La estrecha victoria de "Goni" quien, teniendo en cuenta el elevado porcentaje de abstención, recibió tan solo el apoyo del 15 % de la población, determinó que

precisara de una alianza en la investidura parlamentaria con el Movimiento Bolivia Libre (MBL). El fuerte respaldo a los candidatos opositores, el líder cocalero Evo Morales y el capitán en la reserva –nótese nuevamente presencia de militares en la política- Manfred Reyes Villa al frente de la Nueva Fuerza Republicana (NFR) debilitó desde un primer momento el mandato del que fuera mano derecha del ex presidente Víctor Paz Estenssoro. La histórica degradación de la situación en el país tuvo su primera manifestación grave en los disturbios de febrero de 2003 cuyo detonante fue la aprobación de un nuevo impuesto directo destinado a recortar el déficit fiscal en aras de obtener crédito del FMI. La ola de violencia desencadenada se saldó con 33 muertos y centenares de heridos, entre ellos algunos miembros de la policía, que se había declarado en huelga. Posteriormente, al conocerse los planes del gobierno respecto a la exportación del gas boliviano, se desató una nueva revuelta social que dio paso a una represión intensa por parte del ejército y las fuerzas de seguridad. El resultado es bien conocido: decenas de muertos y centenares de heridos. En el recuerdo quedan las calles de El Alto teñidas nuevamente de sangre en un país en el que el 80% de la población vive bajo el umbral de la pobreza. Resuelta provisionalmente la crisis con la renuncia y huída del país de Sánchez de Lozada, el Congreso nombró presidente a Carlos Mesa –que fuera vicepresidente con “Goni”- para conformar un gabinete calificado de independiente, es decir, sin el apoyo explícito de los partidos. Mesa ha congelado provisionalmente el asunto de las exportaciones de gas y ha pedido a las fuerzas políticas y movimientos sociales del país una tregua para poder desarrollar en tres meses un plan que conduzca a unas nuevas elecciones. La herida, no obstante, continua abierta y Bolivia, que se encuentra presa entre la fuerza de los movimientos sociales e indígenas que reclaman justicia social y la estructura de partidos que persiste en la idea de que el país puede ser manejado por la vía de los “cuoteos” (reparto pacticio de los cargos) ve como ante si se perfila un horizonte oscuro sobre el que planea la sombra de los tres elementos que conforman el magma de la solución autoritaria en el país andino: los grupos de presión económicos y financieros, el ejército y el “narcopoder”.

8
La utopía kosovar a prueba

Enrique Martínez

LA UTOPÍA KOSOVAR A PRUEBA

Enrique Martínez

Salta estos días a los teletipos de las agencias la noticia del estallido de una nueva ola de violencia en el Kosovo, centrada en la ciudad de Mitrovica. Tanto los despachos de agencias como las crónicas que han venido apareciendo en la prensa internacional este fin de semana destacan la profunda herida que ha sufrido el proyecto multicultural y multiétnico de la comunidad internacional en el Kosovo. La cuestión radica en saber si realmente ésta, representada en el terreno por distintas agencias internacionales, tiene o ha tenido algún proyecto para la pacífica convivencia de serbios y albaneses en la zona. Aún más, cabría preguntarse si la ONU, la UE o la OSCE han venido acumulando desde el renacimiento de los conflictos balcánicos a finales del siglo pasado un cuerpo de doctrina ordenado o tan solo han desarrollado directrices puntuales para la regulación de la convivencia en las zonas de conflicto.

La sucesión de los acontecimientos pone de manifiesto que se ha pasado en unos años de una situación de sometimiento de los albaneses del Kosovo por parte de la minoría serbia, apoyada por sus hermanos eslavos de la República de Yugoslavia, a otra en virtud de la cual la población mayoritaria albanesa trata de excluir a la minoría compuesta por ciudadanos serbios y, en menor medida, personas de raza gitana. La gran mayoría de los serbios que abandonaron el Kosovo en los últimos tres años, directa o indirectamente como consecuencia de una presión ejercida por los albaneses a distintos niveles, todavía no ha regresado. Por un lado, las autoridades del Kosovo han tratado de impedir su inserción en la sociedad kosovar, ante la impotencia o la neutralidad de las agencias que trabajan bajo la coordinación de las Naciones Unidas. Por otro, quizá el factor más influyente, la acción coincidente de las fuerzas paramilitares y de las mafias albano-kosovares ha desembocado *de facto* en un control férreo de ambos sobre buena parte del territorio, merced al poder que les otorga el dinero obtenido de sus actividades ilícitas y de las armas adquiridas con esos ingresos.

Adicionalmente, los serbios que han decidido –y podido- permanecer en su tierra natal del Kosovo constituyen una activa minoría en el plano económico y comercial. En un territorio que, según las cifras ofrecidas por los organismos internacionales, presenta una tasa de desempleo del 50%, buena parte de la economía formal está en manos de la minoría serbia. Este hecho parece irritar sobremanera a los albaneses más radicales, que ven en el serbio no sólo al enemigo tradicional que les acechaba en los tiempos de la ex–Yugoeslavia o, en época más reciente, del Kosovo tiranizado por Milosevic que desembocó en el éxodo de 1999, sino también al comerciante próspero que se queda con sus menguados recursos o al trabajador que obtiene unos pequeños ingresos con los que mantener a su familia a costa de una legión de parados albaneses.

En medio de esta disputa, quedan los esforzados campesinos kosovares –la mayoría de ellos albaneses- que sufren diariamente y desde hace años la ira de unos y de otros. Padecen la exacción constante de las mafias y no ven por ningún lado el apoyo que necesitan de los organismos internacionales para el desarrollo de su actividad productiva, en muchos casos anclada en el medievo. Por otro lado, los laboriosos serbios del Kosovo que nunca comulgaron con las tesis ultranacionalistas y de limpieza étnica de Milosevic experimentan un sufrimiento equivalente, acentuado aún más si cabe por su condición de minoría. La comunidad internacional por su parte –relativamente numerosa ya que el contingente flotante de funcionarios de la UNMIK, militares de la KFOR y cooperantes es muy elevado para un territorio reducido (10.887 Km^2), aunque bastante poblado (2.200.000 hab.),

como el Kosovo- se encuentra perdido ante el colapso institucional del proceso de paz en la zona. Atrapados en la tensión entre autonomía e independencia como alternativas posibles a una situación de conflicto permanente, quienes tienen la misión de representar la legalidad y el derecho internacional humanitario no ven pronta salida a un proceso que se prolonga excesivamente.

En el origen de esta situación se encuentra, sin duda, la falta de orientación y de directrices para la resolución de un conflicto que ha sido observado desde sus comienzos como una prolongación o excrecencia del conjunto de la cuestión balcánica. En este sentido, las tesis multiculturalistas han venido obviando –a mi entender- al menos dos elementos fundamentales para la comprensión del problema y, por tanto, para la puesta en práctica de una eventual solución del mismo.

El primero de ellos tiene que ver con la búsqueda de una mínima estabilidad económica para el Kosovo que garantice unos niveles de bienestar aceptables y centre las fuerzas de todos –serbios y albaneses- en la reconstrucción de un territorio viable en el contexto global de las relaciones económicas internacionales. La acción internacional en esta área se centra concretamente en el pilar IV de la Misión de las Naciones Unidas, que está liderado por la Unión Europea. Los fundamentos de la economía kosovar han reposado durante siglos en una agricultura y una ganadería de escaso rendimiento, completada más tarde por la minería y una muy incipiente actividad industrial en las principales aglomeraciones urbanas, cuyo principal exponente es el conglomerado siderúrgico de Trepça. En los últimos tiempos, el volumen de la economía informal desarrollada en torno a las actividades ilícitas controladas por los clanes mafiosos ha superado con creces al producto de la economía formal. En un mundo global, el comercio del Kosovo languidece en el horizonte de reducidos mercados locales. A la vista está la debilidad de la economía albanesa, un país que desde la caída del régimen comunista de Hoxha no ha sido capaz de evolucionar por la vía de un crecimiento de su economía que le permita un mediano despegue. Tampoco la Antigua República Yugoslava de Macedonia, país en desarrollo en cuyo tercio occidental habita una minoría albanesa y con el que las relaciones distan de ser cordiales tras los enfrentamientos de la guerrilla albano-kosovar con el ejército macedonio. Queda tan solo, por tanto, el impulso que por su dimensión puede aportar la economía de la República de Yugoslavia, en la que todavía el territorio del Kosovo se encuadra, ésta sí conectada -aunque de manera todavía balbuciente- a los circuitos internacionales del comercio y las finanzas. Los esfuerzos realizados por la Agencia Europea para la Reconstrucción (EAR) han sido insuficientes para crear un tejido empresarial que permita sostener un nivel de empleo aceptable, si bien es cierto que en los dos primeros años de actividad la administración internacional ha tenido que centrar su acción en tareas prioritarias como el retorno de los desplazados, la reconstrucción de los servicios públicos o la institucionalización del territorio.

Conectado al primero, se encuentra otro elemento que no ha sido tomado debidamente en cuenta por los gestores internacionales de la crisis kosovar. Me refiero a la importancia histórica y religiosa de este territorio para los serbios. La iglesia ortodoxa serbia, -pilar del nacionalismo serbio o panserbio, como se prefiera- tiene su raíz en los monasterios que desde temprana época configuraron el conocimiento y la cultura serbia contribuyendo al surgimiento de la conciencia nacional, desarrollada incluso bajo la dominación otomana que se inició a finales del siglo XIV. La prueba de que estamos ante un factor de primer orden para la comprensión del conflicto está en que en el transcurso del reciente brote de violencia en Mitrovica uno de los principales objetivos de los grupos armados haya sido la demolición de monasterios, iglesias y cementerios ortodoxos. Este elemento constituye una “fuerza profunda” de primer orden -en uso de la terminología

acuñada por Duroselle- que debe ser tenida en cuenta en mayor medida a la hora de determinar el estatuto futuro del Kosovo. La presencia de la minorías serbia y gitana en los dos niveles de gobierno, municipal y gubernamental, que la UNMIK a través del pilar II de Administración Civil gestionado por las Naciones Unidas y el pilar III de Democratización y Construcción Institucional dirigido por la OSCE ha implementado en Kosovo, por sí sola no contribuye al respeto de los derechos de estas minorías. Por su parte, el contenido de la Estructura Constitucional para el Autogobierno Provisional del Kosovo, aunque necesario, resulta de difícil aplicación efectiva, ya que no se adapta plenamente a las características y perfiles de la organización tradicional de las distintas comunidades kosovares, sino que se limita en buena medida a reproducir el esquema institucional de las democracias occidentales.

El propio Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan ha venido a confirmar, tras los recientes sucesos que estos hechos “subrayan la fragilidad de las estructuras y de las relaciones en Kosovo y muestran que, a pesar de los progresos que se han hecho desde 1999, no hemos llegado suficientemente lejos”. La utopía de un territorio para la convivencia multiétnica, plural en lo cultural y religioso, está sufriendo una dura prueba. Quizá sea su propio carácter de utopía y el duro contraste con la realidad de los hechos lo que impida avanzar en su construcción. Pero además sucede que el grado de conocimiento y de comprensión de las cuestiones balcánicas -y en particular de los asuntos del Kosovo- por parte de la opinión pública internacional es muy reducido. Mucha es la información que llega de otras partes del mundo azotadas por conflicto étnico y religioso y muy amplio el tratamiento por parte de los medios de comunicación. Ello determina que la opinión pública pueda forjarse una opinión respecto a las acciones que se emprenden y las alternativas que se barajan en cada caso. Sin embargo, en pleno corazón de Europa perviven conflictos, como el del Kosovo, que requieren tanta o más atención por nuestra parte ya que sus protagonistas, además de ser hombres y mujeres que reclaman un ejercicio efectivo de sus derechos, son personas cuya identidad cultural, social y religiosa forma parte del substrato común que une a todos los Europeos.

9
Haití Y la República Dominicana forman parte de esta América nuestra

Enrique Martínez

HAITÍ Y LA REPÚBLICA DOMINICANA FORMAN PARTE DE ESTA AMÉRICA NUESTRA

Enrique Martínez

No es necesario recordar las cifras, tan manidas, en relación con Haití, que siempre manejamos quienes estamos trabajando con América. Ya todos saben, o deben saber que Haití es uno de los países más pobres del mundo y el más pobre –triste título- del subcontinente. Para qué recordar índices y estadísticas si basta con abrir los ojos a una realidad lacerante desde cualquier punto de vista, en particular la situación de los más desprotegidos: los niños, las mujeres, los enfermos, los marginados –es decir- casi todos los haitianos.

Resulta poco útil ahora hacer mención a la miserable herencia dejada por la civilización europea en la primera de las repúblicas americanas que se declaró independiente. Es mucho más importante rescatar de las hemerotecas y de los archivos de los organismos internacionales los testimonios de aquellos que luchan diariamente por aliviar al pueblo haitiano de su sufrimiento. Testimonios en su mayoría desoídos por la comunidad internacional, más preocupada muchas veces por la orientación del voto de Haití en la Asamblea General de Naciones Unidas o por cómo instrumentalizar su presencia en organizaciones internacionales, que por atender a la situación en que malviven los siete millones de habitantes de la parte occidental de la isla caribeña.

Tras el ominoso período vivido por Haití bajo la sangrienta y feroz dictadura personal de los Duvalier y la junta militar que fue su secuela, la llegada al poder en febrero de 1991 del sacerdote católico Jean-Bertrand Aristide abrió nuevas perspectivas para el país. Un golpe militar frustró ese primer intento de regeneración política y económica. Su regreso, en 1994, fruto de las presiones internacionales dio paso a las elecciones de diciembre de 1995 que alzaron a la presidencia a René Préval. El período convulso vivido por el país entre esa fecha y la nueva elección como presidente de Aristide, en diciembre de 2000, contribuyó a sumir al pueblo en una situación de penuria equiparable a la del régimen de los Duvalier.

Las fuerzas de oposición al gobierno de Aristide están a punto de lograr hacerse con el poder. Mientras tanto, Haití sigue sumido en la más absoluta incuria, agravada por la lucha armada. En medio de este caos, centenares de miles de hombres y mujeres haitianos sufren las consecuencias de un abandono histórico por parte de sus gobernantes y de la comunidad internacional. Las lacras del analfabetismo, de las epidemias (en particular el SIDA), del hambre y de la carestía, arrasan a un pueblo hundido en la más absoluta desesperanza y moralmente desarmado. Los derechos humanos no tienen hoy reconocimiento efectivo en Haití y el mundo no puede permanecer al margen de ese hecho.

Pero lo peor, aunque parezca que nada más puede lastrar el sufrimiento del pueblo haitiano, esta aún por venir. Si nada lo impide, en días, quizá en horas, mareas humanas de haitianos trataran de huir del país,

inevitablemente con rumbo a la frontera dominicana. Único país vecino, la República Dominicana, con el que viene manteniendo desde hace muchos años una relación tensa tendrá que hacer frente a la situación. Millares de eres humanos huirán hacia esa frontera yerma donde la pobreza y la marginación azotan por igual a haitianos y dominicanos. ¿Quién va a ocuparse de ellos, si no tienen otra cosa que compartir más que su abandono?

Urge, por tanto, una acción coordinada de la comunidad internacional que debe dejar a un lado sus divisiones coyunturales y sus argumentos a favor de la "no injerencia en los asuntos internos". Una doctrina sin duda muy apropiada para otros momentos y otras situaciones, pero no para la situación que hoy vive Haití y que –de no remediarlo pronto- pueden vivir los dominicanos que habitan en las zonas limítrofes. Conviene asimismo que el gobierno de la República Dominicana tome conciencia de la necesidad de facilitar cuantas medidas preventivas sean necesarias para aliviar una situación como la que se avecina. Es responsabilidad ésta que ningún gobierno democrático puede, en conciencia, eludir. El noble pueblo dominicano, que en otro tiempo también ha sufrido los rigores de la guerra, la ocupación extranjera y la dictadura, debe tender una mano generosa -con ayuda de las naciones caribeñas y el apoyo de los países desarrollados- a sus vecinos haitianos que pasan por tan graves momentos.

Pido a nuestros lectores habituales y a quienes desean sinceramente la paz, el progreso y la libertad para los pueblos de esta América nuestra que allá donde se encuentren hagan cuanto esté en sus manos por manifestar su apoyo y su solidaridad en este trance a los hombres y mujeres de Haití y a los de nuestra querida nación hermana, la República Dominicana.

10
Pedagogia para una nueva ley

María Laura Cassiet, Abogada Asesora del Defensor del Pueblo de la Nación
Republica Argentina

PEDAGOGIA PARA UNA NUEVA LEY

Finalmente, la Argentina sancionó la Ley 25871 de Migraciones después de varias idas y venidas durante estos primeros veinte años de democracia, lo que representa un avance hacia la consolidación del estado de derecho y el pleno respeto por los derechos humanos de todos sus habitantes.

Pero la vigencia de la conocida Ley Videla, anterior a la actual y una verdadera máquina de fabricar irregularidades por las trabas que imponía, los altos costos del trámite de radicación, los numerosos obstáculos burocráticos, la habilitación de ordenar y ejecutar detenciones y expulsiones sin ningún tipo de intervención o control del Poder Judicial, vulnerando así garantías procesales básicas, ha dejado profundos vicios en su organismo de aplicación: la Dirección Nacional de Migraciones.

Por ello, se imprescindible reforzar la conciencia de la operatividad, obligatoriedad y exigibilidad derivada de la normativa que regula la relación entre la mencionada Dirección y los migrantes, lo que podría describirse como una "pedagogía del encuentro con personas de diversas nacionalidades".

La Constitución Nacional y las leyes respectivas no deben quedar reducidas a meras expresiones declamativas en detrimento de un sector que reclama acciones positivas y concretas en resguardo de sus derechos sino que, a partir de gestos diarios de respeto y aceptación, se debe comenzar a operar el real cambio interpersonal.

Si bien en Argentina, a partir de la reforma constitucional de 1994, se produjo la incorporación de los tratados internacionales, con lo cual la protección de los derechos humanos quedaría a buen resguardo, los organismos no actuaron conforme a ello en áreas tan sensibles como la salud, la educación y la justicia.

La Corte Suprema de Justicia Argentina, en materia de derechos sociales, acogió la regla hermenéutica "*in dubio pro justicia sociales*", asignándole raigambre constitucional a la protección de los derechos humanos, los que son siempre susceptibles de ampliación, mas no de restricción. Pero tantos años de vigencia de una ley que acogía la doctrina de la seguridad nacional hicieron que se demorara en demasía la aplicación de estos Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos menoscabando así la protección más amplia que pudieron brindar otras normas de derecho interno o de derecho internacional, reconociendo la plena operatividad de los tratados cuando ha estado en juego la protección de la familia basándose en la extensión de todos los efectos de los convenios al grupo familiar.

Toda esta falta de pedagogía hizo impensable "la cláusula del individuo más favorecido" que asentara la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de1985, Serie A N° 5, 52.

El esfuerzo ya salió de la esfera del Poder Legislativo y se encuentra en el ámbito del Poder Ejecutivo, quien ahora tendrá que poner en marcha un proceso de transición hacia un cambio en la actitud de sus empleados para con persona que ingresan a nuestro país enseñando y controlando cómo comportarse en forma acorde a la vigencia de esta nueva ley.

Eliminado: ,
Eliminado: , que tantas
Eliminado: idas y venidas sufrió
Eliminado:
Eliminado: ,
Eliminado: la propia ley
Eliminado: ,
Eliminado: ,
Eliminado: comience
Eliminado: se
Eliminado: n
Eliminado:
Eliminado: c
Eliminado:
Eliminado: cieron
Eliminado:
Eliminado: ,
Eliminado: está en
Eliminado: o
Eliminado: ¶

María Laura Cassiet
Abogada
Asesora del Defensor del Pueblo de la Nación
REPUBLICA ARGENTINA

11
Iván Zegada, nuevo defensor del pueblo de Bolivia

IVÁN ZEGADA, NUEVO DEFENSOR DEL PUEBLO DE BOLIVIA

En un acto calificado de “sorpresivo” por algunos medios, fue posesionado el nuevo Defensor del Pueblo de Bolivia, Iván Zegada, por el vicepresidente de la República, Carlos Mesa. En su discurso de posesión, Carlos Mesa, pidió al nuevo Defensor continuar con la labor iniciada por Ana María Romero y manejar la institución con independencia e idoneidad.

Iván Zegada fue designado en el cargo por el Congreso Nacional. En su trayectoria pública destacan, entre otras, las responsabilidades asumidas como Secretario General Nacional de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, Secretario General Adjunto del Capítulo Boliviano del Ombusman.

Por otro lado, en entrevista publicada el pasado día 7 por El Deber, Diario de Santa Cruz de la Sierra, su antecesora en el cargo, Ana María Romero, apuntaba que “estaremos observando el proceso, ahora lo que nos inquieta es la suerte de los funcionarios, todos ellos han sido elegidos por concurso de méritos, no por padrinazgos políticos. Hubo independencia para actuar. En su momento se politizó la elección, ya que fue un conflicto entre la oposición y el gobierno, cuando no tenía que ser así. Hay que confiar siempre en el ser humano y quizá tenemos que esperar que el señor Iván Zegada pueda pasar por encima este cuoteo y que no tenga ningún compromiso que lo lleve a poner a políticos en algunas funciones. Hay que esperar, hay que darle el beneficio de la duda y desear que le vaya bien.”

De acuerdo con lo publicado por el rotativo paceño “El Diario”, la ex Defensora de Pueblo, Ana María Romero de Campero “no se quedará con las manos cruzadas, pretende crear un espacio dentro de la sociedad civil para fiscalizar al poder y al Estado, en el respeto de los derechos humanos”.

12
¡Mecanismos de protección! El habeas corpus frente la desaparición forzada

¡MECANISMOS DE PROTECCIÓN!
EL HABEAS CORPUS FRENTE LA DESAPARICIÓN FORZADA

Bajo la perspectiva latinoamericana y particularmente en el caso de Venezuela, la desaparición forzada de personas, definida como la privación de la libertad a una o más personas cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado, o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes; se constituye como uno de los más graves flagelos en contra de los derechos humanos. Sin embargo, el conocer y condenar moralmente su práctica no pareciera ser suficiente, entonces, ¿cómo hacer para enfrentarla? Como abogado no puedo más que presentar una visión orientada al ámbito judicial de lo que considero como una herramienta fundamental en mi país, para garantizar la protección de los derechos humanos, con miras a su adaptación a las condiciones procesales propias de los demás países de iberoamérica. Así, el *habeas corpus* regulado en los artículos 38 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales (la "Ley de Amparo") y destinado a proteger la libertad y seguridad personal, constituye la vía procesal idónea en el derecho interno para confrontar las prácticas de las desapariciones forzadas de personas.

En efecto, mediante la declaratoria con lugar de dicha acción se podría lograr la libertad o el cese de las restricciones que se hubieren impuesto al agraviado, así como evitar la desaparición o desconocimiento del paradero de una persona detenida por los organismos de seguridad del Estado. En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer en el caso Castillo Páez que el recurso de habeas corpus tiene como finalidad no solamente garantizar la libertad e integridad personal, sino también prevenir la desaparición o indeterminación del lugar de detención, y en última instancia asegurar el derecho a la vida.

Igualmente, "la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece en relación con el agotamiento de los recursos internos que 'según el objeto y fin de la Convención, de acuerdo con la interpretación del artículo 46.1.a de la misma, el recurso adecuado tratándose de la desaparición forzada de persona sería normalmente la exhibición personal o habeas corpus, ya que en estos casos es urgente la actuación de las autoridades [y es] ... el recurso adecuado para hallar a una persona presuntamente detenida por las autoridades, averiguar si lo está legalmente y, llegado el caso, lograr su libertad. (Corte I.D.H. Caso Caballero Delgado y Santana. Excepciones Preliminares. Sentencia del 21 de enero de 1994. Párrafo 64, citando Corte I.D.H., Caso Velázquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, Párrafo 65).

Bajo este enfoque, cualquier persona frente a un caso de presunta desaparición forzada cuenta en hipótesis con un mecanismos expedito e idóneo para garantizar en el derecho interno la restitución de la situación jurídica infringida, dando contenido en la práctica a lo que en la teoría se corresponde con los mecanismos de protección, conformando la apatía y la desinformación los enemigos a vencer dentro del complejo mundo de la defensa de los derechos humanos.

13
Con las víctimas del 11-M

Enrique Martínez

CON LAS VÍCTIMAS DEL 11-M

Estas líneas son deliberadamente breves. Para qué las palabras, solo cabe el duelo y la acción en favor de las víctimas inocentes, de sus familiares, de todos nosotros que necesitamos, más que nunca, apoyarnos mutuamente para superar el impacto que nos causa la barbarie, la conciencia del grado de deshumanización que puede alcanzar el hombre.

Nuestros pueblos han sentido de cerca en algún momento el dolor que produce la sangrante herida de la violencia y del terror. El 11 de marzo pasado, unos monstruos de carne y hueso, pero sin vida, infligieron un golpe mortal a España, a la Comunidad Iberoamericana y a la Humanidad entera. En los trenes de Madrid viajaban seres humanos, trabajadores, jubilados y estudiantes que a diario madrugan para tratar de hacer realidad sus ilusiones. No solo españoles, sino también hermanos de América y de otros países amigos estaban en esos trenes. Los monstruos lo sabían y se aprovecharon de su inocencia, de sus ganas de vivir, de su ilusión por salir de casa cada mañana -con sus anhelos y preocupaciones- hacia sus tareas cotidianas.

Ahora están muertos, mutilados, destrozados por dentro y por fuera, como sus familias, sus amigos, como todos. Por eso, ahora debemos estar con las víctimas inocentes. Todos lo somos, pero ninguno tanto como los que han sufrido y sufrirán las consecuencias directas de la masacre, sin precedente en España. ¿Cómo podemos estar con ellos? Creo que cada uno de nosotros tiene la respuesta en su interior. Los muertos, los heridos, los que viven con desesperación la pérdida de los seres queridos nos necesitan más que nunca. Los otros, creedme, son monstruos y ya nadie puede devolverles la vida. Gracias a todos por vuestra preocupación por lo que pudiera habernos sucedido y por vuestras generosas muestras de apoyo y condolencia hacia el CICODE y la Universidad de Alcalá. Sinceramente, gracias.

Enrique Martínez

14
Declaración de Quito
Federación Iberoamericana, Ombudsman

Federación Iberoamericana
OMBUDSMAN

DECLARACIÓN DE QUITO

Los Defensores del Pueblo, Procuradores, Proveedores de Justicia, Comisionados y Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos, reunidos en el IX Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), en la Ciudad de Quito, Ecuador, del 8 al 11 de Noviembre de 2004.

CONSIDERANDO:

Que el importante papel que desempeñan los Ombudsman como garantes del respeto y vigencia de los derechos humanos es indispensable para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho;

Que uno de los mandatos de esta Federación es promover la creación de la figura del Ombudsman en los países en donde aún no se ha instituido, para garantizar la vigencia de los derechos humanos en toda la región;

Que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua está creada por medio de la Constitución y su mandato es la promoción de los derechos humanos y la garantía de la vigencia de estos;

Que la figura del Defensor del Pueblo de San Luis, Argentina, está consagrada en la Constitución de la Provincia y que la Legislatura de esa Provincia modificó la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo reduciendo su mandato a un año con posibilidades de ser reelegido por un único período;

Que los derechos humanos, desde la perspectiva de su integralidad, emanan de la dignidad misma de la persona humana, más allá de intereses particulares de sectores políticos, económicos, sociales e ideológicos. Por lo tanto, constituyen el marco ideal para construir una sociedad democrática, igualitaria, equitativa y solidaria, mediante la participación ciudadana y la facilitación, por parte del Estado, de los instrumentos jurídicos y los mecanismos legales para su realización, así como para la efectiva justiciabilidad de los mismos;

Que los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia económica y social para garantizar el funcionamiento de sociedades justas y para legitimar su propia existencia;

Que persisten diferentes formas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres en las prácticas sociales e institucionales, que limitan el ejercicio pleno de sus derechos humanos y no contribuyen a acortar la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real;

Que de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, la Democracia es un derecho humano, por lo que los Ombudsman de la Región, de acuerdo con su mandato, deben tener una participación activa en la tutela de los derechos de los ciudadanos de sus respectivos países;

Que toda forma de actos, métodos, prácticas y manifestaciones terroristas, son contrarias a los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, y que constituyen una amenaza a la integridad territorial, la seguridad de los Estados y de los gobiernos legítimamente constituidos;

Que como miembros de esta Federación y de acuerdo a nuestros mandatos tenemos el objetivo de establecer y mantener relaciones con los órganos e instituciones que trabajan por los derechos humanos, la Democracia y el mantenimiento de la paz;

Que los Ombudsman pueden jugar un papel vital en la promoción y protección de los derechos humanos por medio del trabajo conjunto con los Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos;

Que la migración en toda Ibero-América se ha convertido, en lo últimos años, en un asunto de primer orden dentro de las agendas de los Estados, organismos internacionales y de la sociedad civil, y enfrentan el desafío de encontrar un equilibrio entre la adecuada protección de los derechos humanos

de la población migrante y la necesidad de ordenar los flujos migratorios que se producen en la región;

Que una de las funciones más importantes del Ombudsman es la protección y promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas y afro descendientes, con el fin de que los Estados de la región respeten sus usos y costumbres;

Que para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la región, los Estados deben invertir sus recursos prioritariamente en la atención de programas sociales en los campos de la educación, la salud, la vivienda y el medio ambiente, con la finalidad de disminuir los índices de pobreza, eliminar la exclusión social y respetar así integralmente los derechos humanos;

Que la explotación minera no responsable a cielos abiertos amenaza el desarrollo y el ambiente de las comunidades originarias;

DECLARAN QUE:

1.- REITERAN su compromiso de cumplir con su mandato constitucional y legal de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y por esa vía contribuir a la consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho.

2.- REAFIRMAN la vigencia de la igualdad y la no discriminación de las mujeres, apoyando las acciones dirigidas a fortalecer la promoción y protección de sus derechos humanos, de conformidad con el principio de la transversalidad en sus instituciones, así como mediante las instancias especializadas en la materia.

3.- EXPRESAN su compromiso de difundir el II Informe de Derechos Humanos de la FIO, Derechos de la Mujer, entre las instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales que procuren el respeto de los derechos humanos.

4.- EXHORTAN a los Estados a implementar medidas orientadas a materializar los compromisos asumidos en los tratados internacionales sobre derechos de la mujer, manifestando su disposición de hacer seguimiento al cumplimiento de los mismos.

5.- REITERAN su disposición a velar por que los Estados implementen y desarrollen adecuadamente los compromisos internacionales asumidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, exhortando a los Estados que no lo hayan hecho, a la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención CEDAW.

6.- SOLICITAN a los Estados, a los gobiernos y a la sociedad civil, a respetar y favorecer los procedimientos, métodos y resultados de los sistemas electorales propios de la democracia, como expresión del ejercicio de los derechos políticos y de la voluntad de los ciudadanos de participar en el destino de sus países.

7.- INSTAN a los gobiernos de la región a definir políticas integrales de combate a la corrupción, la impunidad, el tráfico ilícito y consumo de drogas, y el lavado de dinero, para evitar las consecuencias de deterioro social y erradicar la inserción del crimen organizado en las estructuras del Estado.

8.- REITERAN el derecho de libre acceso a la información pública que es necesaria para promover la transparencia, para combatir la corrupción, para que la ciudadanía pueda hacer a sus gobiernos responsables por las decisiones que toman en su representación; y para que los habitantes puedan tomar decisiones informadas y así participar más ampliamente en la vida pública.

9.- RECHAZAN el uso de la violencia en la solución de los conflictos y promueven las soluciones pacíficas de conformidad con los principios de derecho internacional.

10.- REAFIRMAN su compromiso de fomentar la paz, el bienestar de los pueblos y su libre determinación, el respeto a los derechos humanos, y **EXHORTAN** a los Estados y a la comunidad internacional, a tomar medidas

para que efectivamente nuestras sociedades puedan vivir en condiciones de paz y libres de toda amenaza a su seguridad y de todo intento de menoscabo.

11.- INVITAN a los Estados a tomar medidas para fortalecer la cooperación, a fin de prevenir y combatir el terrorismo, en estricto apego y respeto al derecho internacional, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

12.- REITERAN su disposición a continuar desarrollando una relación de cooperación con los Sistemas Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, a fin de fortalecer a las instituciones miembros de la Federación en su labor de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos.

13.- OFRECEN a la Secretaría General, a la Oficina del Alto Comisionado, a la Comisión de Derechos Humanos y sus órganos subsidiarios, los órganos de tratados, y demás entidades que conforman el Sistema de Naciones Unidas, el trabajo, la experiencia, los conocimientos y las investigaciones de sus instituciones en relación con la situación de los derechos humanos de los pueblos de Ibero América.

14.- SOLICITAN a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y a sus órganos subsidiarios a que continúen y adelanten la discusión para definir el status de las INDH dentro de tales órganos, así como las formas y

procedimientos más eficaces para la participación de nuestras instituciones en el futuro próximo.

15.- INVITAN respetuosamente a la Organización de Estados Americanos a establecer una relación de trabajo y cooperación con la Federación, así como a crear espacios y mecanismos de participación para las defensorías, procuradurías y comisiones de derechos humanos, en los distintos órganos del sistema interamericano con mandatos en la promoción y protección de los derechos humanos.

16.- OFRECEN a la Asamblea General de la OEA, la Secretaría General, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Interamericano del Niño, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, y demás órganos de la OEA, sus informes, recomendaciones, diagnósticos, investigaciones sobre la situación de derechos humanos en Ibero-América, como una ratificación de nuestra disposición de colaborar en los espacios comunes que nos corresponden legalmente.

17.- AGRADECEN a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y muy especialmente a su presidente, Magistrado Sergio García Ramírez, su apoyo en las actividades orientadas al fortalecimiento de las instituciones miembros de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

18.- SUBRAYAN el papel del Consejo de Europa en el reconocimiento de la importancia de la institución del Ombudsman en el seno de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, en especial de su Comisionado para los Derechos Humanos, señor Álvaro Gil-Robles, por la labor realizada en el ámbito de la cooperación entre los Ombudsman europeos y entre ellos y el Consejo de Europa.

19.- AFIRMAN que siendo la migración económica masiva, una de las dramáticas manifestaciones de la pobreza en la región, es necesario mantener firme la vigilancia y protección de los derechos humanos de los migrantes, denunciando a los responsables directos y operativos de las políticas migratorias que violentan derechos fundamentales del ser humano, como el derecho a la movilidad personal, al trabajo, a la libre elección de residencia, entre otros.

20.- REINVINDICAN la importancia de seguir realizando investigaciones e implementando políticas, programas y acciones orientadas a garantizar los derechos de los migrantes, pues consideran su situación de vulnerabilidad como uno de los retos más importantes para los derechos humanos en el nuevo siglo. Por lo que, se comprometen a continuar difundiendo el I Informe Regional sobre Derechos Humanos de la FIO dedicado a los derechos de los migrantes.

21.- REAFIRMAN la necesidad de fortalecer la coordinación y comunicación entre las Defensorías y Procuradurías de la Región, para lograr una efectiva protección a las personas migrantes.

22.- AGRADECEN a la Organización de Estados Americanos la invitación a participar en el Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar el Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias, y manifiestan su disposición de continuar colaborando con este Grupo de Trabajo.

23.- REITERAN que el derecho a un nivel de vida adecuado tiene su fundamento en la lucha por un sistema económico justo, moralmente válido, en el cual se tome en cuenta la armonía individual, social y con la naturaleza.

24.- RECONOCEN la profunda brecha que divide a nuestras sociedades entre ricos y pobres, y la que existe entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, lo cual significa una amenaza para la prosperidad, la seguridad y la estabilidad de nuestros Estados. En este sentido, **EXHORTAN** a los Estados y a la comunidad internacional a implementar medidas destinadas a combatir efectivamente la pobreza y la exclusión.

25.- SOLICITAN a los Estados de la región que realicen todos los esfuerzos necesarios para controlar la explotación minera a cielos abiertos no responsable que va en detrimento de un ambiente sano de todos los habitantes.

26.- EXHORTAN a los Estados a que agilicen las negociaciones de las Declaraciones relativas a los pueblos indígenas de la ONU y OEA. Y se comprometen a solicitar a los Estados que todavía no lo han hecho a ratificar el Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales y a promover las medidas necesarias en el ámbito interno para darle plena vigencia.

27.- REITERAN, debido a la condición Ibero-Americana de sus asociados, su aspiración de establecer una estrecha relación de cooperación con la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno y su Secretaría de Cooperación, la cual consideran fundamental en el trabajo por el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos en la región.

28.- SOLICITAN a los gobiernos de la región que se encuentran negociando Tratados de Libre Comercio, que se aseguren de que los mismos contengan garantías de respeto a los derechos humanos.

29.- SOLICITAN a las autoridades de las Repúblicas de Chile, Oriental de Uruguay, Federativa de Brasil y a la República Dominicana que se unan a la corriente Iberoamericana de Ombudsman, como aspiración legítima de todas

las personas de la región y elemento esencial de la democracia y el Estado de Derecho.

30.- MANIFIESTAN la importancia de trabajar conjuntamente con la Asociación Brasileña de Ombudsman (ABO), en la promoción de la institución del Ombudsman conforme a los Principios de París, en la República Federativa de Brasil.

31.- EXPRESAN su apoyo a la sociedad ecuatoriana en la búsqueda de soluciones pacíficas, democráticas y apegadas al Estado de Derecho en la resolución de sus conflictos políticos y sociales, lo cual es consecuente con los valores intrínsecos de este hermano país.

32.- EXHORTAN, respetuosamente, a la Asamblea Legislativa de la República de Nicaragua a que designe, a la mayor brevedad, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, a quien se le venció el mandato desde julio de 2004, ya que su nombramiento es vital para la plena vigencia de los derechos humanos.

33.- RECOMIENDAN a la honorable Legislatura de la Provincia de San Luis que modifique la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, restituyéndole el período de cuatro años vigente en la anterior ley.

34.- RECHAZAN los actos de hostigamiento y asedio contra los Defensores de Derechos Humanos y las instituciones que representan, los cuales impiden y dificultan las tareas que desarrollan en el ámbito nacional y regional, por considerarlos atentatorios a la democracia y los derechos humanos**.**

35.- RECHAZAN cualquier acto orientado a menoscabar la labor que vienen desarrollando la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

36.- MANIFIESTAN su solidaridad con el pueblo colombiano y sus instituciones por su legítima y sentida aspiración de construir la paz, reducir el fenómeno de la violencia y dar fin a los conflictos armados internos, por lo que **RECOMIENDAN** privilegiar los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos, el diálogo, los principios democráticos y el respeto a la dignidad humana, en estricto apego al Estado de Derecho, entendiendo que es el único camino para lograr la paz duradera, el desarrollo y el goce y ejercicio de los derechos humanos.

37.- EXHORTAN al Estado de Honduras a que sus iniciativas de crear comisiones, oficinas y unidades de derechos humanos no menoscaben el mandato Constitucional y legal del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de la República de Honduras.

38.- EXHORTAN a los Estados Ibero-Americanos y a la comunidad internacional a sumar esfuerzos que contribuyan con el mejoramiento de la situación política, económica y social de la hermana República de Haití, respetando en todo momento su soberanía nacional, su Constitución y sus instituciones.

39.- AGRADECEN a la Universidad de Alcalá, a la Agencia Española de Cooperación Internacional y al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo su importante contribución para el fortalecimiento de la Federación Iberoamericana de Ombudsman, en general y las instituciones miembros en particular.

40.- MANIFIESTAN su gratitud a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Fondo Especial para Ombudsman e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina y el Caribe por su valiosa contribución en la realización del IX Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

41.- EXPRESAN su agradecimiento al Defensor del Pueblo de la República del Ecuador, Claudio Mueckay, por la organización del IX Congreso y Asamblea Anual de la FIO, y muy especialmente a los funcionarios de esa institución por su entereza, dedicación, amabilidad y atención durante la realización de este encuentro.

En la Ciudad de Quito, Ecuador, a los once días del mes de noviembre del año dos mil cuatro.

15
Formando en línea a los Ombudsman de América Latina: Dos años de experiencia

Programa regional de apoyo a las defensorías del pueblo en Iberoamérica (PRADPI)

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ
Programa Regional de Apoyo a las
Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

Formando en línea a los Ombudsman de América Latina:

Dos años de experiencia

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN IBEROAMÉRICA (PRADPI)

Director: **Manuel Guedán**

Coordinador: **Enrique Martínez**

Responsable Académico: **Guillermo Escobar**

Webmaster: **Diego Padrón**

Secretaría Administrativa: **Julia de Miguel**

Secretaría de Cursos: **Liliana Barreto**

Dirección Postal:

Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE)
Universidad de Alcalá
Colegio de Trinitarios
C/ Trinidad, 1 28801
Alcalá de Henares (MADRID)
Teléfono: 0034-918854468 - Fax. 0034-918855161.

Direcciones electrónicas:

Sitio Web: www.portalfio.org
Webmaster: webmaster@portalfio.org
Secretaría Administrativa cicode@uah.es
Secretaría de Cursos: cursoavanzado@portalfio.org

Los contenidos de la presente publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión Europea, de la Agencia Española de Cooperación Internacional y del Defensor del Pueblo de España. Pueden ser reproducidos con autorización expresa solicitándola a los titulares del copyright

© Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), 2004

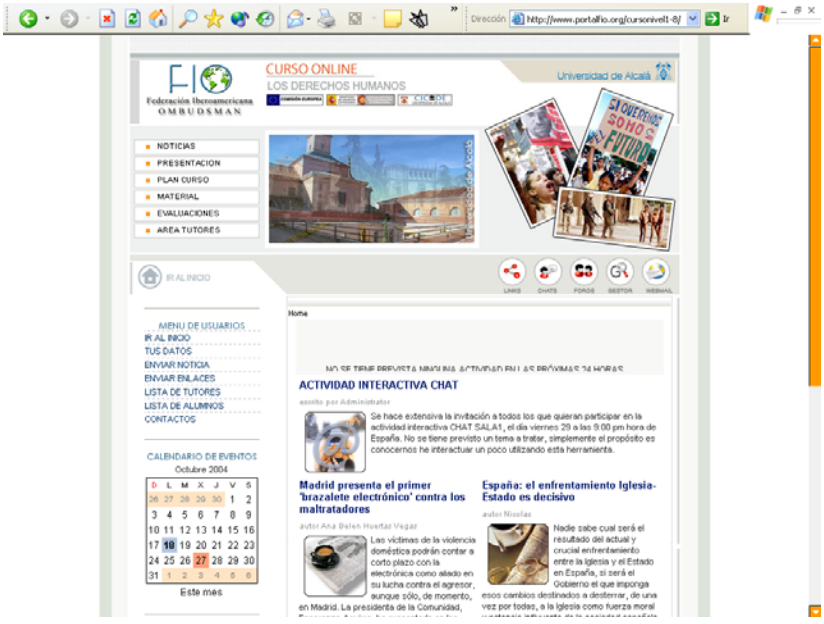
© Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), 2004

EL APRENDIZAJE DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL RETO DE LA FORMACIÓN EN LÍNEA

Con la perspectiva que proporciona el haber transcurrido dos años desde la primera convocatoria, creemos que es momento de hacer un primer balance de los logros alcanzados en materia de formación en línea dentro del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), desarrollado en el marco de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), financiado por la Comisión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y con la colaboración del Defensor del Pueblo de España.

En el marco del Programa de formación del PRADPI se quiso desde un primer momento incluir, junto a la formación presencial tradicional, un apartado de formación en línea se para dar respuesta a la amplísima demanda en materia de formación por parte de las Defensorías del Pueblo de América Latina, encuadradas en la FIO.

Con los cursos en línea el Programa ha querido responder a la amplísima demanda de formación existente



La oferta formativa se inició con el Curso en Línea de Derechos Humanos, que en estos días comienza su 8ª edición. La amplia acogida que ha tenido esta fórmula viene a demostrar que la formación en línea es un vehículo apropiado para la transmisión de conocimientos que presenta dos rasgos fundamentales: 1) No es

gravoso para los alumnos e instituciones y 2) Permite obtener un elevado nivel de formación en un tiempo relativamente corto.

Hoy puede decirse que la formación en línea en materia de derechos humanos ofrecida por el PRADPI constituye por sí solo un Programa con características y perfiles propios. A través del mismo se ha proporcionado una completa formación a más de 700 alumnos de habla hispana de veintitrés nacionalidades distintas y

Más de 700 alumnos de habla hispana de 23 nacionalidades han realizado ya los Cursos a través de nuestra web

se espera incrementar en el futuro el número de alumnos. Los cursos de formación encuentran su complemento idóneo con los servicios ofrecidos desde la web temática institucional www.portalfio.org, noticias diarias sobre el mundo defensorial, documentos, chat, foros, servicio de correo electrónico gratuito y, en particular, el Gestor Documental, que se apoya sobre la base de datos jurídica sobre derechos humanos más importante en lengua española.

PLANES DE ESTUDIO ESPECÍFICOS Y TUTORÍAS PERSONALIZADAS PARA LA COMUNIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Esto se ha conseguido gracias a la puesta en práctica de un plan de estudios muy completo, elaborado por el Responsable Académico y específicamente orientado en sus técnicas y contenidos a las características particulares de la formación a través de la red.

¿Cuáles son éstas? En primer lugar, la formación en línea exige ofrecer contenidos de calidad, expuestos de manera clara y concisa y fácilmente accesibles desde cualquier lugar y a cualquier hora del día. En segundo término, tanto los contenidos como la evaluación de los progresos realizados por los alumnos deben realizarse de manera progresiva, yendo de menos a más, hasta culminar el proceso formativo. Finalmente, el aporte fundamental que en la formación presencial clásica representa la figura del profesor, determina que en la formación en línea se realice un esfuerzo suplementario del Director y los tutores por mantener un contacto estrecho con el alumnado.

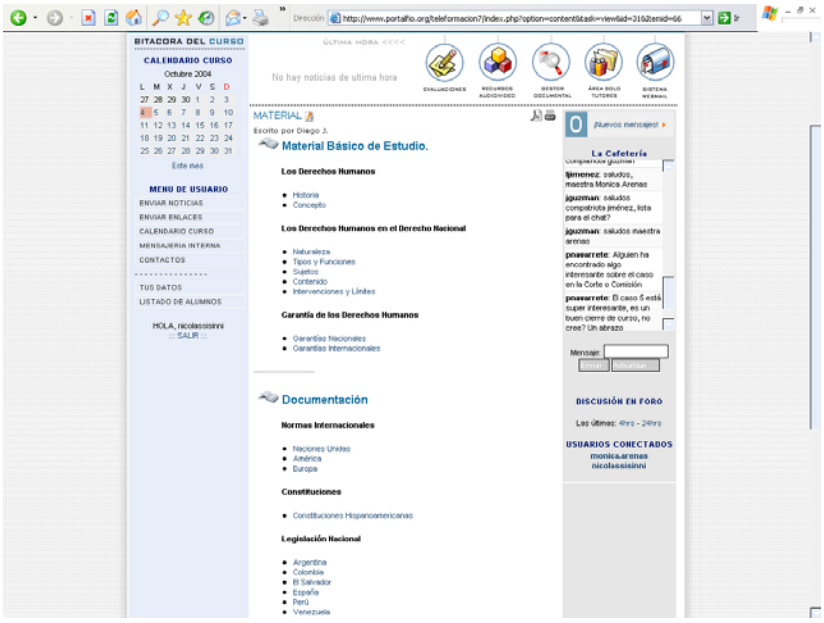
El intercambio de información y la consulta permanente a los tutores guía al alumno a lo largo del Curso

Estos tres aspectos han sido tenidos en cuenta tanto en el proceso de diseño como en la ejecución de las actividades formativas.

A través de un interfaz dinámico y atractivo el alumno ha podido acceder a un conjunto de servicios que han hecho más fácil y

cómoda su participación en el curso. Destaca, en este sentido, la organización de las lecciones a partir de un árbol desplegable, la presencia de utilidades como el webmail propio del curso, las fichas de perfil de alumnos y profesores, la programación de chats y la apertura de foros, el espacio central dedicado a las noticias que tanto unos como otros sitúan diariamente en el sitio del curso o la disponibilidad desde primeros de 2004 del Gestor Documental de Derechos Humanos, integrado en Portal FIO, que sirve de Biblioteca Virtual del Curso.

La metodología del Curso ha sido específicamente desarrollada para su realización a través de la Web. Los test de acceso proporcionan una primera referencia sobre el grado de asimilación de los contenidos por parte del alumno. Más adelante se realizan diversos test avanzados sobre las materias de referencia para culminar con un trabajo final que refleje el grado de comprensión y aprovechamiento del curso por parte del alumno. Todos los test vierten sus resultados a una base de datos que, en tiempo real, permite obtener un perfil de los progresos realizados por el alumno.



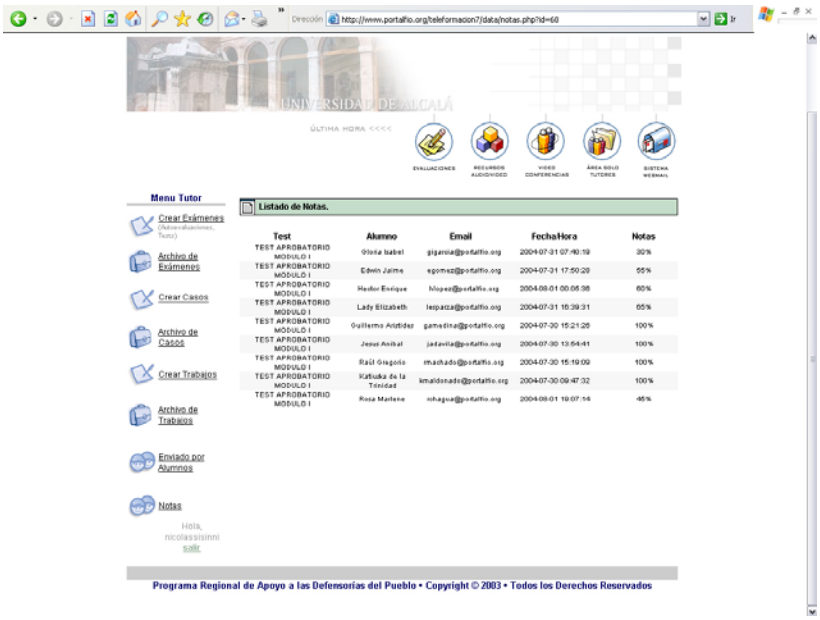
El Gestor Documental de Derechos Humanos sirve de Biblioteca Virtual del Curso

El intercambio de información y la consulta permanente a los tutores guía al alumno a lo largo del proceso. La participación activa de los formadores es un requisito fundamental para el éxito del proceso de transmisión del conocimiento, de ahí que se hayan establecido mecanismos de control sobre el conjunto de los intercambios realizados que, en todo momento, pueden ser supervisados por el Director.

INNOVACIÓN Y SOSTENIBILIDAD: CLAVES DE LA GESTIÓN DE LA FORMACIÓN EN LÍNEA EN DERECHOS HUMANOS

Desde el punto de vista de la gestión, aspecto central para el correcto desarrollo del proyecto formativo, es preciso mencionar las tareas realizadas en tres niveles.

En primer lugar, el trabajo del equipo de desarrollo en la adaptación y mejora de la plataforma utilizada. El resultado del esfuerzo realizado durante varios meses ha tenido como consecuencia la disponibilidad de un interfaz equiparable, si no superior, a la de la mayoría de los productos comerciales. La usabilidad del mismo y versatilidad de los módulos utilizados permiten su adaptación a cualesquiera necesidades se planteen dentro de los programas de formación. Tras comenzar con una plataforma bajo licencia, esta ha sido sustituida en las últimas ediciones por una plataforma de código abierto basada en LINUX que evoluciona permanentemente, lo que nos permite garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la misma. Partiendo de la experiencia acumulada en las primeras ediciones se han operado modificaciones conducentes a una mejora de la accesibilidad a los contenidos, así como la implementación de nuevas utilidades que facilitan las condicione de uso por parte del alumno.

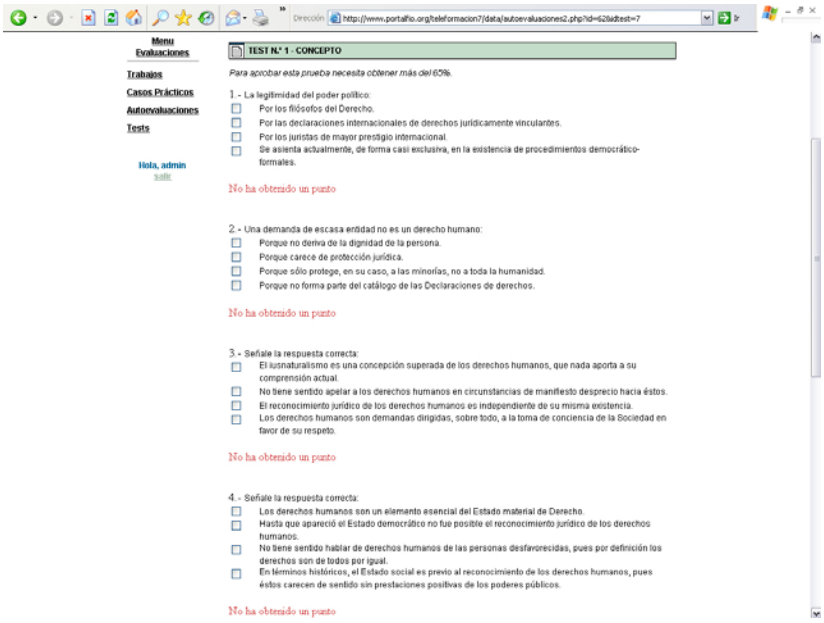


La plataforma LINUX en código abierto garantiza la sostenibilidad de la oferta formativa

En segundo término, las labores de secretaría, entre las que se incluyen las de coordinar el proceso de matriculación, registro, adjudicación de cuentas de correo, así como de la comunicación con los alumnos del Curso. Gestionar una media de 80 alumnos por convocatoria procedentes de distintas nacionalidades y, muchas veces, todavía escasamente familiarizados con la práctica y el entorno de la formación en línea es una tarea compleja ha de ser valorada en su justa medida.

Finalmente, los trabajos de captación de alumnos y coordinación con el Responsable Académico, que han consistido tanto en el desarrollo de una lista de correo enfocada hacia el público susceptible de interesarse por las cuestiones del curso como en la celebración de acuerdos y convenios con las Defensorías y otras instituciones, así como distintas presentaciones en público de los contenidos y funcionamiento del curso.

Los alumnos proceden en un 70% de la institución defensorial. El 30 % restante pertenecen a otras instituciones de Derechos Humanos, ONG's y organismos internacionales



Desde enero de 2003, fecha en la que se inició el Curso en Línea de Derechos Humanos de la FIO, han pasado por el aula virtual un total de 710 alumnos de 23 nacionalidades distintas y pertenecientes en un 70% a Defensorías del Pueblo, el 30% restante provienen de Universidades, Organismos internacionales y Organizaciones no Gubernamentales.

Como es lógico, pues a ellos va específicamente dirigido el programa de formación, es la institución defensorial la que mayor número de alumnos matriculados provee al Curso. No obstante el porcentaje de alumnos provenientes de otras instituciones que

trabajan en el ámbito de los derechos humanos es significativo. Destaca en particular el ascenso en las últimas ediciones de alumnos pertenecientes a organismos internacionales.

A lo largo de las siete ediciones celebradas –nos encontramos ya en la 8ª edición- se ha podido constatar una creciente demanda de este tipo de formación. El esfuerzo realizado en la difusión de las convocatorias y, fundamentalmente, el efecto de arrastre generado por los alumnos que ya realizaron el curso, han contribuido a que en las tres últimas ediciones se haya superado con creces la barrera de los 100 alumnos matriculados.

Desde octubre de 2004 la oferta se completa con el Primer Curso sobre "Estado de Derecho y Derechos Humanos"

Esta oferta formativa en línea se completa desde el mes de octubre de 2004 con la celebración del Primer Curso en Línea sobre "Estado de Derecho y Derechos Humanos". Este segundo módulo de los cursos en línea del PRADPI supone un avance en el nivel de los contenidos, que van principalmente dirigidos a quienes ya han realizado el Curso de Derechos Humanos, aunque se admite a otros alumnos que acrediten capacitación suficiente. A partir de 2005 la oferta formativa del PRADPI se completará con otros cursos avanzados.

16
Boletín Informativo

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

Boletín Informativo

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

Boletín Nº 4 Enero - Marzo 2004

SUMARIO

❒ Opinión, artículo de Enrique Iglesias, *pág. 2*

❒ El Defensor del Pueblo de Venezuela elegido nuevo Presidente de la FIO, *pág. 3*

❒ Reunión mantenida con los responsables del Programa Regional en la EIDHR, *pág. 3*

❒ Seminario sobre Migraciones en Cartagena de Indias, noviembre de 2003, *pág. 4*

❒ Informe de la FIO sobre migraciones, *pág. 5*

❒ El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la estrategia de modernización del Estado, *pág. 6*

❒ Una delegación visita la CIDH y el BID para impulsar la figura del Ombudsman Iberoamericano, *págs. 6 y 7*

❒ El PRADPI se acerca a las Instituciones Colombianas, *pág. 8*

❒ IV Encuentro Andino de Funcionarios de las Defensorías del Pueblo: «La labor de las Defensorías del Pueblo en la protección del derecho a la educación». Cartagena de Indias, 10 - 12 de marzo de 2004, *pág. 9*

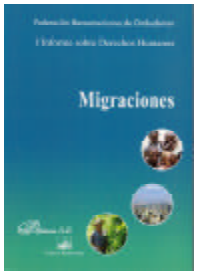
❒ Publicaciones, *pág. 10*

❒ Balance positivo del Curso en Línea de DDHH tras su 1er. año de andadura, *pág. 11*

❒ 6ª edición del curso en línea: de Derechos Humanos de la FIO: récord de participación, *pág. 11*

❒ Con las víctimas del 11-M, *pág. 12*

Informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) sobre Migraciones



Se ha publicado el I Informe de Derechos Humanos de la FIO, centrado en el tema de las Migraciones, asunto que reviste una gran trascendencia internacional y que afecta a gran número de personas, no sólo en los países menos desarrollados, sino también en las sociedades más avanzadas. Dicho Informe ha sido redactado por un equipo de investigadores latinoamericanos bajo la dirección del profesor Dr. Guillermo Escobar Roca, de la Universidad de Alcalá.

(cont. en pág. 5)

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la estrategia de modernización del Estado

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha desarrollado una estrategia en el ámbito de la Modernización del Estado, como uno de los pilares dentro del conjunto del nuevo marco estratégico que ha diseñado para dar respuesta a los nuevos retos que América Latina y el Caribe deben abordar.

(cont. en páginas centrales)

CICODE
CENTRO DE INICIATIVAS DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO
UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Federación Iberoamericana
OMBUDSMAN

Comisión Europea

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

AECI

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO EN IBEROAMERICA (PRADPI)
UNIVERSIDAD DE ALCALA

Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo
(CICODE) - Universidad de Alcalá
Antiguo Colegio de Trinitarios - c/ Trinidad, nº 1
E-28801 Alcalá de Henares (Madrid) España
Tel.: +00 34 91 8854468 Fax.: +00 34 91 8855161
email.: pradpi@uah.es

Editorial

Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha trazado las líneas maestras de su estrategia para la modernización del Estado. Destaca especialmente la importancia que atribuye al fortalecimiento de los órganos de fiscalización y control de la administración del Estado como garantía de gobernabilidad democrática. Entre ellos incluye a las Defensorías del Pueblo, instituciones que vienen consolidándose en los últimos años a través de su labor en la defensa y promoción de los derechos humanos.

En opinión del BID, ahora les corresponde a los Defensores latinoamericanos llevar adelante una tarea en el ámbito de la evaluación y el control de las políticas públicas que, por otra parte, es plenamente concordante con su misión fundacional. Algunas de ellas han iniciado con éxito programas y proyectos orientados hacia esta nueva función defensorial. Sin embargo, es preciso reforzar los instrumentos que tienen a su disposición y apoyar la creación de herramientas que les permitan desempeñar dichas labores con las máximas garantías, ocupando un lugar de preferencia las metodologías de educación en derechos humanos y los procedimientos institucionales y administrativos. En este sentido, junto con los programas de capacitación y de formación, la FIO y el PRADPI vienen adelantando iniciativas orientadas a contribuir al fortalecimiento de la estructura funcional y organizativa del Ombudsman, entre las que destaca la elaboración del «Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías» que está previsto constituya la piedra angular de un futuro Programa de Transferencia de esas buenas prácticas. Dicho Programa contaría con el apoyo de un banco de datos informatizado en la materia y se gestionaría a través de misiones de formación, consultoría e intercambio de experiencias.

En resumen, el BID, la FIO y la Universidad de Alcalá tienen ante sí un amplio terreno para la colaboración en materias de gran trascendencia para al futuro de la gobernabilidad democrática de las sociedades latinoamericanas. La reciente reunión de los presidentes de ambas instituciones y sus delegaciones en Washington no es sino el primer paso en el sentido de consolidar un partenariado cuyos resultados en el futuro inmediato se auguran prometedores.

Opinión

«Fortalecer Instituciones democráticas es un objetivo principal en la estrategia de **reforma del Estado»** *Enrique Iglesias, Presidente del BID.*

En el seminario del BID «Nuevas Fronteras de la Reforma del Estado», los expositores señalan qué iniciativas deben trascender el aumento de la eficiencia del sector público.

La reforma del Estado debe ir más allá de los programas para modernizar la administración pública para abarcar las políticas dirigidas a consolidar la democracia y fortalecer los lazos entre el gobierno, el sector privado y la ciudadanía, afirmó hoy el presidente del BID, Enrique V. Iglesias.

América Latina sufre una «doble ineficiencia» caracterizada por una débil relación entre las instituciones gubernamentales y el mercado, por un lado, y entre los gobiernos y los ciudadanos por otro. Este «déficit democrático», agregó Iglesias, se traduce en una serie de males del sector público, entre los que se encuentra la «captura» de políticas por parte de intereses privados, partidos políticos, sindicatos, grupos económicos o familias influyentes. En términos económicos, los resultados de esta doble ineficiencia son elementos negativos del mercado como la especulación y la expectativa de rápidas ganancias. Para las grandes mayorías, este cuadro ha contribuido a la exclusión de segmentos enteros de la población de los beneficios del crecimiento económico.
Intervinieron también en el encuentro el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, César Gaviria; el Presidente del Consejo de Ministros del Perú, Carlos Ferrero; el ex Presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso; el Senador chileno Alejandro Foxley; el Subsecretario General de Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, José Antonio Ocampo; el ex Presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol; y el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, José Luis Machinea.

No hay fórmulas simples

El ex presidente colombiano Gaviria comentó que la globalización ha impuesto demandas al estado que se originan no sólo dentro de las fronteras, sino también fuera de ellas. Gaviria observó además la creciente importancia de temas como el papel de la mujer, los derechos humanos y la igualdad ante la ley.

Importancia del consenso

En su presentación, Cardoso señaló que la reforma del estado no es sólo una cuestión de aumentar la eficiencia, sino de crear consensos mediante la expansión de la participación ciudadana en la formulación de políticas. «Necesitamos mucho más que el estado de derecho», aseveró el ex Presidente brasileño. «También debemos involucrar a la gente en el proceso de cambio»...
Fuente: BID www.iadb.or

El Defensor del Pueblo de Venezuela elegido nuevo Presidente de la FIO en la Asamblea General celebrada en Panamá

El Congreso de la FIO se realiza sobre una base anual y reúne a todos los Defensores, Procuradores y Comisionados de los Derechos Humanos de Iberoamérica, incluyendo a Portugal y Andorra. Durante el último Congreso, celebrado en Panamá del 18 al 21 de noviembre de 2003 se discutieron proyectos a realizar de manera conjunta y se analizaron situaciones relativas a la protección de los derechos humanos de los ciudadanos de los países miembro de la FIO.

En el transcurso del mismo, fue presentado el Primer Informe Iberoamericano sobre la situación de los emigrantes en toda la región. En este sentido, el Defensor del Pueblo de Venezuela, Sr. Mundaraín, explicó que «este es el primer informe sobre asuntos relacionados con los derechos humanos que se elabora con la colaboración de todas las Defensorías del Pueblo, que suministran sus datos a la FIO que procede a su vez a integrarlos bajo la coordinación y la supervisión de la Universidad de Alcalá (España). De esta manera, se ha elaborado lo que podríamos llamar «informe continental» o «supra-continental», que podrá ser presentado ante la OEA y las Naciones Unidas y a los países Iberoamericanos».

De igual manera, es oportuno resaltar que corresponde al Presidente de la FIO la presidencia y administración del «Fondo Especial para Defensores del Pueblo e Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de América Latina y el Caribe».

En relación con las propuestas y proyectos que ejecutará como Presidente de la FIO, el Sr. Mundaraín destacó que aspira convertir al organismo que dirigirá por espacio de dos años en una «subsecretaría técnica» de la Cumbre Iberoamericana en materia de Derechos Humanos a efectos de mejorar la relación con el Sistema Interamericano, la OEA, la Corte Interamericana de DDHH y la Comisión Interamericana de DDHH.

En el plano académico y de la promoción , el Sr. Mundaraín destacó que la FIO tiene desde el año pasado suscrito un convenio con la Universidad de Alcalá que ha permitido a casi todas la Defensorías de Iberoamérica recibir cursos de formación a distancia.

Reunión mantenida con los responsables del Programa Regional en la EIDHR (European Initiative for Democracy and Human Rights)

El pasado día 9 de enero de 2004 tuvo lugar en Bruselas una reunión sobre el PRADPI a la que asistieron, en representación de la Comisión Europea, el Sr. Tim Clarke (Jefe de la Unidad F.3 de EuropeAid), el Sr. Jorge Cabaço (responsable del PRADPI en la EIDHR) y el Sr. Víctor Losada (Próximo responsable del programa PRADPI en la EIDHR).

A petición del Sr. Clarke, la reunión comenzó con una presentación del programa y sus contenidos. La presentación estuvo ilustrada con una visita en tiempo real al portal temático institucional de la FIO (www.portalfio.org). A lo largo de la misma se contestó a cada una de las cuestiones planteadas por los representantes de la Comisión Europea, ofreciendo detalles sobre la ejecución del mismo. Igualmente, la presentación se acompañó de la entrega de un amplio dossier que incluyó documentación relativa a informes técnicos y financieros, plan de trabajo para el año 2004, informes de auditoria correspondientes al primer y segundo periodo de ejecución, así como actas y otros documentos relativos a la puesta en marcha de una segunda fase del mismo.

Tanto el Sr. Clarke como el resto de responsables manifestaron en el transcurso de la reunión su favorable opinión respecto a los logros avanzados. En particular, el nivel de fortalecimiento alcanzado por la FIO gracias al PRADPI así como la eficacia y operatividad de las acciones emprendidas. Entre estas fueron destacados el portal temático institucional de la FIO, los cursos en línea, el desarrollo e implantación del SIGQ, el informe anual de la FIO y el Manual de Buenas Prácticas Institucionales.

Seminario sobre Migraciones en Cartagena de Indias, noviembre de 2003

En el marco del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI) se desarrolló del 3 al 7 de noviembre de 2003 el Seminario Internacional titulado «Los Ombudsman, las migraciones y los Derechos Humanos» en el Centro de Formación de la Cooperación Española Cartagena de Indias (Colombia).

El tema de las migraciones fue seleccionado dado que constituye el asunto central del Primer Informe Regional sobre Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. La importancia del fenómeno de las migraciones en Iberoamérica ha sido destacada por todos los participantes, poniendo de manifiesto a lo largo de las sesiones de trabajo la necesidad de adoptar diversos enfoques para cada situación particular, si bien se constata la necesidad de adoptar medidas en el nivel regional.

Momento de la intervención del Dr. Walter Albán Peralta, Defensor del Pueblo de Perú

El Seminario contó con las intervenciones de distintos expertos en la materia, provenientes de la Universidad de Alcalá, la Comisión Andina de Juristas, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y otras instituciones. Asimismo, pronunciaron conferencias el Comisionado Presidencial para los Derechos Humanos de Colombia, Dr. Carlos Franco y la Procuradora de los Derechos Humanos de El Salvador, Beatrice Alamanni de Carrillo. La conferencia de clausura estuvo a cargo del Defensor del Pueblo de Perú, Dr. Walter Albán Peralta.

Distintos expertos en la materia provenientes de la Universidad de Alcalá acompañaron al Defensor del Pueblo de Perú.

En paralelo al Seminario, se reunió el Grupo Especial de Diagnóstico de Defensorías del Pueblo de Iberoamérica con el fin de elaborar un Memorando sobre la situación actual y las demandas de servicio de las Defensorías. Dicho Grupo estuvo formado por las siguientes personas: D. Carlos Haquim, Secretario General del Defensor del Pueblo de Argentina, Dña. Julia Zamora, Jefa de Gabinete del Defensor del Pueblo del Perú, D. Guillermo Roca, Secretario General del Defensor del Pueblo de Bolivia, D. Antonio Aguilar, Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos Laborales y de los Adultos Mayores de El Salvador, Dña. Flor Elena Ruiz, Directora de Defensa del Procurador de los Derechos Humanos de Nicaragua, D. Guillermo Escobar, Coordinador Académico del PRADPI y D. Enrique Martínez, Coordinador del PRADPI.

Participantes del Seminario «Los Ombudsman, las Migraciones y los Derechos Humanos»

Informe de la FIO sobre Migraciones

El Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI) recibió el encargo del Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) de llevar a cabo las gestiones oportunas para la redacción de un Informe Regional en materia de defensa de los Derechos Humanos. Partiendo de la base de que son las propias defensorías las instituciones a las que se encomienda la protección de tales derechos, la elaboración de un informe regional en este campo reviste gran importancia al aspirar a comprender y difundir, a través de sus páginas, la posición que frente a diversos problemas, y de forma más concreta los relativos a la protección de los derechos humanos, han adoptado las defensorías del pueblo en Iberoamérica.

A tal fin se constituyó un Grupo de Trabajo compuesto por distintos representantes de la Defensorías iberoamericanas que se reunió en dos ocasiones, primero en Cartagena de Indias en agosto y, más tarde, en Santa Cruz de la Sierra en diciembre de 2002. En el transcurso de ambas reuniones se perfilaron los aspectos metodológicos de la investigación y se decidió abordar en este primer informe un tema de gran interés para la Comunidad Iberoamericana, el de las Migraciones.

La problemática de las migraciones es un asunto que reviste una gran trascendencia internacional y que afecta a gran numero de personas, no sólo en los países menos desarrollados, sino también en las sociedades más avanzadas. El fenómeno migratorio plantea toda una serie de cuestiones que han llevado a la elección de este tema como eje central de este primer informe. Entre ellas cabe citar las violaciones de los derechos de los emigrantes, la falta de seguimiento y sistematización de tales violaciones, la xenofobia, o la escasa solidaridad por parte de las sociedades y de los gobiernos de los estados en los que se integran.

El Primer Informe de Derechos Humanos de la FIO ha sido redactado por un equipo de investigadores latinoamericanos bajo la dirección del profesor Dr. Guillermo Escobar Roca, de la Universidad de Alcalá. Las recomendaciones del Informe pueden encontrarse en el portal institucional de la FIO www.portalfio.org.

Para solicitud de pedidos de esta publicación ponerse en contacto con la Editorial Dykinson, S.L.(https://www.dobleh.com/dykinson/home.htm) en el caso de España y Europa y con la Editorial Ciudad Argentina en el caso de América (http://www.ciudadargentina.ar/)

Convenios y Acuerdos

FIRMA DEL ACUERDO DE INTENCIONES ENTRE EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA DE COLOMBIA, LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ Y LA FUNDACIÓN GENERAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

De manera reciente tuvo lugar la firma del citado acuerdo de intenciones con el objetivo de compartir experiencias y desarrollar programas conjuntos promoción, capacitación y formación en materia de derechos humanos, poniendo especial énfasis en la plataforma de cursos en línea que el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Fundación General de la Universidad de Alcalá viene desarrollando. En virtud del acuerdo, las partes se comprometen al intercambio de información y apoyo técnico en las materias que mutuamente se soliciten.

El Consejo Superior de la Judicatura y el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) ya venían manteniendo relaciones de cooperación y asistencia técnica en materia de formación y difusión de los derechos humanos en el marco de la «Red Iberoamericana de formación en línea en derechos humanos y democracia». La idea es fortalecer y ampliar los vínculos de cooperación a través de este nuevo acuerdo.

FIRMA DEL CONVENIO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA ENTRE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA Y LA FUNDACIÓN GENERAL DE LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Con el objetivo de desarrollar programas conjuntos de promoción, capacitación, formación e intercambio de experiencias organizativas, así como de materiales y herramientas necesarias para el fortalecimiento y respaldo interinstitucional, la Defensoría del Pueblo de Colombia y la Fundación General de la Universidad Alcalá de Henares firmaron en el mes de marzo de 2004 un Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica, en el marco del IV Encuentro Andino de funcionarios de Defensorías del Pueblo de América Latina, realizado en la ciudad colombiana de Cartagena.

El Convenio tiene como propósito ejecutar programas y actividades en materia de derechos humanos, de manera particular mediante la realización de cursos en línea que serán convocados por ambas entidades, basados en la aplicación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Como complemento al convenio suscrito, ambas partes han mostrado su interés en iniciar los trámites para la incorporación de la Defensoría del Pueblo de Colombia a la Red Iberoamericana de formación en línea en Derechos Humanos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Estrategia de Modernización del Estado

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha desarrollado una estrategia en el ámbito de la Modernización del Estado, como uno de los pilares dentro del conjunto del nuevo marco estratégico que ha diseñado para dar respuesta a los nuevos retos que América Latina y el Caribe deben abordar. Entre las líneas de acción prioritarias, se encuentra la de «Consolidación de la Gobernabilidad Democrática» como requisito imprescindible para la estabilidad política y la inclusión de todos los actores sociales en la toma de decisiones y la definición de las políticas públicas.

Dentro de este campo, el BID pretende apoyar a los países en vías de desarrollo a través de proyectos en distintos ámbitos, como el refuerzo de la capacidad institucional del poder legislativo; la modernización de los sistemas electorales y de partidos; el fortalecimiento de los órganos de fiscalización, control y supervisión; el apoyo a los procesos de descentralización del poder político y la democratización de los gobiernos subnacionales; el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de las políticas públicas; y el fomento de la cultura democrática de los ciudadanos.

Es importante reseñar que el BID hace hincapié en la importancia de fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión de la actividad del Estado que contribuyan a su modernización y, en particular, al proceso de democratización de las sociedades latinoamericanas. Entre ellos, destaca la figura del Defensor del Pueblo, la cual -de acuerdo con el Documento de Estrategia del BID- debe ver incrementada su capacidad técnica y su independencia funcional, factores ambos en los que incide el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica a través de las distintas áreas de trabajo y actividades que desarrolla.

El BID ha sido un eje de apoyo importante a los esfuerzos de modernización de las instituciones y de fortalecimiento de la sociedad civil en los países de la región. Las operaciones financiadas incluyen tres importantes áreas: reforma judicial; gerencia pública, con especial énfasis en el área de descentralización, gerencia fiscal y reforma institucional del poder ejecutivo; y proyectos sociales con participación de la sociedad civil.

PortalFIO recoge más información detallada sobre el BID en www.portalfio.org

Una delegación visita la CIDH y el BID para impulsar la figura del Ombudsman Iberoamericano

Los Defensores Iberoamericanos junto al Presidente del BID, D. Enrique Iglesias.

Entre el 9 y el 13 del pasado mes de marzo, el Defensor del Pueblo de Venezuela y Presidente de la Federación Iberoamerican a de Ombudsman (FIO), Germán Mundaraín, viajó a la ciudad de Washington con la finalidad de presentar la federación que agrupa a defensorías nacionales, regionales, autonómicas y provinciales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como para sostener reuniones con distintas organizaciones relacionadas con los derechos humanos.

Completaron la Delegación de la FIO Eduardo Mondino (Ex Defensor del Pueblo de Argentina y ex presidente de la FIO), Carlos López Nieves (Defensor del Pueblo de Puerto Rico y Vicepresidente de la FIO), Sergio Segreste (Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del estado de Oaxaca y 5º vicepresidente de la federación), el Embajador Salvador Campos (Director de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México), Claudio Mueckay (Defensor del Pueblo de Ecuador y Presidente del Consejo Andino de Defensores del Pueblo) y el Profesor de la Universidad de Alcalá, Manuel Guedán, Director del PRADPI.

La FIO, que representa la agrupación iberoamericana de instancias que aseguran la defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos, es presidida por Mundaraín desde el mes de noviembre pasado por un periodo de dos años. Está resuelto a impulsarla como un foro de cooperación y de intercambio con los sistemas interamericano y universal de derechos humanos.

Con una apretada agenda confeccionada por la Dirección de Asuntos Internacionales, el máximo rector de los derechos humanos en Venezuela realizó gestiones ante la CIDH y el BID, pero también aprovechó su estancia en la capital estadounidense para conversar con legisladores de la cámara de Representantes, funcionarios, expertos en temas latinoamericanos, y con el Director Ejecutivo de la Organización Internacional no gubernamental, Human Rights Watch, José Miguel Vivanco, sobre los hechos violentos ocurridos durante los días siguientes al 27 de febrero pasado.

Cita interamericana

En la audiencia solicitada ante el máximo órgano interamericano de derechos humanos y en presencia de su presidente, José Zalaquett, y demás miembros, se destacó la importancia de la ocasión para el fortalecimiento de las relaciones entre la CIDH y la FIO, al tiempo que hizo votos por alcanzar un trabajo conjunto a favor de los derechos humanos.

«Nuestra presencia acá, es fundamentalmente para ofrecer nuestra colaboración; nuestro deseo es insertarnos en el sistema interamericano y nuestra disposición es de contribuir con el trabajo que ustedes vienen haciendo. Creo que los verdaderos aliados de la CIDH son las defensorías del Pueblo», dijo Mundaraín. Recordó que la federación cuenta «con el mejor equipo humano del continente, ya que más de 8 mil personas forman parte de las diversas defensorías del pueblo de Iberoamérica. Muchas de estas defensorías están insertadas en el trabajo del sistema universal de protección de derechos humanos, y gran parte de ellas cumplen las exigencias de los principios de París».

Los asistentes explicaron a la CIDH que la FIO tiene casi 10 años de experiencia y que agrupa no sólo a instituciones nacionales de derechos humanos, sino también a las instituciones autonómicas de España, las instituciones estatales en Argentina y las instituciones regionales, en la República de México. Asimismo entregaron a Zalaquett el informe de la FIO sobre «Migraciones», primer trabajo elaborado por la FIO con la colaboración académica de la Universidad de Alcalá de Henares, calificándolo como un tema «de verdadera actualidad y vigencia para Iberoamérica».

La Delegación de la FIO manifestó su deseo de trabajar unidos y en ese sentido mostró su interés de participar en la reunión fijada para el próximo mes de junio en México, donde la CIDH analizará las nuevas circunstancias y los nuevos desafíos en materia de derechos humanos en el hemisferio. «Queremos participar y que la FIO tenga un espacio. Queremos que en esa reunión la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México tenga un papel relevante», concluyó.

Cooperación técnica

En su afán por sumar y lograr alianzas estratégicas de instancias con competencias afines que puedan tener algunos resultados positivos en los ciudadanos iberoamericanos se reunió con el presidente del BID, Enrique Iglesias.

En la cita, se consignaron documentos y comunicados relativos a las acciones elaboradas en materia de derechos humanos (la crisis política en Haití, el Congreso de Panamá), y se entregó el informe sobre la situación de las migraciones en Iberoamérica.

La delegación propuso a Iglesias realizar trabajos conjuntos en temas de fortalecimiento institucional y de derechos humanos a través de la capacitación de los funcionarios de las Defensorías del Pueblo con posibilidades de extender la iniciativa a funcionarios del Ministerio Público. El presidente de la FIO mostró su interés por un proyecto que coordina el BID, mejor conocido como «Modernización del Estado» y que, según explicó Iglesias, descansa sobre 4 áreas importantes: Estado de derecho, Gobernabilidad, Gestión Pública eficaz, y relación Estado - Comercio, áreas vitales para el fortalecimiento institucional en la región hemisférica.

La reunión fue fructífera y se lograron varios acuerdos importantes de auspicio por parte del BID entre los que destacan la colaboración que prestará al informe temático sobre la mujer en Iberoamérica, que prepara la FIO en coordinación con todas las defensorías nacionales.

El PRADPI se acerca a las Instituciones Colombianas

Noviembre 2003

El pasado 10 de noviembre D. Camilo Gómez y D. Enrique Martínez visitaron la Defensoría del Pueblo de Colombia, con el fin de mantener una reunión con los ejecutivos de la institución, en el transcurso de la cual expusieron los avances experimentados por los distintos componentes del Programa. Mostraron los nuevos servicios web que se hallan plenamente operativos, en particular la herramienta del Gestor Documental, y concretaron la inclusión de la Defensoría en los Cursos en Línea de Derechos Humanos, con el fin de abrir dichos Cursos a la participación de buena parte de su personal. En este sentido, se establecieron las bases para un Convenio de Colaboración en materia de formación, adaptado al Macroproceso de Capacitación que la Defensoría tiene en Curso.

En la reunión participaron junto con los responsables del PRADPI, la Defensora Delegada para la Comunicación, Paula Gaviria, el Secretario General en funciones, Edgar Gómez y varios Defensores Delegados y Directores Nacionales.

Marzo 2004

Como seguimiento a las visitas realizadas durante el mes de noviembre, D. Camilo Gómez y D. Ignacio Suárez, visitaron en el mes de marzo distintas instituciones colombianas con el fin de reforzar las actividades del PRADPI.

En primer lugar, se visitó la Defensoría del Pueblo de Colombia. En la reunión participaron el Defensor, D. Volmar Pérez Ortiz, y la Defensora Delegada para la Comunicación, Dª. Paula Gaviria.

En segundo lugar, se celebró un encuentro en el Consejo Superior de la Judicatura con D. Julio César Ortiz, Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia, donde se expusieron las principales líneas de las actividades formativas ofertadas en el marco del PRADPI, en vistas a una eventual incorporación de personal del Consejo Superior de la Judicatura a las mismas.

Por último, se visitó a Dª. Juana García Duque, Directora de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, que explicó las principales líneas de la Cooperación Colombiana en el futuro próximo.

Federación Iberoamericana OMBUDSMAN

Cursos en Línea de Derechos Humanos

... Convocatorias **trimestrales** a lo largo del año

... **Más de 400 personas** ya se han formado en Derechos Humanos con nuestros cursos en línea

... Posibilidad de solicitar una **beca** por el 80% o el 50% de la matrícula

... Si realizaste el **Curso de Iniciación** en ediciones anteriores, apúntate en las próximas semanas al **Curso Avanzado** y da un paso más en tu formación sobre los Derechos Humanos

¡¡¡1ª convocatoria del Curso Avanzado de Derechos Humanos en el segundo semestre de 2004!!!

(Información adicional en http://www.portalfio.org ó en cursoiniciacion@portalfio.org)

IV Encuentro Andino de Funcionarios de las Defensorías del Pueblo: «La labor de las Defensorías del Pueblo en la protección del derecho a la educación». Cartagena de Indias, 10 - 12 de marzo de 2004

Entre el 10 y el 12 del pasado mes de marzo de 2004 tuvo lugar el IV Encuentro Andino de Funcionarios de las Defensorías del Pueblo, centrado en torno al tema «La labor de las Defensorías del Pueblo en la protección del derecho a la educación». El encuentro, coorganizado por el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) y por la Comisión Andina de Juristas, tuvo lugar en el nuevo Centro Iberoamericano de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Cartagena de Indias (Colombia).

Participantes del evento celebrado en Cartagena de Indias.

El encuentro se realizó sobre la base de una metodología que combinó ponencias por parte de invitados de prestigio y de los propios participantes con la realización de talleres participativos centrados en torno a cuestiones específicas.

Tanto los participantes como los organizadores del encuentro pusieron especial énfasis en la utilidad de este tipo de iniciativas, que permiten el intercambio de información y experiencias entre los funcionarios defensoriales participantes, principalmente a nivel técnico, lo que resulta de gran interés para cada defensoría de cara a conocer la labor que viene siendo desarrollada por sus homólogos en la región.

Educación y derechos humanos

Extracto de la intervención del Sr. Darío Mejía, Secretario General de la Defensoría del Pueblo de Colombia, en la inauguración del Encuentro de Funcionarios de las Defensorías del Pueblo de la Región Andina. Cartagena de Indias, Colombia, 10-12 de marzo de 2004

«El concepto que subyace a una educación en derechos humanos es que el proceso de educar no sólo implica la instrucción para trabajadores profesionales, sino una formación que contribuya al desarrollo de individuos que estén en capacidad de interactuar en sociedad, con las habilidades para acompañar y estimular cambios positivos en las comunidades donde están inmersos.

Para la Defensoría del Pueblo de Colombia, la idea de conceder poder a las comunidades desde la formación para la acción de derechos humanos fue el concepto guía en el replanteamiento de su misión. No se trata ahora de aplicar estrategias para la difusión de derechos, sino de que todas estas actividades permitan al ciudadano un conocimiento práctico de su entorno, que le permita un desarrollo activo de sus derechos y posibilidades dentro de la sociedad, así como la conciencia práctica de que habita un Estado Social de Derecho, y de su responsabilidad de vigilarlo y alimentarlo.

Con esta filosofía, la educación en derechos humanos debería proveer además de oportunidades a los educandos para desarrollar y practicar sus conocimientos integrales en cultura, ciencia, tecnología y ciudadanía en escenarios de conflicto interpersonal dentro y fuera de las clases, que les permitan jugar papeles de importancia en el desarrollo de sus comunidades. Por otra parte, debería generar los espacios para convertir en educandos a todos los ciudadanos, mucho más allá de los límites de la escuela.

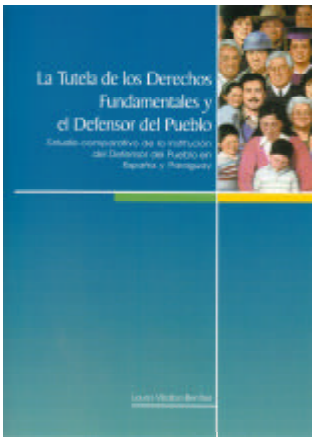
Diversas instancias se han incorporado en las dinámicas que este viraje fundamental requiere. UNESCO, el ente de Naciones Unidas para la promoción de la educación y la cultura, ha desarrollado un Plan de Acción orientado al diseño, implantación y evaluación de proyectos que signifiquen opciones participativas en la erradicación del analfabetismo cultural -y del analfabetismo en derechos humanos-. En conjunto, el plan ha sido llamado «Decenio de Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos» (1995-2004). Un aspecto fundamental por desarrollar dentro de los proyectos del Decenio es la implantación por parte de los Estados Miembros de instrumentos normativos sobre el derecho a la educación.

Dentro de otros ámbitos de impulso al derecho a la educación y al desarrollo de una formación en derechos humanos, la Defensoría del Pueblo de Colombia se encuentra gestionando su vinculación a una Red Iberoamericana de Formación en Línea de Derechos Humanos y Democracia. La Red es un espacio de encuentro incluyente destinado al desarrollo e implantación de programas de formación y capacitación que aprovechen las nuevas plataformas, y ya hacen parte de ella numerosos usuarios que han iniciado su formación en derechos humanos a través de la página electrónica de la entidad.

La Red fue constituida en el seminario «El reto de la formación en línea en derechos humanos», organizado por CICODE, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá, y la Federación Iberoamericana de Ombudsman en el marco del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Está integrada por universidades de Venezuela, República Dominicana, México, Guatemala, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Argentina, así como por el programa de UNESCO para el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Por otra parte, también se ha estimulado la formación dentro del ámbito de redes de personas, que estimulen y utilicen las redes virtuales.

De este modo, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha comenzado a incorporar dinámicas de formación y capacitación para los diversos sectores del país. Con la aspiración suprema de convertirse en la principal impulsora de los derechos en la nación, esta entidad seguirá trabajando en la difícil tarea de expandir una educación destinada a todos sin excepción, una educación que da sentido a la humanidad de cada cual...»

Publicaciones



Publicación «La Tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo»

En el marco del Plan de Publicaciones para el año 2004 del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica ha sido realizada la monografía de Laura Villalba Benítez *«La tutela de los Derechos Fundamentales y el Defensor del Pueblo. Estudio comparativo de la Institución del Defensor del Pueblo en España y Paraguay»*. Esta obra realiza un análisis exhaustivo de la institución del Ombudsman y de la posición que este ocupa en los ordenamientos jurídicos español y paraguayo. Teniendo en cuenta que la exportación del concepto de Ombudsman a la mayor parte de países de América Latina se realiza desde España, esta obra explica y detalla las numerosas similitudes que existen entre el Defensor del Pueblo de España y sus homólogos en América Latina.

Próxima publicación del «Manual de Buenas Prácticas Institucionales de Defensorías Iberoamericanas» y «La negociación y la mediación en conflictos sociales»

En las próximas fechas tendrá lugar la publicación del *«Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías del Pueblo de América Latina»*. El encargo para la elaboración de la citada obra se realizó a un grupo de profesores y altos funcionarios españoles especialistas en gestión pública, bajo la coordinación del Profesor Manuel Arenilla Sáez, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos I.

Esta publicación tiene como principal objetivo analizar la actividad de las defensorías integradas en la FIO y extraer la mejor práctica de cada una de ellas con el objeto de compartir experiencias entre instituciones que desarrollan su actividad en campos análogos. De igual manera, se incluyen apartados relativos al diagnóstico y a las propuestas de mejora de las Defensorías analizadas.

El material incluido en el manual es producto de la utilización de varias fuentes, entre las que destaca de manera notable la realización por parte de los autores de diferentes misiones a las Defensorías estudiadas entre los meses de Mayo y Octubre de 2003.

Próximamente, también será publicado el manual *«La negociación y la mediación en conflictos sociales»*, cuyo autor es Rafael Marcos, experto español en la materia. La finalidad de esta obra es dar instrumentos a los responsables públicos y privados de la sociedad iberoamericana para que sean capaces de resolver conflictos, utilizando dos formas no tradicionales de hacerlo: la negociación y la mediación.

QUóRUM es una revista iberoamericana editada por la Universidad de Alcalá que recoge los análisis y propuestas que se estén realizando sobre América Latina desde las Ciencias Sociales, las Humanidades, el Derecho, la Economía y la Ciencia Política.

Los números publicados hasta la fecha son:

QUóRUM 1 El estado, otra vez.

QUóRUM 2 Partidos, democracia y desarrollo.

QUóRUM 3 Los riesgos en Centroamérica. Globalización y Desarrollo.

QUóRUM 4 Centroamérica, hacia una nueva razón integradora.

QUóRUM 5-6 Inversiones españolas en Latinoamérica.

QUóRUM 7 Democracia y Globalización.

Si desea suscribirse a la revista póngase en contacto con nosotros en la dirección de correo: distribucion.quorum@ uah.es

Balance positivo del Curso en Línea de Derechos Humanos tras su primer año de andadura

El Curso en Línea de Derechos Humanos cierra su primer año de vida con un balance extremadamente positivo. En sus cuatro primeras ediciones trimestrales, un total de 280 alumnos han pasado por su aula virtual. En torno al 65% de los alumnos proceden de las Defensorías del Pueblo de América Latina y el resto se reparten entre ONGs, Universidades y diversos organismos internacionales. Un hecho relevante en el que hay que hacer hincapié es que la calidad del alumnado, de acuerdo con los informes del Director y los tutores del Curso, es muy alta. En sus distintas ediciones han participado desde Defensores del Pueblo hasta Magistrados de Cortes Supremas, Altos Funcionarios internacionales y buena parte de los cuerpos ejecutivos de funcionarios de las Defensorías.

Respecto al futuro de los Cursos en Línea, este se manifiesta prometedor, por cuanto han sido firmados ya varios acuerdos con instituciones que trabajan en el ámbito de los Derechos Humanos.

Concretamente, el PRADPI ha rubricado un acuerdo con el Consejo Nacional de la Judicatura de Colombia con el fin de proporcionar formación en línea en la materia a los aspirantes a la condición de juez en ese país. Asimismo, se ha firmado un acuerdo con el Defensor del Pueblo de Colombia que permitirá extender los cursos a un mayor número de personas, dentro del Macroproceso de Capacitación que está adelantando esta Defensoría.

Por su parte, la Red Iberoamericana de Formación en Derechos Humanos, constituída el pasado año en Santa Cruz de la Sierra, prosigue con sus labores de difusión y promoción, proporcionando alumnos y contenidos a los Cursos.

Finalmente, la oferta formativa se verá ampliada a partir del mes de junio próximo con la aparición de un nuevo módulo de formación que se verá completado con un tercero en el mes de septiembre de 2004. Estos dos nuevos módulos se sumarán al ya existente para conformar el Curso Avanzado de Derechos Humanos, dirigido igualmente a quienes trabajan en instituciones y organismos de protección y promoción de los Derechos Humanos.

Sexta edición del curso en línea de Derechos Humanos de la FIO: récord de participación

La 6ª edición del Curso en Línea de Derechos Humanos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), organizado por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI) ha alcanzado un record de participación, con 130 alumnos matriculados. Ello supone un hito en la progresiva consolidación de esta iniciativa de la FIO y de la Universidad de Alcalá, que se constituye en uno de los recursos formativos de referencia entre la comunidad latinoamericana de los derechos humanos.

Por el Curso, que abrió su primera edición en enero de 2003, han pasado ya más de 400 alumnos desde entonces. La valoración general del mismo es muy satisfactoria ya que en su mayoría consideran que el Curso ha constituído un elemento importante en su formación y ha contribuido de manera relevante en la mejora de la calidad de su trabajo. En cuanto a la procedencia de los alumnos, hay que destacar el hecho de que aproximadamente el 80% provienen de las Defensorías latinoamericanas, mientras que el 20% restante los son de otros organismos e instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos, así como universidades y centros educativos.

Por otra parte, en esta edición se inaugura la nueva plataforma de *e-learning* que el Programa Regional ha venido desarrollando en los seis últimos meses. Esta presenta nuevas características y funcionalidades que hacen más amigable y práctico el entorno. Al mismo tiempo, supone una garantía adicional de sostenibilidad en el marco del Programa, ya que la tecnología utilizada se basa en software de código abierto.

Con las víctimas del 11-M

Estas líneas son deliberadamente breves. Para qué las palabras, solo cabe el duelo y la acción en favor de las víctimas inocentes, de sus familiares, de todos nosotros que necesitamos, más que nunca, apoyarnos mutuamente para superar el impacto que nos causa la barbarie, la conciencia del grado de deshumanización que puede alcanzar el hombre.

Nuestros pueblos han sentido de cerca en algún momento el dolor que produce la sangrante herida de la violencia y del terror. El 11 de marzo pasado, unos monstruos de carne y hueso, pero sin vida, infligieron un golpe mortal a España, a la Comunidad Iberoamericana y a la Humanidad entera. En los trenes de Madrid viajaban seres humanos, trabajadores, jubilados y estudiantes que a diario madrugan para tratar de hacer realidad sus ilusiones. No solo españoles, sino también hermanos de América y de otros países amigos estaban en esos trenes. Los monstruos lo sabían y se aprovecharon de su inocencia, de sus ganas de vivir, de su ilusión por salir de casa cada mañana -con sus anhelos y preocupaciones- hacia sus tareas cotidianas.

Ahora están muertos, mutilados, destrozados por dentro y por fuera, como sus familias, sus amigos, como todos. Por eso, ahora debemos estar con las víctimas inocentes. Todos lo somos, pero ninguno tanto como los que han sufrido y sufrirán las consecuencias directas de la masacre, sin precedente en España. ¿Cómo podemos estar con ellos? Creo que cada uno de nosotros tiene la respuesta en su interior. Los muertos, los heridos, los que viven con desesperación la pérdida de los seres queridos nos necesitan más que nunca. Los otros, creedme, son monstruos y ya nadie puede devolverles la vida. Gracias a todos por vuestra preocupación por lo que pudiera habernos sucedido y por vuestras generosas muestras de apoyo y condolencia hacia el CICODE y la Universidad de Alcalá. Sinceramente, gracias.

(Adaptación del texto publicado por E. Martínez en www.portalfio.org el 12 de marzo de 2004, con el título de «*Nos necesitan más que nunca*»)

AGENDA

❒ Los próximos días 15 al 18 de junio, el Programa Regional organiza en colaboración con la Red Defensorial de Mujeres, un Seminario Internacional bajo el título de "Los derechos de la mujer en América Latina: retos y perspectivas . Este, que se realiza con la colaboración de la AECI, tendrá lugar en Cartagena de Indias en el Centro Iberoamericano de Formación de la Agencia.

❒ Del 12 al 16 de Julio de 2004 el Programa Regional organizará, en colaboración la AECI, un curso en Santa Cruz

❒ Julio - Septiembre 2004: VII Convocatoria del Curso on line «Iniciación a los Derechos Humanos».

❒ Octubre - Diciembre 2004: I Convocatoria del «Curso Avanzado de Derechos Humanos».

BREVES

❒ **Nuevo «Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica» de la Agencia Española de Cooperación Internacional.** De manera reciente, de acuerdo con el marco jurídico-normativo de la cooperación española, la AECI ha elaborado una Estrategia para la Promoción de la Democracia y del Estado de Derecho. El citado plan tiene como objetivo la concreción del marco general definido en la Estrategia de la Cooperación Española en la región iberoamericana, con el objetivo de adoptar un enfoque sectorial en materia de gobernabilidad, partiendo de la extensa experiencia española acumulada hasta el momento en los países de la región. De igual manera, comprende un diagnóstico institucional de Iberoamérica, un análisis de las intervenciones españolas en materia de gobernabilidad democrática, y las principales líneas de actuación de los actores multilaterales y bilaterales presentes en la región. Más detalles en la página web de la AECI (www.aeci.es).

❒ La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) de la Unión Europea, en la que se encuadra la cofinanciación europea del Programa Regional, lanzará en próximas fechas una llamada a propuestas para proyectos en la materia. Uno de los apartados específicos será el de apoyo al fortalecimiento de la democratización, de la buena gestión pública y del Estado de Derecho. Más información sobre las actividades y programas de la IEDDH en el sitio web http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/ddh/ddh_fr.htm.

❒ El Presidente de la FIO, Dr. Germán Mundarain, visitó España los pasados días 19 al 21 de abril. En el transcurso de su visita, se celebró una reunión en la sede del Defensor del Pueblo de España, fue recibido por el Rector de la Universidad de Alcalá, Dr. Virgilio Zapatero y participó en diversas reuniones de trabajo. Una de ellas tuvo lugar en la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). En ella tuvo ocasión de presentar propuestas e intercambiar puntos de vista con el Secretario de la Organización, Dr. Jorge Alberto Lozoya. Asimismo, el Presidente de la FIO, acompañado de su equipo de colaboradores mantuvo una extensa reunión de trabajo con responsables del Programa Regional sobre el desarrollo del Plan de Actividades del mismo y las perspectivas de futuro.

17
2 Años de experiencia, fortaleciendo a los defensores del pueblo en America Latina. Consolidando democracias

Programa regional a las defensorías del pueblo en Iberoamérica

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

U N I V E R S I D A D D E A L C A L A

Federación Iberoamericana
OMBUDSMAN

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

Comisión Europea

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CICODE
Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo

2 *años de experiencia*

Fortaleciendo a los Defensores del Pueblo de América Latina. Consolidando Democracias.

Este documento también puede ser consultado en el portal de la FIO
http://www.portalfio.org

El contenido de esta publicación no compromete ni a la Comisión Europea ni a la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Mas información sobre el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, puede ser obtenida en la siguiente dirección:

Antiguo Colegio de Trinitarios.
Calle Trinidad Nº.1.
CICODE - Universidad de Alcalá
E-28801 Alcalá de Henares Madrid.
Telefono: +34.91.8854468.
Fax: +34.91.8855161.
http://www.portalfio.org
email: cicode@uah.es - webmaster@portalfio.org.
Copyright, Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, 2003.

El Programa Regional: una visión general

El Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), es una iniciativa del Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá (CICODE) que cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea (UE) así como de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y se realiza dentro del marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO).

La FIO está integrada por 18 Ombudsman que pertenecen a otros tantos países y entre sus fines estatutarios se encuentra defensa y protección de los derechos de los ciudadanos. Los Ombudsman o Defensores del Pueblo, son instituciones públicas que mantienen independencia del Estado. Su mandato consiste, por un lado, en promover el respeto y defensa de los derechos humanos y, por otro, en fiscalizar que las instituciones públicas actúen conforme a derecho.

Miembros actuales de la FIO:

- Raonador del Ciutadà (Andorra)
- Defensor del Pueblo de la Nación (Argentina)
- Defensor del Pueblo (Bolivia)
- Defensor del Pueblo (Colombia)
- Defensor de los Habitantes (Costa Rica)
- Defensor del Pueblo (Ecuador)
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (El Salvador)
- Defensor del Pueblo (España)
- Procuraduría Nacional de los Derechos Humanos (Guatemala)
- Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos (Honduras)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)
- Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Nicaragua)
- Defensor del Pueblo (Panamá)
- Defensor del Pueblo (Paraguay)
- Defensor del Pueblo (Perú)
- Proveedor de Justiça (Portugal)
- Procurador del Ciudadano (Puerto Rico)
- Defensor del Pueblo (Venezuela)

El objetivo general del Programa es el fortalecimiento de la institución del Ombudsman en Iberoamérica, a través de la vertebración de cuatro ejes principales:

Capacitación y Formación

El esquema formativo que el Programa ofrece es variado y se adapta a las distintas necesidades de los destinatarios, ya sean éstos ciudadanos, académicos o, en particular, empleados públicos de las defensorías y de los organismos estatales que trabajan con los derechos humanos.

Los planes de formación del Programa incluyen tanto cursos de formación presencial convencional, como cursos en línea a los que se podrá acceder desde el portal temático. Algunos de ellos serán de breve duración, mientras que otros darán lugar a la obtención del título de "Especialista en Derechos Humanos" por la Universidad de Alcalá. Por último, se prevé la realización de pasantías de personal en distintas oficinas de Ombudsman iberoamericanas y europeas Merced a la puesta en marcha del plan de formación en línea, el Programa ofrece a los

usuarios de las Defensorías y profesionales que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, un conjunto de cursos reconocidos por la Universidad de Alcalá, que podrán realizar conectándose vía Internet, desde su casa o en su puesto de trabajo. Técnicos especializados se encargarán de las tutorías y serán responsables de evaluar periódicamente los progresos realizados por cada alumno.

Tecnología e Internet

Uno de los objetivos principales del Programa es poner las tecnologías de la información al servicio de la promoción y la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica, a través de la implantación de sistemas de gestión y la puesta en marcha de un portal temático.
El Programa, en colaboración con el Defensor del Pueblo de la Nación de Argentina y el Defensor del Pueblo de España, tiene por misión implantar en varias defensorías iberoamericanas, un sistema de gestión de quejas (SIGQ) que permitirá a éstas agilizar su trámite, al tiempo que contribuirá a enriquecer los datos con que se realizan sus informes anuales.

Asesoramiento

El conjunto de las acciones previstas en el Programa se completa con el envío a las Defensorías de misiones de asesoramiento en materia de planificación estratégica y de gestión, que se suman a la realización de consultorías sectoriales orientadas a su problemática más urgente.
El Programa presta asistencia las Defensorías de Iberoamérica para el desarrollo de temas de interés común facilitando la disponibilidad de recursos que permitan su ejecución.

Igualmente proporciona los medios para que se de una comunicación fluída entre los miembros de la FIO y entre éstos y los demás organismos de protección, promoción y defensa de los derechos humanos con el fin de potenciar el papel del Ombudsman en Iberoamérica.

Promoción y difusión de resultados

A través de la labor de promoción se trata de potenciar a la FIO como institución regional de protección de los Derechos Humanos, así como reforzar la presencia del Ombudsman en aquellos países donde este se encuentra en una posición delicada frente a los poderes del Estado.

El Programa realiza diversas actividades y eventos en materia de educación, promoción y protección de los derechos humanos. Elabora artículos, revistas e informes que se publican en medios de comunicación europeos e iberoamericanos. Asimismo mantiene una amplia referencia bibliográfica relacionada con los derechos humanos dentro del ámbito iberoamericano. Entre sus actividades se tiene previsto la realización de un Informe Regional Iberoamericano.

Mediante una estrategia de difusión a varios niveles, el Programa elabora materiales de promoción de la figura del Ombudsman en Iberomérica. Realiza seminarios nacionales e internacionales y apoya las iniciativas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. Además anima y fomenta la presencia de las defensorías en los principales foros de carácter regional e internacional

Capacitación y Formación

Cursos presenciales, Programas E-learning, Red Iberoaméricana de Formación en Línea.

Este componente, de importancia capital para el cumplimiento de los fines del Programa Regional, se estructura en una doble vertiente, formación presencial y formación en línea.

Formación presencial

La formación presencial gira en torno a tres citas anuales, entre las cuales es preciso destacar el Curso Anual de Fortalecimiento Institucional para Defensorías, que este año ha celebrado su IV edición. De acuerdo con las Defensorías cada año es seleccionado un tema de interés común por su actualidad o su importancia de cara al futuro.

En la III y IV ediciones -que se han celebrado en el marco del Programa Regional- los temas han sido, respectivamente, La experiencia comparada sobre el Informe del Defensor al Parlamento en el ámbito de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y El Ombudsman Iberoamericano frente a la mediación y negociación en conflictos sociales.

Al los Cursos de Fortalecimiento asiste personal cualificado designado por las Defensorías que, en su labor cotidiana, se ocupan de los temas que se abordan en cada uno de ellos. Las otras dos acciones formativas anuales tratan de cubrir aspectos de la formación no atendidos por las Defensorías o que plantean cuestiones que merecen ser tratadas desde una perspectiva regional. Así, hasta el momento, se han incluido temas como Ombudsman, Políticas Públicas y Derechos Humanos, Hacia un Informe Iberoamericano de Derechos Humanos de las Defensorías, El reto de la formación en Línea en Derechos Humanos. En el próximo curso, que se celebrará en Cartagena de Indias en noviembre, se debatirá la cuestión del papel de las Defensorías y los Derechos Humanos de los inmigrantes.

CURSOS	Nº. PARTICIPANTES	Nº. PONENTES
2002 - La experiencia comparada sobre el Informe del Defensor al Parlamento en el ámbito de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO).	42	15
2002 - Ombudsman, Políticas Públicas y Derechos Humanos	33	12
2002 - Hacia un Informe Iberoamericano de Derechos Humanos de las Defensorías.	31	8
2003 - El Ombudsman Iberoamericano frente a la mediación y negociación en conflictos sociales.	40	12
2003 - El reto de la formación en Línea en Derechos Humanos.	29	8
Total	**175**	**55**

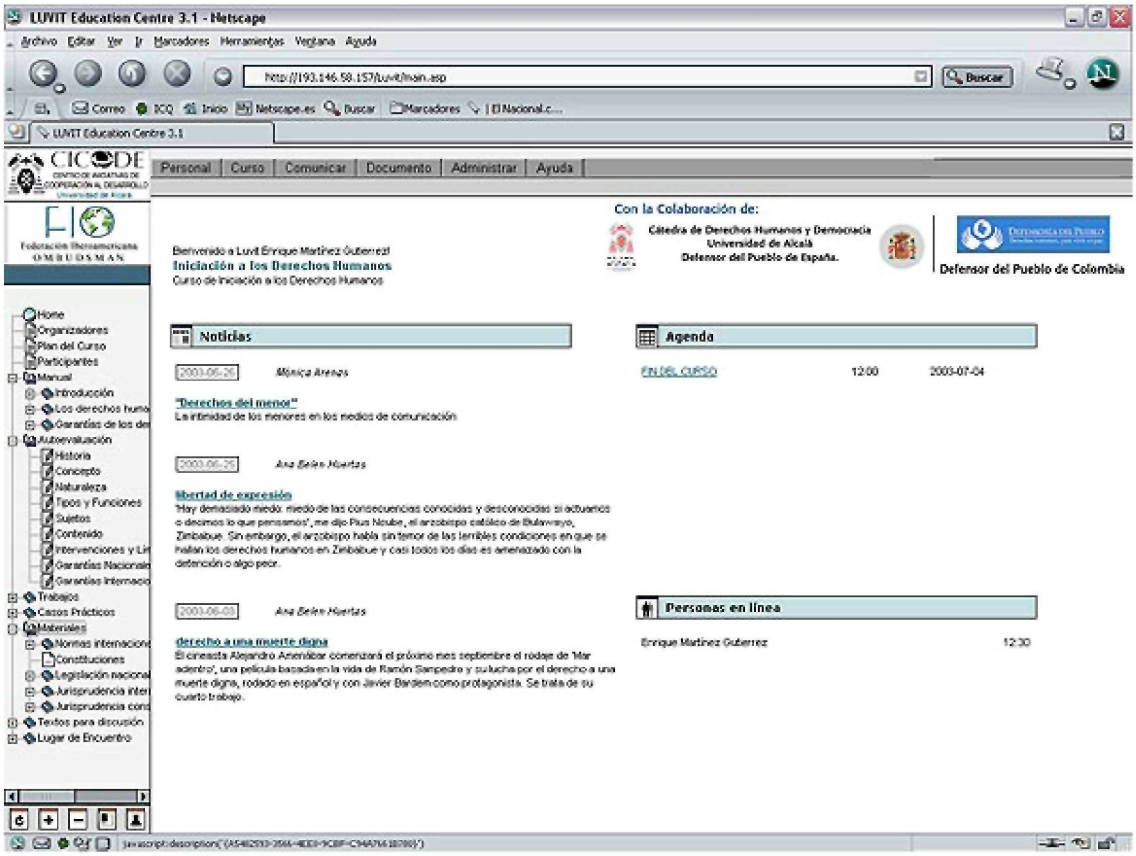
De todas las acciones formativas se procede a la elaboración de unas Actas que reúnen los trabajos presentados y la relatoría de las intervenciones que pueden ser encontradas o solicitadas a través de www.portalfio.org .

Formación en línea

Esta nueva área de actividad inició su andadura en el mes de enero de 2003. A pesar del poco tiempo que lleva en marcha los resultados pueden ser calificados de enormemente positivos dada la amplísima demanda existente.

El Programa cuenta con una plataforma de e-learning basada en tecnología 100% europea. Se trata de LUVIT™, software de la Universidad de Lund (Suecia) que permite gestionar todos los aspectos relativos a la organización y celebración de cursos en línea. En aras de garantizar la sostenibilidad de esta actividad correspondiente al componente de formación del Programa, CICODE está desarrollando en la actualidad una plataforma e-learning, utilizando recursos Open Source sobre el Sistema Operativo Linux.

Hasta ahora, se desarrolla con gran éxito el "Curso de Iniciación a los Derechos Humanos", que se



Tanto el personal de las defensorías como otras personas que trabajan en organismos e instituciones relacionadas con la defensa y la promoción de los Derechos Humanos han mostrado su interés en seguir las actividades formativas que se siguen en línea.

encuentra en su tercera edición. En el primer semestre del año próximo se ofrecerá un "Curso Avanzado de Derechos Humanos" en colaboración con las universidades que forman parte de la Red Iberoamericana de Formación en Línea en Derechos Humanos y Democracia, constituida en el marco

del PRADPI el pasado mes de julio en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) a iniciativa de la FIO y de la Universidad de Alcalá.

El "Curso de Iniciación a los Derechos Humanos"

El curso, realizado con la colaboración de distintas Defensorías, está orientado a la formación de funcionarios, empleados públicos, trabajadores de organizaciones no gubernamentales y estudiantes de ciencias sociales, interesados en disponer de conocimientos actualizados sobre la protección y promoción de los derechos humanos desde una perspectiva tanto nacional como internacional.

Dirigido por el Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá, Dr. Guillermo Escobar, se convoca trimestralmente. La primera de las convocatorias se celebró del 7 de enero al 31 de marzo de 2.003. La facilidad de acceso a la información a través de la web y la oportunidad de intercambiar opiniones e información con los profesores a través de los foros, chat y otras actividades programadas, hacen más atractiva aún esta oferta formativa, pionera dentro del ámbito de los Derechos Humanos.

Más de 200 personas han formado parte del alumnado del curso hasta la presente edición. Se espera concluir el año con un total en torno a los 270 alumnos. La novedad del planteamiento, la atención por parte de los tutores y la facilidad acceso unidas a la flexibilidad de los horarios hacen del Curso de Iniciación la herramienta más apropiada para la capacitación de cientos de personas que trabajan en el ámbito de los Derechos Humanos.

Cursos en línea
Datos por edición y procedencia

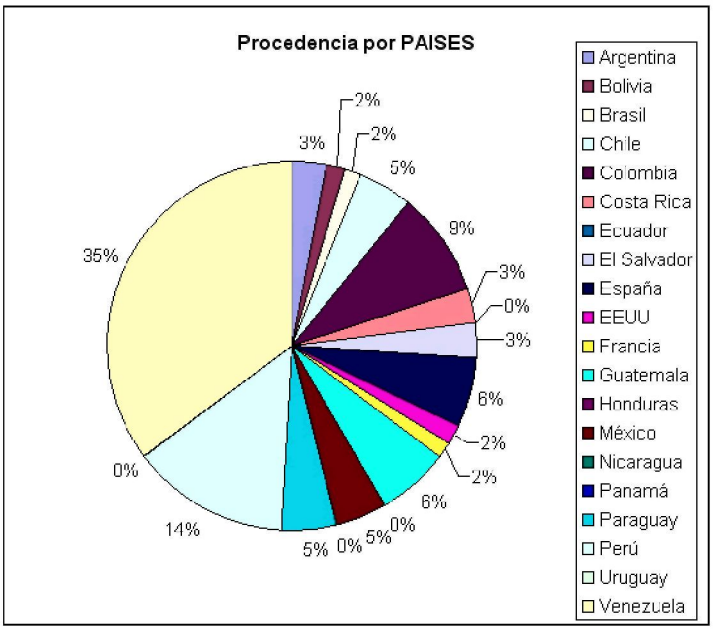
Nú tu, Alumnos	Edición	Defensorio	ONGDs y Fundaciones	Universidades	Instimci ón Sanitaria	Organismos Internacionales	Otros
(iJj	Edición 1	**II**	*i*	*i*	**0**	***2***	
£0	Edición II	*2^*		***X***	1	**3**	
SI	Edición III	fiO			2	**2**	y

Cursos en línea
Datos globales por procedencia

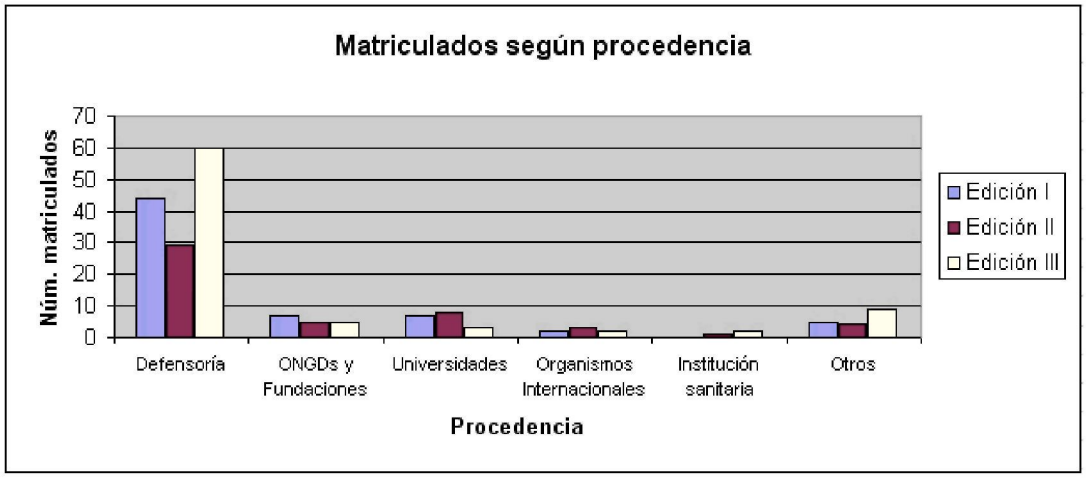
Núm. Alumnos	Defensoi'ía	ONGDs y Fundaciones	Universidades	Organismos Internacionales	Institución sanitaria	Otros
196	133	17	18	7	3	18

Cursos en línea
Datos por edición y país

	I	II	III	TOTAL
Argentina	*2*	^	**a**	(j
Bolivia		**1**	**1**	**3**
Brasil		**0**	**0**	**1**
Otile		**1**	**1**	
Colombia	(^	**4**	**4**	**14**
Costa Rica	*2*	**1**	Ę)	:<
Ecuador	**0**	**0**	**1**	i
El Salvadoi'	*2*	**1**	**0**	
España			**3**	**n**
EEUU		**0**	**0**	i
Francia		**0**	**0**	i
Guatemala		**1**	**1**	<j
Honduras	**0**	**0**	**1**	i
México	**3**	***0***	**13**	**L6**
Nicaragua	íı	**1**	***2Í***	***2~****
Panamá	íı	**1**	**1**	V
Paraguay	**3**	**1**	/	**11**
Perú	***9***	***2***	**2**	**13**
Uruguay	**0**	íi	**2**	**2**
Venez uela	***•23***	***29***	**LQ**	**71**
Núm. Alumnos	**6£**	£0	**81**	**196**


Procedencia por PAISES
Argentina
Bolivia
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica
Ecuador
El Salvador
España
EEUU
Francia
Guatemala
Honduras
México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
Uruguay
Venezuela
3%
2%
2%
5%
9%
3%
0%
3%
6%
2%
2%
6%
0%
5%
0%
5%
14%
0%
35%

Alumnos matriculados (ediciones I, II y III)
Defensoría
ONGDs y Fundaciones
Universidades
Organismos Internacionales
Institución sanitaria
Otros


Matriculados según procedencia
Núm. matriculados
70
60
50
40
30
20
10
0
Defensoría
ONGDs y Fundaciones
Universidades
Organismos Internacionales
Institución sanitaria
Otros
Procedencia
Edición I
Edición II
Edición III

La "Red Iberoamericana de Formación en Línea en Derechos Humanos y Democracia"

Como consecuencia del interés despertado por la iniciativa desarrollada en el marco del PRADPI de poner en marcha una plataforma de formación en línea en materia de Derechos Humanos para América Latina, la FIO y la Universidad de Alcalá han promovido, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, la celebración de una reunión orientada a intercambiar puntos de vista e iniciativas sobre el desafío que supone la utilización de las nuevas tecnologías en dicho ámbito.

Como consecuencia de los vínculos establecidos a lo largo de la reunión y en línea con las conclusiones del Seminario El reto de la formación en Línea en Derechos Humanos, los participantes en la reunión decidieron constituir la "Red Iberoamericana de Formación en Línea en Derechos Humanos y Democracia".
Ésta tiene por fin servir de espacio de encuentro y cooperación entre las Universidades y organismos implicados en la concepción, desarrollo e implantación de programas de formación y capacitación, basados en la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la enseñanza en materia de Derechos Humanos, particularmente aquellos que utilizan plataformas educativas en Internet.

La base de la cooperación entre los miembros de la Red se establecerá a través de la puesta en marcha de Programas Conjuntos de Formación, que comprenderán, entre otras actividades, el intercambio de contenidos e informaciones, la difusión y promoción de las actuaciones formativas en el área de referencia de cada uno de los miembros de la Red, la gestión de las actuaciones que se emprendan, la participación de formadores procedentes de un amplio número de países en cada actuación y, cuando así lo acuerden los órganos rectores de cada institución, el otorgamiento compartido de títulos, diplomas o certificados.

En el marco de la constitución de la Red, los miembros fundadores decidieron asimismo la creación de los "Cuadernos Digitales de Derechos Humanos y Democracia", publicación electrónica que tiene por fin recoger las reflexiones teóricas y las experiencias prácticas de quienes trabajan en el ámbito de la defensa, la promoción, la formación y la protección de los Derechos Humanos. Los cuadernos se publicarán dentro del portal temático institucional www.portalfio.org .

Instituciones que forman parte de la Red Iberoamericana de Formación en Línea en Derechos Humanos y Democracia (a julio de 2003)

Federación Iberoamericana de Ombudsman
Comisión Andina de Juristas - Perú
Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" - Colombia
Pontificia Universidad Católica del Perú - Perú
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra – República Dominicana
Red Iberoamericana de Derechos Humanos UNESCO - México
Universidad Andina Simón Bolívar – Bolivia
Universidad Andina Simón Bolívar – Ecuador
Universidad Católica de Santo Domingo – Republica Dominicana
Universidad Centroamericana - Nicaragua
Universidad de Alcalá - España
Universidad de El Salvador – El Salvador
Universidad de Santiago de Chile - Chile
Universidad Iberoamericana - México
Universidad Nacional - Colombia
Universidad Nacional Abierta - Venezuela
Universidad Nacional Autónoma - Honduras
Universidad Nacional de Buenos Aires - Argentina
Universidad Nacional de Córdoba - Argentina
Universidad NUR - Bolivia
Universidad Rafael Landívar - Guatemala

Tecnología e Internet

El componente tecnológico del Programa Regional gira fundamentalmente en torno a dos elementos: la dotación a seis Defensorías de un Sistema Informatizado de Gestión de Quejas (SIGQ) y el desarrollo de un portal temático institucional sobre Derechos Humanos para la Federación Iberoamericana de Ombudsman.

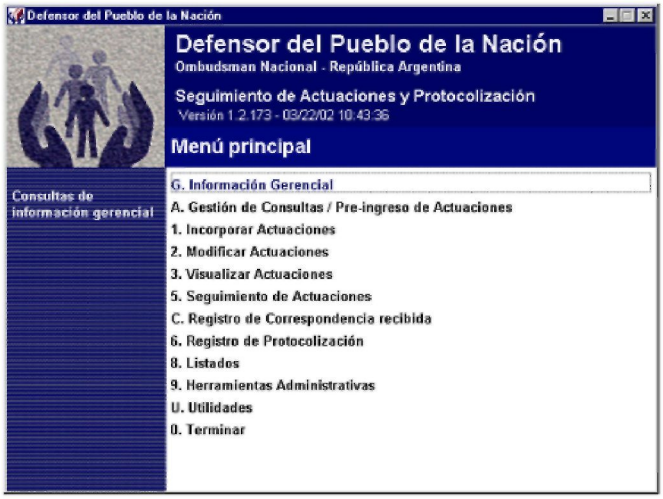
El Sistema Informatizado de Gestión de Quejas

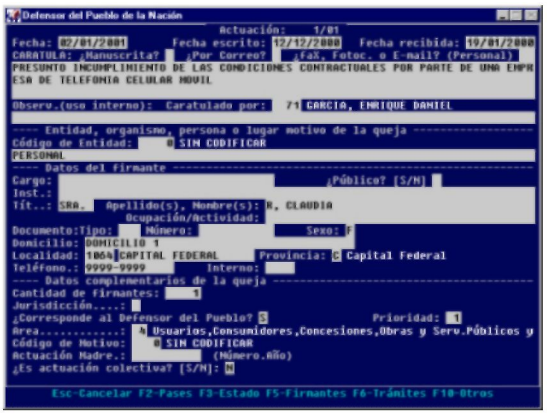
Uno de los aspectos más importantes en la labor cotidiana de un Defensoría es la gestión y el trámite de quejas. Lamentablemente, muchas de ellas todavía carecen de medios técnicos, en particular del software, para el correcto desarrollo de dicha actividad, lo que implica la existencia de archivos informáticos, modelos de trámites y conexión entre los responsables del proceso de gestión.

Conscientes de la existencia de esta necesidad, esencial para la modernización y mejora del servicio de las Defensorías al ciudadano. El PRADPI ha incluido entre sus actividades más importantes la del desarrollo e implantación de un Sistema Informatizado de Gestión de Quejas (SIGQ) para las defensorías que carecen del mismo.

A partir de un software desarrollado por los responsables informáticos del Defensor del Pueblo de la Nación de Argentina, se ha llevado a cabo el desarrollo y adaptación del mismo para su uso como Sistema Informatizado de Gestión de Quejas (SIGQ) en las siguientes defensorías:

- Procuraduría de los Derechos Humanos de El Salvador
- Procuraduría de los Derechos Humanos de Nicaragua
- Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras
- Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala
- Defensor del Pueblo de Paraguay
- Defensor del Pueblo de Ecuador





El componente se estructura en cinco fases:

1.Establecimiento de un Plan de Equipamiento.
2. Establecimiento de un Plan de Trabajo
3.Establecimiento de un Plan de Sostenibilidad
4. Adquisición de equipos e instalación
5. Formación y Certificación

Hasta el presente se han llevado a cabo las tres primeras. En el transcurso del tercer trimestre de 2003 se procederá a desarrollar la cuarta fase y a inicios de 2004 se completará la quinta y última fase.

Distintos técnicos se han desplazado hasta las Defensorías para la realización de misiones coincidentes con las diferentes fases delcomponente. Al mismo tiempo, los servicios informáticos del Defensor del Pueblo de la Nación de Argentina desarrollan y adaptan el software de gestión a las características y requerimientos de cada una de las Defensorías.
La puesta en explotación del SIGQ en las seis Defensorías va acompañada de una importante dotación en medios informáticos, en particular servidores, redes y otros elementos de conectividad. También se adquirirán algunos equipos y terminales, si bien en este capítulo las Defensorías se hallan, en general, bien dotadas.

El portal temático institucional www.portalfio.org

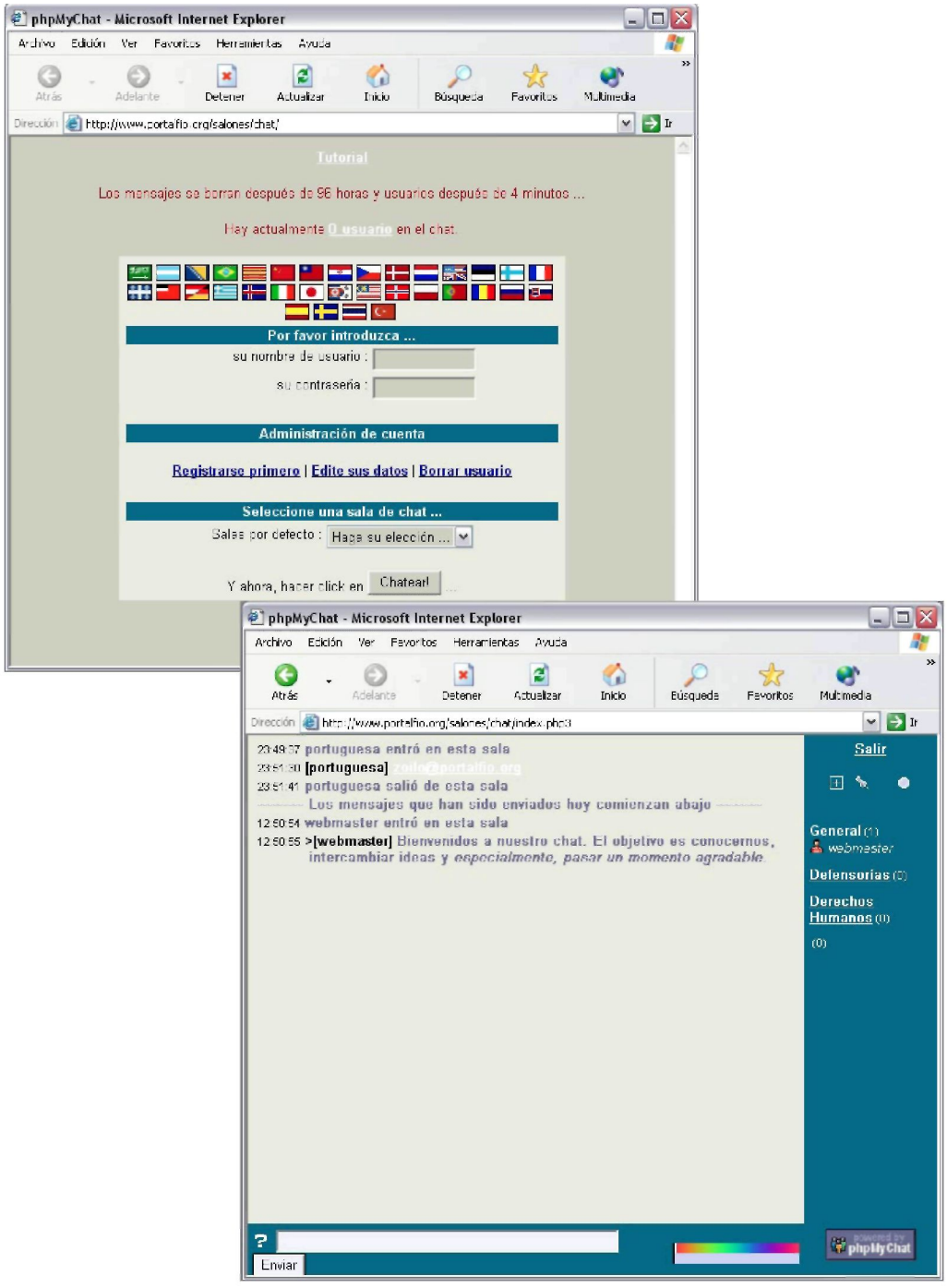
En el momento actual, la puesta a disposición de un Programa de la entidad del PRADPI de un sitio web de calidad es una premisa fundamental para su éxito. En efecto, la existencia de un lugar de encuentro para las personas que en toda América Latina trabajan dentro del ámbito de los Derechos Humanos permite no solo contar con una poderosa plataforma de difusión y comunicación, sino también proveer de servicios a la comunidad tales como el acceso a un gestor documental especializado, chats, foros, correo electrónico gratuito, noticias, radio, etc.

Como señala el Presidente de la FIO, Dr. Eduardo R. Mondino en su carta de presentación del portal "la identificación es comunicación, y comunicar lo que hacemos es tan importante como lo que hacemos. Más aún si, recordando a McLuhan, sabemos que 'la mente humana (y también las instituciones) funciona proyectando al futuro inmediato, el pasado inmediato'. Es allí donde aparece el verdadero impacto de la comunicación como fenómeno de cambio, para proyectar un nuevo futuro inmediato. Es aquí donde está el gran punto de coincidencia entre los objetivos institucionales de la FIO y el poderoso instrumento comunicacional que es este Portal que la Universidad de Alcalá, a través de su Centro de Iniciativas de Cooperación el Desarrollo (CICODE), pone hoy a nuestra disposición, merced al Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), financiado por la Comisión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional".

A continuación destacamos algunos de los servicios y facilidades que el Programa Regional presta a través de www.portalfio.org.

Chats

Las comunidades de usuarios virtuales se integran a través de espacios abiertos a la discusión de temas de interés para el Ombudsman.

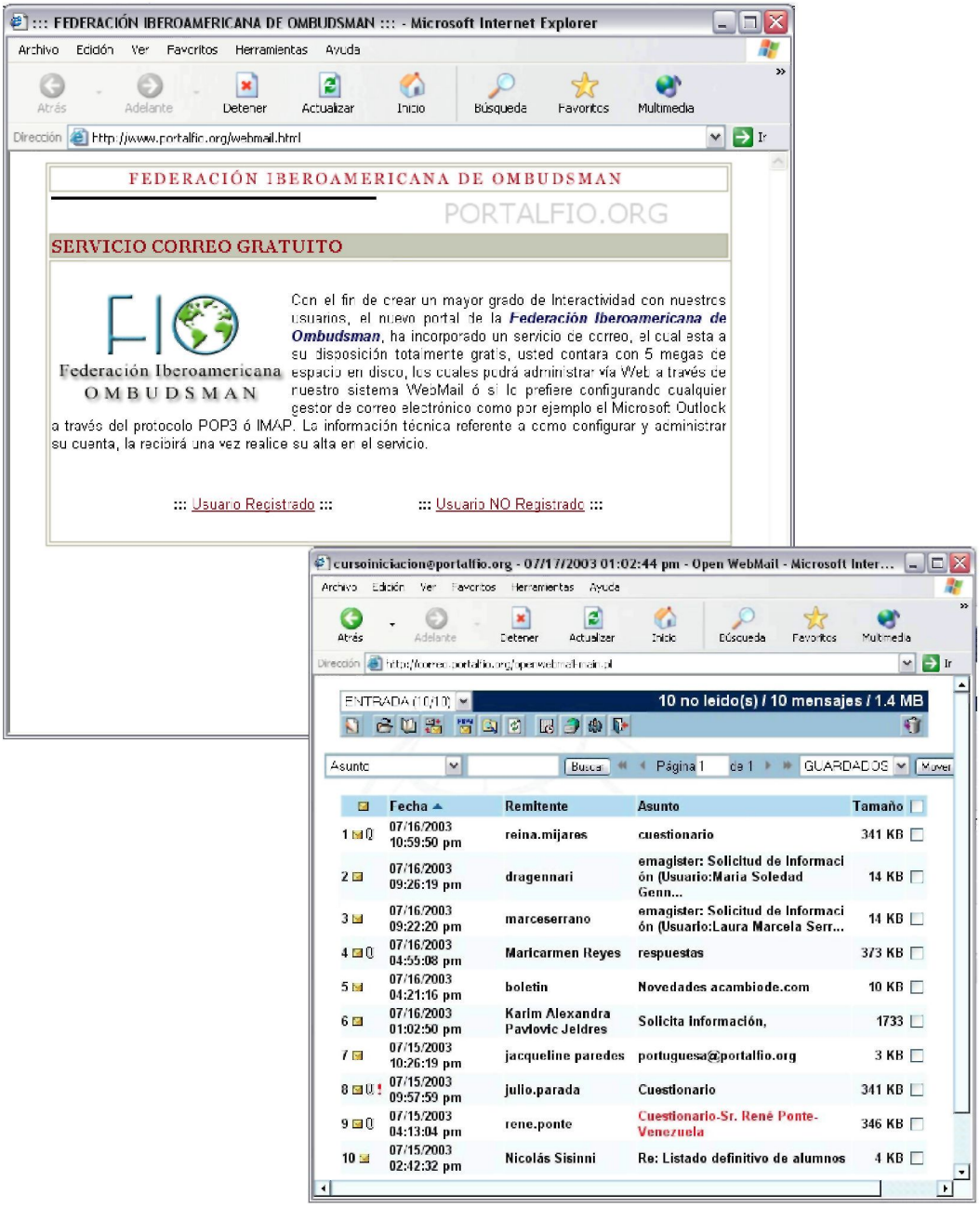


Foros

Los foros constituyen, sin duda, una herramienta útil para la puesta en común de problemas y soluciones, mediante la discusión e intercambio de información y experiencia sobre cada uno de los temas de interés para la FIO.

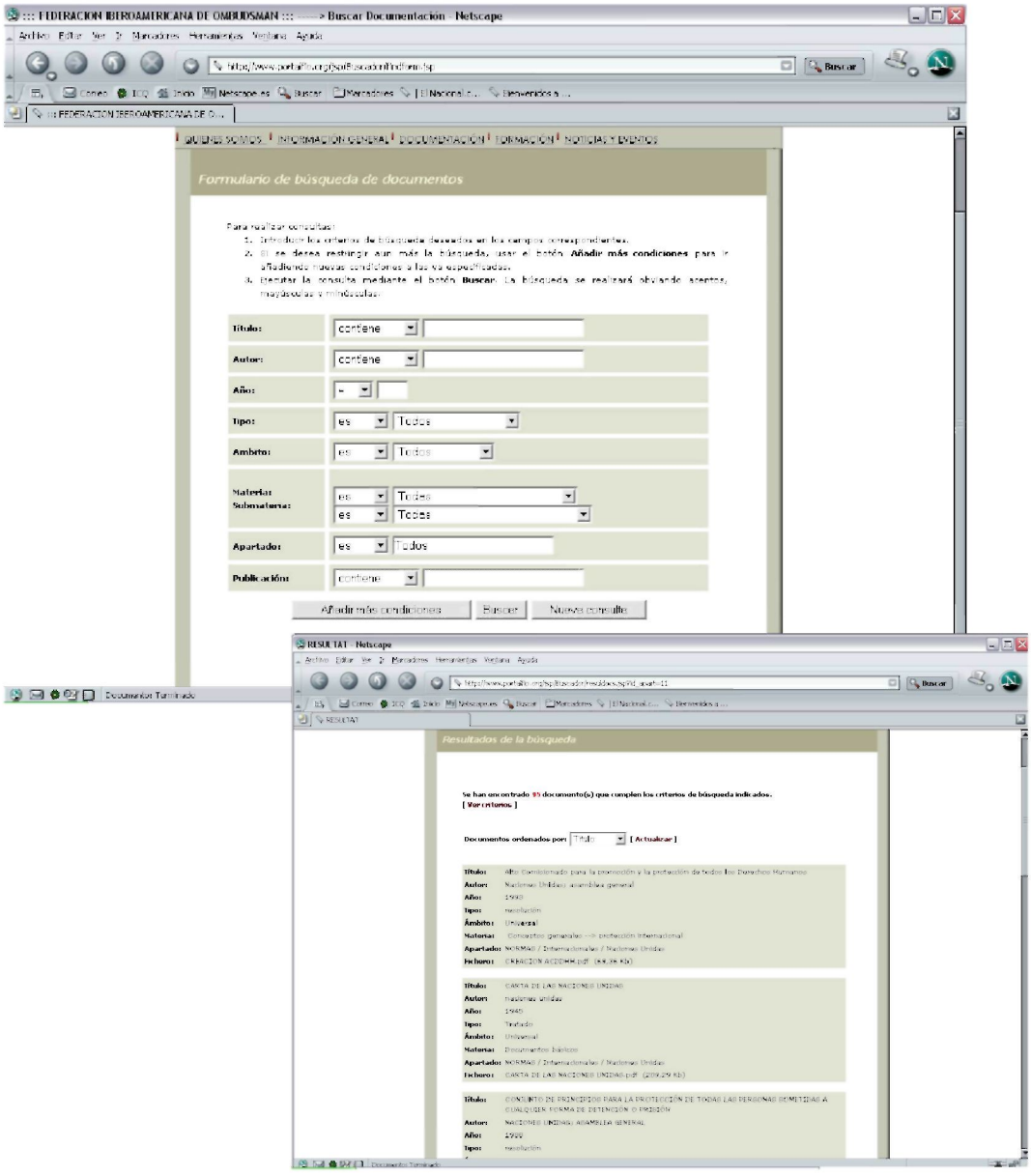
Webmail

Con el fin de crear un mayor grado de Interactividad con nuestros usuarios, el nuevo portal de la *Federación Iberoamericana de Ombudsman*, ha incorporado un servicio de correo, el cual esta a su disposición totalmente gratis, usted contara con 5 megas de espacio en disco, los cuales podrá administrar vía Web a través de nuestro sistema WebMail ó si lo prefiere configurando cualquier gestor de correo electrónico como por ejemplo el Microsoft Outlook, Eudora, entre otros.



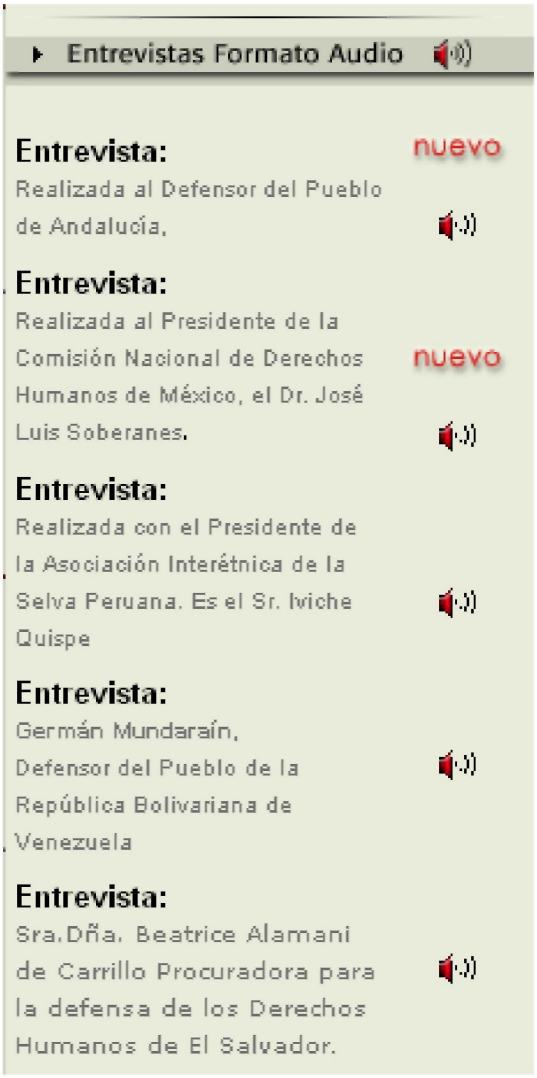
Gestor Documental

La Federación Iberoamericana de Ombudsman pone al servicio de los usuarios de su portal, un valioso servicio de información e investigación. Mediante un potente motor de búsqueda documental, los usuarios pueden acceder a una fuente de información y contenidos de referencia en el ámbito de los Derechos Humanos y de la ciudadanía en general, y de la misión y labor de los Defensores del Pueblo representados en particular.



Entrevistas Audio

La Federación Iberoamericana de Ombudsman ofrece semanalmente un conjunto de entrevistas en formato de audio (.mp3) realizadas a diversas personalidades relacionadas con el ambito de los Derechos Humanos en Iberoamñérica.



Envia tu documento

Portalfio ofrece la posibilidad a cualquier persona, profesional, investigador, perteneciente a cualquier dependencia pública o privada, interesado en dar a conocer sus trabajos. La persona podrá enviar cualquier artículo, tesis, capítulo, tutorial, presentación, ponencias en congresos; que haya sido publicado o no por alguna revista, libro, sitio Web, etc. enmarcado dentro del contexto del Portalfio.

Enlaces de Interés

Semanalmente se incorporan a la lista diversos enlaces de interés a recursos de información disponibles en la red Internet enmarcados dentro del contexto de la FIO el cual se fundamenta en el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la figura del Ombudsman, Así mismo, la FIO busca fomentar, ampliar y robustecer la cultura de los derechos humanos en los países de sus miembros mediante relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales que procuren el respeto, defensa y promoción de los derechos humanos.

Noticias

Diariamente se incoporan a la lista nuevas noticias generadas en cada defensoría ó procuraduría miembro de la FIO, además de algunas otras de interés para el Ombudsman.

Radio FIO

El Objetivo es poder transmitir (audio) temas de interés relacionados al Portal FIO en la web, en forma permanente y en constante actualización. No solo para uso de los navegantes, sino también a disposición de las programaciones de emisoras hispano parlantes en el mundo, en forma gratuita.

La temática a abordar estaría directamente ligada con los objetivos de la FIO (defensa y difusión de los Derechos Humanos, entre otros). De esa forma nos acercaríamos a la gente (oyente) por intermedio de la radio, realizando un rol múltiple de difusión, formación y de alcance social que interese vivamente a cada comunidad, ciudad o provincia.

Participantes en los audios:

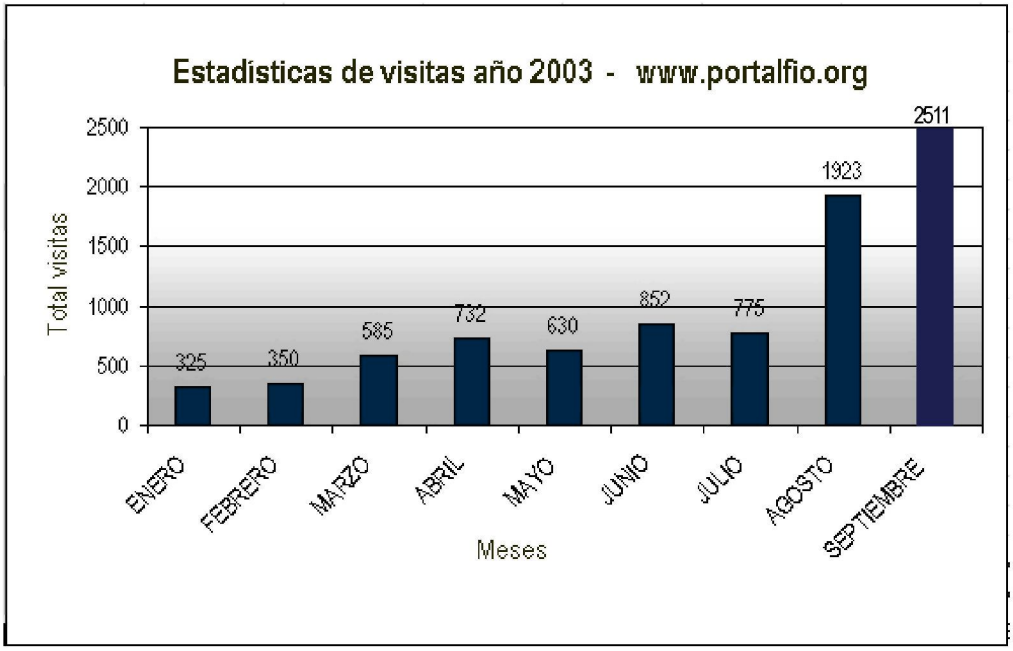
· Integrantes de la FIO
· Personalidades de jerarquía en el ambiente de los DDHH
· ONGs con objetivos similares
· Ciudadanos y particulares

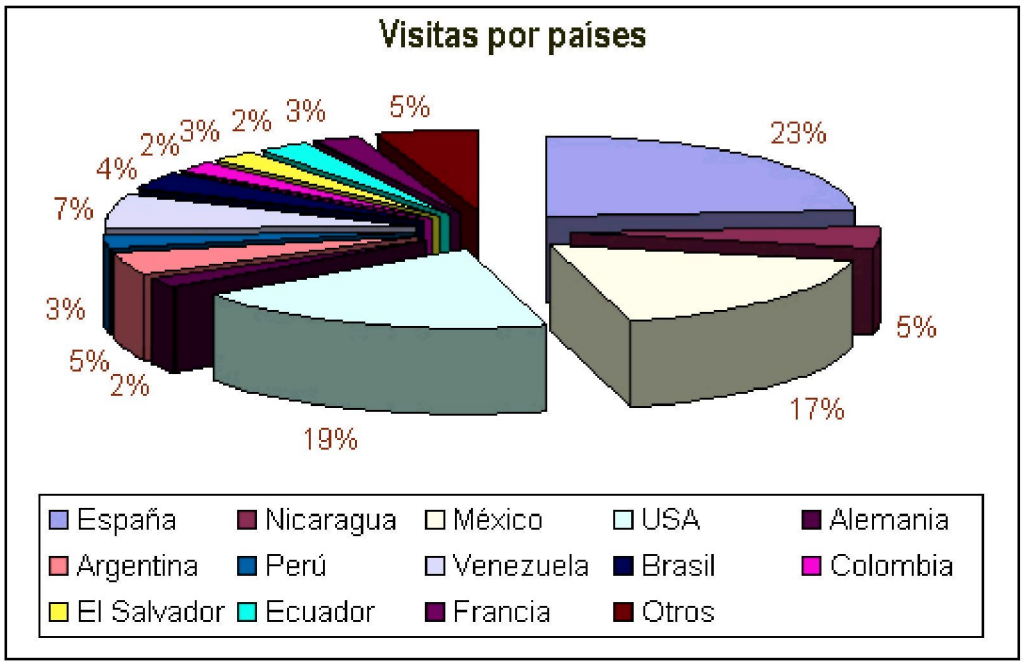
Ventajas del proyecto:

La mayor participación de los distintos sectores fuera de la FIO (aunque también sus integrantes) serían, casi involuntariamente, portadores o difusores de este emprendimiento, en aquellos sectores donde la FIO no llega. *Comunicación indirecta*.

Sería un producto no político, ni tendencioso, ni sensacionalista, sino en plena relación con la comunidad tendiente a difundir temáticas en el ámbito de los Derechos Humanos. Aquí se cumplen dos de las tres funciones que tiene todo medio periodístico: *Informar y Formar.*

Un papel relevante lo configura la importancia que los oyentes (del interior de todo país) dan a las emisoras respectivas de sus localidades: el arraigo que tienen las FM y AM locales (seguramente ligado por el trato periodístico brindado a los temas de índole local) y la diferente calidad de recepción en comparación con las radios nacionales. Esto es, los habitantes del interior del país consumen sus propios medios de comunicación antes que los nacionales. Incluso en las mismas comunas o provincias las personas residentes de ciudades pequeñas prefieren sus emisoras locales por encima de las provinciales. De esta manera, se obtiene la *incorporación de nuestro producto institucional en la programación local*, insertándonos en las costumbres tradicionales de cada oyente, sin necesidad de buscar un cambio en ellos, y con un abreviado presupuesto.


Estadísticas de visitas año 2003 - www.portalfio.org
Total visitas
2500
2000
1500
1000
500
0
325
350
585
732
630
852
775
1923
2511
ENERO
FEBRERO
MARZO
ABRIL
MAYO
JUNIO
JULIO
AGOSTO
SEPTIEMBRE
Meses


Visitas por países
23%
5%
17%
19%
5%
2%
3%
7%
4%
2%
3%
2%
3%
5%
España
Nicaragua
México
USA
Alemania
Argentina
Perú
Venezuela
Brasil
Colombia
El Salvador
Ecuador
Francia
Otros

Asesoramiento

Misiones de asesoramiento técnico y organizativo. Manual de Buenas Prácticas

A solicitud de las Defensorías se han realizado diversas misiones de asesoramiento en el plano técnico y organizativo que han culminado en la realización de informes que han sido puestos a disposición de las Defensorías. Hasta el momento se han realizado misiones de este tipo a Bolivia, Venezuela y Paraguay.

Asimismo es preciso destacar el trabajo realizado con la Oficina del Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, a la que se ha asesorado en la realización de un catálogo de derechos que le permite su identificación y clasificación inmediata. Esta codificación redundará en beneficio del ciudadano ya que el seguimiento de las actuaciones será más preciso y el tiempo de atención se reducirá sensiblemente.

Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías

Una de las aplicaciones prácticas de mayor alcance de las misiones de gestión pública se traduce en la idea de realizar un "Manual de Buenas Prácticas Institucionales" de las Defensorías Iberoamericanas, como herramienta que contribuya a identificar las mejores prácticas de cada una de las defensorías, de manera que todas ellas puedan intercambiar información y conocimientos sobre las mismas, beneficiándose mutuamente de los logros respectivos.

La metodología propuesta incluye la realización de un completo cuestionario sobre cada una de las áreas de actividad de cada Defensoría, que se completará con entrevistas realizadas al personal que en ella desarrolla su actividad. Al mismo tiempo, el equipo de expertos contará con el apoyo de materiales y estadísticas de dominio público, incluidos los informes de las Defensorías.

A continuación, la información obtenida se estructurará en una publicación que estará disponible asimismo en el portal temático

institucional www.portalfio.org, con el fin de asegurar la máxima difusión de la herramienta. En el futuro se prevé la puesta en marcha de un "Programa de Intercambio de Buenas Prácticas Institucionales" que contribuya a dinamizar el proceso de mejora iniciado en las Defensorías merced a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información.

Para el desarrollo del Manual se han realizado cuatro misiones que han venido a cubrir la práctica totalidad de las defensorías. Cada una de ellas ha estado formada por dos expertos en organización administrativa que han recogido información por

medio de entrevistas al personal que trabaja en las Defensorías, contenidos que más tarde han cotejado con las informaciones disponibles a partir de los Informes Anuales y otras fuentes de dominio público.

Misiones de orientación y capacitación

En el capítulo de la capacitación, a las acciones formativas antes descritas se añade la presencia de misiones específicas que han contribuido a cubrir carencias puntuales en el plano técnico de la defensorías. Uno de los capítulos importantes en este sentido ha sido el de la ofimática y las redes, donde los expertos encargados del desarrollo e implementación del Sistema Informatizado de Gestión de Quejas (SIGQ) han realizado tareas de orientación y capacitación al personal de las seis defensorías beneficiarias.

Promoción y Difusión de Resultados

La difusión a través de la Web, clave para una comunicación continua. Informe de la FIO sobre Derechos Humanos.

Desde un primer momento quedó claro para los responsables del Programa Regional y de la FIO que la creación de un sitio web con contenidos y servicios de calidad había de ser uno de los pilares básicos en que se asentara la política de comunicación, promoción y difusión de los resultados del Programa.

Por ello, y aunque todos los esfuerzos de comunicación y de información para la comunidad defensorial latinoamericana convergen en www.portalfio.org el Programa Regional es consciente de que han de utilizarse todos los medios disponibles entre los que se incluyen informes, boletines, revistas, libros y bases de datos, pero también visitas, pasantías, participación en eventos y conferencias especializadas, así como la firma de convenios de colaboración con entidades que comparten los fines del mismo.

Un instrumento privilegiado de promoción de los Derecho Humanos: el Informe de la FIO sobre Derechos Humanos

El avance y consolidación del proceso democrático en Iberoamérica durante los últimos lustros se ha visto fortalecido con la creación de la figura del Ombudsman que, con pocas excepciones se ha ido consolidando a ambos lados del Atlántico.

La nueva dirección de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), elegida en noviembre de 2001 en su Asamblea Anual celebrada en San Juan de Puerto Rico, asumió por iniciativa de su presidente, Dr. Eduardo Mondino, el compromis de promover en el marco de la FIO un Inform Regional sobre Derechos Humanos.

Posteriormente, en el marco del Programa Regiona de Apoyo a las Defensorías del Pueblo e Iberoamérica (PRADPI), el III Curso d Fortalecimiento Institucional para Defensores de Pueblo en Iberoamérica, organizado por el CICOD en la Universidad de Alcalá, España, en abril d 2002, constituyó el primer ámbito de intercambi de experiencias e ideas sobre la viabilidad de realiza este informe.

Entre las conclusiones de este encuentro se reflej la común convicción de que este informe ha de se una auténtica radiografía social de la situación d los Derechos Humanos en Iberoamérica, pero u informe diferenciado de los existentes por el perfi

Reunión del grupo de trabajo sobre el Informe Regional de la FIO, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

institucional que las Defensorías están en condiciones de aportar, por su condición de entidades integradas en el ámbito de los poderes públicos aunque con una clara vocación de independencia respecto a las instancias gubernamentales.

Con motivo del Seminario Internacional "Ombudsman, Derecho Humanos y Políticas Públicas" organizado por CICODE en colaboración con el Centro de la Cooperación Española en Cartagena de Indias en agosto de 2002, se aprobó en el curso de la sesión de clausura el documento presentado por el Grupo de Trabajo sobre el Informe de Derechos Humanos que se reunió previamente a la celebración del seminario, estando constituido por expertos de distintas defensorías así como por el coordinador del PRADPI.

En este documento "se manifiesta la satisfacción por el favorable clima con que ha sido recibida esta propuesta y se constata la necesidad de alcanzar un compromiso por parte de los Ombudsman de Iberoamérica en definir una agenda común para la construcción de un Informe Regional. Dicha agenda deberá atender en sus planteamientos la exigencia de una visión regional en tomo a los grandes temas que atañen a la protección y a la promoción de los derechos humanos en el área". Asimismo se destaca "la importancia que reviste la información y la estadística para avanzar en la elaboración de los informes sobre el estado de realización de los derechos humanos en Iberoamérica, las Defensorías del Pueblo de la región se comprometen a aportar los documentos materiales necesarios al PRADPI con el fin de que éste, con el apoyo del personal de las Defensorías del Pueblo elabore el Informe Regional".

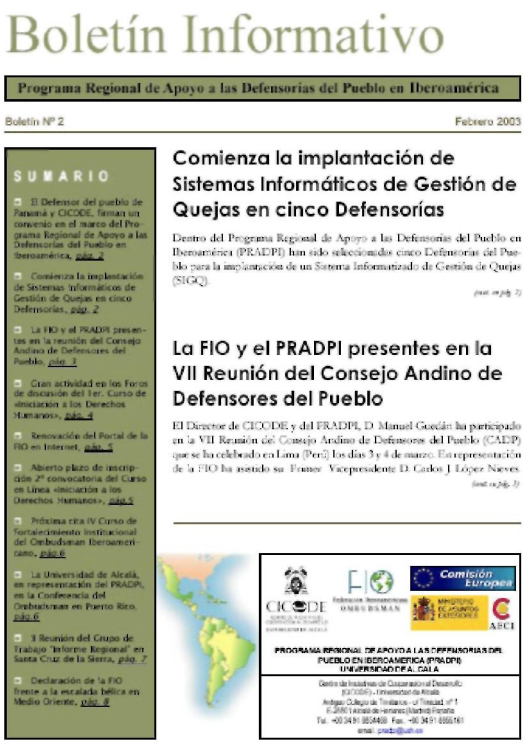
Finalmente, en el transcurso de la reunión del Grupo de Trabajo "Informe Regional" celebrada en Santa Cruz de la Sierra, del 2 al 5 de diciembre de 2002, se aprobó el lanzamiento definitivo del Informe Regional. El Grupo de Trabajo consideró que existían muchos temas que podrían ser susceptibles de ser tratados en el Informe Regional. No obstante, dada la necesidad de abordar algunos en concreto, el Grupo llegó a la conclusión de que dos temas prioritarios en la acción de las Defensorías en Iberoamérica son la cuestión de de "Migraciones" así como la cuestión "Libertad y Seguridad Ciudadana". Una vez sometida la propuesta a la Presidencia de la FIO, ésta, tras consultar al Comité Directivo, acordó encargar la redacción del Informe sobre el tema "Migraciones" a un equipo dirigido por el Dr. Guillermo Escobar, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá y compuesto por distintos expertos de toda América Latina. El Informe será presentado en el transcurso de la próxima Asamblea Anual y el VIII Congreso de la FIO que se celebrará en la ciudad de Panamá, los días 18 al 20 de noviembre próximos.

El Boletín del PRADPI

El Programa Regional publica periódicamente un Boletín Informativo tanto en versión impresa como electrónica que recoge las principales novedades y acontecimientos ocurridos en el marco de sus actividades, dando cuenta asimismo de las noticias más relevantes en relación con la labor de la FIO, de su Presidente y del Comité Directivo.

Servicio de Noticias

En el marco del Programa Regional se ha puesto en marcha desde marzo de 2003 un Servicio de Noticias sobre la actividad de las Defensorías latinoamericanas. El servicio está alcanzando en la actualidad su fase de implantación con el objetivo de proporcionar diariamente noticias. El servicio se completa con la posibilidad de escuchar directamente o descargar entrevistas desde www.portalfio.org a protagonistas de la actividad defensorial.



Boletín Informativo

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

Boletín Nº 2 — Febrero 2003

SUMARIO

Comienza la implantación de Sistemas Informáticos de Gestión de Quejas en cinco Defensorías

La FIO y el PRADPI presentes en la VII Reunión del Consejo Andino de Defensores del Pueblo

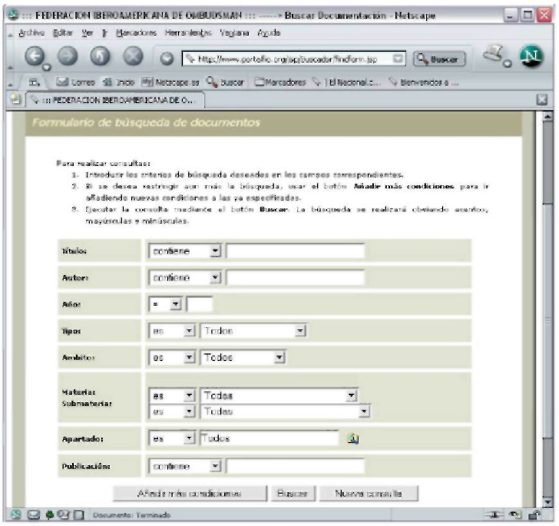
PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO EN IBEROAMERICA (PRADPI)
UNIVERSIDAD DE ALCALA

Este gestor documental, que en la actualidad cuenta con más de 1000 entradas, está previsto que en el primer trimestre de 2004 incluya cerca de 2500 documentos, lo que significará cubrir ampliamente las necesidades de consulta avanzada sobre la materia.

No obstante el gestor documental irá viendo como el número de entradas se extiende, ya que está previsto un servicio de mantenimiento y actualización.

Otras actividades de promoción y difusión

A lo largo de los dos años de andadura del Programa Regional han sido múltiples las ruedas de prensa, visitas y participación de los responsables del mismo en diferentes actos en distintos países de América Latina. Asimismo, se ha llevado a cabo presentaciones de la web www.portalfio.org tanto en Madrid (presentación en el marco de la Reunión Intercontinental de Ombudsman) como en



Argentina, Guatemala, Bolivia, etc. En todos los actos y eventos se distribuye material relacionado con la actividad del Programa Regional, folletos explicativos del mismo y documentación sobre los programa formativos, la web y los otros servicios que presta. Por su parte, el portal cuenta con una lista de distribución que hace llegar a quienes se

Gestor documental

El Programa Regional pone asimismo a disposición de los usuarios de su portal, un valioso servicio de información e investigación. Mediante un potente motor de búsqueda documental, los usuarios pueden acceder a una fuente de información y contenidos de referencia en el ámbito de los derechos humanos y de la ciudadanía en general, y de la misión y labor de los Defensores del Pueblo representados en particular.

Puede consultar los documentos almacenados en la base de datos mediante:

1. El índice de documentos, que se encuentra a continuación. Se trata de una clasificación de los documentos por apartados. La navegación a través del árbol permite acceder a todos los documentos del apartado seleccionado.
2. El formulario de búsqueda. Formulario que permite realizar consultas sobre la base de datos, con el fin de obtener todos aquellos documentos que cumplen los criterios de búsqueda indicados.

incluyen en ella las novedades que se van incorporando al mismo.

Por otro lado, la difusión del Programa Regional se apoya en los intercambios personales, por lo que se ha puesto en marcha un programa de pasantías y visitas a través del cual funcionarios y otro personal adscrito a las Defensorías tiene la oportunidad de colaborar al trabajo de la sede central del mismo en la Universidad de Alcalá. Igualmente, la práctica totalidad de los Ombudsman latinoamericanos han visitado la sede del PRADPI, facilitándoseles un programa de actividades y una agenda con el fin de aprovechar al máximo su estancia.

La firma de Convenios de colaboración con las defensorías e instituciones para la puesta en marcha de actividades conjuntas en el marco del Programa Regional es otra de las actuaciones que han contribuido a la difusión y la promoción del mismo. En efecto, las actividades de asesoramiento, implantación del Sistema Informatizado de Gestión de Quejas, el desarrollo y la promoción de los Cursos en Línea, entre otras, han sido objeto de la firma de Convenios de colaboración que proporcionan un marco adecuado para su puesta en práctica.

Adicionalmente, cabe reseñar la reciente puesta en marcha de un Plan de Publicaciones que incluye la edición de obras relacionadas con la actividad

El Defensor del pueblo de Panamá y CICODE, firman un convenio en el marco del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica.

Seminario Internacional: «El reto de la Formación en Línea en Derechos Humanos» Centro de la Cooperación Española – Santa Cruz de la Sierra Bolivia.

defensorial y de defensa de los Derechos Humanos en el ámbito latinoamericano. Los primeros volúmenes verán la luz en el próximo año, al igual que un número extraordinario de la prestigiosa revista internacional QUÓRUM consagrado al tema de los Derechos Humanos en América Latina.

Finalmente, es preciso destacar la importancia de la redacción de un Informe Anual de Actividad que recoge el quehacer del Programa Regional en el período de referencia. Extractos de dicho Informe son enviados en versión papel y por correo electrónico a las personas e instituciones incluidas en la lista de distribución del Programa.

IV Curso de Fortalecimiento Institucional del Ombudsman Iberoaméricano, La Antigua, Guatemala 26 al 20 de mayo 2003.

Dos años de PRADPI: conclusiones preliminares.

La experiencia acumulada durante los dos primeros años de funcionamiento del PRADPI ha demostrado que todas las líneas de trabajo actuales revisten un gran interés para el fortalecimiento de la actividad defensorial en América Latina. Sobre la experiencia de lo hasta ahora realizado en el marco del PRADPI pueden obtenerse algunas conclusiones preliminares.

1. Las acciones formativas han tenido éxito y existe una creciente demanda de formación por parte del personal al servicio de las instituciones defensoriales. La fórmula en línea funciona siempre que los contenidos sean de calidad y las tutorías se lleven con rigor, como es el caso en la actualidad. Es aconsejable incluir en la programación el Curso Avanzado de Derechos Humanos y, como resultado de la realización del Manual de Buenas Prácticas Institucionales, un curso sobre la materia. Por lo que respecta a la formación presencial, el Curso Anual de Fortalecimiento Institucional se consolida (ya está en la cuarta edición) con gran éxito de participación y alta calificación por parte del alumnado. El resto de eventos han generado todos ellos dinámicas beneficiosas para la FIO y el Programa en su conjunto y es preciso continuar en esa línea.

2. Una vez puesto en marcha el componente tecnológico se constata que las defensorías cuentan, en líneas generales, con donaciones suficientes para la adquisición de equipos, pero la mayoría o carece o no ha desarrollado correctamente un Sistema Informatizado de Gestión de Quejas. Ahora se plantea el reto de la adaptación con el sistema desarrollado por el Defensor del Pueblo de la Nación de Argentina. Las perspectivas son halagüeñas de acuerdo con los informes de los expertos. En relación con el portal temático institucional www.portalfio.org el principal desafío se centra en su difusión y en acercar sus contenidos y servicios a un entorno, como es el de las defensorías iberoamericanas, que todavía presenta en algunos casos problemas con el acceso a Internet. Por lo que respecta al gestor documental sobre el que se asienta la potente base de datos jurídica, se está convirtiendo en uno de los componentes de mayor valor añadido para las Defensorías de acuerdo con las demandas de servicio recibidas desde que se ha puesto en explotación.

3. En lo que respecta al asesoramiento, el planteamiento inicial de dos tipos de consultorías, las llamadas de derechos humanos y las de gestión pública, ha desembocado en que las segundas constituyan la base para la realización del "Manual de Buenas Prácticas Institucionales" de las Defensorías, que se colocaría posteriormente en la red en forma de curso en línea.

Las otras consultorías están todavía abiertas, y en la actualidad se esta avanzando en su realización. Este es uno de los subcomponentes del Programa que terminará de implementarse en 2004.

4. Dentro del apartado promoción y sensibilización, se constata que la imagen institucional de la FIO y la difusión del Programa se han proyectado adecuadamente a través de presentaciones en España y América Latina. En cada evento o acción formativa

se presenta el Programa y se dan a conocer sus actividades.

La puesta en marcha del portal en Internet a contribuido a la mejora de los medios de promoción. Sigue siendo un reto, como es lógico, el alcanzar un mayor número de visitas. En materia de difusión de resultados, el primer Informe de la FIO tendrá como tema central el de las migraciones. Se espera que contribuya a difundir más la labor de la FIO y mejore la visibilidad del Programa. Un objetivo prioritario en la actualidad es regularizar el flujo de entradas en el portal procedentes del servicio de noticias y dar a conocer en las defensorías dicho servicio.

Proyección de futuro del Programa Regional.

Sobre la base de los logros obtenidos hasta el presente, es preciso continuar apoyando y fortaleciendo a las Defensorías del Pueblo de América Latina.

Para el área de formación se recomienda mantener la oferta existente, ampliando el número de cursos en línea que se ofertan. El objetivo deseable es alcanzar una cierta sostenibilidad en cuanto a los costes y la organización de los mismos. Para ello un número apropiado sería el de cuatro cursos en línea que contribuyeran a crear masa crítica suficiente de alumnado y economías de escala en cuanto al profesorado. Por lo que respecta a los cursos presenciales, se constata una creciente demanda para que sean introducidas nuevas temáticas de actualidad para las defensorías.

En el apartado tecnológico queda claro que la instalación del SIGQ y su puesta en explotación mediante la instalación de redes en las defensorías, cierra un ciclo que se reabrirá con la instalación de una versión 2.0 sobre la que se está trabajando en la actualidad en Argentina. El portal temático de Internet es moderno, atractivo y completo. Precisa de un mayor esfuerzo en el campo de la difusión de sus contenidos ya que es prioritario ampliar el número de visitas. En los seis meses de vida útil que el portal lleva, el incremento ha sido exponencial. La presencia desde finales de junio de la gran base de datos jurídica que es el Gestor Documental añade un servicio de primer nivel para las defensorías que contribuirá sin duda al aumento de visitas. Un campo todavía no explorado por las defensorías (incluida la de España) es el de la adaptación de la institución a la ciudadanía digital y a la accesibilidad de los ciudadanos y la transparencia. Este es un apartado sobre el que se podría engarzar una propuesta atractiva, centrada en el contenido de los servicios y la tecnología disponible para cada nivel.

Por lo que hace al asesoramiento, no cabe duda de que la línea abierta con el Manual de Buenas Prácticas debería verse reforzada mediante un Programa de Transferencia de Mejores Prácticas, basado en la aplicación del enfoque por redes y sustentado en las nuevas tecnologías de la información. Las consultorías en esta área se verían sustituidas por la realización de encuentros virtuales y físicos, así como por la presencia de animadores de las redes constituidas. Se trata, en definitiva de impulsar el uso y la actualización del Manual como motor para la mejora de la gestión de las defensorías.
En lo que hace a las consultorías temáticas de derechos humanos, su continuidad debe cuestionarse dada la escasa demanda que se constata. Los requerimientos crecientes en materia de formación hacen aconsejable reforzar financieramente las acciones formativas en detrimento de las consultorías de este tipo.
Dentro del área de la promoción, sensibilización e información, el PRADPI ha obtenido resultados alternos. Todavía se precisa encontrar el camino más adecuado para llegar al conjunto de los grupos meta. Internet es una potente herramienta, siempre y cuando se disponga de bases de datos adecuadas y se les mantenga suficientemente activas. Entre los medios convencionales, se espera en este último tramo del Programa la aparición de distintas publicaciones. Por su parte, el informe FIO deberá

tener un impacto importante en la comunidad latinoamericana de los derechos humanos. Su difusión debe ser lo más amplia posible. Para el año 2004 esta prevista la elaboración y publicación de un nuevo informe, de manera que éste adquiriria periodicidad anual. Este componente exige un esfuerzo adicional por buscar eventos o propuestas de mayor impacto mediático. Entre las posibilidades existentes se cuenta la convocatoria de un Premio Iberoamericano de Derechos Humanos, con distintas modalidades (por ejemplo, "trayectoria", "institución/proyecto" y "ensayo"). También se podría canalizar a través de la FIO alguna campaña mediática. El tema central del Informe 2003 podría servir para lanzar una "Campaña de Información sobre Derechos Humanos de las Poblaciones Migrantes".

Finalmente, es preciso señalar que las actividades encuadradas dentro de los componentes de Tecnología, Asesoramiento y Promoción podrían constituir la base y los contenidos de un Observatorio Latinoamericano de Ombudsman, con sede en la Universidad de Alcalá, que sería una estructura técnica y consultiva, más que una oficina administrativa. Esta institucionalización del PRADPI a través de la creación del Observatorio, permitiría a éste vincularse con mayor facilidad a procesos formales, tanto desde la perspectiva del respaldo a la FIO y al Programa como de las oportunidades de colaborar como Observatorio en otros proyectos y programas internacionales. Finalmente, es preciso señalar que los Ombudsman, como todas las instituciones, precisan de una evaluación de sus políticas y acciones. El Obser vatorio podría contribuir a esta tarea, añadiendo un componente al Programa de Evaluación y certificación de sus prácticas administrativas e institucionales.

Miembros actuales de la
Federación Iberoamericana de Ombudsman

ANDORRA
Raonador del Ciutadà Andorra
Titular: Excmo.Sr.D. Ricart Fiter Vilajoana
Raonador del Ciutadà del Principado de Andorra. **Dirección:** Principar d'Andorra C. Prat de la Creu, 8, 2n (despatx 208)
Andorra la Vella Tel: (376) 825585
Fax: (376) 825557
Correo electrónico: raonador.delciutada@andorra.ad
Página Web: No dispone de página Web

ARGENTINA
Defensor del Pueblo Argentina
Titular: Excmo.Sr.D. Eduardo René Mondino
Defensor del Pueblo de la Nación Argentina
Dirección: Montevideo 1244 C1018ACB
Ciudad de Buenos Aires Tel:0810 - 333 - 3762
Correo electrónico: defensor@defensor.gov.ar
Página Web http://www.defensor.gov.ar

BOLIVIA
Defensor del Pueblo Bolivia
Titular Excma.Sra.Dña. Carmen Beatriz Ruiz
Defensora del Pueblo de Bolivia
Dirección Heriberto Gutiérrez 2374 entre Rosendo Gutiérrez y Belisario Salinas Bolivia Tel:(5912)2443838, 2444265 Despacho
Fax: (591)22113538
Correo electrónico: cvalcarce@defensor.gov.bo
Página Web http://www.defensor.gov.bo

BRASIL - PARANÁ
Secretária Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral Brasil - Paraná
Titular: D r. Luiz Carlos Delazari
Secretário Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral
D r. Sergio Renato Sinhori
Coordenador de Corregedoria e Ouvidoria Geral **Dirección:** Atual endereço:
Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral Endereço:
Rua: Inácio Lustosa, 700 - Térreo -
Bairro: São Francisco 80.510-000 -
Curitiba-paraná-Brasil
Tel. Fax: (55)(0XX) 41-232-7654 /233-0642 /
324-9691 / 0800-411113 Direto: (55) (0XX) 324-3977
Correo electrónico: ouvidori@pr.gov.br
Página Web: http://www.pr.gov.br/ouvidoria

CHILE
Capítulo Chileno del Ombudsman Chile
Titular Excemo. Sr.D. Juan Domingo Milos
Dirección: Santa Lucía 162, Santiago. Fax: 2697290
Correo electrónico: capitulo@ombudsman.cl
Página Web www.ombudsman.cl

Defensor del Pueblo Colombia
Titular Excmo.Sr.D. Eduardo Cifuentes
Defensor del Pueblo de la República de Colombia **Dirección:** Calle 55 Nº 10-32/46 Santa Fe de Bogotá, Colombia
Tel:(571)314-7300 ext. 2315 - 691-5388/691-5500
Fax :(571)314-7300 ext 2246 ó 6400491
Correo electróniico: defensor@defensoria.org.co / secretaria_privada@hotmail.com
Página Web: www.defensoria.org.co/spanish.php

COSTA RICA
Defensor de los Habitantes Costa Rica
Titular Excmo.Sr.D. José Manuel Echandi
Defensor de los Habitantes de la República de Costa Rica
Dirección: Del Cuerpo de Bomberos de Barrio México, 200 oeste y 100 al norte. Apdo. 1240-1007 Sa José, Tel:(506)258-8585, 258-8885, 248-7258 Fax:2482371, 248-2468
Correo electróniico: defensor@sol.racsa.co.cr
Página Web: http://www.dhr.go.cr/

ECUADOR
Defensor del Pueblo Ecuador
Titular Excmo.Sr.D. Claudio Mueckay
Defensor del Pueblo de la República de Ecuador
Dirección Ave. 12 Octubre, Nº 114-16 Pasaje Nicolas Jiménez
Edificio Tribunal Constitucional, 2º Piso Quito, Ecuador.
TelFax:(5932) 256-2200 Despacho
Correo electrónico: defenecuador@hotmail.com
Página Web: No Dispone de página Web

EL SALVADOR
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos El Salvador
Titular Excma.Sra.Dña. Beatrice Alamani de Carrillo
Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador
Dirección 5º Calle Poniente y 9º, Avenida Norte Edificio AMSA Nº 535 San Salvador, El Salvador Tel:(503)2220011, 220826
Fax::(503)2220655
Correo electrónico: dipddh@pddh.gov.sv
Página Web: http://www.pddh.gob.sv/

ESPAÑA
Defensor del Pueblo España
Titular Excmo.Sr.D. Enrique Múgica Herzog
Defensor del pueblo español.
Jefe de Gabinete: Manuel García
Dirección Eduardo Dato 31
Madrid 28010 España Tel:(3491) 4327900
Fax: (3491) 3081158
Correo electrónico: registro@defensordelpueblo.es
Página Web: http://www.defensordelpueblo.es

GUATEMALA
Procuraduría Nacional de los Derechos Humanos Guatemala
Titular: Excmo.Sr.D. Morales Sergio
Procurador Nacional de los DDHH de Guatemala
Dirección: 12 Avenida 12-72 zona 1 C.A. 01001 Ciudad Guatemala, Guatemala. Tel:(502)2300874, 2300877, 230-0878 Fax: (502) 2381764
Correo electrónico: opdhg@intelnet.net.gt
Página Web: www.derechos.org/nizkor/guatemala/pdh/

HONDURAS
Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos Honduras
Titular Excmo.Sr.D. Lopez Ramón Custodio
Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos
Dirección Ave. La Paz, contiguo a Galería La Paz, frente a Vía Platero, casa 2444, Tegucigalpa, Honduras Tel:(504) 221516 /20/ 24/32 Fax: (504) 2210536 Sede San Pedro Sula, Tlf: (504) 5528113
Correo electrónico: custodiolopez@conadeh.hn
Página Web: http://www.conadeh.hn

MÉXICO
Comisión Nacional de los Derechos Humanos México
Titular: Excmo.Sr.D. José Luis Soberanes
Comisionado Nacional de Derechos Humanos de los Estados Unidos de México
Dirección Av. Periférico Sur 3469, 5º piso Colonia San Jerónimo Lídice Delegación Magdalena Contreras, CP: 10200 Tel: 54907400
Correo electrónico: correo@cndh.org.mx
Página Web: http://www.cndh.org.mx

NICARAGUA
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Nicaragua
Titular Excmo.Sr.D. Benjamín Pérez Fonseca
Procurador para la defensa de los Derechos Humanos de la Républica de Nicaragua
Dirección Ave. Monumental de la Central de Bomberos, 1 cuadra abajo, Mangua, Nicaragua, frente al Restaurante Rincón Español
Tel:505-268-2789, 2663257, 268658
Fax: 505-2664141 ó 268-2789
Correo electrónico: defensa@pddh.org
Página Web: No dispone de página Web

PANAMÁ
Defensor del Pueblo Panamá
Titular Excmo.Sr.D. Juan Antonio Tejada Espino
Defensor del Pueblo de Panamá
Dirección Av. Nicanor de Obarrio (Calle 50) Edificio Don Camilo Ciudad de Panamá, Panamá Tel:(507) 2149835
Fax: (507) 2149839
Correo electrónico: defensor@defensoriadelpueblo.gob.pa
Página Web: http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa

PARAGUAY
Defensor del Pueblo Paraguay
Titular Excmo.Sr.D. Manuel Maria Paez Monges
Defensor del Pueblo
Dirección: Alberdi 456, casi Oliva Asunción, Paraguay
Celular: (595) 981556178 Tel:(595-21) 291-2411
Despacho:(59521)441216
Fax:(59521) 492109, 497308
Correo electrónico: paezmonges@latinmail.com.py **Página Web:** no disponen de Página Web

PERÚ
Defensor del Pueblo Perú
Titular Excmo.Sr.D. Walter Albán Peralta
Defensor del Pueblo de Perú **Dirección** J.R. Ucayalla 388, Lima 1, Perú Tel:(511) 426 7800, 426 6657
Fax: 5114267997
Correo electrónico: defensor@ombudsman.gob.pe
Página Web: http://www.ombudsman.gob.pe

PORTUGAL
Provedor de Justiça Portugal
Titular: Excmo.Sr.D. Enrique Nascimento Rodrigues
Provedor de Justiça de la Republica de Portugal
Dirección Rua Pau de Bandeira, 9 1245-088 Lisboa Portugal
Tel:(351-21) 392 6600
Fax: (351-21) 396 1243
Correo electrónico: proveedor@mail.telepac.pt
Página Web: http://www.provedor-jus.pt/

PUERTO RICO
Oficina del Procurador del Ciudadano Puerto Rico
Titular: Excmo.Sr.D. Carlos J.López Nieves.
Procurador del Ciudadano del Estado libre asociado de Puerto Rico.
Dirección: P.O. Box 41088, Estación Minillas 00940 San Juan de Puerto Rico 1088 Puerto Rico
Tel:(787) 724 7373
Fax: (787) 724 7386
Correo electrónico: ombusdman@caribe.net
Página Web: No dispone de Página Web

VENEZUELA
Defensor del Pueblo Venezuela
Titular Excmo.Sr.D. German Mundaraín
Defensor del Pueblo de Venezuela
Dirección Ave. México, Plaza Morelos, edificio Defensoría del Pueblo, piso 8
Tel:(58212) 5755103, 5783795
Fax: (58212) 5754467
Correo electrónico: germanmundarain@cantv.net
Juan Carlos E. Vargas
Consultor Jurídico: eisakug3@hotmail.com
Tel:(58212) 5781207
Página Web http://www.defensoria.gov.ve

18
Defensorías del pueblo en Iberoamérica

Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE)
Universidad de Alcalá, Colegio de Trinitarios c / Trinidad,
1 E-28801 Alcalá de Henares (MADRID)

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica

COMISIÓN EUROPEA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CICODE Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo

Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) – Universidad de Alcalá
Colegio de Trinitarios c/Trinidad,1 E-28801 Alcalá de Henares (MADRID)
Tfno. +34.91.8854468 Fax +34.91.8855161
cicode@uah.es www.portalfio.org

::: Contactos :::

Director del programa

- Dr. Manuel Guedán Menendez - manuel.guedan@uah.es

Coordinador del programa

- Enrique Martinez - enrique.martinez@portalfio.org

Coordinador Académico

- Dr. Guillermo Escobar - guillermo.escobar@portalfio.org

Actividades y Publicaciones

- Ignacio Suárez - ignacio.suarez@uah.es

Secretaria del programa

- Julia de Miguel - cicode@uah.es

Unidad Financiera

- Juan Carlos Baena -

EL PROGRAMA

El Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, es una iniciativa de la Universidad de Alcalá cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea (UE) así como de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y se realiza dentro del marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Su objetivo general es el fortalecimiento de la institución del Ombudsman en Iberoamérica, a través de la vertebración de cuatro ejes principales

FORMACIÓN

El esquema formativo que el Programa ofrece es variado y se adapta a las distintas necesidades de los destinatarios, ya sean éstos ciudadanos, académicos o, en particular, empleados públicos de las defensorías y de los organismos estatales que trabajan con los derechos humanos.

TECNOLOGÍA

Uno de los objetivos principales del Programa es poner las tecnologías de la información al servicio de la promoción y la defensa de los derechos humanos en Iberoamérica, a través de la implantación de sistemas de gestión, la puesta en marcha de un portal temático y una plataforma de formación en línea.

ASESORAMIENTO

El conjunto de las acciones previstas en el Programa se completa con el envío a las Defensorías de misiones de asesoramiento en materia de planificación estratégica y de gestión, que se suman a la realización de consultorías sectoriales orientadas a su problemática más urgente.

PROMOCIÓN

A través de la labor de promoción se trata de potenciar a la FIO como institución regional de protección de los Derechos Humanos, así como reforzar la presencia del Ombudsman en aquellos países donde este se encuentra en una posición delicada frente a los poderes del Estado

FORMACIÓN

PARA UN MEJOR SERVICIO AL CIUDADANO

Los planes de formación del Programa incluyen tanto cursos de formación presencial convencional, como cursos en línea a los que se puede acceder desde el portal temático. Algunos de ellos son de breve duración, mientras que otros dan lugar a la obtención del título de "Especialista en Derechos Humanos" por la Universidad de Alcalá. Por último, se prevé la realización de pasantías de personal en distintas oficinas de Ombudsman iberoamericanas y europeas.

FORMACIÓN

SIN LÍMITES FÍSICOS NI TEMPORALES

Merced a la puesta en marcha del plan de formación en línea, el Programa ofrece a los usuarios de las Defensorías y profesionales que trabajan en el ámbito de los derechos humanos, un conjunto de cursos en línea reconocidos por la Universidad de Alcalá, que se realizan conectándose vía Internet, desde su casa o en su puesto de trabajo. Técnicos especializados se encargan de las tutorías y son responsables de evaluar periódicamente los progresos realizados por cada alumno.

TECNOLOGÍA

AL SERVICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Programa, en colaboración con el Defensor del Pueblo de la Nación de Argentina, tiene por misión implantar en las Defensorías de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Ecuador y Paraguay, un Sistema Informatizado de Gestión de Quejas (SIGQ) que permitirá a éstas agilizar su trámite, al tiempo que contribuirá a enriquecer los datos con que se realizan sus informes anuales. Asimismo, otras Defensorías reciben asesoramiento técnico en materia de sistemas informáticos y procedimientos de gestión informatizada.

TECNOLOGÍA

AL ALCANCE DE TODOS, SIN EXCEPCIÓN

Merced a la puesta en marcha del portal institucional www.portalfio.org, los ciudadanos, miembros de la comunidad académica y funcionarios de las Defensorías disponen de una poderosa herramienta de información y consulta en materia de derechos humanos. Desde el portal, se ofrecen los servicios de Gestor Documental, Noticias (en formato escrito y audio), Foros, Chat, Correo Electrónico Institucional gratuito y un conjunto de Cursos en Línea, avalados por el sello de calidad de la Universidad de Alcalá.

ASESORAMIENTO

RESPUESTA A LAS NECESIDADES

El conjunto de las acciones previstas en el Programa se completa con el asesoramiento a las Defensorías en materia de planificación estratégica y de gestión. Un parte de las misiones desembocarán en la elaboración de un Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Adicionalmente se realizan consultorías sectoriales orientadas a resolver su principales necesidades y problemáticas Al mismo tiempo, uno de sus objetivos es ofrecer asistencia a cualquier área defensorial que precise de su apoyo.

ASESORAMIENTO

COMUNICACIÓN PARA FORTALECER

El Programa presta asistencia las Defensorías de Iberoamérica para el desarrollo de temas de interés común facilitando la disponibilidad de recursos que permitan su ejecución. En el marco de esta asistencia se elaboran contenidos para los Cursos en Línea de Derechos Humanos. Igualmente proporciona los medios para que se de una comunicación fluída entre los miembros de la FIO y entre éstos y los demás organismos de protección, promoción y defensa de los derechos humanos con el fin de potenciar el papel del Ombudsman en Iberoamérica.

PROMOCIÓN

MAS DERECHOS PARA MAS CIUDADANOS

El Programa realiza diversas actividades y eventos en materia de educación, promoción y protección de los derechos humanos. Elabora artículos, revistas e informes que se publican en medios de comunicación europeos e iberoamericanos. Asimismo mantiene una amplia referencia bibliográfica relacionada con los derechos humanos dentro del ámbito iberoamericano, merced a la puesta en marcha del Gestor Documental. Entre sus actividades se encuentra la realización de un Informe Anual Iberoamericano de Derechos Humanos.

PROMOCIÓN

PARA CONOCER LA LABOR DEL OMBUDSMAN

Mediante una estrategia de difusión a varios niveles, el Programa elabora materiales de promoción de la figura del Ombudsman en Iberomérica. Realiza seminarios nacionales e internacionales y apoya las iniciativas de la Federación Iberoamericana del Ombudsman. Además anima y fomenta la presencia de la defensorías en los principales foros de carácter regional e internacional. El Programa lleva a cabo un plan de publicaciones escritas sobre diversas temáticas relacionadas con la función defensorial y los derechos humanos.

MÁS INFORMACIÓN PONIÉNDOSE EN CONTACTO CON:

Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE)
Universidad de Alcalá
Colegio de Trinitarios c/Trinidad,1 E-28801 Alcalá de Henares (MADRID)
Tfno. +34.91.8854468 Fax +34.91.8855161
cicode@uah.es www.portalfio.org

19
Modernización del Estado. Documento de estrategia

Banco Interamericano de Desarrollo,
Washington, D.C. Julio de 2003

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

Modernización del Estado

Documento de estrategia

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.
julio de 2003

www.aecid-cf.org.gt

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Modernización del Estado : documento de estrategia.

p. cm.
"El Directorio Ejecutivo del Banco revisó este documento el 23 de julio de 2003"—t.p. verso.

1. State, The. 2. Administrative agencies--Reorganization. 3. Inter-American Development Bank. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept.

306.02 M282 —dc21

Esta Estrategia ha sido preparada por un equipo formado por Edmundo Jarquín (SDS/SGC, Coordinador del equipo), Orlando Reos (RE1/SC1), Jorge Sapoznikow (RE2/SC2), Xavier Comas (RE3/SC3), Rosina de Souza (LEG) y Koldo Echebarría (SDS/SGC). El documento es parte de un grupo de estrategias cuya preparación ha sido coordinada por Carlos M. Jarque (Gerente de SDS) y se benefició de aportes específicos de Ernesto Castagnino (SDS/SGC), Christina Biebesheimer (SDS/SGC), Fernando Carrillo (SDS/SGC), Carlos Cordovez (SDS/SGC), Janine Perfit (SDS/SGC), Mark Payne (SDS/SGC), Leslie Harper (SDS/SGC), Betty Rice (RE1/SC1), Francisco Mejía (RE1/SC1), Lynette Asselyn (RE1/SC1), Fabricio Opertti (RE2/SC2), Rodrigo Tamayo (RE2/SC2), Carlos Pimenta (RE3/SC3), Raimundo Arroio (RE3/SC3), Gustavo Yamada (SDS/POV), Robert Vitro (SDS/ICT), Carlos Perafán (SDS/IND), Luis Fierro (SDS), David Wilk (SDS/ENV) y Renato Puch (DPP). Hubo consultas con grupos de organizaciones de la sociedad civil en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Honduras, Jamaica, México y Perú y con la Red de organizaciones de la sociedad civil sobre Justicia (Quito), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones Populares, el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano y la Red de Transparencia y Gestión Pública del BID (Washington). Se celebraron talleres de expertos organizados por el Instituto Internacional de Gobernabilidad en Barcelona (España) y por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Caracas y se recibieron comentarios a través de los sitios de Internet del Banco, del Instituto Internacional de Gobernabilidad y de la Red Interamericana por la Democracia.

El Directorio Ejecutivo del Banco revisó este documento (GN-2235-1) el 23 de julio de 2003.

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico: sdsinfo@iadb.org
Fax: 202-623-2405
Sitio web: www.iadb.org/sds

www.aecid-cf.org.gt

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO i

1. OBJETIVO 1

2. DIAGNÓSTICO 4

3. LECCIONES APRENDIDAS 7

4. ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO 11

   A. Sistema democrático 12

   B. Estado de Derecho y Reforma de la Justicia 15

   C. Estado, mercado y sociedad 18

   D. Gestión pública 20

5. OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN 23

6. MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE SEGUIMIENTO 27

Anexo: Áreas de acción del Banco y su Relación con las Estrategias de Crecimiento Económico Sustentable y de Reducción de la Pobreza

RESUMEN EJECUTIVO

Objetivo

El objetivo de esta estrategia es establecer los conceptos básicos que deben guiar las intervenciones del Banco en cuanto a la modernización del Estado. De acuerdo con el l mandato contenido en la Octava Reposición de Recursos de la institución, el marco de referencia estratégico que hasta ahora ha guiado la acción del Banco en este campo, y la experiencia acumulada tanto por el Banco como por los países de la región, este documento asume la expresión Modernización del Estado como sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática. Esta opción se justifica por el creciente cúmulo de pensamiento académico y la amplia evidencia empírica que demuestra que el desarrollo equitativo y sustentable requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados; que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica y de confianza y seguridad jurídica y política; que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente; y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable.

Diagnóstico

Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un "déficit democrático" que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento.

En las últimas décadas, sin embargo, se han afirmado tendencias muy positivas. Gobiernos democráticos han sido establecidos en los países de la región lo que ha implicado mejoras significativas en términos de protección de los derechos humanos, libertad de expresión, ejercicio de las libertades políticas individuales y expansión de las oportunidades para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. Acompañando ese progreso en cuanto a las libertades políticas y protección de los derechos humanos, en el conjunto de la región se han venido realizando muy importantes esfuerzos para consolidar el Estado de Derecho y la independencia entre los poderes del Estado. A la vez, importantes reformas se han venido adoptando para mejorar las capacidades regulatorias del Estado, dotar a las instancias de gestión macroeconómica y de supervisión y control de capacidad técnica e independencia profesional, trasladar al mercado un conjunto de actividades productivas, abrir las economías y mejorar el proceso de formulación e implementación de políticas públicas en los diferentes campos. En general, la región se ha movido hacia un mejor ambiente de seguridad y previsibilidad jurídica y política.

No obstante esas tendencias positivas, en algunos países se aprecian problemas de atraso, independencia, confiabilidad y acceso en el sistema judicial; bajo nivel de credibilidad de los órganos de la democracia representativa como los parlamentos y partidos políticos; debilidades en los órganos administrativos y de supervisión y control; disfuncionalidades administrativas y fiscales en el proceso de descentralización; elevados índices de percepción en cuanto a la corrupción, y un ambiente de inseguridad ciudadana que impone altos costos humanos, económicos y sociales. Se reconoce, por tanto, que esas limitaciones polít i-

cas e institucionales demandan esfuerzos adicionales en la perspectiva de alcanzar los requerimientos institucionales de una sólida gobernabilidad democrática.

Lecciones aprendidas

De la experiencia del Banco y de otras agencias de desarrollo se desprenden un conjunto de lecciones tanto relativas al marco conceptual de los programas de reforma del Estado como relativas al diseño y ejecución de operaciones. Entre las primeras se destaca: i) concebir la reforma y modernización del Estado como parte de un proceso de reforma política orientado a consolidar el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática y subordinar, por tanto, los diseños organizacionales, de gestión y de procesos a ese objetivo; ii) considerar que hay una relación de reciprocidad y complementariedad entre la reforma del Estado, por un lado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado por otro; iii) evitar la aplicación acrítica de modelos. En cuanto a las lecciones relativas al diseño y ejecución de proyectos, cabe destacar: i) tener una concepción integral y de largo plazo del proceso de reforma, pero ser selectivo y gradual en la identificación de proyectos; ii) asegurar un sólido consenso político en torno al proceso de reforma; iii) prestar especial atención a las particularidades del entorno político-institucional de cada país; y, iv) adoptar diseños flexibles que permitan adaptarse frente a situaciones cambiantes.

Áreas para la acción del Banco

El documento identifica cuatro campos prioritarios para la acción del Banco. Derivado de la experiencia acumulada estos campos de acción no se identifican con instituciones específicas o con determinados poderes del Estado. Por el contrario, se opta por una definición transversal, basada en objetivos temáticos, cuyo logro requiere lógicas de intervención más sistémicas e integradas, con una visión de largo plazo. Este enfoque se justifica, en primer lugar, porque los grandes objetivos de crecimiento económico sustentable y lucha contra la pobreza y promoción de la equidad social tienen un carácter esencialmente transversal. En segundo lugar, también tienen marcadas características de transversalidad las debilidades institucionales que más han obstaculizado los esfuerzos de los países por alcanzar esos grandes objetivos tales como el déficit de seguridad jurídica, la corrupción, la insuficiente protección de derechos y libertades, la discriminación de género y de otra índole, las debilidades en la gestión macroeconómica y de otras políticas públicas, y las limitadas capacidades de regulación y supervisión, entre otras. Por tanto las prioridades deben establecerse en función de metas integradas de desarrollo institucional cuyo logro involucra a los diferentes poderes del Estado, junto con la sociedad civil y los mercados. A partir de lo anterior, los campos de acción identificados son los siguientes: A) Sistema Democrático; B) Estado de Derecho y Reforma Judicial; C) Estado, Mercado y Sociedad; y, D) Gestión Pública. Para cada uno de estos campos se identifican ámbitos de acción en los cuales se proponen un conjunto de acciones específicas.

A. Sistema Democrático: El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que permita una representación efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados. El fortalecimiento del sistema democrático, por tanto, resulta crucial para los esfuerzos del desarrollo. En este campo se identifican los siguientes ámbitos de acción: a) reforzar la capacidad institucional del poder legislativo y su apoyo a políticas para reducción de la pobreza; b) modernizar el sistema electoral y de partidos políticos y promover la mayor inclusividad del sistema político; c) incrementar la neutralidad y objetividad de la administración pública; d) fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión; e) apoyar los procesos de descentralización política-administrativa y de democratización de los gobiernos subnacionales; f) promover la participación de los ciudadanos a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implementación de políticas públicas; y, g) fomentar la cultura democrática de los ciudadanos.

B. Estado de Derecho y Reforma de la Justicia: Para avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo es necesaria la seguridad jurídica de bienes, contratos y obligaciones, el acceso a la justicia de toda la población y la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. No hay economía de mercado eficiente sin un sólido Estado de Derecho. A su vez, la inseguridad jurídica afecta a toda la población pero de manera relativamente mayor a los pobres. La actuación del Banco en este campo debe dirigirse a desarrollar un sistema de justicia independiente, eficaz, confiable, ágil y accesible, para lo cual se impulsarán programas y acciones orientadas a: a) apoyar la independencia del poder judicial; b) ampliar el acceso a la justicia como un mecanismo esencial para reducir los factores de exclusión social y reducir los costos de transacción; c) fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción; d) desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales; e) establecer medios alternativos de resolución de conflictos; f) actualizar el marco normativo sustantivo y procesal; y, g) proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.

C. Estado, Mercado y Sociedad: El desarrollo de mercados más amplios y dinámicos, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos, pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, requiere de una acción del Estado que propicie una buena interacción entre los agentes económicos y sociales. Los ámbitos identificados en este campo son: a) apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica; b) fortalecer las instituciones de regulación económica y social y los procesos de protección de los consumidores; c) apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo; d) promover el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica; y, e) mejorar instituciones de gobernabilidad ambiental.

D. Gestión Pública: Un desarrollo sostenible y equitativo depende también de la calidad y eficiencia de las políticas y la gestión pública. En ocasiones estrategias y políticas bien concebidas fallan en alcanzar sus objetivos por deficiencias en el aparato administrativo del Estado y en la gestión de las mismas. En este campo se han identificado los siguientes ámbitos para la acción del Banco: a) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar la gestión de los servicios públicos; y, e) aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información.

Opciones para los servicios del Banco y lineamientos de implementación

El documento hace una revisión de los diferentes instrumentos y servicios, financieros y no financieros, con los cuales el Banco pueden incidir tanto a nivel nacional como subregional y regional. Se realiza un esfuerzo para identificar aquellos instrumentos y servicios que mejor se prestan para los programas de reforma y modernización del Estado. Se aprecia que varios de esos instrumentos han sido objeto de esfuerzos recientes de actualización y reconfiguración, tales como la creación de instrumentos flexibles de préstamos y la adopción de nuevas directrices para formular las estrategias de Banco en cada país, que son particularmente útiles para los esfuerzos de cambio y desarrollo institucional.

Para la implementación de la estrategia se propone un conjunto de acciones cuyo objetivo general es fortalecer la relación entre las prioridades y criterios contenidos en la estrategia y los ejercicios de programación de actividades del Banco en cada país, así como con el diseño de los productos financieros y no financieros del Banco. Se considera de especial importancia lograr la articulación entre esta estrategia y las estrategias del Banco para cada país toda vez que la acción del Banco debe generarse en la demanda de los países y de acuerdo a sus particulares circunstancias. En particular, se propone la realización de actividades tales como diagnósticos de capacidad institucional, la incorporación de los resultados de esos diagnósticos en las estrategias de país, la formulación de lineamientos operacionales para cada uno de los

campos de acción identificados en la estrategia, el posible establecimiento de un Diálogo Regional de Política sobre Reforma y Modernización del Estado, la profundización de la colaboración con otras agencias de desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad profesional del Banco para trabajar en este campo.

Monitoreo, evaluación e indicadores de desempeño

El monitoreo y el seguimiento de la implementación de esta estrategia se realizarán a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. El documento indica diversos indicadores de producto como el número y monto de préstamos y cooperaciones técnicas, diagnósticos institucionales elaborados y guías operacionales formuladas entre otros. Los indicadores de resultado provendrán de la evaluación de los proyectos. En cuanto a los indicadores de impacto se indica que los mismos deben cumplir con criterios de relevancia, aceptabilidad política y objetividad para que puedan aplicarse con mayor rigor en los diagnósticos y estrategias para mejorar la gobernabilidad democrática. Finalmente se advierte que el monitoreo y evaluación son instrumentos fundamentales en la implantación de la estrategia y en las operaciones específicas que se formulen de acuerdo con ella. Conforme con las políticas y normas vigentes, los préstamos y cooperaciones técnicas específicas que se formulen en el ámbito de la estrategia deberán precisar metas y objetivos claros e incluir indicadores mesurables fijados a partir de una línea de base.

Se advierte, no obstante, que la implementación de esta estrategia dependerá de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. Por ello, el seguimiento de la implementación de la estrategia deberá distinguir entre los ámbitos de acción que son responsabilidad del Banco y los que son responsabilidad de los países y/o de factores exógenos. La evaluación de la estrategia se realizará cinco años después de su aprobación.

1. OBJETIVO

1.1 La Octava Reposición de Capital establece al Banco el mandato de trabajar con un enfoque más integrado del desarrollo que, a la vez que consolide las reformas económicas, promueva la cohesión socioeconómica interna de los países, la integración regional, la protección del medio ambiente, la modernización del Estado y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil, como medios para el crecimiento económico sustentable, la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social. En base a este mandato, el Directorio del Banco aprobó el 13 de marzo de 1996 el "Marco de Referencia para la Acción del Banco en los Programas de Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil" (GN-1883-5), que ha servido hasta ahora de cauce estratégico para la acción del Banco en este sector.

1.2 El objetivo de esta estrategia consiste en actualizar el citado documento, encuadrándolo en los requerimientos de las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social, y estableciendo las necesarias conexiones con las estrategias sectoriales de desarrollo social, competitividad, integración regional y medio ambiente. El documento refleja las lecciones de la experiencia del Banco, los avances teóricos y prácticos en la materia y la evolución de las necesidades y demandas de la región en los últimos años. Esta estrategia establece los criterios básicos que deben guiar las intervenciones del Banco en este terreno, define los campos de acción prioritarios e indica los instrumentos financieros y no financieros disponibles. También define los criterios para su propia evaluación proponiendo un conjunto de indicadores de producto, resultado e impacto.

1.3 De acuerdo con el mandato contenido en la Octava Reposición, tanto el marco estratégico hasta ahora vigente como este documento asumen la expresión Modernización del Estado como sinónimo de reforma del Estado para la consolidación de la gobernabilidad democrática. La gobernabilidad comprende el proceso a través del cual la autoridad se ejerce en una determinada comunidad política, incluyendo: (i) la forma mediante la cual los titulares de la autoridad son elegidos, controlados y reemplazados; (ii) los principios y normas bajo los que se ejercen las interacciones entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en términos de competencias, responsabilidad y funciones; y, (iii) la capacidad de la autoridad para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo. La gobernabilidad es democrática cuando incorpora una serie de requerimientos sobre cómo debe ejercerse la autoridad y en cuáles condiciones socioeconómicas se ejerce: en primer lugar, el requerimiento de la representatividad que establece la legitimación de la autoridad por la soberanía popular, mediante instituciones que garanticen elecciones libres; en segundo lugar, la existencia de mecanismos de limitación y división efectiva del poder, de exigencia de responsabilidades de las autoridades ante la ciudadanía, y de respeto a los derechos y libertades de los ciudadanos; en tercer lugar, la limitación de la arbitrariedad, ya que la autoridad debe ejercerse con sometimiento pleno a la ley y al derecho, con eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos a las necesidades sociales y con transparencia e integridad en el comportamiento de sus agentes; y, finalmente, la gobernabilidad democrática requiere condiciones en que la vigencia de los principios de solidaridad y subsidiaridad

permiten una relación consensual y eficiente entre los diferentes actores sociales en un contexto de cohesión social.

1.4 El Estado, no obstante sus debilidades e imperfecciones, es la columna vertebral de la gobernabilidad democrática la cual, sin embargo, trasciende al Estado e incorpora a las instituciones del mercado y de la sociedad civil, cuya articulación con las instituciones estatales determina la calidad de la gobernabilidad democrática. En este sentido la fortaleza de la sociedad civil es una condición esencial para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sustentable y equitativo, mediante su participación a través de las instituciones de la democracia representativa en el diseño e implantación de las políticas públicas. Al respecto, y consistente con el requerimiento de la cohesión social como una de las condiciones de la gobernabilidad democrática, debe apreciarse que el principal fundamento de una sociedad civil robusta, más allá de su dimensión organizativa que se expresa en un gran número de organizaciones sociales, es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos, y su fortalecimiento por tanto está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promueven el desarrollo humano, ampliando las posibilidades de un ejercicio pleno de la ciudadanía por todas las personas.

1.5 En este sentido, la gobernabilidad democrática no se refiere sólo a los atributos de un régimen político y administrativo, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho, sino también a las capacidades de una sociedad para enfrentar los retos que tiene planteados y generar soluciones basadas en un fuerte consenso social. Una estrategia de modernización del estado, como desarrollo y perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática y definida a partir de los requerimientos de la misma es, por tanto, una estrategia de construcción de capacidades institucionales en el Estado y en el conjunto de la sociedad. En otras palabras, el desarrollo de la gobernabilidad democrática implica, por tanto, un proceso complementario y recíproco de fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil en los términos que antes se han anotado.

1.6 Esta estrategia se ha formulado a partir de los requerimientos generales y específicos de las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social (Anexo I). El desarrollo sustentable y equitativo requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico, proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente, y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable. En el debate sobre el desarrollo se ha llegado al consenso, por un lado, de que la calidad de las instituciones públicas es un ingrediente esencial, y quizás el más importante, para lograr el crecimiento económico sustentable. Por tanto esta estrategia presta especial atención a los requerimientos institucionales y políticos de una sólida estrategia de crecimiento económico sustentable. Por otro lado, hay un amplio reconocimiento de que la consolidación de los sistemas democráticos, más allá de la dimensión estrictamente electoral, implica un proceso recíproco y complementario de fortalecimiento de la situación de los pobres, de tal forma que tengan más oportunidades de que sus intereses se vean representados en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En consecuencia, esta estrate-

gia de modernización del Estado está formulada en la perspectiva de apoyar un proceso sostenido de reducción de la pobreza y promoción de la equidad social.

1.7 Del mismo modo, esta estrategia presta atención a las conexiones e interdependencias que guarda con las restantes estrategias sectoriales básicas del Banco. Con relación a la estrategia de desarrollo social, se toma en consideración que su efectividad depende de la capacidad institucional de las organizaciones públicas y de la existencia de estructuras de colaboración entre diferentes niveles de gobierno y de articulación efectiva con los actores sociales y el mercado. Con relación a la estrategia de competitividad, se enfatiza la necesidad de que el Estado asegure un entorno macroeconómico sólido y estable, realice las inversiones necesarias en infraestructura económica y social y en capital humano, promueva la competencia y capacidad para la innovación, provea un marco regulatorio apropiado y garantice confianza y seguridad jurídica y política. Con relación a la estrategia de integración regional, se tiene en cuenta que ésta depende de las capacidades institucionales de los países para definir e implementar acuerdos comerciales y aduaneros, desarrollar una infraestructura apropiada para el intercambio de capital, bienes, servicios y fuerza de trabajo, así como de políticas económicas y sociales comunes y del progreso en la convergencia de los sistemas jurídicos y políticos de los países. Finalmente, con relación a la estrategia de medio ambiente, se tiene presente que las debilidades político-institucionales que se traducen en ausencia o mal diseño de políticas, o incapacidad de implementarlas, constituyen, una de las causas principales de vulnerabilidad ambiental.

1.8 En las últimas décadas el Banco ha apoyado a los países de la región, mediante una considerable cantidad de operaciones de asistencia financiera y técnica, en el proceso de reformas económicas orientadas a estabilizar las economías, consolidar la economía de mercado, aumentar la apertura comercial, eliminar subsidios distorsionantes de la competencia y la eficiencia, y privatizar actividades productivas y la prestación de servicios. Esas reformas económicas han implicado una importante transformación en las relaciones entre el Estado, el mercado y los diferentes actores sociales y el Banco ha realizado esfuerzos para apoyar a los países en el fortalecimiento del nuevo rol del Estado. Además de las reformas institucionales directamente asociadas a las reformas económicas mencionadas, el Banco ensanchó sus actividades hacia operaciones destinadas a apoyar a los países en sus esfuerzos por consolidar el sistema democrático y el Estado de Derecho.

1.9 En efecto, en la última década se ha asistido a una evolución creciente de la importancia atribuida a la gobernabilidad democrática para los objetivos de un desarrollo sustentable y equitativo. En la agenda de las políticas de desarrollo de los países y de los organismos bilaterales y multilaterales de cooperación, la promoción de la gobernabilidad democrática, bajo distintos énfasis y matices, se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para alcanzar y hacer duraderas las metas del desarrollo. Un creciente cúmulo de experiencia y conocimiento académico han venido a reafirmar el marco conceptual adoptado por el Banco, en el sentido que el éxito de los esfuerzos para reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo sustentable, requieren un aumento sustantivo de la capacidad institucional y un ambiente político favorable. Al reconocimiento del valor intrínsico de la democracia en cuanto a la libertad y los derechos humanos se agrega ahora el reconocimiento de sus contribuciones positivas al desarrollo (ver en el Cuadro 1 los mandatos en este sentido).

2. DIAGNÓSTICO

2.1 Históricamente ha existido en la región una relación inadecuada entre el Estado y el mercado, por una parte, y entre el Estado y los ciudadanos, por otra parte, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades para un desarrollo sustentable y equitativo. La situación no es la misma en todos los países y en las últimas décadas se han puesto en marcha en el conjunto de la región importantes procesos que tienden a superar esas disfuncionalidades. No obstante, el diagnóstico histórico reconoce la existencia de un déficit democrático que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, corrupción y "captura" de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esas mismas debilidades han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar y responder a las demandas de la mayoría de los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento y a la deslegitimación del Estado. A ese déficit democrático es atribuible la paradoja que la región haya tenido largos períodos de significativo crecimiento económico sin alcanzar simultáneamente, salvo excepciones, grados razonables de cohesión social. Una consecuencia de esa inadecuada relación entre el Estado y la sociedad es la crónica inestabilidad política y las cambiantes reglas del juego que han sido tan desalentadoras del ahorro y la inversión. De todo ello se deriva la necesidad de impulsar un proceso de reforma del Estado orientado a superar esas disfunciones en la relación entre el Estado y los ciudadanos, por un lado, y entre el Estado y el mercado por otro.

2.2 Hay, sin embargo, importantes tendencias positivas. Hay que destacar, en cuanto a las relaciones ente el Estado y los ciudadanos, que en las últimas dos décadas regímenes democráticos de gobierno han sido establecidos en los países de la región. Esto ha significado mejoras significativas en términos de protección de los derechos humanos, libertad de expresión, ejercicio de las libertades políticas individuales y expansión de las oportunidades para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas (Ver gráfico 1).

2.3 Además del progreso en cuanto a libertades políticas y protección de los derechos humanos, en el conjunto de la región se han venido realizando importantes esfuerzos para consolidar el Estado de Derecho y la independencia entre los poderes del Estado, mejorar las capacidades regulatorias del Estado y dotar a las instancias de gestión macroeconómica y de supervisión y control de capacidad técnica e independencia profesional. Igualmente, se aprecia en la región un amplio proceso de descentralización que ha profundizado las tendencias democráticas y ha acercado el gobierno a la población.

2.4 Subsisten, no obstante, importantes debilidades que cuestionan la fortaleza política-institucional de esos regímenes democráticos. Las instituciones políticas que aseguran la legitimidad y fiabilidad del sistema democrático sufren en algunos casos deficiencias importantes: (i) el poder legislativo presenta problemas de organización, administración, funcionamiento y recursos que limitan el cumplimiento de sus responsabilidades legislativas, de representación, y de fiscalización y control, lo que afecta la capacidad de generar consensos políticos y sociales, la calidad y consistencia de las leyes y el ejercicio de un control efectivo y responsable del poder ejecutivo; a la vez, los mecanismos de articulación entre el trabajo legislativo y la ciudadanía son precarios; (ii) el sistema de partidos manifiesta grandes

debilidades, no teniendo la capacidad de procesar y agregar las demandas de los ciudadanos y representar intereses generales; (iii) pese al notable avance de las últimas décadas, en algunos países debe aún avanzarse en el perfeccionamiento de los sistemas electorales a objeto de asegurar su eficacia y credibilidad; (iv) igualmente, el control civil democrático de las fuerzas armadas manifiesta, en ocasiones, importantes debilidades institucionales; (v) los órganos de fiscalización, supervisión y control no siempre tienen la independencia, objetividad y capacidad técnica que les permitan velar por la regularidad, probidad y eficacia del comportamiento de los agentes públicos y de las transacciones entre el Estado y los agentes económicos; (vi) finalmente, y pese a una importante proliferación de organizaciones, la sociedad civil manifiesta debilidades derivadas de la exclusión socioeconómica de vastos sectores de la población. Todo lo anterior puede relacionarse con indicadores que indica la baja percepción de estabilidad política en la región o la acusada desconfianza de la población en la clase política (gráfico 2).

2.5 Otro aspecto de la relación entre el Estado y los ciudadanos tiene que ver con los requerimientos institucionales del Estado de Derecho. El diagnóstico de situación de la justicia en la región da cuenta de la subsistencia de problemas relacionados con la independencia del poder judicial; la obsolescencia de las leyes y los procedimientos; la congestión judicial; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración; las barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema; la limitación y deterioro de la infraestructura física, y la precariedad en la tutela de los derechos fundamentales. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, sin capacidad para proporcionar seguridad jurídica a los derechos y obligaciones o ejercer una función sancionatoria efectiva para frenar el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. La comparación de las percepciones de independencia e integridad de los jueces, así como los indicadores de confiabilidad en el sistema judicial, vuelve a ilustrar la situación relativamente desfavorable de la región en relación con los países desarrollados (gráfico 3).

2.6 Por otra parte, y aunque es difícil afirmar que exista un paradigma de descentralización en la región, si pueden identificarse algunas de las falencias comunes del proceso. Entre ellas, la imprecisión en la distribución de competencias, el desajuste entre competencias y recursos, brechas fiscales adicionales, procesos de "captura" de los gobiernos por élites locales, escasa preparación técnica de quienes se han colocado al frente de estos procesos y la dificultad para conseguir eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios descentralizados.

2.7 Como consecuencia de las debilidades institucionales anotadas, los indicadores existentes revelan niveles de percepción en cuanto a la corrupción (gráfico 4) que son incompatibles con la legitimidad de las instituciones públicas, un funcionamiento apropiado de los mercados, la eficiente gestión y asignación de recursos y con la existencia de un sistema de incentivos coherente con la necesidad de expandir el ahorro, la inversión y la producción. Los problemas de corrupción son de alguna forma expresión de la debilidad del Estado de Derecho en su conjunto, pero llaman la atención también sobre la debilidad de la administración financiera del Estado, el diseño de políticas y sistemas de gastos ineficientes y poco transparentes, la persistencia de sistemas anticuados y engorrosos de adquisición y contratación

públicas, capacidades de regulación inexistentes o ineficientes, ausencia de reglas claras en los procesos de privatización, y carencia de un servicio civil moderno y basado en el mérito.

2.8 La relación entre el Estado y el mercado también ha experimentado cambios muy importantes derivados del proceso de reformas económicas impulsadas en las últimas décadas. Esas reformas han producido resultados en términos de estabilidad macroeconómica, creando un ambiente más propicio para la inversión. También se puede constatar la apertura al mercado de sectores enteros de la actividad productiva, antes dominados por monopolios estatales ineficientes. De igual forma, se han desmantelado barreras comerciales y regulaciones sectoriales restrictivas de la competencia interna y externa. Sin embargo, el tránsito hacia un mayor protagonismo del mercado no ha sido suficientemente acompañado por el desarrollo de capacidades efectivas de regulación que promuevan la competencia, reduzcan el rentismo y protejan los intereses generales; además, el tránsito al mercado ha sido desigual y, en no pocos casos, ha estado en función de la capacidad de los intereses organizados en tomar ventaja o resistir la apertura. Se advierte la ausencia de mecanismos de concertación social de amplia base en los que se den cita, junto a los intereses afectados por las reformas, aquellos que se benefician de las mismas, de tal forma que los países puedan tener estrategias de largo plazo basadas en amplios consensos sociales. Al mismo tiempo, como consecuencia de los apremios fiscales se ha producido en paralelo el abandono de políticas e instituciones de promoción y apoyo a los sectores productivos. Tampoco se ha avanzado suficientemente en reformas fiscales que amplíen las bases de tributación y repartan la carga impositiva con mayor equidad. Sigue sin desarrollarse la confianza en cuanto al respeto de los derechos económicos básicos (gráfico 5), indispensable para promover la inversión y el desarrollo productivo. Al mismo tiempo, en no pocos casos se ha debilitado la capacidad estatal para atender la provisión de bienes públicos e infraestructuras básicas necesarias para promover la cohesión social y la expansión de las actividades productivas. En este contexto, el necesario apoyo al funcionamiento del mercado debe ser acompañado por el reconocimiento de la importancia y la complementariedad de las políticas e instituciones públicas. Como se pone en evidencia a través de diversos estudios, los países que han obtenido mayores beneficios de las reformas económicas son aquellos que han avanzado más en las reformas institucionales coherentes con los requerimientos de la gobernabilidad democrática.

2.9 La relación del Estado, tanto con los ciudadanos como con los mercados, esta condicionada por la capacidad de la administración pública para la elaboración e implantación de políticas públicas. En este ámbito, las reformas de las administraciones públicas en las últimas dos décadas se han realizado, en general, bajo los apremios de crisis fiscales severas y de choques externos recurrentes. Más que de reformas de las administraciones, se puede hablar de consecuencias administrativas del ajuste fiscal, cuyo efecto ha sido la reducción del aparato administrativo del Estado en la mayoría de los países (gráfico 6). Los años noventa suponen un avance de la agenda de reformas hacia proyectos de modernización orientados al logro de administraciones más eficaces y eficientes, mediante nuevas estructuras y procedimientos apoyados por las nuevas tecnologías de la información y comunicación. El balance de estos proyectos ha sido desigual, lográndose algunos avances en la administración económica y fiscal, pero quedando pendientes las reformas institucionales profundas del aparato administrativo en la mayor parte de los países, especialmente en los sectores sociales. No es extraño que la comparación regional del grado de competencia e independencia

profesional de los funcionarios públicos también sea desfavorable para la región. Finalmente, el retraso en el acceso a las posibilidades del gobierno electrónico también ilustra claramente sobre los déficits de la modernización del Estado en la región.

2.10 Como hemos expresado, a pesar de los avances en la región en cuanto a las libertades democráticas, las reformas económicas y la modernización del Estado, aún subsisten fuertes deficiencias institucionales que limitan los esfuerzos de promoción de un desarrollo sostenible y equitativo. El resultado es una honda insatisfacción de la opinión pública con el funcionamiento de las instituciones estatales y del sistema político en su conjunto; incluso la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno también muestra señales de erosión (gráfico 7). Estas tendencias son muy preocupantes.

2.11 Toda la evidencia y conocimiento acumulado deja claro, sin embargo, que no hay solución a los problemas planteados fuera de las instituciones de la gobernabilidad democrática. Solamente la consolidación y el perfeccionamiento del sistema democrático, del Estado de Derecho, de las instituciones que soportan mercados competitivos e inclusivos, y de unas administraciones públicas eficaces, son garantía del crecimiento sustentable y de la reducción de la pobreza. De ahí que estas sean las áreas prioritarias para la acción del Banco en el ámbito de esta estrategia de Modernización del Estado. Estas conclusiones deben enfatizarse en función de las tendencias internacionales en las que la región vive inmersa. Las oportunidades y desafíos que enfrentan nuestros países, derivados de la globalización, la revolución tecnológica, el consenso en torno al sistema democrático y la economía de mercado, así como de los déficits acumulados en términos de pobreza, desigualdad, debilidad política e institucional, insuficiente desarrollo de la capacidad productiva y deterioro del medio ambiente, requieren, por un lado, incrementar la eficiencia de la relación entre el Estado y el mercado, y por otro, fortalecer la capacidad del Estado para actuar como agente del progreso y el bienestar general. La reforma y modernización del Estado sigue siendo una tarea rezagada en comparación con el progreso de la globalización, las nuevas tecnologías, los requerimientos de la competitividad y la transformación cultural de las sociedades. Sin estrategias que contribuyan a superar las condiciones de debilidad político-institucional que, aunque con diferencias entre los países, prevalece en la región, no será posible alcanzar los objetivos en términos de desarrollo sustentable y reducción de la pobreza.

3. LECCIONES APRENDIDAS

3.1 El Banco ha experimentado un considerable crecimiento y diversificación de sus actividades en el campo de la reforma y modernización del Estado, especialmente a raíz de la aprobación del Marco de Referencia mencionado en el párrafo 1.1. De las lecciones aprendidas de la experiencia del Banco (ver cuadro 2 sobre un estudio especial del Banco sobre el tema) y de otras instituciones, así como del marco conceptual establecido en las secciones precedentes y de las condiciones que enfrentan los países de la región, se derivan un conjunto de criterios que deben guiar las intervenciones del Banco y de los países en los procesos de reforma y modernización del Estado. En esta sección se presentan un conjunto de lecciones traducidas en criterios para orientar esas intervenciones. Estas lecciones están

agrupadas en dos categorías. Primero, aquellas relativas al marco conceptual; segundo, las relativas al proceso de diseño y ejecución de las mismas.

Lecciones relativas al marco conceptual

3.2 *Concebir las tareas de Modernización del Estado como un proceso de reforma política*. El rediseño de instituciones y procesos, en términos de su eficacia en cuanto a la relación entre el Estado y el mercado, y de la capacidad de las políticas públicas para responder a intereses de todos los ciudadanos, debe formar parte de un proceso más amplio de consolidación de los requerimientos de la gobernabilidad democrática. Las lecciones aprendidas en cuanto al crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza destacan la importancia de la gobernabilidad democrática. Por un lado, se señala que hay un consenso en las agencias de desarrollo en cuanto a que la calidad de las instituciones públicas -en especial las tienen que ver con el imperio de la ley y el combate a la corrupción- es un ingrediente esencial, y quizá el más importante, para lograr el crecimiento económico sustentable. Se destaca también, con base a la experiencia reciente, que los problemas de varios países de la región han puesto de manifiesto que la prioridad del equilibrio fiscal combinada con la idea de que las reformas institucionales podían posponerse hasta segundas o terceras generaciones de reformas han resultado en la limitación del Estado para abordar temas claves de políticas públicas y cumplir algunas de sus responsabilidades básicas en términos de creación de infraestructura económica y formación de capital humano. Por otro lado, se reconoce que en condiciones de gobernabilidad democrática hay un empoderamiento de los pobres lo que tiende a asegurar que el crecimiento sea amplio, inclusivo y participativo. En sólidos sistemas democráticos hay más oportunidades para que los intereses de los pobres estén representados sistemáticamente en el proceso de formulación de políticas públicas y en su implementación.

3.3 *Es necesario considerar que hay una relación de reciprocidad y complementariedad entre la reforma del Estado, por un lado, y el fortalecimiento de la sociedad civil y la expansión del mercado por otro*. La combinación de reformas internas con estímulos derivados de un enfoque participativo o competitivo, puede desencadenar un círculo virtuoso de incentivos que apoyen el proceso de reforma. El papel de la sociedad civil (sindicatos, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas, gremios empresariales, organizaciones comunitarias, y diversos otros tipos de organizaciones de la sociedad) en el impulso y la consolidación de los programas de reforma -por ejemplo demandando transparencia y eficiencia en la gestión pública, rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios, y políticas públicas que respondan a intereses generales de la sociedad- es parte central en estos procesos. A su vez, para evitar vacíos y disfuncionalidades, y nuevas clases de distorsiones, la expansión del mercado hacia ámbitos que estaban bajo responsabilidad del Estado requiere un fortalecimiento de las capacidades empresariales, y de su responsabilidad frente a la sociedad, así como el desarrollo de apropiadas capacidades regulatorias del Estado.

3.4 *Incidir sobre las instituciones básicas de las que se desprenden los incentivos de los actores*. Los proyectos limitados a cambiar los elementos instrumentales o a fortalecer simplemente capacidades técnico-organizativas, sin alterar la estructura de incentivos que afectan a la voluntad política de aplicar estos nuevos instrumentos o capacidades, tienen por lo ge-

neral un impacto muy reducido. Esto supone la necesidad de contemplar al mismo tiempo cambios en instituciones que condicionan la efectividad de las alteraciones instrumentales y organizacionales. Por ejemplo, de poco sirve capacitar a los empleados públicos, si su estabilidad o profesionalidad no está mínimamente garantizada a través de un servicio civil de mérito como el que se propone más adelante, o promover sistemas de gestión financiera sin el desarrollo de una autoridad presupuestaria con la independencia profesional, el poder y la capacidad de hacerlos cumplir.

3.5 *Evitar la aplicación acrítica de modelos*. Debe evitarse la aplicación acrítica de modelos entre países y considerar las circunstancias específicas del país receptor. Aunque el desarrollo institucional se produce históricamente más por imitación que por invención, el éxito del traslado de modelos depende de dos factores: en primer lugar, de la coherencia de las hipótesis básicas de funcionamiento de las reformas entre las dos realidades y, en segundo lugar, de la contextualización de las mismas a la realidad en la que se aplican. En varios casos se han intentado copiar reformas aplicadas en países desarrollados, sin reparar en la ausencia de las condiciones mínimas en los países de la región para poder ejecutarlas con éxito. Esto es particularmente importante, dada la desigualdad del desarrollo institucional que se observa entre los países de la región. A modo de ejemplo, solo los países más desarrollados en sus instituciones, o que han incorporado históricamente ciertos atributos de rigor y profesionalidad, están en condiciones de aplicar reformas que implican una mayor sofisticación y formalización de sus sistemas de gestión; en aquellos en los que la institucionalidad de facto es informal, hay que proceder de manera más gradual y menos ambiciosa. En éstos casos es preciso identificar y dar prioridad a instituciones y procesos críticos cuya reforma puede desencadenar procesos sostenidos de cambio y desarrollo institucional en el conjunto del Estado.

Lecciones relativas al proceso de diseño y ejecución de las operaciones:

3.6 *Fundar las operaciones en su apropiación por el país, contando con la voluntad política y el consenso necesarios*. El problema principal diagnosticado en la ejecución de las operaciones de modernización del Estado es su volatilidad, derivada de la falta de compromiso del prestatario y/o de la oposición de la comunidad. El éxito de los programas y proyectos de modernización del Estado requiere de una clara apropiación y compromiso por parte de todos los actores involucrados: Estado, agentes del mercado y sociedad civil ya que la reforma del Estado demanda respaldo político en el conjunto de la sociedad y no solamente dentro de las instituciones objeto de reforma. De hecho, la experiencia nos dice que los proyectos más exitosos son aquellos surgidos de una ventana de oportunidad derivada de una situación de crisis o de un cambio de gobierno, y cuyo diseño ha sido claramente reconocido como propio por el prestatario. En otras palabras, las intervenciones deben estar dirigidas por la demanda y no por la oferta.

3.7 *Identificar y diseñar los proyectos a partir de un sólido conocimiento de la situación institucional del país***.** Dada la dificultad técnica de las operaciones de modernización del Estado y la limitación de capacidades disponibles para su ejecución, es indispensable disponer de sólidas bases analíticas desde las cuales identificar y diseñar los proyectos. Es difícil que las intervenciones tengan éxito sin tener en cuenta la complejidad de la situación política y

de los incentivos reales para su implantación. Esto afecta a varios recursos de información y conocimiento que deberían estar disponibles en el proceso de identificación, diseño y ejecución de las operaciones: (i) trabajos de diagnóstico comparado regional y suprarregional que permita disponer de indicadores relevantes sobre las deficiencias institucionales; (ii) trabajos de diagnóstico institucional de los países que apoyen la definición de la estrategia de país del Banco y sirvan como instrumento de diálogo y programación; (iii) trabajo de diagnóstico institucional a realizar en el diseño de los proyectos, que permita relacionar los problemas detectados con las medidas propuestas y los objetivos a alcanzar; y, (iv) trabajos de evaluación de proyectos y estrategias de país que permiten obtener lecciones de las experiencias pasadas.

3.8 *Tener una concepción integral y de largo plazo de la reforma, pero ser selectivo en la definición de los proyectos*. Un aspecto crítico de la integralidad es que el concepto de reforma del Estado debe cubrir todo el ambiente institucional y normativo que rodea la actividad social, económica y política de un país y no debe limitarse sólo al poder ejecutivo. Los procesos de reforma deben concebirse integralmente y sobre esa base el apoyo del Banco debe estructurarse en operaciones específicas a lo largo del tiempo, compatibles con la visión integral y priorizadas según criterios derivados de la urgencia de los problemas, la factibilidad de las soluciones disponibles, las restricciones financieras existentes y, particularmente, prestando atención a aquellas operaciones que pueden apoyar procesos sostenidos de desarrollo institucional en el conjunto del Estado. A la vez, deben evitarse operaciones muy grandes y complejas que exceden las capacidades de ejecución y las disponibilidades financieras de los países.

3.9 *Basar la ejecución en las instituciones especializadas y permanentes, con autoridad clara para la ejecución del proyecto.* El recurso a unidades ejecutoras ad-hoc puede resultar inevitable en condiciones de mucha limitación y debilidad institucional. Pero se debe tener presente sus consecuencias institucionales desintegradoras cuando tienden a multiplicarse o a permanecer más allá de lo necesario. En particular, su utilización es delicada en proyectos de modernización del Estado porque pueden comprometerse su eficacia en el largo plazo, la cual depende de la interiorización de las nuevas prácticas por las unidades permanentes del aparato estatal. En el caso de resultar imprescindible esas unidades ejecutoras ad-hoc, los proyectos deben contemplar en el curso de su ejecución un proceso de transferencia de las funciones asumidas por las mismas a las estructuras permanentes del Estado.

3.10 *Diseñar las operaciones conservando la flexibilidad necesaria para adaptarlas ante situaciones cambiantes y, a la vez, tener un seguimiento más próximo durante la ejecución.* El desarrollo institucional obedece a factores de voluntad y capacidad de los actores y del ambiente en que actúan, que no son fácilmente adaptables a los esquemas tradicionales de las operaciones de inversión en infraestructuras o, incluso, de las operaciones de rápido desembolso para apoyar la posición financiera de los gobiernos. En la mayoría de los proyectos, por ejemplo, las incertidumbres del contexto político-administrativo no se ajustan al rígido esquema de separación entre diseño y ejecución que sigue el ciclo tradicional de proyectos. La fuerte dependencia de las operaciones de modernización del Estado del entorno socio-político hace que estén sujetas a cambios constantes que obligan a revaluar las hipótesis de partida y la sostenibilidad de sus propuestas. En otros casos la incertidumbre es

técnica al enfrentarse situaciones nuevas o de las que existen pocos precedentes, obligando por lo tanto a actuar bajo una lógica de cambios sobre la marcha. Por tanto el diseño de las operaciones debe contemplar esa flexibilidad ya que la ejecución no puede ser mecánica. Esto supone la conveniencia de fortalecer la capacidad del Banco para llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de las operaciones, en estrecha coordinación con los prestatarios y ejecutores, tanto para detectar situaciones imprevistas y corregir cursos de acción como para aprender de los éxitos y los errores.

4. ÁREAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

4.1 En función de la evolución teórica y práctica descrita más arriba, del diagnóstico y las tendencias que enfrentan los países, de las lecciones aprendidas y de la necesidad de articular la estrategia de modernización del Estado con las otras estrategias básicas del Banco, surge la necesidad de actualizar el documento marco aprobado en 1996. Esta versión actualizada conserva el marco conceptual entonces asumido, en el sentido de que la gobernabilidad democrática es una condición para el desarrollo, pero adopta algunos nuevos e importantes énfasis para la acción del Banco.

4.2 En primer lugar, esta estrategia buscar identificar con mayor claridad en cada uno de los campos de acción prioritaria su articulación con las estrategias marco de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza (ver Anexo I). Para cada uno de los campos, que expresan posibilidades de acción del Banco, se identifican las acciones coherentes con tal objetivo.

4.3 En segundo lugar, esta estrategia se diferencia de la anterior en la manera de definir los campos prioritarios para la acción del Banco. En vez de asociar los campos de acción a instituciones específicas o a determinados poderes del Estado, se opta por una definición transversal, basada en objetivos temáticos, cuyo logro requiere lógicas de intervención más sistémicas e integradas, con una visión de largo plazo. Este enfoque se justifica porque las debilidades institucionales que obstaculizan un crecimiento sustentable y equitativo -tales como el déficit de seguridad jurídica, la corrupción, la insuficiente protección de derechos y libertades, la discriminación de género y de otra índole, las debilidades en la gestión macroeconómica y de otras políticas públicas y las limitadas capacidades de regulación y supervisión, entre otras- tienen un carácter transversal. Las prioridades deben establecerse en función de metas integradas de desarrollo institucional, cuyo logro involucra a los diferentes poderes del Estado, junto con la sociedad civil y los mercados.

4.4 La visión transversal de los campos de acción que se propone no significa optar por actuaciones simultáneas en todos los poderes e instituciones, sino contemplar las intervenciones desde una visión comprensiva del sistema, en el que se inscriben y plantean objetivos que van más allá del fortalecimiento de algunas instituciones por separado. A su vez, la visión transversal no debe inhibir la acción a nivel de instituciones específicas siempre y cuando las mismas se inserten en una lógica más comprensiva de la transformación del Estado y sus relaciones con el mercado y los ciudadanos. Tampoco supone que los campos de actuación tengan la misma importancia en todos los países de la región. Las estrategias del Ban-

co para cada país, en función de sus necesidades y su contexto específico, y de las ventajas comparativas del Banco, deben identificar cuáles de estos campos deben reconocerse como prioritarios y cuál es la secuencia apropiada de intervenciones para desencadenar avances en el desarrollo institucional y la gobernabilidad democrática. Como se expresó en las lecciones aprendidas, se trata de combinar una visión integral del proceso de reforma con selectividad y gradualidad en la definición de las operaciones, focalizando la acción en aquellas instituciones y procesos críticos capaces de desencadenar procesos sostenidos y generalizados de desarrollo institucional.

4.5 Una advertencia de carácter metodológico: la estrategia hace una identificación desagregada de los campos de acción a objeto de conservar el principio que la reforma y modernización del Estado requieren una visión comprensiva del mismo y de sus relaciones con los ciudadanos y el mercado. El Banco ha venido acumulando experiencia y calificación profesional en esos campos, sin menoscabo de la necesidad de trabajar coordinadamente con otras agencias de cooperación. Debe enfatizarse la importancia de la apropiada coordinación con otras agencias de cooperación bilateral y multilateral a objeto de implementar esta visión integral de la reforma del Estado. Las especiales ventajas comparativas del Banco en algunos campos deben complementarse con las que otras agencias de cooperación tienen en otros campos. La identificación de los campos de acción y su desagregación, son un menú de opciones a disposición del Banco y los países. No se trata de hacer de todo en todos los países sino que, a nivel de cada país, y de conformidad con la oferta de servicios del Banco y las necesidades y circunstancias particulares que el país enfrenta, se deberán establecer las prioridades para la acción del Banco. En este sentido la estrategia de país y el ejercicio de programación de operaciones del Banco en el mismo son los instrumentos de articulación entre esta estrategia y la actividad del Banco en cada país.

4.6 La estrategia perfila, a través de sus campos de acción prioritarios, los requerimientos institucionales básicos de la gobernabilidad democrática, en función de las metas generales de crecimiento sustentable y reducción de la pobreza. Estos requerimientos son compatibles con las distintas opciones que los países pueden legítimamente plantearse sobre el papel de sus respectivos Estados con relación al mercado o a la sociedad civil. En otras palabras, la estrategia no tiene por objeto identificar apriorísticamente el rol del Estado, dando prioridad a unas funciones (por ejemplo, las reguladoras) y descartando otras (por ejemplo las promotoras o las productoras). La experiencia demuestra la conveniencia de que los Estados mantengan la opción de un portafolio amplio de funciones, eligiendo aquellas en las cuales concentrarse en función de sus circunstancias específicas y de factores institucionales, económicos, sociales, culturales y políticos. A continuación se hace una identificación más detallada de esos campos de acción y de las acciones y programas que el Banco podría desarrollar en apoyo a los países de la región: A) Sistema democrático; B) Estado de Derecho y Reforma Judicial; C) Estado, Mercado y Sociedad; D) Gestión pública.

A. Sistema Democrático

El logro de un crecimiento sustentable y equitativo en la región pasa por lograr simultáneamente dos objetivos interdependientes: por un lado, el logro de una mayor estabilidad política democrática y, por otro, una mayor inclusión política que permita una representa-

ción efectiva de los grandes sectores de la población actualmente excluidos o desigualmente representados[1]. Ambos son aspectos estrechamente relacionados porque no habrá estabilidad política democrática de largo plazo sin efectiva integración de todos los sectores de la población en las instancias de representación política, de modo que sectores actualmente excluidos puedan influenciar el diseño y la implementación de políticas públicas para que las mismas respondan al interés general. La inclusión debe producirse evitando lógicas que incrementen el particularismo y la volatilidad del sistema político, lo que significa el fortalecimiento de la representación basada en la búsqueda del interés general. El Banco puede apoyar a los países con programas y proyectos en los siguientes campos:

4.7 a) *Reforzar la capacidad institucional del poder legislativo.* Esta debe realizarse bajo los principios de contribuir a una efectiva separación de poderes y al fortalecimiento de la representación democrática en especial de los grupos excluidos**.** Los órganos legislativos son una de las instancias más importantes de articulación entre el Estado y la sociedad, al tiempo que desempeñan funciones claves, tanto en la elaboración y aprobación de las leyes, como en el control del poder ejecutivo. El Banco puede contribuir a la modernización del poder legislativo apoyando programas dirigidos a: (i) el fortalecimiento de sistemas de asesoría técnica que mejoren la calidad de las leyes y ayuden a que la función presupuestaria, de fiscalización y control se ejerza sobre bases técnicas y objetivas; (ii) la modernización normativa para eliminar obsolescencias, incorporar en los marcos legales nacionales los compromisos derivados de tratados y convenciones internacionales, abordar los desafíos derivados del cambio tecnológico, la globalización, las nuevas formas del delito y el crimen organizado, y superar exclusiones por causas estructurales de cualquier naturaleza; (iii) el establecimiento de una organización y administración parlamentaria profesional, incluyendo sistemas que garanticen la fidelidad en el registro de los debates y las leyes y la seguridad en el registro de las votaciones, así como la instalación de sistemas modernos de información pública, documentación y biblioteca legislativa, incluyendo la conexión electrónica con otras bibliotecas legislativas; (iv) el desarrollo de cauces de diálogo y comunicación entre los órganos legislativos y la población, en especial aquellos diseñados para favorecer la voz y participación de sectores excluidos y la definición de políticas de reducción de la pobreza; (v) desarrollar programas de capacitación política y técnica para los líderes políticos y parlamentarios a objeto de fortalecer el liderazgo político democrático y el sistema de partidos políticos.

4.8 b) *Modernizar el sistema electoral y de partidos*. Los objetivos deben estar orientados a perfeccionar los sistemas de representación evitando la exclusión de sectores de población, especialmente los más pobres. La democracia moderna requiere sistemas electorales eficaces y partidos políticos que deben servir como enlace entre el Estado y la ciudadanía, movilizando la participación, articulando las demandas y agregando los diversos intereses sociales. El Banco puede apoyar: (i) el establecimiento de autoridades electorales independientes, confiables y técnicamente capaces, incluyendo el apoyo a sus sistemas de registro y de información; especial atención se prestará a sistemas de información y difusión que promuevan la participación electoral de analfabetos y comunidades tradicionalmente excluidas;

[1] A estos efectos, en la estrategia deben considerarse incluidos todos los factores estructurales de exclusión ya sean de género o étnico-culturales o de cualquier otra índole. Para no recargar el texto y facilitar su lectura en el mismo no se desagregan esos factores de manera específica.

(ii) el fortalecimiento del sistema de partidos políticos a través asistencia técnica a los órganos legislativos y autoridades electorales para la adecuación del marco legal de su constitución, funcionamiento y financiación, y el desarrollo de programas de formación de liderazgo político democrático.

4.9 c) *Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública*. Sin perjuicio de que se respete que el poder de dirección y supervisión corresponde a los gobiernos democráticamente elegidos, una democracia efectiva requiere de una Administración neutral y competente, capaz de ponerse al servicio de gobiernos de diferente signo político, garantizando, desde una perspectiva profesional, la debida continuidad en la prestación de los servicios públicos y la atención a las obligaciones permanentes del Estado. Con esta finalidad el Banco podrá apoyar: (i) el aseguramiento de los principios de mérito e igualdad en el acceso y promoción en los puestos permanentes de la Administración Pública, así como la interdicción de la arbitrariedad en la remoción de los funcionarios públicos; (ii) la promoción de una ética del servicio público entre los funcionarios permanentes de la administración para fortalecer su compromiso con los valores de neutralidad, objetividad y defensa del interés general; (iii) la delimitación de las funciones políticas y administrativas, así como los sistemas de articulación entre ellas, mediante mecanismos de planificación y control; (iv) la existencia de sistemas que permitan la defensa efectiva de los derechos de los ciudadanos ante las actuaciones y omisiones de la administración pública, tanto por vía judicial, como a través de mecanismos alternativos tipo ombudsman; (v) los procesos de transición entre gobiernos y el establecimiento de sistemas que garanticen la integridad, transparencia y permanencia de la información administrativa.

4.10 d) *Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión*. El objetivo debe ser asegurar la transparencia y probidad en la actuación de los agentes públicos y en las transacciones y gestiones del Estado. En este contexto, las instituciones de control y de lucha contra la corrupción han adquirido gran importancia. El Banco podría apoyar: (i) el incremento de la capacidad técnica e independencia funcional de las instituciones de control del desempeño de los poderes públicos como Contralorías, Tribunales de Cuentas, Auditorías, Defensorías, Fiscalías y Procuradurías; (ii) el diseño y puesta en vigencia de mecanismos de control de la gestión pública desde las organizaciones de la sociedad civil tales como contralorías de los usuarios y auditorías cívicas, a objeto de aumentar la transparencia y evitar sesgos discriminatorios; (iii) la incorporación en los ordenamientos legales nacionales de las convenciones y compromisos internacionales de lucha contra la corrupción, y la revisión de los ordenamientos legales y administrativos a objeto de evitar el conflicto de intereses y promover la mayor transparencia e información en cuanto a las actividades y transacciones del Estado, incluyendo la puesta en marcha de regímenes de rendición de cuentas, disciplinarios y judiciales.

4.11 e) *Apoyar los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales*. El objetivo consiste en aproximar las estructuras de representación a los ciudadanos y las comunidades en las que se agrupan. Estos procesos deben prestar atención a superar las deficiencias institucionales observadas derivadas de la "captura" de las administraciones subnacionales por los intereses locales, la indisciplina fiscal, la ineficacia e ineficiencia en la prestación de los servicios públicos y la escasa articulación de

las organizaciones comunitarias con los niveles descentralizados de la gestión pública. En este marco, el Banco apoyará: (i) el desarrollo de los procesos de descentralización prestando atención a las implicaciones fiscales de los mismos y a la salvaguarda del equilibrio interterritorial; (ii) el establecimiento de un marco normativo e institucional de la descentralización que clarifique la división de competencias entre los niveles de gobierno para fomentar que la asignación de los recursos se dirija a fines socialmente valiosos; (iii) el impulso a la democratización de los gobiernos subnacionales, asegurando mecanismos de representación y control, coherentes con la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, y con la necesidad de integrar zonas marginadas y acercar los procesos de toma de decisión a los ciudadanos, incluyendo el apoyo a las entidades político-administrativas vinculadas a las comunidades indígenas en los países que las hayan reconocido; (iv) el fomento de la incorporación de la sociedad civil al proceso de elaboración e implantación de las políticas locales, a través de mecanismos de participación que aprovechen su capacidad articuladora de intereses públicos.

4.12 f) *Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas*. Siendo los gobiernos los interlocutores primarios del Banco, y en apropiada coordinación con ellos, se promoverá la participación de los ciudadanos en el diseño y ejecución de políticas públicas y proyectos y programas de desarrollo . Sin menoscabo que el fortalecimiento del sistema democrático, que es uno de los objetivos centrales de esta estrategia, posibilitará una mayor incidencia de los ciudadanos en la gestión pública, el Banco puede apoyar: (i) la ejecución de programas de fortalecimiento de la capacidad institucional y de diseño y ejecución de proyectos por parte de las organizaciones relevantes de la sociedad civil, en especial las organizaciones con mayor debilidad técnica; (ii) el diseño de operaciones con componentes cuya ejecución pueda estar a cargo de organizaciones de la sociedad civil; (iii) el establecimiento de cauces de participación de los beneficiarios en el diseño, ejecución y evaluación de programas.

4.13 g) *Fomentar la cultura democrática de los ciudadanos*. La consolidación democrática requiere que la cultura política esté basada en la ética, los valores y la cultura cívica democrática. El Banco puede apoyar: (i) la incorporación de programas de educación cívica democrática en los proyectos de reforma, expansión y fortalecimiento del sistema educativo formal; (ii) el fomento de programas y reformas curriculares orientados a promover la cultura de tolerancia, libertad, participación, responsabilidad y solidaridad social.

B. Estado de Derecho y Reforma de la Justicia

No es posible avanzar en un crecimiento sustentable y equitativo sin progresar en la seguridad jurídica y en la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. El desarrollo de la inversión y la asunción de riesgos, que son la base para el desarrollo de la economía de mercado, son incompatibles con la incertidumbre o la lentitud que se observa en la región sobre la protección de derechos y obligaciones. Por otra parte, una parte importante de la población, especialmente entre los sectores pobres y excluidos, carecen de seguridad jurídica en cuanto a sus activos y se ven limitados, por tanto, en su acceso al crédito y a los sistemas formales de trabajo y producción. Otras manifestaciones de la debilidad del Estado de Derecho son la impunidad en cuanto a la corrupción y los elevados índices de inseguridad

ciudadana. La actuación del Banco en este campo debe dirigirse a desarrollar un sistema de justicia independiente, eficaz, confiable, ágil y accesible, sin discriminaciones de género, raza y otra índole, para lo cual se podrían impulsar programas y acciones orientadas hacia:

4.14 a) *Apoyar la independencia del poder judicial.* Esto supone que la disponibilidad de recursos presupuestarios, el nombramiento, carrera y sistema de empleo de jueces y magistrados, y la colaboración de entidades auxiliares del poder judicial, no estén expuestos a interferencias de intereses políticos o económicos, que puedan perturbar la objetividad e independencia de las decisiones judiciales. Con este fin, el Banco podrá apoyar programas que contemplen, entre otras, las siguientes actuaciones: (i) la creación o el fortalecimiento de sistemas de gobierno del poder judicial que garanticen su independencia; (ii) el establecimiento de sistemas de acceso, carrera, perfeccionamiento, disciplina y retribuciones de jueces y magistrados que garanticen los principios de igualdad y mérito; (iii) el fortalecimiento de sistemas de rendición de cuentas del poder judicial ante la ciudadanía.

4.15 b) *Ampliar el acceso a la justicia.* El objetivo debe ser ampliar el acceso a la justicia de sectores marginados por razones geográficas, socioeconómicas, étnico-linguísticas, de género y de otra índole. En consecuencia, el apoyo del Banco puede incluir: (i) el establecimiento de regímenes de defensores públicos, servicios de asistencia jurídica gratuita y otros mecanismos que ensanchen el acceso a la justicia; (ii) la modernización de los procedimientos judiciales para disminuir las barreras y los costes de acceso, incluyendo la simplificación normativa; (iii) el diseño y ejecución de programas de difusión y capacitación en cuanto a los derechos básicos de los ciudadanos.

4.16 c) *Fortalecer la capacidad del sistema judicial en la lucha contra la corrupción*. Siendo la sanción judicial la forma más efectiva de disuadir comportamientos corruptos por parte de actores públicos y privados, el Banco podrá apoyar: (i) la creación de oficinas específicas en las procuradurías y fiscalías para la lucha contra la corrupción; (ii) la adopción y aplicación por los países de los instrumentos legales necesarios, incluyendo las convenciones y tratados internacionales para la lucha contra este tipo de delitos; (iii) el desarrollo de instrumentos de transparencia que potencien el control por la opinión pública y las instituciones de la sociedad civil.

4.17 d) *Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales*. La ineficacia en la gestión del sistema judicial y de los procesos, la debilidad y limitaciones de cobertura de los sistemas de registro de bienes y personas (hay amplios segmentos de población que carecen de títulos de propiedad sobre sus bienes), son causa de inseguridad jurídica, de denegación de derechos y de exclusión socioeconómica, que limitan las posibilidades de un crecimiento dinámico y equitativo. Las acciones del Banco podrán incluir: (i) la modernización de la administración de justicia, incluyendo el diseño de nuevos marcos de responsabilidad para una gestión eficaz y eficiente de los despachos y procedimientos; (ii) la reforma de estructuras, procedimientos y procesos administrativos y la creación de métodos modernos de planificación, gestión de personal, sistemas de informática y capacitación, y el establecimiento de un apropiado sistema de estadísticas judiciales; (iii) el incremento y modernización de la infraestructura física de los juzgados y tribunales para aumentar la cobertura del sistema de justicia y apoyar su dignificación; (iv) el desarrollo de

programas de modernización y ensanchamiento de la cobertura de los registros de personas y de bienes, incluyendo los proyectos de registro de la propiedad urbana y rural, prestando especial atención a los sectores informales y excluidos.

4.18 e) *Promover medios alternativos de resolución de conflictos*. Los medios alternativos de resolución de conflictos ayudan a reducir la congestión judicial y a ensanchar el acceso a la justicia. En este sentido el Banco podrá apoyar: (i) el establecimiento de mecanismos de acercamiento de la justicia a la comunidad para reducir la litigiosidad y contribuir a descongestionar los despachos judiciales, incluyendo los jueces de paz y otras experiencias de justicia consuetudinaria; (ii) la creación de oportunidades para dirimir conflictos mediante arbitraje, mediación o conciliación; (iii) el fomento de la educación cívica y legal básica respecto de las instituciones de la justicia, el proceso judicial y los derechos fundamentales de los ciudadanos, incluyendo el entrenamiento en métodos de solución de conflictos en las escuelas y organizaciones de la sociedad civil; (iv) la capacidad de las jurisdicciones especiales indígenas reconocidas en el ordenamiento jurídico de algunos de los países de la región.

4.19 f) *Actualizar la normativa sustantiva y procesal*. Las acciones en este campo pueden comprender: (i) la elaboración de nuevas leyes y su reglamentación para responder a la evolución de las necesidades sociales; (ii) la codificación de normas existentes previa simplificación y racionalización de las mismas; (iii) las modificaciones procesales que aseguren un ejercicio expedito de los derechos y un cumplimiento efectivo y oportuno de las obligaciones, así como un mayor acceso a la justicia; (iv) la modernización de los sistemas jurídicos en la perspectiva de su convergencia y complementariedad regional para apoyar los procesos de integración económica.

4.20 g) *Proteger la seguridad ciudadana y asegurar control legal del uso de la fuerza*. En esta área, los proyectos del Banco buscarán compatibilizar la protección de los derechos humanos y las garantías procesales con la necesidad de combatir la violencia, la criminalidad y la impunidad que deterioran el ambiente para la inversión e imponen un costo sobre los ciudadanos, especialmente los más pobres. En este apartado se seguirán las orientaciones contenidas en las guías preliminares para la preparación de proyectos para la reducción de la violencia en los países.[2] Las actividades en esta área pueden comprender: (i) el fortalecimiento de las Fiscalías, Defensorías y Procuradurías del Ministerio Público y la formulación de políticas de prevención del delito; (ii) el establecimiento programas de rehabilitación y sentencias alternativas para reducir la reincidencia; (iii) la capacitación, equipamiento y dotación de infraestructura para apoyar la medicina forense y prácticas profesionales de investigación; (iv) la informatización de las estadísticas criminales y los sistemas de registro e información penal;(v) el fortalecimiento de las instituciones del poder ejecutivo encargadas de asegurar el monopolio estatal y legal del uso de la fuerza, así como la subordinación de las fuerzas armadas y de policía al poder civil.

[2] CP-2190-2 “Preliminary Guidelines for the design of violence reduction projects”, 25

C. Estado, Mercado y Sociedad

El mercado es el ámbito económico de cuya ampliación y perfeccionamiento depende el crecimiento sustentable y la lucha efectiva contra la pobreza. El desarrollo del mercado ha sido muy desigual entre los países de la región y al interior de los mismos; importantes segmentos de población, bienes y actividades permanecen fuera de la economía de mercado y subsisten situaciones de rentismo que limitan el desarrollo de las capacidades productivas. Es necesario desarrollar instituciones y políticas públicas que proporcionen las condiciones indispensables y el sistema de incentivos apropiado para lograr un funcionamiento eficiente y competitivo, pero también más inclusivo, de la economía de mercado, como la condición fundamental para tener un crecimiento dinámico y la generación de empleos en condiciones de creciente productividad para la fuerza de trabajo. Para un buen desempeño de los mercados es esencial garantizar un marco macroeconómico y financiero estable que ofrezca certidumbre a los operadores económicos. Al mismo tiempo, las reformas necesarias para lograr el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados con el doble propósito de aumentar su eficiencia e inclusividad no pueden realizarse sin la puesta en marcha de amplios mecanismos de concertación entre los diferentes agentes económicos y sociales. El desarrollo de mercados más amplios, que favorezcan la inclusión de los sectores de la población ahora excluidos, pero también más eficientes, capaces de competir en la economía global, es el doble objetivo de las políticas e instituciones a las que nos referimos en este apartado. En este contexto, se abren las siguientes posibilidades para la acción del Banco:

4.21 a) *Apoyar la profesionalidad de las instituciones de gestión económica*. Como se indica en la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, la consecución de un marco macroeconómico estable requiere la existencia de instituciones con la autoridad, competencias y capacidades adecuadas para este fin. Esto supone la necesidad de apoyar el desarrollo de regímenes jurídicos, estatutos de personal e instrumentos de gestión que permitan a dichas autoridades ejercer sus funciones de manera coherente con el propósito de dar estabilidad a la gestión macroeconómica . En particular, el Banco apoyará la reforma y el desarrollo institucional de: (i) la autoridad monetaria; (ii) entidades encargadas de supervisión financiera y autoridades responsables de la gestión del sistema previsional; (iii) las autoridades presupuestarias y tributaria; y (iv) las autoridades responsables de la recolección y mantenimiento de estadísticas y censos.

4.22 b) *Perfeccionar las instituciones de regulación económica y social.* Para promover la competencia en los mercados y la protección del interés general y de los grupos vulnerables es necesario fortalecer y perfeccionar las instituciones de regulación económica y social. Las instituciones de regulación de los mercados cumplen al menos las siguientes funciones cruciales: en primer lugar definen y aseguran la eficacia de los derechos reales y contractuales; en segundo lugar permiten canalizar información sobre las condiciones del mercado, sus actores y participantes, permitiendo una toma de decisiones más informada y transparente; en tercer lugar, incrementan la competencia en los mercados lo que tiene consecuencias sobre la igualdad de oportunidades, la eficiencia en la asignación de recursos y la innovación; por último, realizan una función de protección frente a las externalidades negativas que puedan derivarse de la actuación de las fuerzas del mercado, por ejemplo en materia de protección

del medio ambiente, de grupos vulnerables y del derecho de los consumidores. En estos ámbitos las posibilidades de apoyo institucional por parte del Banco son: (i) modernizar la legislación mercantil, financiera y concursal y racionalizar regulaciones y procedimientos administrativos para evitar una incidencia negativa sobre la competitividad; (ii) promover instrumentos de información que aseguren la transparencia; (iii) fortalecer la independencia y profesionalidad de las instituciones reguladoras, incluyendo sus mecanismos de rendición de cuentas, promoviendo su consolidación cuando sea beneficiosa y desarrollando las instituciones complementarias que requieren para ser efectivas; (iv) modernizar los procedimientos regulatorios, promoviendo procesos transparentes y eficientes; (v) desarrollar la normativa y los procesos e instituciones de protección de los consumidores, incluyendo aquellos que se apoyan en la participación de grupos sociales.

4.23 c) *Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo*. De conformidad con lo establecido en las Estrategias de Competitividad y de Desarrollo Social, el Banco apoyará: (i) el establecimiento de instituciones y agencias de promoción del desarrollo económico, tanto en el ámbito nacional como subnacional, que amplíen las oportunidades para todos los sectores y regiones, prestando especial atención a los más vulnerables y excluidos; (ii) las instituciones encargadas de promover la ampliación de la infraestructura física y el incremento del capital humano; (iii) las instituciones que apoyen la formalización de las actividades económicas, en especial de las pequeñas y microempresas, y la simplificación del reconocimiento de derechos y obligaciones contractuales; y, (iv) las instituciones para el desarrollo de mecanismos de colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas.

4.24 d) *Apoyar el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica*. Para el diseño y puesta en práctica de las reformas necesarias para el perfeccionamiento y ensanchamiento de los mercados el Banco podrá apoyar: (i) el establecimiento, reforma o modernización de órganos consultivos que incorporen a los diferentes agentes económicos y sociales, así como su fortalecimiento institucional, y el diseño y puesta en marcha de mecanismos horizontales y sectoriales de concertación social a efectos de impulsar reformas económicas y de otra índole; y, (ii) la concertación con comunidades y grupos particularmente aquellos cuya relación y dependencia de los recursos naturales es crítica para su subsistencia y desarrollo.

4.25 e) *Mejorar la gobernabilidad ambiental*. El marco institucional que adoptan los países es crítico para el desarrollo e implantación de una agenda ambiental encaminada a la gestión eficaz, eficiente y efectiva de los recursos ambientales. En este ámbito el Banco podrá apoyar: (i) el reforzamiento de la coordinación intersectorial de manera que la dimensión de la gobernabilidad ambiental sea incluida en el tratamiento de los diversos sectores productivos; (ii) el fortalecimiento de las autoridades ambientales centrales y de las capacidades regionales y locales para la gestión ambiental; (iii) el desarrollo, de acuerdo con lo recogido en la Estrategia de Medio Ambiente, de instrumentos de regulación que establezcan un equilibrio adecuado en la distribución de costes y beneficios de la conservación y control ambiental; (iv) la participación de la sociedad civil, especialmente de los grupos tradicionalmente subrepresentados, en los procesos decisionales para el aprovechamiento, protección y conservación de recursos.

D. Gestión Pública

Un crecimiento sostenible y equitativo depende también de la calidad y eficiencia de las políticas y de la gestión pública. Como la experiencia de la región pone de manifiesto, sin políticas públicas fiscalmente responsables y sostenidas, la estabilidad macroeconómica termina afectada, haciendo poco útiles los restantes esfuerzos para el desarrollo de la producción y la reducción de la pobreza. El fortalecimiento de marcos de responsabilidad que incentiven la eficiencia y eficacia de las políticas y de la gestión pública constituyen tanto la mejor medida preventiva contra los desequilibrios fiscales como la única forma de satisfacer necesidades sociales y económicas indispensables para promover un crecimiento sustentable y equitativo. En particular, es prioritario adaptar los sistemas de asignación de recursos para que respondan a las necesidades de los más desfavorecidos y adaptar los sistemas de prestación a sus circunstancias específicas, posibilitando su participación e implicación directa. Para lograr todo ello, es indispensable superar la politización de las administraciones públicas y su "captura" por intereses particulares, que se traducen en fenómenos de clientelismo y amiguismo que son causa de ineficiencia, corrupción y distorsión de las intervenciones y políticas del Estado. Las administraciones públicas deben constituir la plataforma institucional para la elaboración e implantación de políticas públicas que respondan a los intereses generales de la sociedad, con subordinación plena a la legalidad. En el campo del fortalecimiento de la administración pública y de los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, las posibilidades de actuación del Banco son las siguientes:

4.26 a) *Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad.* El Banco apoyará el desarrollo de las políticas, regulaciones e instituciones que den soporte a un empleo público moderno y competente, basado en los principios de mérito e igualdad. El Banco podrá apoyar, entre otras, las siguientes actuaciones: (i) la institucionalización de un servicio civil moderno basado en el mérito, como forma de profesionalizar la Administración Pública, incorporando un régimen jurídico moderno y adaptado a las necesidades actuales de la administración pública; (ii) el desarrollo de políticas y sistemas de gestión moderna y eficiente de recursos humanos, incluyendo la selección, la promoción y la evaluación, que se adapten a las diversas necesidades que tienen planteados los servicios públicos, con diversas modalidades de vinculación y contratación; (iii) la coordinación y coherencia entre la política salarial pública y la política fiscal, dada la extraordinaria interdependencia entre ambas por el peso de los costes salariales de los funcionarios públicos; (iv) el desarrollo de sistemas de información y gestión de recursos humanos que consoliden la información necesaria, permitiendo una gestión responsable del empleo público e integrada con la gestión presupuestaria; (v) el apoyo a un dimensionamiento adecuado de las plantas de trabajadores en las administraciones públicas, siguiendo criterios y orientaciones de racionalidad estratégica; (vi) la modernización de los sistemas pensionales de los funcionarios públicos en coordinación con los procesos de reforma de las políticas e instituciones de seguridad social; (vii) el apoyo a la capacitación de los funcionarios públicos: (viii) el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante la institucionalización de una función directiva profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza.

4.27 b) *Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto.* Es necesario que el Estado tenga suficientes recursos para atender la provisión de los bienes públicos esenciales, financiar una administración pública moderna y competente, y fortalecer la posición de los países frente a los recurrentes choques externos adversos. En esta dirección, y de conformidad con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable, el Banco debe orientar sus esfuerzos hacia la adecuación de la capacidad fiscal de los países a las necesidades del desarrollo, bajo criterios de transparencia, equidad, sostenibilidad y no distorsión de las fuerzas de mercado. Paralelamente, es necesario garantizar la disciplina fiscal y una mejor gestión y control de resultados de la acción gubernamental , a través de la debida transparencia y proporcionando información cuantitativa y cualitativa sobre la provisión de bienes y servicios públicos y la evaluación de la eficiencia del gasto. En este sentido, las intervenciones del Banco pueden orientarse en las siguientes direcciones: (i) el apoyo de reformas que permitan incrementar la capacidad de ingreso mediante el fortalecimiento de organismos, procesos y sistemas de recaudación, incluyendo la modernización de las aduanas y la simplificación de la legislación y de los trámites tributarios; (ii) el fortalecimiento de la lucha contra la defraudación; (iii) el apoyo para el desarrollo del marco legal e institucional necesarios para el equilibrio y la responsabilidad fiscal, incluyendo los aspectos tributarios y de control del gasto; (iv) la implantación de sistemas integrales de gestión financiera y contable y el fomento de la transparencia al público de la información fiscal; (v) el desarrollo de sistemas integrales de presupuesto por resultados que permitan la asignación de los recursos a actividades más eficientes y la focalización de las políticas en los sectores y territorios más necesitados; (vi) la descentralización del poder de gasto a unidades o agencias ejecutivas que se encuentran más próximas a la línea de prestación de los servicios, con el establecimiento de sistemas de evaluación y control por resultados en especial en aquellas unidades y programas destinados a impactar en los niveles de pobreza y desigualdad; (vii) el fortalecimiento de las oficinas de presupuesto del poder legislativo para que dispongan de capacidades técnicas suficientes en la elaboración y control de la norma presupuestaria; (viii) el desarrollo de sistemas modernos de compras y contratación pública, integrados en la gestión presupuestaria y que posibiliten la máxima transparencia, rigor y competitividad en las adquisiciones, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información.

4.28 c) *Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas*. Esto debe reparar especialmente en la protección de la estabilidad macroeconómica, la lucha contra la pobreza, la promoción de la equidad y la promoción de la integración regional. Los gobiernos enfrentan retos crecientes a la hora de articular necesidades con recursos disponibles, especialmente en áreas como las citadas, en las que es precisa la coordinación de un gran número de actores estatales y no estatales. El Banco puede secundar el desarrollo de estas capacidades mediante el apoyo a: (i) el fortalecimiento de la capacidad institucional para formular políticas públicas apropiadamente coordinadas entre sí, incluyendo la implantación de sistemas de coordinación entre los poderes legislativo y ejecutivo; (ii) el establecimiento de sistemas de evaluación estratégica, incluyendo el desarrollo de capacidades de recolección y análisis de información para la elaboración y evaluación de políticas; (iii) la puesta en marcha de instrumentos para la priorización de inversiones; ; (iv) el establecimiento de eficaces sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas, especialmente las de combate a la pobreza; (v) modernización de las instituciones estatales

responsables de la coordinación, planificación y ejecución de las políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo la institucionalización de las mismas como políticas de Estado.

4.29 d) *Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos*. Esto supone hacerlos más receptivos a las demandas de los ciudadanos, especialmente de sectores tradicionalmente excluidos. La gestión de los servicios públicos puede realizarse bajo una variada gama de dispositivos institucionales. En estos pueden combinarse de forma diferente el papel del Estado (con sus distintos niveles de gobierno), el mercado y la sociedad civil en las diversas funciones de planificación, regulación, financiación y producción. No hay formas universales de prestación de los servicios, sino que en cada caso hay que elegir la mejor alternativa en función de las circunstancias concurrentes. El Banco apoyará a los países en el establecimiento de las fórmulas de gestión que generen los mayores incentivos a la calidad, la eficacia y la eficiencia, incluyendo: (i) el establecimiento de agencias y entidades ejecutivas bajo un régimen de gestión por resultados; (ii) la creación de oficinas unificadas (ventanillas únicas) para la prestación de servicios; (iii) el mejoramiento en la focalización y gerencia de los programas orientados a eliminar la pobreza; (iv) el recurso al mercado y a las organizaciones de la sociedad civil (contrataciones, concesiones y terciarizaciones) para la producción y financiación de los servicios cuando el mismo proporcione los mejores resultados; (v) el fortalecimiento de las capacidades sectoriales de definición de políticas en casos de descentralización o prestación indirecta de los servicios; (vi) la creación de capacidades de control de los servicios prestados; (vii) la transferencia de competencias hacia los gobiernos subnacionales, el desarrollo de instrumentos de coordinación intergubernamental de carácter horizontal y vertical para promover las economías de escala en la prestación de servicios y la corrección de desequilibrios territoriales a través de la coordinación de acciones multisectoriales; (viii) el desarrollo de la capacidad institucional de los gobiernos subnacionales para la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos, incluyendo la disponibilidad de un servicio civil profesional, el fortalecimiento de su capacidad fiscal a través de sus propios ingresos y la existencia de un marco de disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal por parte de los entes territoriales.

4.30 e) *Aprovechar el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información*. Las modernas tecnologías de la información y la comunicación están vinculadas estrechamente con todos los procesos de reforma del Estado. Por un lado, son instrumentos para ejecutar las transformaciones del sector público. Por otro lado, el crecimiento de la llamada economía del conocimiento y la información está siendo objeto de atención de las políticas públicas. La mayoría de los países de la región todavía no han adoptado un modelo de desarrollo de una sociedad de amplia capacidad tecnológica, integral y debidamente articulado, que incorpore la visión y las necesidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil. Es común encontrar una enorme dispersión de iniciativas en el sector, una duplicidad de esfuerzos y de recursos y falta de coordinación entre el sector público, privado y académico. Esta realidad hace necesario crear condiciones institucionales, normativas y organizacionales que favorezcan un enfoque participativo en la definición de objetivos consensuados y de responsabilidades debidamente articuladas. En este contexto el Banco apoyará: (i) la definición y puesta en marcha de estrategias para el desarrollo de la sociedad de la información; (ii) el fortalecimiento de las instituciones públicas prometedoras de la sociedad de la información y el gobierno electrónico; (iii) el desarrollo de los requerimien-

tos normativos y de infraestructuras para apoyar al desarrollo tecnológico y la innovación, con énfasis en la conectividad interna y externa en todo el territorio; (iv) la puesta en línea de los servicios públicos buscando mejoras tangibles de accesibilidad, eficiencia y transparencia; (v) el establecimiento de cauces de colaboración entre el sector público y el privado para la extensión de la sociedad de la información y el gobierno electrónico.

5. OPCIONES PARA LOS SERVICIOS DEL BANCO Y LINEAMIENTOS DE IMPLEMENTACIÓN

5.1 Para la implementación de la estrategia el Banco cuenta con diferentes instrumentos y servicios tanto a nivel nacional como a nivel regional y subregional. Varios de esos instrumentos han sido objeto de esfuerzos recientes de actualización y reconfiguración, tales como la creación de los instrumentos flexibles de préstamo y la adopción de nuevas directrices para los documentos de país (ahora "estrategias de país"), así como la posible creación de nuevos instrumentos de financiamiento que se encuentran bajo estudio. Si bien dichos instrumentos y servicios no se han diseñado exclusivamente para las acciones del Banco en el área de modernización del Estado, esos cambios son muy positivos para posibilitar la implementación de la presente estrategia. Como se verá a continuación, el Banco dispone de instrumentos muy adaptables a los requerimientos del cambio y desarrollo institucional.

5.2 En primer lugar, a nivel nacional, la acción del Banco contribuye a la formulación de las estrategias y las políticas de desarrollo de los países mediante:

i) Las estrategias del Banco para cada país, en los cuales se define la estrategia operacional del Banco en un país para un período determinado y se fijan las pautas programáticas para el diálogo del Banco con las autoridades nacionales. Como se anotó antes, estas estrategias y el ejercicio de programación con cada país, son el instrumento más importante para articular esta estrategia -con su oferta amplia y diversificada de temas - con las particulares necesidades y circunstancias de cada país. De las particularidades de cada país deberán deducirse tanto los criterios de priorización para la acción del Banco, como la identificación de aquellas áreas en la cuales el Banco tiene ventajas comparativas. De la misma forma, esas estrategias de país sirven para identificar aquellos campos en los cuales el Banco deberá estrechar su coordinación con otras agencias de cooperación.

ii) Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, que además de su contenido intrínseco, consolidan las bases para la mejor coordinación y articulación con otros organismos financieros multilaterales y agencias de ayuda externa, en los países de la región que requieren más urgentemente del apoyo externo.

iii) Los estudios sectoriales que apoyan la formulación de las estrategias del Banco para cada país y las de reducción de la pobreza mediante el análisis de problemas críticos y la identificación de prioridades de acción, de conformidad con las particularidades de cada país. En este tema ha sido reconocida la importancia crítica de los diagnósticos de capacidad institucional en el conjunto del sector público.

iv) Los estudios de diagnóstico institucional y, en particular, la realización conjunta con otras agencias internacionales de cooperación de trabajos analíticos que permiten una amplia visión de los problemas institucionales de los países (como los Country Financial Accountability Assessments y los Public Expenditure and Management Review).

v) Los diálogos de política a nivel nacional, en tanto ayudan a identificar lecciones, intercambiar experiencias, estructurar agendas específicas de desarrollo y formar consensos sobre las mismas.

5.3 En segundo lugar, los instrumentos financieros del Banco se han ido diversificando progresivamente, de manera que los préstamos de inversión[3], los préstamos sectoriales y las cooperaciones técnicas nacionales, han abierto nuevas posibilidades para apoyar el desarrollo institucional. Más abajo se sugiere que el uso de instrumentos de diferentes tipos, en forma coordinada entre sí y con los estudios sectoriales de base y las estrategias de país, será de particular importancia para la implementación de esta estrategia y para profundizar y hacer más eficaz la acción del Banco en este campo.

5.4 Por otra parte, a nivel regional, los instrumentos no financieros con que cuenta el Banco incluyen la cooperación técnica regional, mediante la cual se colocan temas de alta importancia en la agenda de los países prestatarios y se llevan a cabo actividades de investigación, diseminación, capacitación y formación de consensos. También están los Diálogos Regionales de Políticas con los formuladores de políticas de los países prestatarios, que ayudan a identificar lecciones, intercambiar experiencias y estructurar agendas específicas de desarrollo. Adicionalmente, el Banco cuenta con instrumentos no financieros aplicables a este ámbito, como los documentos de política, lineamientos sectoriales, estudios de lecciones aprendidas y buenas prácticas, y estudios analíticos sectoriales, entre otros.

5.5 El análisis de los instrumentos con que cuenta el Banco para la implementación de la estrategia de modernización del Estado, a la luz de las lecciones aprendidas, lleva a efectuar las siguientes consideraciones:

i) La implementación de la estrategia ofrece oportunidades para fortalecer los diagnósticos, los diálogos regionales y nacionales, las estrategias de país y la articulación entre los productos financieros y no financieros del Banco en el campo de la modernización del Estado.

ii) El éxito de esta estrategia depende tanto de que los instrumentos necesarios estén disponibles y se seleccionen adecuadamente en cada situación, como de la manera como los mismos se articulen entre ellos. Por ejemplo, se pueden abordar operaciones complejas de modernización institucional, mediante etapas iniciales de análisis, formación de consenso y logro de capacidades institucionales mínimas, que se pueden financiar mediante operaciones de cooperación técnica y de los instrumentos flexibles de prés-

[3] Dentro de los préstamos de inversión se cuenta hoy con los "instrumentos flexibles de préstamo" que incluyen los préstamos de innovación, los préstamos de apoyo a la preparación y ejecución de proyectos, los préstamos por fases y las facilidades sectoriales entre las cuales hay una específica para desarrollo institucional.

tamo[4], dando lugar posteriormente a préstamos tradicionales, sectoriales y/o por fases, de mayor envergadura. También, por la naturaleza de los cambios institucionales que requieren los países, se estima que será frecuente el uso de operaciones por fases como forma de apoyar el proceso de reforma y consolidar el apoyo de largo plazo del Banco.

iii) Las operaciones del área de modernización del Estado suelen ser de formulación más compleja que los proyectos de otro tipo y muchas veces requieren de actividades que no están contempladas en el ciclo tradicional de los proyectos. A pesar de que el Banco dispone de una gama de instrumentos financieros bastante amplia y en expansión, la experiencia indica que algunos de ellos tienen limitaciones. Por lo tanto se considera necesario intensificar, con esta finalidad, el uso de recursos de fondos en fideicomiso con este propósito. Del mismo modo, se propone la utilización de recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) cuando sea factible y coherente con su misión (como ha sido el caso de las operaciones FOMIN para apoyar el establecimiento de Centros de Arbitraje y Resolución Alternativa de Conflictos, o bien el establecimiento de marcos regulatorios apropiados para el sector privado).

iv) Existe la necesidad de evaluar permanentemente la experiencia en el uso de diferentes instrumentos del Banco para programas de modernización del Estado. Estos procesos de cambio, por su parte, tienden a ser complejos, y por lo tanto muchas veces requieren capacidades institucionales, técnicas o de gestión del cambio que están ausentes en las instituciones afectadas. Por lo tanto se necesita combinar, por ejemplo, préstamos tradicionales o sectoriales con cooperación técnica de apoyo, y extraer lecciones generales en este crítico aspecto.

v) La implementación de esta estrategia ofrece grandes oportunidades para el perfeccionamiento de las metodologías de preparación de proyectos, con la finalidad de asegurar, entre otros objetivos, la evaluabilidad de las operaciones.

vi) En la implementación de esta estrategia se procurará la mayor articulación con otras agencias internacionales de cooperación que estén actuando en el campo de modernización del Estado, para maximizar esfuerzos conjuntos, evitar duplicaciones y conflictos y potenciar sinergias. La coordinación de la acción del Banco con los donantes bilaterales, los cuales crecientemente han incorporado en su agenda los temas de gobernabilidad democrática, ofrece un gran potencial para aumentar la eficacia de los proyectos en este campo. Para extraer todo el beneficio de esta potencial cooperación resulta útil concentrar los esfuerzos de articulación en etapas iniciales como la preparación de estudios analíticos y diagnósticos de capacidad institucional.

5.6 Para la implantación de la Estrategia de Modernización del Estado se propone un conjunto de acciones cuyo objetivo general es fortalecer la relación entre las prioridades y criterios contenidos en la estrategia y los ejercicios de programación de operaciones del Banco en cada país, así como con el diseño de los productos financieros y no financieros del Banco.

[4] Particularmente, los préstamos de innovación, la facilidad de preparación y ejecución de proyectos y las facilidades sectoriales.

Por las razones anteriormente anotadas se considera de especial importancia lograr la articulación entre esta Estrategia y las estrategias de país toda vez que la acción del Banco debe generarse en la demanda de los países, de acuerdo a sus particulares circunstancias, y no en modelos preestablecidos. En particular, se propone la realización de las siguientes actividades:

a) La elaboración de análisis de capacidad institucional de los países con base en indicadores de gobernabilidad que faciliten la identificación de prioridades regionales y nacionales y sirvan de línea de base a una evaluación futura.

b) La incorporación en las estrategias de país de los estudios de capacidad institucional con la finalidad de identificar prioridades para la acción del Banco y disponer de una línea de base a efectos de evaluación. Esta acción es esencial para la articulación entre esta estrategia y la acción del Banco en cada país.

c) La elaboración de notas técnicas para la identificación y perfeccionamiento de los indicadores pertinentes de resultados e impacto en las áreas de actuación de esta estrategia en colaboración con otras instituciones internacionales.

d) La elaboración de guías operativas para orientar la acción del Banco para las cuatro áreas de actuación identificadas. Cada guía incorporaría las metodologías necesarias, los procedimientos a seguir, los puntos de decisión y las instancias responsables.

e) Examinar la posibilidad de un Diálogo Regional de Política con los responsables de Modernización del Estado de los países prestatarios del Banco.

f) La profundización de la colaboración del Banco con otras instituciones multilaterales y agencias de desarrollo para el intercambio de conocimiento y experiencias en materia de modernización del Estado, así como para la puesta en marcha de iniciativas comunes en materia de diagnóstico y evaluación de las acciones en esta materia.

g) El fortalecimiento de la participación del Banco en las redes regionales que actúan en materia de modernización del Estado.

h) El desarrollo de perfiles profesionales en el seno del Banco para generar las capacidades que requiere la implantación de la estrategia, entre otras acciones mediante la diseminación al personal del Banco de los contenidos de la Estrategia de Modernización del Estado. Especial atención deberá prestarse a las necesidades del personal de las oficinas de país sobre el cual recae el seguimiento permanente de los proyectos y el ajuste de los mismos cuando cambios en las circunstancias así lo demanden.

5.7 El Banco ha venido fortaleciendo su capacidad profesional para apoyar a los países en el campo de la reforma y modernización del Estado. El establecimiento en los Departamentos

Regionales Operacionales de divisiones especializadas en el tema ha sido un paso significativo en esa dirección. Se reforzará la coordinación e intercambio de experiencias entre esas divisiones y con los Departamentos Centrales, a través de redes temáticas de especialistas en los diversos ámbitos de acción de la Estrategia. Al mismo tiempo, se fortalecerá la coordinación con las Divisiones de País para que las estrategias de país y los ejercicios de programación reflejen las prioridades de reforma institucional en los países. Igualmente, se reforzará la colaboración entre los departamentos centrales del Banco para la realización de las actividades de recolección de información, análisis e intercambio de conocimiento con respecto a los temas de modernización del Estado.

6. MONITOREO, EVALUACIÓN E INDICADORES DE SEGUIMIENTO

6.1 El monitoreo y la evaluación de la implementación de la Estrategia de Modernización del Estado se realizarán a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto. El monitoreo y evaluación son instrumentos fundamentales en la implantación de la estrategia y en las operaciones específicas que se formulen de acuerdo con ella. Conforme con las políticas y normas vigentes, los préstamos y cooperaciones técnicas específicas que se formulen en el ámbito de la estrategia deberán precisar metas y objetivos claros e incluirán indicadores mesurables fijados a partir de una línea de base.

Indicadores de producto

6.2 Estos indicadores miden la actividad del Banco en el ámbito cubierto por la estrategia: i) número y monto de los préstamos en el área de modernización del Estado y en cada uno de los campos de acción definidos en esta estrategia; ii) número y monto de cooperaciones técnicas; iii) número de diagnósticos institucionales realizados; iv) número de documentos de país con un diagnóstico institucional y de gobernabilidad; v) número de estudios de mejores prácticas de operaciones del Banco; vi) número de guías operativas elaboradas; vii) número de eventos diseminando mejores prácticas; viii) número de eventos de diálogo con cada país y con grupos de países de la región; ix) número de estudios evaluando el impacto final de los proyectos del Banco y el cumplimiento real de sus objetivos finales. En particular se espera elaborar diagnósticos institucionales para todos los países para Diciembre del 2006.

Indicadores de resultados

6.3 Estos indicadores tienen como finalidad evaluar los resultados de los proyectos de Modernización del Estado con base a los informes de seguimiento de la ejecución de los proyectos, los informes de terminación de proyectos y los sistemas de alerta para proyectos. Para este efecto los proyectos, siguiendo la metodología del marco lógico, deben identificar indicadores de resultados, con base a objetivos conectados a las áreas de actuación definidas en esta estrategia. Como parte del plan de trabajo de la implantación de esta estrategia se pondrá a disposición de las divisiones operativas una nota técnica con indicadores de resultados en las áreas de actuación identificadas. No debe olvidarse que con el fin de hacer posible

esta evaluación durante la preparación del proyecto es necesario que se realice un análisis de la línea de base que mida la situación del país con relación a estos objetivos.

Indicadores de impacto

6.4 Estos indicadores tienen como finalidad evaluar el progreso en el logro de los objetivos finales de la estrategia de modernización del Estado, en cada uno de sus campos de acción. La medición de impacto se realizará a nivel de país, de acuerdo con las metas que en materia de gobernabilidad y desarrollo institucional se hayan incluido en la estrategia del Banco para cada país. Hay que advertir, no obstante, sobre la dificultad intrínseca que entraña este tipo de evaluación ya que las condiciones de gobernabilidad de un determinado país, y su desarrollo institucional, dependen de un conjunto de factores que van más allá del impacto de la acción del Banco a través de los proyectos de modernización del Estado. Dada la importancia de estos factores exógenos, que con frecuencia tienen un efecto predominante, puede ser difícil atribuir a los proyectos y otras actividades del Banco los cambios observados en la situación de los campos de acción a los que esta estrategia se refiere.

6.5 Adicionalmente, la definición de indicadores relevantes en materia de gobernabilidad se encuentra en un estadio todavía muy temprano de desarrollo. Sólo se encuentran disponibles indicadores parciales elaborados por distintas entidades que, aunque relevantes, presentan un grado de fiabilidad muy desigual. Dentro de los indicadores disponibles pueden señalarse los indicadores de confianza y satisfacción en las instituciones democráticas elaborados por el Latinobarómetro, los indicadores de percepción de corrupción de Transparencia Internacional o los de eficiencia de la administración pública, Estado de Derecho y calidad de la regulación y del ambiente público para los mercados elaborados por el Foro Económico Mundial, entre otros. El Comité de Ayuda de Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está impulsando la identificación de indicadores de gobernabilidad de segunda generación que cumplan con los criterios de relevancia, aceptabilidad política y objetividad para poder aplicarse con mayor rigor en diagnósticos y estrategias de mejora de la gobernabilidad. El Banco está participando en el desarrollo de este esfuerzo a través del grupo de coordinación de multilaterales con la finalidad de beneficiarse de los avances en esta materia. No obstante estas limitaciones, los indicadores de impacto se consideran esenciales para ayudar a los países y a las agencias de cooperación internacional a dar seguimiento a la situación institucional y de gobernabilidad democrática de los países de la región. Con la finalidad de adelantar el trabajo en esta materia, se pondrá a disposición de las divisiones operativas del Banco una propuesta tentativa de indicadores de impacto correspondientes a las áreas de actuación definidas en esta estrategia.

6.6 La implementación de esta estrategia dependerá de las prioridades que establezcan los países, las circunstancias que los mismos enfrenten y los recursos disponibles. Una evaluación de la implementación de la estrategia, que distinga entre los ámbitos de acción que son responsabilidad del Banco y los que son responsabilidad de los países y/o de factores exógenos, será realizada al cabo de cinco años de su vigencia.

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

ANEXO I

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

ÁREAS DE ACCIÓN DEL BANCO Y SU RELACIÓN CON LAS ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SUSTENTABLE Y DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

www.aecid-cf.org.gt

ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Areas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
A. SISTEMA DEMOCRÁTICO	**Consolidación del sistema Democrático**	**Sistema democrático e inclusión política de los pobres**
Objetivo: Mayor estabilidad política y mejor ambiente para inversión y crecimiento. Mejor representación de los pobres y sectores excluidos en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas.	Objetivo: Estabilidad Política.	Objetivo: Inclusión Política.
Apartados:	Acciones:	Acciones:
a) Poder legislativo	• Modernización poder legislativo.	• Fortalecimiento mecanismos internos de los parlamentos para favorecer la voz y participación de grupos marginados y la definición de políticas de reducción de la pobreza.
b) Sistema electoral y de partidos	• Modernización sistema electoral.	• Modernización de sistemas electorales para incluir a los ciudadanos pobres y excluidos.
c) Objetividad de la administración pública	• Estabilidad, continuidad y eficacia de los servicios públicos.	• Eficacia y continuidad en políticas y servicios para los pobres.
d) Órganos de supervisión y control	• Funcionamiento efectivo de órganos de supervisión y control.	• Transparencia en la gestión pública para mejor asignación de recursos.
e) Descentralización del poder político	• Desarrollo económico regional.	• Descentralización para la integración de zonas marginadas y acercamiento decisión a los afectados.
f) Sociedad civil	• Fortalecimiento agentes económicos.	• Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones comunitarias y su articulación con la descentralización.
g) Cultura democrática	• Fomentar valores democráticos entre los actores sociales.	• Fomentar valores de inclusión democrática.

ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Areas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
B. ESTADO DE DERECHO	**Fortalecimiento del Estado de Derecho**	**Estado de derecho y acceso de los pobres a la justicia**
Objetivo: Mayor seguridad jurídica que es indispensable para la inversión y el crecimiento y mayor cobertura y acceso a la justicia especialmente de sectores excluidos.	Objetivo: Seguridad jurídica.	Objetivo: Reconocimiento efectivo de derechos para los pobres y grupos marginados.
Apartados:	Acciones:	Acciones:
a) Poder judicial	• Independencia poder judicial.	• Independencia de jueces y magistrados para la tutela efectiva de derechos de los pobres.
b) Programas de acceso a la justicia	• Reducción costos de transacción.	• Acceso efectivo para los pobres.
c) Lucha contra la corrupción	• Superación de debilidades institucionales que favorecen la corrupción.	• Erradicación de la corrupción como causa de redistribución del ingreso contra los pobres.
d) Gestión y administración judicial	• Modernización de la administración de justicia.	• Reducir el coste de los procesos para los pobres.
e) Medidas alternativas de solución de conflictos	• Mecanismos alternativos de solución de conflictos.	• Mecanismos alternativos de solución de conflictos, incluyendo jueces de paz.
f) Actualización normativa sustantiva y procesal	• Modernización legislación mercantil, fiscal, financiera y procesal.	• Simplificación normativa para el acceso de los pobres y desfavorecidos a los derechos.
g) Seguridad ciudadana	• Programas de seguridad ciudadana para mejorar el clima de inversión.	• Seguridad ciudadana para reducir costos de la violencia en los pobres.

ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Areas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
C. ESTADO, MERCADO Y SOCIEDAD	**Fortalecimiento de la relación entre Estado, mercado y sociedad**	**Estado, mercado y equidad**
Objetivo: Mejores instituciones y políticas para promover la competencia y el desarrollo, que son indispensables para el crecimiento económico sustentable y la ampliación de oportunidades para los pobres. Apartados:	Objetivo: Competitividad y eficiencia de los mercados. Acciones:	Objetivo: Ensanchamiento y ampliación de los mercados y de las oportunidades económicas de los más desfavorecidos. Acciones:
a) Profesionalidad de las instituciones de gestión económica	• Instituciones para la estabilidad macroeconómica y financiera.	• Reducción de la volatilidad del apoyo fiscal a la reducción de la pobreza y apoyo al desarrollo de mercados.
b) Instituciones de regulación de mercado	• Fortalecimiento de instituciones responsables de regulación y para fomentar la competencia.	• Limitación de externalidades negativas sobre grupos vulnerables.
c) Instituciones para el diseño de políticas activas e inclusivas.	• Instituciones y políticas de promoción del desarrollo económico.	• Participación de sectores excluidos en formulación de políticas públicas; formalización de actividades de pequeñas y microempresas; políticas e instituciones que incorporan al mercado a grupos excluidos.
d) Instituciones e instrumentos de concertación socio-económica	• Desarrollo de instituciones de concertación social para una representación más equilibrada de intereses económicos.	• Desarrollo de instituciones de concertación social que incluyan y fortalezcan los intereses de los sectores más desfavorecidos.
e) Instituciones de gobernabilidad ambiental	• Desarrollo de los mercados bajo criterios de sostenibilidad ambiental.	• Protección de minorías contra factores de vulnerabilidad ambiental.

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Areas de acción	Relación con la Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable	Relación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza
D. GESTIÓN PÚBLICA	**Modernización de la gestión pública**	**Gestión pública para la equidad**
Objetivo: Mayor eficiencia de la gestión pública en diseño y ejecución de políticas necesarias para el crecimiento y para la atención de las necesidades de sectores excluidos.	Objetivo: Eficacia y eficiencia de los servicios.	Objetivo: Focalización de políticas y recursos en los pobres.
Apartados:	Acciones:	Acciones:
a) Servicio Civil	• Profesionalización instituciones de gestión económica	• Profesionalización de instituciones estatales responsables de programas de pobreza
b) Capacidad fiscal y eficacia y transparencia del gasto	• Ampliación de la capacidad fiscal, mayor transparencia y gestión del gasto	• Mayor capacidad fiscal del Estado en la lucha contra la pobreza y mayor transparencia y eficacia para la equidad social
c) Elaboración y coordinación de políticas	• Fortalecimiento de la capacidad de elaboración de políticas de crecimiento económico sustentable	• Desarrollo capacidad de coordinación y definición de políticas de lucha contra la pobreza, incluyendo focalización de programas
d) Gestión de los servicios públicos	• Modernización de la prestación de los servicios públicos	• Mejoras en gestión de gasto público social y en la participación de las organizaciones comunitarias en la gestión
e) Mayor uso de tecnología de información y comunicación	• Aplicación de nuevas tecnologías para mejorar eficiencia y transparencia, por ejemplo en compras públicas	• Mejorar la accesibilidad de los pobres a los servicios mediante nuevas tecnologías

www.aecid-cf.org.gt

GRÁFICOS Y CUADROS

GRÁFICO 1

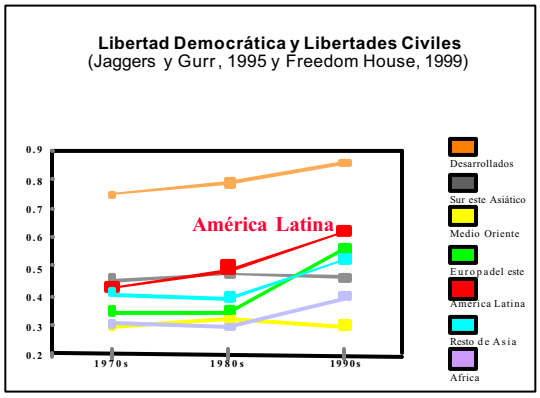


GRÁFICO 2

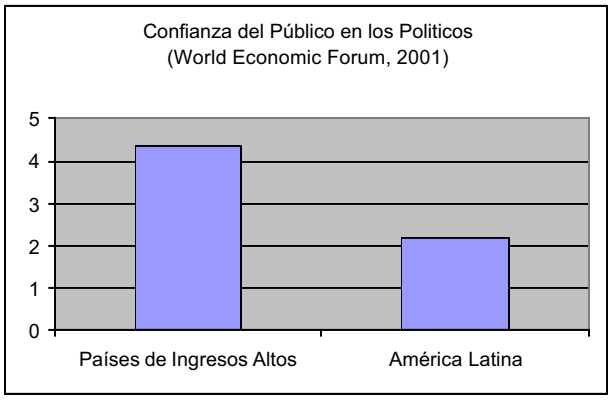


GRÁFICO 3

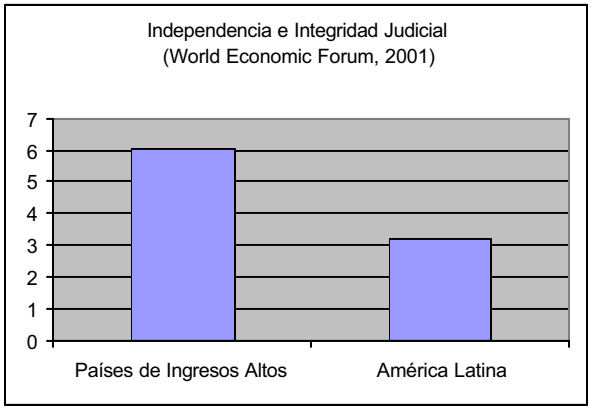


GRÁFICO 4

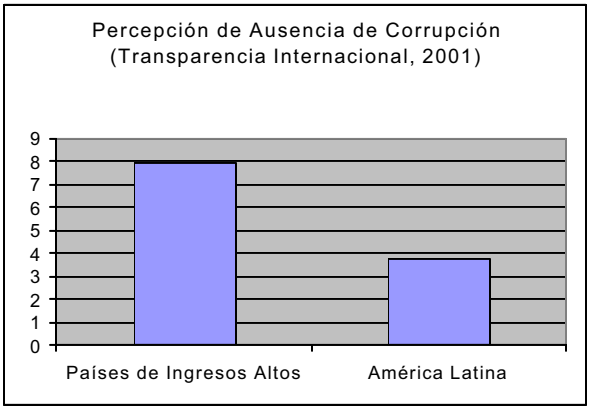


GRÁFICO 5

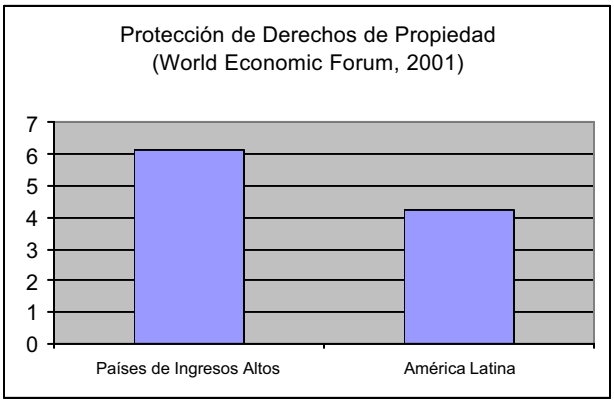


GRÁFICO 6

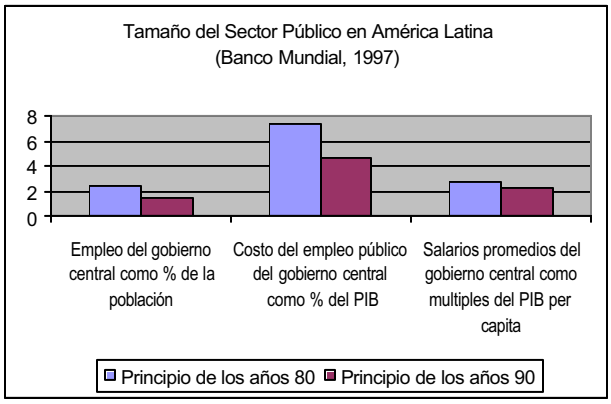
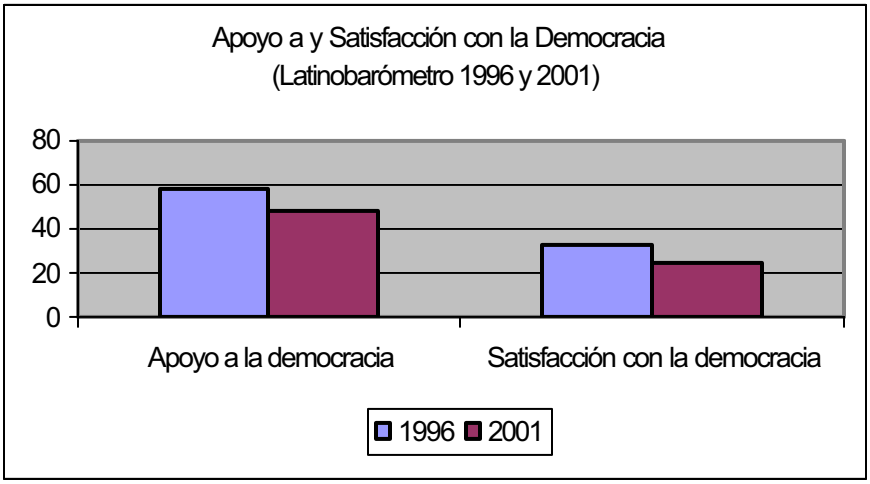


GRÁFICO 7



CUADRO 1: LA DEMOCRACIA EN LOS MANDATOS DE LAS CUMBRES DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

Declaración de la Cumbre de Miami, 1994	**Declaración de la Cumbre de Santiago, 1998**	**Declaración de la Cumbre de Québec, 2001**	**Declaración de la Cumbre de la Unión Europea, Latinoamérica y el Caribe, Madrid, 2002**
La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente. ..... La democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas. **Plan de Acción de Miami** El fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia constituyen la prioridad política fundamental para las Américas Los Gobiernos: **Estimularán las oportunidades para el intercambio de experiencias entre las instituciones democráticas de los estados miembros, en particular entre sus órganos legislativos y judiciales.**	La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. ..... Convencidos que una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico, reforzaremos nuestras políticas de justicia e impulsaremos aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial. **Plan de Acción de Santiago** Los Gobiernos: Incorporarán en los proyectos educativos, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, objetivos y contenidos que desarrollen la cultura democrática en todos los niveles, para la formación de personas en valores éticos, conductas solidarias y de probidad. Se deberá fortalecer para ello, la participación de docentes, familias, estudiantes y comunicadores sociales, en su tarea de concebir y poner en práctica los proyectos orientados a formar ciudadanos inspirados en valores democráticos.	Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente como condiciones fundamentales para combatir la pobreza y la desigualdad. No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros ciudadanos de las condiciones inhumanas de la pobreza extrema. **Plan de Acción de Québec** **Hacia una democracia más eficaz** Conscientes de la interrelación entre la democracia, el desarrollo sostenible, la separación de poderes y la existencia de instituciones gubernamentales efectivas y eficientes; y observando que la transparencia y la responsabilidad pública de los sistemas electorales, y la independencia de los organismos responsables de conducir y verificar elecciones libres, justas y regulares, son elementos esenciales para asegurar el apoyo y la participación en sus instituciones democráticas nacionales: Intercambiarán prácticas y tecnologías óptimas para incrementar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales.....	Consideramos importante seguir reforzando la democracia y consolidando las instituciones democráticas que, entre otras cosas, garantizan procesos electorales libres, limpios y basados en la participación, el sufragio universal y el respeto del Estado de Derecho. Apoyamos con firmeza el principio de que los sistemas judiciales nacionales sean independientes e imparciales. ..... Creemos que la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo económico y social son elementos de fundamental importancia para la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso en favor de todos los derechos humanos, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo, y las libertades fundamentales, teniendo en cuenta su carácter universal, interdependiente e indivisible, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los instrumentos acordados internacionalmente en materia de derechos humanos, así como con la Declaración de Viena y el Programa de Acción sobre derechos humanos, de 1993.

CUADRO 2: LA EXPERIENCIA DEL BID EN OPERACIONES DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

A petición del Directorio del Banco, el Subdepartamento de Servicios de Apoyo Regional (ROS) elaboró un estudio sobre la experiencia del Banco en las operaciones de Modernización del Estado. Se analizaron un total de 22 proyectos que proporcionaban una muestra representativa de distintas zonas geográficas, fases de implantación y tipos de operaciones, según fueran de cooperación técnica, de inversión o de libre disposición. El estudio concluyó que la mayoría de estas operaciones habían sido ejecutadas con éxito y que algunas de ellas representaban ejemplos valiosos de buenas prácticas a seguir en operaciones futuras del Banco. No obstante se detectó, en una proporción importante, casos en los cuales problemas de diseño y ejecución han retrasado o limitado el logro de los objetivos.

De la experiencia reunida pueden derivarse las siguientes lecciones aprendidas para lograr el éxito en este tipo de operaciones dado su objeto y naturaleza:

- Estas operaciones dependen de condiciones sociopolíticas muy favorables, debiendo asociarse a las ventanas de oportunidad que se abren en los ciclos políticos y económicos de los países.

- La experiencia demuestra que es crucial involucrar a los interesados clave en procesos de información o participación para lograr un amplio consenso.

- Se demuestra de gran utilidad la disponibilidad de estudios y análisis previos que permitan conocer bien la situación de los países y ayuden a identificar correctamente los puntos de intervención y los ritmos y etapas de los cambios.

- La complejidad de estos proyectos y el carácter incremental de los cambios a realizar se beneficia de una lógica de largo plazo y una visión amplia del ambiente institucional y normativo del país.

- Los proyectos más exitosos han sido liderados por el prestatario e implantados por una unidad permanente y cualificada.

- Finalmente, se pone de manifiesto que estos proyectos pueden requerir por sus características una mayor flexibilidad en los procedimientos e instrumentos del Banco.

ROS – Special Study IDB Experience with Modernization of The State Operations, March 2002

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

20
La democracia en América Latina
Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

Publicado para el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

www.aecid-cf.org.gt

BIBLIOTECA Y
CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

LA DEMOCRACIA
en América Latina

Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

Publicado para el Programa de las Naciones
Unidas Para el Desarrollo (PNUD)

El análisis y las recomendaciones políticas de este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por encargo del PNUD. Es el fruto de la colaboración entre un conjunto de prestigiosos consultores y asesores y el equipo del Informe de la Democracia en América Latina.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004
1 UN Plaza, New York, New York, 10017, Estados Unidos de América

© De esta edición:
Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004
Beazley 3860, (1437) Buenos Aires
www.alfaguara.com.ar

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

ISBN: 950-511-940-2
Hecho el depósito que indica la ley 11.723

Dirección editorial: Fernando Esteves
Coordinación editorial: Mercedes Sacchi
Idea de portada: Fischer América Argentina
Diseño de interiores: Schavelzon-Ludueña. Estudio de diseño
Edición: Graciela Pérez Aguilar, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis
Diagramación: Adriana Martínez, Gabriela Astengo, Isabel Barutti, Lenguaje Claro Consultora
Corrección: Carolina Tosi, Lenguaje Claro Consultora, Mónica Deleis

Impreso en Perú (a completar por los impresores)
Primera edición: abril de 2004

Todos los derechos están reservados. Esta publicación y sus materiales complementarios no pueden ser reproducidos, en todo ni en parte, ni registrados en o transmitidos por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea éste mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador
Mark Malloch Brown

Administrador Asociado
Zéphirin Diabré

Administradora Auxiliar
y Directora Regional
para América Latina y el Caribe
Elena Martínez

Coordinador
del Programa Regional
Freddy Justiniano

Representante Residente
en Argentina
Carmelo Angulo Barturen

Asesora de Gobernabilidad
del Programa Regional
Myriam Méndez Montalvo

Director del Proyecto
Dante Caputo

Prólogo del Administrador del PNUD

América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja. Por un lado, la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias –expresada en muchos lugares por un extendido descontento popular–, generando en algunos casos consecuencias desestabilizadoras.

Este Informe representa un esfuerzo importante para comprender y superar esta paradoja. Mediante la combinación de indicadores cuantitativos, entrevistas, encuestas y un diálogo con un amplio número de prominentes líderes y formadores de opinión a lo largo de toda la región, el Informe ofrece un análisis comprehensivo del estado de la democracia en América Latina. Pero, además, busca ir más allá de sólo diagnosticar los problemas existentes, y propone nuevos enfoques para abordar los desafíos que actualmente ponen en riesgo muchos de los avances logrados en los últimos veinticinco años.

El Informe es el resultado del trabajo de un grupo de expertos independientes; por ende, no es un documento oficial sobre las políticas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o de las Naciones Unidas. Consideramos que constituye un valioso aporte para la conformación de una agenda ampliada para los países de América Latina, el PNUD y los socios en el desarrollo para los meses y años venideros. Por esta razón, el PNUD se encuentra muy complacido de haber apoyado esta iniciativa.

El corazón del problema es que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. Así, el Informe advierte que la proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el cincuenta por ciento.

Existen varias razones para esta tendencia. La más importante es que la democracia es, por primera vez en la historia de América Latina, la forma de gobierno en el poder. Así, los gobernantes son culpados cuando las cosas van mal en materia de empleo, ingreso y muchos servicios básicos, que no alcanzan a satisfacer las crecientes expectativas de la ciudadanía.

El panorama se torna aun más complejo si se tiene en cuenta que varios factores indispensables para la gobernabilidad democrática, tales como una prensa libre, una sólida protección de los derechos humanos, un Poder Judicial independiente y vigoroso, requieren todavía ser sustancialmente fortalecidos. Y muchos

grupos tradicionalmente excluidos no tienen acceso al poder a través de los canales formales y, por ende, manifiestan sus frustraciones por vías alternativas, en algunas ocasiones, por medio de expresiones violentas.

Existen, sin embargo, en el trasfondo de esta situación, algunos signos muy alentadores. Primero, a pesar de las crisis, los países de la región no han buscado un regreso al autoritarismo; en cambio, han ampliamente sostenido sus instituciones democráticas. Segundo, las ciudadanas y los ciudadanos empiezan a distinguir entre la democracia como sistema de gobierno y el desempeño de los gobernantes en particular. Muchos de estos ciudadanos son simplemente "demócratas insatisfechos", un fenómeno bien conocido en muchas democracias establecidas que explica parcialmente por qué los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras.

Asimismo, la gente diferencia cada vez más entre las distintas instituciones a la hora de identificar responsables. Mientras los cuerpos legislativos y los partidos políticos reciben el apoyo de menos de un cuarto de la población, el Poder Judicial, el Ejecutivo y los servicios de seguridad muestran una imagen algo mejor.

Para que la democracia no languidezca y crezca, América Latina necesita trabajar sin descanso para que las instituciones democráticas –desde las legislaturas a las autoridades locales– sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Esto significa que hay que asegurar que el poder en todos los niveles de gobierno se estructure y distribuya de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos por los cuales los poderosos –sean líderes políticos, empresarios u otros actores– estén obligados a rendir cuenta de sus acciones.

En esta tarea no hay atajos; consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado. Pero hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío. La otra es demostrar a ciudadanas y ciudadanos que los gobiernos democráticos trabajan en las cuestiones que verdaderamente preocupan a la gente, que son capaces de dar respuesta a esas cuestiones y que están sujetos al efectivo control ciudadano cuando no cumplen.

En la práctica, el desafío también implica construir instituciones legislativas y judiciales que protejan los derechos humanos y generen un espacio para un debate político vigoroso pero pacífico; una fuerza policial que garantice calles y fronteras seguras; un poder descentralizado para que la gente en cada localidad pueda movilizarse para asegurar escuelas con maestros bien capacitados y hospitales con equipo y medicamentos apropiados; una floreciente sociedad civil y una prensa libre que participen plenamente en la profundización de la democracia y estén en la vanguardia de la lucha contra la corrupción y la mala administración de los gobiernos y empresas por igual.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas –que van desde reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, a asegurar que to-

das las niñas y los niños asistan a la escuela para el año 2015– brindan un vehículo para ayudar a atender estas cuestiones a nivel nacional y regional. En un sentido muy real, los ODM constituyen el primer manifiesto global para mujeres y hombres, niñas y niños de todo el mundo: un conjunto de cuestiones concretas, sintéticamente enunciadas y medibles que cualquiera puede comprender y honrar.

Como parte de un pacto global entre países ricos y pobres, y por el compromiso asumido por el mundo desarrollado de apoyar a las naciones en desarrollo que realizan reformas de buena fe, los ODM ofrecen una oportunidad real para canalizar el apoyo externo en términos de acceso a mercados, alivio de la deuda y mayor asistencia, que tantos países latinoamericanos necesitan desesperadamente para impulsar sus propios esfuerzos.

Si América Latina, y el mundo, aprovechan esta oportunidad, existe entonces una posibilidad contundente de construir un nuevo círculo virtuoso a través del cual un crecimiento económico renovado empuje los ODM y, simultáneamente, ayude a construir y sostener democracias más efectivas y capaces de acelerar un progreso social y económico equitativo. Para hacer realidad esta visión, las latinoamericanas y los latinoamericanos y, en especial, los líderes en todos los ámbitos, tendrán que confrontar decididamente las cuestiones críticas que afectan la gobernabilidad democrática y deberán asegurar que desarrollo y democracia no continúen siendo entendidos como alternativas sino como dos caras de la misma moneda.

Mark Malloch Brown
Administrador del PNUD

Prefacio de la Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD

Hubo un momento, no lejano, en que muchos creyeron que la política había muerto: el mercado impersonal y el saber tecnocrático se encargarían de llevarnos al desarrollo. Pero el mercado supone la seguridad jurídica que dan las instituciones. Y la tecnología no dice para qué ni para quién, sino cómo.

Por eso en estos últimos años, los economistas y las agencias de desarrollo han vuelto la mirada sobre las instituciones, sobre las opciones y sobre los conflictos. Vale decir: han vuelto a descubrir la política (aunque prefieren no decirlo).

Este Informe hace parte y a la vez quiere ayudar al redescubrimiento –por tanto, reinvención– de la política como sustento del desarrollo latinoamericano.

En efecto, a petición de los gobiernos, el PNUD ha venido dedicando más y más atención al desafío de consolidar la democracia en América Latina y el Caribe. De hecho, la mayor parte de los programas nacionales de cooperación apuntan a ese propósito mediante la modernización del Estado en sus distintas ramas, la reforma política, la gobernanza local y la adecuada inserción en la aldea global. En no menos de diecisiete países hemos acompañado diálogos que ayudan a construir consenso entre autoridades, fuerzas políticas, sociedad civil y actores no tradicionales. Porque somos una organización de conocimiento, varios proyectos regionales y nacionales se han ocupado o se ocupan de evaluar alternativas y difundir buenas prácticas en materia de gobernabilidad.

En este contexto, la Junta Ejecutiva del PNUD aprobó el II Marco de Cooperación Regional para el período 2001-2005, donde se incluye "la preparación de un informe sobre el estado de la democracia en América Latina [que] será resultado de actividades conjuntas de académicos y agentes políticos y sociales de la región".[1] El texto que hoy me honro en presentar es el primer resultado de dicho proceso, donde participaron más de un centenar de analistas, treinta y dos presidentes o ex presidentes, más de doscientos líderes políticos o sociales y casi diecinueve mil ciudadanas y ciudadanos encuestados en dieciocho países.

En su sentido más elemental, la democracia no es otra cosa que "el gobierno del pueblo". Este Informe quiere tomar en serio esa idea vieja, para ponerla en diálogo con el presente y con el futuro de nuestra América:

- Gobierno del pueblo significa que las decisiones que nos afecten a todos sean tomadas por todos. En el contexto de América Latina, hay pues que celebrar la existencia de gobiernos elegidos por voto popular y los avances

1 Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, Primer Período Ordinario de Sesiones de 2002.

de representación y participación en la esfera política de las últimas décadas. Pero subsiste el desafío de agrandar la política, es decir, de someter a debate y decisión colectiva todas las materias que afectan el destino colectivo, lo cual a su vez implica más diversidad de opciones y más poder al Estado para que pueda cumplir los mandatos ciudadanos.

- Gobierno del pueblo significa entonces un Estado de ciudadanos y ciudadanas plenos. Una forma, sí, de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar). Es la *democracia de ciudadanía* que propone el Informe, y que sirve como el eje ordenador de sus análisis.

Y así, la idea seminal y la invitación esencial del texto que presento es avanzar hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos mediante la ampliación de la política.

¿Habrá necesidad de advertir que "política" no es sólo (ni es siempre) lo que hacen los políticos, sino lo que hacen las ciudadanas y ciudadanos y sus organizaciones cuando se ocupan de la cosa pública?

¿O habrá necesidad de añadir que, así entendida, la democracia es una forma del desarrollo humano? Si desarrollo humano, como una y otra vez han dicho los informes del PNUD, es "el aumento de las opciones para que las personas puedan mejorar su vida",[2] diría yo que democracia es desarrollo humano en la esfera de lo público, es aumentar las opciones de carácter colectivo que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. Y así, el aserto de Amartya Sen, "desarrollo humano es el proceso de expansión de las libertades reales que goza un pueblo",[3] viene en efecto a ser una definición de la democracia.

El debate está abierto. ¿Cómo mantener la vigencia y perfeccionar el régimen democrático del que ahora disfrutan nuestros países? ¿Cómo expandir la ciudadanía social, cómo reducir la pobreza y la desigualdad, que siguen siendo nuestra gran mancha y la gran amenaza para ese régimen democrático? ¿Cómo ampliar la política, o cómo recuperar lo público para el debate y la participación de la gente? ¿Cómo devolverle la economía a la política, o cómo poner, sin populismos, el mercado para y al servicio de la ciudadanía? ¿Cómo hacer que el Estado se empeñe en democratizar la sociedad? ¿Cómo lograr que él se imponga sobre los poderes fácticos? ¿Cómo hacer, en fin, que la aldea global sea gobernada, y ese gobierno represente *también* a las latinoamericanas y a los latinoamericanos?

Este Informe no pretende dar las respuestas, sino ayudar a precisar las preguntas. Más aún: este texto es apenas un pretexto, tanto en el sentido de texto previo

2 Esta definición se propuso por primera vez en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1990,* Bogotá, Tercer Mundo, p. 33.

3 *Desarrollo y libertad,* Madrid, Planeta, 2000, p. 13.

que quiere ser mejorado, como en el sentido de disculpa u ocasión para continuar un diálogo ya iniciado.

Dicho diálogo es la razón de ser del Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) que el PNUD lleva a cabo con el apoyo generoso de la Unión Europea y de gobiernos, instituciones y personas a quienes no alcanzo a enumerar pero sí, ciertamente, a agradecer.

Un fruto de sus esfuerzos es este Informe. Otros frutos, que esperamos estimulen y enriquezcan un debate urgente (yo lo llamaría "debate sobre la democratización de nuestras democracias"), son: el libro donde veintiséis intelectuales destacados avanzan en dar respuestas, el Compendio Estadístico que permite un escrutinio integral de las ciudadanías, y los ensayos académicos que sustentan nuestro modo de entender la democracia.

Latinoamérica es múltiple, y es una. Por eso el debate político tiene que darse desde las realidades y los sueños propios de cada país, y por eso hemos previsto encuentros en cada uno de ellos. Una serie de eventos regionales, la red de actores de gobernabilidad que acompaña al PRODDAL y, por supuesto, la "e-comunicación" interactiva, son otros tantos escenarios donde queremos proseguir ese diálogo. ¡Bienvenidos!

Elena Martínez
Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe del PNUD

Presentación

Libertad, democracia y política

Este Informe sobre la democracia en América Latina propone algunas respuestas a las incertidumbres y los cuestionamientos de las sociedades latinoamericanas sobre su democracia. Hemos hecho esta exploración teniendo en cuenta, prioritariamente, la demanda: esto es, los interrogantes que nuestras mujeres y hombres se plantean y que no están suficientemente tratados en el debate político.

Nuestra ambición es que se constituya en una herramienta para el debate de las sociedades, que llegue a ellas, que les sirva para entender mejor sus democracias y sus necesidades de mejoramiento.

No hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia. Y para resolverlo es indispensable hacer uso del instrumento más preciado que ella nos brinda: la libertad. Libertad para discutir lo que molesta, lo que algunos preferirían que se oculte. Libertad para decir que el rey está desnudo y tratar de entender por qué. Libertad para saber por qué un sistema que es casi un sinónimo de igualdad, convive con la desigualdad más alta del planeta, para saber si lo que discutimos es lo que precisamos discutir o lo que otros nos han impuesto, para saber cuáles son nuestras urgencias y prioridades.

En definitiva, conociendo sus limitaciones, éste es un informe para ejercitar la libertad, lo que en política significa centralmente ejercer la capacidad para conocer y decidir lo que queremos hacer con nuestras sociedades, porque la crisis de representación de la política, en parte, se ataca mejor si sabemos qué demandar, qué exigir a nuestros representantes.

Por cierto, no es un texto por sí mismo el que logrará ese objetivo. Además, es indispensable promover activamente el debate, e incorporar en la cotidianidad de las decisiones de las organizaciones sociales los temas que aquí se proponen y otros que quizá hemos omitido. Provocar una nueva discusión.

Para ese fin, el Informe contiene un análisis crítico de la situación de nuestras democracias hecho desde la democracia. Eso nos llevó necesariamente a señalar déficit y carencias.

Pero existe un peligro en el ejercicio de explorar lo que falta: olvidar lo que tenemos. Los déficit, las lagunas, las asechanzas que se ciernen sobre nuestras democracias no deberían llevarnos a olvidar que hemos dejado atrás la larga noche del autoritarismo. La historia de los miedos, los asesinatos, las desapariciones, las torturas y del silencio aplastante de la falta de libertad. La historia donde unos pocos se apropiaron del derecho de interpretar y decidir el destino de todos.

Tenemos problemas, muchos y algunos muy graves, pero guardamos la memoria de ese pasado y querríamos que no se agote en nosotros, que nuestros hijos sepan que la libertad no nació espontáneamente, que protestar, hablar, pensar y decidir con la dignidad de mujeres y hombres libres fue una conquista dura y prolongada.

Precisamos ser críticos con nuestra democracia, porque esos recuerdos nos obligan a custodiarla y perfeccionarla.

La construcción democrática se plasma a través de la política. Y aquí sucede algo similar a lo que acabo de señalar: también la política tiene graves carencias, lo que ha producido un rechazo creciente en nuestras sociedades hacia quienes la ejercen. Este Informe no es benévolo a la hora de mostrar la gravedad de la crisis de la política y los políticos. Pero estos políticos son los que han dado las luchas, los que han optado entre costos, los que han pagado con su prestigio u honor sus defectos o faltas. No tienen la pureza de quienes sólo asumen el riesgo de opinar. Muchos tienen la sencilla valentía de pelear en un escenario donde, las más de las veces, lo que se confronta no son grandes ideas, sino pasiones y miserias. Algunos temen y abandonan, otros cometen errores y –de una u otra manera– pagan por ellos, pero una mayoría hizo algo más que opinar acerca de cómo deberían ser hechas las cosas. Lo intentaron, apostaron, perdieron, y muchos volvieron a intentarlo. Algunos con éxito.

Nada hay aquí de reivindicación sentimental de los políticos, sino la sencilla advertencia de que la democracia no es una construcción idílica. Requiere mujeres y hombres dispuestos a luchar en ese turbulento territorio donde se desenvuelven los intereses y las pasiones, las luchas reales, que son las luchas del poder.

La democracia se hace con la política, la única actividad que puede reunir la dura y maravillosa tarea de lidiar con la condición humana para construir una sociedad más digna.

"La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para la que se requiere, al mismo tiempo, pasión y mesura. Es completamente cierto, y así lo prueba la historia, que en este mundo no se consigue nunca lo posible si no se intenta lo imposible una y otra vez. Pero para ser capaz de hacer esto no sólo hay que ser un caudillo, sino también un héroe en el sentido más sencillo de la palabra. Incluso aquellos que no son ni lo uno ni lo otro han de armarse desde ahora de esa fortaleza de ánimo que permite soportar la destrucción de todas las esperanzas, si no quieren resultar incapaces de realizar incluso lo que hoy es posible. Sólo quien está seguro de no quebrarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto para lo que él le ofrece; sólo quien frente a todo esto es capaz de responder con un 'sin embargo', sólo un hombre construido de esta forma tiene 'vocación para la política'." [1]

Finalmente, una advertencia sobre las limitaciones de este trabajo. El Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina aborda el análisis de

1 Weber, 1997.

nuestra situación, aporta una amplia base empírica y propone un temario sobre sus desafíos centrales. No obstante, es un esfuerzo parcial. La democracia es un fenómeno cuya dimensión humana y cultural es central. La historia que recibimos, los impulsos sociales suscitados por las esperanzas y frustraciones, las pasiones que se desenvuelven en torno a las relaciones de poder contienen, a menudo, pistas o explicaciones sobre las cuales los datos y análisis no dan cuenta acabada. Advertimos sobre esta ausencia para indicar que somos conscientes de ella y para subrayar nuestra reticencia a encerrar en categorías analíticas y en cifras la inmensa complejidad de los fenómenos humanos. Sólo hemos trabajado sobre un segmento –importante y necesario– de la vasta experiencia que encierra la democracia.

Dante Caputo
Director del Informe

Resumen

Introducción

El presente Informe sobre *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, se enmarca en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigida a fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. Elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL), es un primer insumo de un proceso de más largo aliento de análisis y diálogo social. Su propósito es evaluar la democracia en América Latina, no sólo como régimen electoral, sino como una democracia de ciudadanos. A partir de este enfoque se identifican logros, límites y desafíos y se plantea una agenda de reformas para fortalecer el desarrollo de la democracia en la región.

Aunque 140 países del mundo viven hoy bajo regímenes democráticos –hecho valorado como un gran logro–, sólo en 82 existe una democracia plena.[1] En efecto, muchos gobiernos elegidos democráticamente tienden a sostener su autoridad con métodos no democráticos, por ejemplo, modificando las Constituciones nacionales en su favor e interviniendo en los procesos electorales y/o restando independencia a los poderes Legislativo y Judicial. Estos hechos demuestran que la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos.

Paralelamente a lo anterior, en muchos casos, la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático.

Como sostiene el *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*, la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política, y no sólo de la economía, es posible generar condiciones más equitativas y aumentar las opciones de las personas. En la medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales.

Esta contribución se organiza alrededor de tres preguntas: ¿cuál es el estado de la democracia en América Latina?, ¿cuáles son las percepciones y cuán fuerte es el apoyo de líderes y ciudadanos a la democracia?, ¿cuáles serían los principales temas para un debate orientado a lograr un mayor avance en la democracia de ciudadanos?

1 PNUD 2002, *Informe sobre Desarrollo Humano 2002,* Madrid, Mundi-Prensa.

Se ha procurado responderlas a lo largo de las secciones en las que está estructurado el Informe. En la primera sección se precisa la base conceptual utilizada en el estudio y se contextualiza el desarrollo de la democracia en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. En la segunda sección se analizan los datos obtenidos a través de diversos instrumentos empíricos aplicados: indicadores e índices de las ciudadanías política, civil y social; una encuesta de opinión respondida por 18.643 ciudadanos de los 18 países, y una ronda de consultas a 231 líderes sobre los retos de la democracia en América Latina. La tercera sección busca ampliar la agenda pública sobre el desarrollo de la democracia, centrada en la crisis de la política, las reformas estatales y estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región.

El Informe valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias.

La democracia y la idea de democracia en América Latina

Los dieciocho países de América Latina considerados en este Informe cumplen hoy los requisitos fundamentales del régimen democrático; de ellos, sólo tres vivían en democracia hace veinticinco años. Sin embargo, al tiempo que las latinoamericanas y los latinoamericanos consolidan sus derechos políticos, se enfrentan a altos niveles de pobreza y a la desigualdad más alta del mundo. Así, se plantea que existen fuertes tensiones entre la expansión de la democracia y la economía, la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza.

El Informe valora los principales avances de la democracia como régimen político en América Latina, e identifica a la desigualdad y la pobreza como sus principales deficiencias. Plantea, además, la urgencia de una política generadora de poder democrático, cuyo objetivo sea la ciudadanía integral.

¿Qué debemos entender por "ciudadanía integral"? Como habrá inferido el lector, ésta abarca un espacio sustancialmente mayor que el del mero régimen político y sus reglas institucionales. Hablar de ciudadanía integral es considerar que el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado.

El presente estudio asume y resalta, como elementos importantes para el análisis, las marcadas diferencias entre los países de la región, pero también plantea que en materia de democracia hay problemas regionales comunes y diversidad nacional en las respuestas.

A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia:

- supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

Balance de la ciudadanía integral

Para medir los avances en *ciudadanía política* se utilizó el Índice de Democracia Electoral (IDE) que, aunque mide sólo un aspecto del sistema político, corresponde a la dimensión o condición mínima para que pueda hablarse de democracia. Los datos muestran que en la región existen hoy "democracias electorales". Más puntualmente, ellos indican que:

- En todos los países se reconoce el derecho universal al voto.
- A pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias entre 1990 y 2002.[2]
- En ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en

2 La información contenida en el Informe utiliza, en general, datos actualizados hasta el 2002.

10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva.

■ Se avanzó en la cuestión de que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en una práctica común, aunque en algunos casos se haya dado en medio de complejas crisis constitucionales.

Sin embargo, los datos también muestran que la participación electoral es irregular –en algunos países presenta niveles muy bajos– y que existen barreras de entrada para nuevos actores a la competencia electoral. Un logro importante es la apertura de espacios políticos para las mujeres a través de cupos o cuotas en las listas de los partidos. Empero, la representación de pueblos originarios y afrodescendientes en el Parlamento es, en general, aún muy reducida. Asimismo, los partidos políticos como agentes de representación atraviesan una crisis severa, que se expresa en el hecho de que la gente desconfía de ellos porque los percibe como distantes, como un actor ajeno y profesionalizado que no encarna un proyecto de futuro compartido.

En cuanto a los mecanismos de control político más allá de las elecciones, el Poder Ejecutivo mantiene una interferencia importante en la Corte Suprema de varios países, aunque hubo logros en las reformas constitucionales para fortalecer la independencia y profesionalización del Poder Judicial. Asimismo, en los últimos años se crearon organismos especializados como contralorías, fiscalías y defensorías del pueblo. Sin embargo, la insuficiencia de recursos y, en algunos casos, la escasa autonomía del Poder Ejecutivo limitan la eficacia de estos entes. Finalmente, un logro importante a destacar es la menor influencia o gravitación política de las Fuerzas Armadas en casi todos los países.

Por consiguiente, aunque se avanzó en relación al funcionamiento electoral y hubo logros en términos institucionales, persisten serias deficiencias respecto del control que podrían ejercer los ciudadanos de la acción estatal. Los partidos políticos enfrentan un momento de alta desconfianza como agentes de representación, lo cual es un desafío clave para el desarrollo democrático. Así, la representación de amplios grupos poblacionales es, en general, baja, y la asistencia a las urnas, irregular.

Con respecto a la *ciudadanía civil,* se registran logros importantes en materia de legislación, pero preocupa la escasa capacidad de los Estados para garantizar estos derechos en la práctica.

La mayoría de los países ratificó los principales tratados internacionales y avanzó en la normativa nacional tocante a la igualdad legal y la protección contra la discriminación, así como en los derechos de la mujer. También se avanzó en la defensa de los derechos laborales y de los niños. Aunque existe un rezago en la ratificación de la Convención sobre los pueblos indígenas, varias Constituciones reconocieron estos derechos.

No ocurrió lo mismo con los tratados internacionales ni, en especial, con la vigencia del derecho a la vida, la integridad física y la seguridad. No se registró el descenso esperado en este tipo de violaciones de los derechos humanos, aunque ya no son cometidas desde la cúspide estatal, sino más bien por fuerzas paraestatales que el Estado no ha sido capaz de controlar.

A pesar de los avances normativos, la no discriminación aún no está suficientemente garantizada, ya que: se mantienen fuertes desigualdades en el trato a personas pertenecientes a distintos grupos, las leyes que protegen a los niños en el trabajo son frecuentemente desobedecidas y los trabajadores han visto disminuir su protección social. Un logro en el ámbito laboral, empero, es la tendencia al aumento en la equidad de género.

En relación con los sistemas de administración de justicia se observa que la carencia de recursos económicos y humanos los hace frágiles. Asimismo, un tema preocupante es el de la población carcelaria, pues los derechos de los reos son escasamente respetados, al punto de que más de la mitad de los presos carece de condena.

En cuanto a la libertad de prensa, el Informe detecta que América Latina aún enfrenta fallas importantes. Los avances en cuanto al derecho a la información son más alentadores, ya que el acceso a las fuentes públicas de datos es legalmente reconocido en la mayoría de los países.

En síntesis, aunque mejoró la situación de los derechos humanos en comparación con el período no democrático, y se ratificaron convenciones internacionales relativas a los derechos civiles e incluso se generaron normativas nacionales en este sentido, los datos muestran debilidades, hecho que debería ser una señal de alerta. El progreso en relación al respeto del derecho a la vida, la integridad física, la seguridad y la no discriminación ha sido irregular y en algunos casos insuficiente.

Por otra parte, las tendencias halladas en relación con la *ciudadanía social* son realmente preocupantes y constituyen el principal desafío de las democracias latinoamericanas, porque, además, los grupos más excluidos del ejercicio pleno de la ciudadanía social son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía.

El desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad.

Los problemas centrales en este plano son la pobreza y la desigualdad, que no permiten que los individuos se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, y erosionan la inclusión social. Los indicadores muestran que todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial. En 15 de los 18 países estudiados, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y en 7 de ellos más de la mitad de la población vive en esas condiciones; ello, incluso, aunque en 11 de los países considerados la pobreza disminuyó y en 15 aumentó el PIB per cápita entre 1991 y 2002.

No obstante, cabe destacar algunos avances en términos de salud (la desnutrición infantil disminuyó en 13 de los 18 países, se redujo la mortalidad infantil y se incrementó la expectativa de vida) y de educación (la tasa de analfabetismo bajó en todos los países y aumentó el nivel de escolarización, pero la calidad educativa en general es baja).

Un tema central es el desempleo, pues el trabajo es un mecanismo clave de inclusión social y del mismo ejercicio de la ciudadanía, que tiene un componente económico. El alza en los índices de desocupación durante la década de 1990 es, por ende, una de las más grandes carencias de las democracias latinoamericanas. Es más: la protección social de los trabajadores disminuyó y aumentó el empleo informal, en general de baja calidad y escasa utilidad social, e insuficiente para generar una integración social que garantice un mínimo de bienestar.

En síntesis, el desarrollo de la democracia depende de que se amplíe de manera decidida la ciudadanía social, sobre todo a partir de la lucha contra la pobreza y la desigualdad y de la creación de empleo de buena calidad. Sólo si se reduce la desigualdad se podrá disminuir la pobreza sosteniblemente y mejorar las posibilidades de crecimiento económico.

Percepciones y apoyo de líderes y ciudadanos

Pese a los avances, incluso en condiciones muy precarias, debe reconocerse que tanto en el plano de la evolución democrática como en el de la dinámica económica y social, la región vive un momento de cambio, que en muchos casos asume las características de una crisis generalizada. Por consiguiente, se abre un período de transformación tanto en los contenidos de la democracia cuanto en sus vinculaciones con la economía y la dinámica social, en un contexto global también de cambio, de concentración de riqueza y de internacionalización creciente de la política. La cuestión es que ésta, como se constata en varias partes del Informe, tiene importantes límites y está en crisis.

Dicha crisis se expresa en el divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad de la política para enfrentarlos. La política tiende a perder contenido por la disminución de soberanía interior del Estado, atribuible a:

- El desequilibrio en la relación entre política y mercado.
- La presencia de un orden internacional que limita la capacidad de los Estados para actuar con razonable autonomía.
- La complejización de las sociedades que los sistemas de representación no pueden procesar.

En este sentido, los líderes latinoamericanos consultados coinciden en varias cuestiones al formular su diagnóstico sobre la

democracia. Por un lado, valoran la democratización durante la última década y el hecho de que, al menos en el plano formal, los países de la región cumplen con los requisitos mínimos de la democracia. Perciben, además, que aumentaron la participación y los controles al ejercicio del poder y que disminuyeron las amenazas a la democracia como régimen, junto a los clásicos riesgos de insubordinación militar.

Por otro lado, detectan problemas en relación con los partidos políticos y los poderes fácticos. En cuanto a los primeros, una de las dificultades centrales percibidas es que no logran canalizar plenamente las demandas de la ciudadanía. Asimismo, la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil suele ser conflictiva. Para los líderes consultados, la solución a estas dificultades está dentro de la política a través del fortalecimiento de los partidos. En cuanto a los poderes fácticos (sobre todo el sector económico y financiero y los medios de comunicación), son percibidos como factores que condicionan la capacidad de los gobiernos para dar respuestas a la ciudadanía. Entre las tensiones con otros poderes fácticos, existe preocupación por la pérdida de autonomía gubernamental respecto de Estados Unidos y los organismos multilaterales, así como coincidencia en la amenaza que representa el narcotráfico.

Por su parte, la encuesta de opinión pública realizada para el Informe muestra una tensión entre la opción por el desarrollo económico y la democracia. Los datos obtenidos indican que:

- La preferencia de los ciudadanos por la democracia es relativamente baja.
- Gran parte de las latinoamericanas y los latinoamericanos valora el desarrollo por encima de la democracia e incluso le quitaría su apoyo a un gobierno democrático si éste fuera incapaz de resolver sus problemas económicos.
- Las personas no demócratas pertenecen en general a grupos con menor educación, cuya socialización se dio fundamentalmente en períodos autoritarios, tienen bajas expectativas de movilidad social y una gran desconfianza en las instituciones democráticas y los políticos.
- Aunque los demócratas se distribuyen en variados grupos sociales, en los países con menores niveles de desigualdad los ciudadanos tienden a apoyar más la democracia. Sin embargo, estas personas no se expresan a través de las organizaciones políticas.

A partir de los datos de la encuesta, con el objetivo de proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano a la democracia, se elaboró el Índice de Apoyo a la Democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

En conclusión, la información empírica encontrada, los resultados de la encuesta de opinión pública y las opiniones de diversos líderes políticos registradas en el Informe coinciden tanto en la necesidad de reconocer que la región vive un momento de inflexión y crisis, como en la de valorizar el sentido de la política, es decir, su capacidad de crear opciones para promover nuevos proyectos colectivos viables. En el corazón de tal confluencia está instalado el fortalecimiento de la ciudadanía.

Elementos para una agenda

El Informe plantea que el punto de partida para fortalecer la democracia pasa por revalorizar el contenido y la relevancia de la política, argumenta que las soluciones a los problemas y desafíos de la democracia tendrían que buscarse dentro y no fuera de las instituciones democráticas, y encuentra que debe recuperarse un papel constructivo de la política como ordenadora de las decisiones de la sociedad.

En este sentido, continúa la línea argumentativa sobre la que viene insistiendo el PNUD. Como sostiene su Administrador, Mark Malloch Brown, en el prefacio del *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*: "[...] la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también requiere que los pobres tengan poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es erigir formas firmes y profundas de

gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad".[3]

La revalorización de la política pasa por aplicar medidas que promuevan una institucionalidad legítima, fortalezcan una sociedad civil activa y, sobre todo, promuevan un amplio debate sobre el Estado, la economía y la globalización.

La agenda que propone el Informe apunta a la expansión de la ciudadanía. Para hacerla sostenible es fundamental desarrollar una política que encarne opciones, agrupe voluntades y cree poder democrático.

Urge proseguir con la reforma de las instituciones; empero, estas iniciativas necesitan de un hilo que robustezca la participación ciudadana. Sólo ésta podrá hacer más legítimas y eficientes tales reformas. En este sentido, un aspecto institucional clave son las reformas electorales que aseguren un mejor balance entre gobernabilidad y representación.

Si bien experimentaron importantes cambios, los sistemas de partidos tienden a ser instrumentales u operativos, mientras que lo que necesitan es fortalecerse para ampliar la eficacia, la transparencia y la responsabilidad. Ésta es, a juicio del Informe, la mejor manera de reafirmar el rol indispensable de representación de la sociedad que ellos expresan. En tal sentido, los partidos políticos tendrían que comprender mejor los cambios en las sociedades contemporáneas, proponer nuevos proyectos de sociedad y promover debates públicos.

Existe una importante relación entre la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Ellas son sujetos relevantes en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental y en el desarrollo del pluralismo. Resulta fundamental promover estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil y de su articulación con el Estado y los partidos políticos. El Informe aboga por formas alternativas de representación que, sin reemplazar a las tradicionales, las complementen y fortalezcan.

Una propuesta central es construir una nueva legitimidad del Estado, ya que no existiría una democracia sostenible sin un Estado capaz de promover y garantizar el ejercicio ciudadano. Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.

Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanas y ciudadanos requiere de una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.

Por eso, el Informe invita a debatir sobre la necesidad de un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad jurídica, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad. Lo que se propone aquí, entonces, es un Estado en función de la ciudadanía.

Otro tema central a debatir es el de las posibilidades de una economía congruente con la democracia, es decir, una economía que promueva la diversidad para fortalecer las opciones ciudadanas. En esta perspectiva, el debate sobre la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda de discusión pública. La discusión sobre el futuro de la democracia no puede ignorar las opciones económicas. La economía es clave porque de ella depende el despliegue de la ciudadanía social.

En la perspectiva del Informe, el Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados de diversas maneras, resultando de ahí una variedad de formas que pueden adaptarse en función del desarrollo humano. El tipo de economía debe estar en el centro del debate público y no ser relegado a una mera cuestión técnica. En breve, los avances en la democracia y en establecer normas macroeconómicas claras y legítimas deben ser vistos como complementarios.

El Informe propone ampliar el debate sobre el proceso de globalización. Es peligroso,

3 PNUD 2002, *op. cit.*

se advierte, caer en una suerte de fatalismo frente a este fenómeno; al contrario, es preciso discutir acerca de su impacto real sobre la soberanía interior de los Estados y acerca de las mejores estrategias para fortalecer a las naciones latinoamericanas en el espacio de la aldea global. Justamente la política es la fuerza que puede construir espacios autónomos.

Metodología del Informe

Para llevar a cabo este Informe, el PRODDAL contó con el auspicio de la Dirección de América Latina y el Caribe del PNUD y con la colaboración de destacados intelectuales y académicos, así como de ex presidentes y otras muchas personalidades de la región.

El estudio abarcó dieciocho países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).[4] El marco conceptual fue ampliamente consultado, y orientó la búsqueda de información empírica, la cual incluye:

- Una encuesta de opinión de alcance regional (en colaboración con Latinobarómetro).
- La elaboración de indicadores sobre el estado de la democracia.
- Entrevistas a líderes e intelectuales de América Latina.

Para la elaboración del Informe se partió de un análisis conceptual e histórico de las democracias latinoamericanas, a partir de una amplia revisión bibliográfica de los múltiples estudios nacionales. Además, se realizaron talleres de discusión de los distintos componentes del proyecto, se solicitaron opiniones y escritos a académicos y personalidades políticas sobre distintas facetas del desarrollo de la democracia en la región.

El Informe no pretende evaluar los gobiernos o los países ni elaborar alguna suerte de ránking nacional de la democracia; su interés es identificar los grandes retos y promover una discusión amplia en torno a ellos. Asimismo, se reconoce la dificultad de abordar los dilemas de la democracia, pues ella está influenciada por múltiples factores (políticos, económicos y sociales, nacionales e internacionales), algunos de los cuales o no fueron tratados o lo fueron de manera muy preliminar.

Además del Informe como tal, se han preparado para difusión masiva otros productos complementarios, a saber:

- Un libro con los artículos elaborados por políticos y académicos destacados que aportan "ideas y posiciones para un debate sobre el desarrollo de la democracia en América Latina".
- Un Compendio Estadístico que reúne información, hasta ahora dispersa, en cuanto a democracia y ciudadanía integral en los países de América Latina, junto con los índices construidos para este Informe y los resultados de la encuesta de opinión.
- Los materiales que alimentan el marco conceptual del Proyecto y su manera de entender la democracia, junto con opiniones críticas de distinguidos analistas.
- Los resultados de la ronda de consultas a dirigentes latinoamericanos.

Para concluir, el Informe muestra que, aunque muy valiosos, los avances logrados en términos de desarrollo de la democracia en América Latina no son suficientes. Hay que profundizar tanto la gobernabilidad democrática, entendida como el fortalecimiento institucional del régimen, como, sobre todo, la cultura política, que supone construir espacios de participación equitativa principalmente de aquellos más desfavorecidos en las sociedades latinoamericanas. Para ello se necesita voluntad política, dirigentes comprometidos con sus países y con la región, y ciudadanas y ciudadanos decididos a confrontar los problemas y desafíos para vivir cada vez con más y mejor democracia.

4 Estos países tienen regímenes democráticos, en su mayoría establecidos a través de procesos de transición desarrollados durante los últimos veinticinco años, y sus gobiernos aceptaron incorporarse al PRODDAL.

PRIMERA SECCIÓN

El desarrollo de la democracia en América Latina

En esta sección se presenta el tema del Informe, a partir de la conquista de la democracia en los países considerados, destacando que en América Latina la democracia se instala en sociedades con altos niveles de pobreza y desigualdad. Una primera mirada a la democracia desde la democracia revela que muchos derechos civiles básicos no están asegurados y que la pobreza y la desigualdad muestran a nuestras sociedades entre las más deficitarias del mundo.

El Informe comienza con una definición del desarrollo de la democracia y sus carencias principales en la región, contrastando las reformas que han sido aplicadas con las realidades políticas y económicas. A partir de esto, surge un conjunto de interrogantes: ¿cuánta pobreza y cuánta desigualdad toleran las democracias?, ¿cómo afectan estos contrastes la cohesión social de las naciones?, ¿qué relevancia tiene la democracia para los latinoamericanos? Los resultados de la encuesta de opinión revelan que el 54,7 por ciento de los latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un gobierno autoritario si éste resolviera la situación económica (ver Segunda Sección, "Cómo ven los latinoamericanos a su democracia"). Las razones que explican este dato preocupante quizá se encuentren en los contrastes señalados.

Esta sección contiene también una referencia a los fundamentos teóricos en que se basa el Informe. Las consecuencias prácticas del marco teórico adoptado son importantes, porque sustentan las descripciones, el análisis y las propuestas en razones sistemáticas y rigurosas.

Los desafíos de la democracia en América Latina son históricamente singulares. Resolverlos demanda una comprensión novedosa y una discusión abierta, a las que el Informe aspira a contribuir. Ello requiere precisar los fundamentos teóricos: los conceptos de democracia, ciudadanía y sujetos en la democracia, Estado y régimen. Los cuatro argumentos centrales son: 1) la democracia implica una concepción del ser humano y de la construcción de la ciudadanía; 2) la democracia es una forma de organización del poder en la sociedad, que implica la existencia y el buen funcionamiento de un Estado; 3) el régimen electoral es un componente básico y fundamental de la democracia, pero la realización de elecciones no agota el significado y los alcances de aquélla, y 4) la democracia latinoamericana es una experiencia histórica distintiva y singular, que debe ser así reconocida y valorada, evaluada y desarrollada.

El desafío: de una democracia de electores a una democracia de ciudadanos

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.

Éste es un Informe sobre la tarea inconclusa de la democracia, sobre sus desafíos, sobre lo que debería constituir las metas de una nueva etapa, en cuya construcción se pondrá en juego su propia sustentabilidad y perduración.

Cualquiera que haya sido la forma, el ritmo o el resultado, la búsqueda por la libertad, la justicia y el progreso comparte toda la historia social del ser humano. Hemos participado de esta búsqueda con mayor o menor conciencia de nuestros objetivos, con avances y retrocesos; en suma, con toda la diversidad de incidentes que llena nuestra historia. Aun en las circunstancias más difíciles, a pesar de prolongados letargos, la lucha renació y renacerá, ya sea para pasar de esclavos a personas libres, ya sea para ampliar cada día el espacio de la libertad.

Pero también poseemos, expresado de la manera más diversa y en los distintos ámbitos de nuestra vida, otro impulso, tan vital como los anteriores: el impulso por la dominación y por el poder que permite ejercerla.

En gran medida, nuestra vida en sociedad se construye en la trama de estos impulsos centrales: sabemos que allí donde no haya libertad, justicia y progreso nacerá la lucha para alcanzarlos y que en esa lucha se confrontarán intereses, pareceres y métodos.

Nuestra búsqueda por la libertad, la justicia y el progreso, y la lucha por el poder que se desarrolla cuando unos y otros tratamos de imponer nuestros intereses y pareceres sobre esos asuntos, han dado lugar a diversas maneras de organización de los seres humanos. Una de ellas es la democracia.

La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un fin y un instrumento. Contiene, básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y las mujeres, también el resultado de esos procedimientos.

En esta perspectiva, la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder.

Más allá de las diferencias que se expresan en el plano de la teoría sobre los alcances de la idea de democracia, la historia revela que las aspiraciones por ensanchar las fronteras de las libertades ciudadanas y alcanzar mayores niveles de justicia y progreso han estado siempre en el corazón de las luchas sociales y políticas ligadas, de un modo u otro, a la idea de democracia. Con períodos de expansión y retracción, de movilización o quietud, la historia nos muestra que allí donde no había libertad se peleó por ella, donde no había justicia se luchó por lograrla y donde no había progreso se buscó alcanzarlo. Más allá de los retrocesos y letargos, el reconocimiento de la igualdad y la búsqueda de su realización social, en términos de libertad, justicia y progreso, constituyen un impulso histórico sustancialmente ligado a la idea de democracia.

RECUADRO 1

La democracia: una búsqueda permanente

Es necesario considerar lo no cumplido, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que desdibujan indirectamente la experiencia de la democracia. La democracia formula una pregunta que permanece continuamente abierta: parecería que ninguna respuesta perfectamente adecuada podría dársele. La democracia se presenta como un régimen siempre marcado por formas de no acabamiento y no cumplimiento.

Pierre Rosanvallon, texto elaborado para PRODDAL, 2002.

La democracia es una inmensa experiencia humana. Está ligada a la búsqueda histórica de libertad, justicia y progreso material y espiritual. Por eso es una experiencia permanentemente inconclusa.

Esta forma de organización ha entrado y salido de nuestra historia. Surgió hace dos mil quinientos años en Grecia pero luego desapareció. "Como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez y en más de un lugar."[2]

En América Latina se ha alcanzado la *democracia electoral* y sus libertades básicas. Se trata ahora de avanzar en la *democracia de ciudadanía.* La primera nos dio las libertades y el derecho a decidir por nosotros mismos. Trazó, en muchos de nuestros países, la división entre la vida y la muerte. La segunda, hoy plena de carencias, es la que avanza para que el conjunto de nuestros derechos se tornen efectivos. Es la que nos permite pasar de electores a ciudadanos. La que utiliza las libertades políticas como palanca para construir la ciudadanía civil y social.

Para las mujeres y los hombres, la democracia genera expectativas, esperanzas y decepciones por la manera en que contribuye a organizar sus vidas en sociedad, por el modo en que garantiza sus derechos y por la forma en que permite mejorar la calidad de sus existencias. La democracia hace a la vida, es mucho más que un régimen de gobierno. Es más que un método para elegir y ser elegido. Su sujeto, más que el votante, es el ciudadano.

En América Latina, en doscientos años de vida independiente, la democracia nació y murió decenas de veces. Mientras se la consagraba en las constituciones, se la destruía en la práctica. Guerras, tiranías y breves primaveras componen gran parte de esta historia independiente, durante la cual hasta las violaciones a la democracia fueron hechas en su nombre. América Latina es, probablemente, la región del mundo que más ha reivindicado la democracia en los últimos dos siglos, aun para interrumpirla invocando su futura instauración.

Los latinoamericanos, que tantas veces vimos cómo se nos negaba o arrebataba la voluntad de ser parte de la construcción de la democracia, somos ahora, finalmente, actores que asumen sus desafíos y desarrollo.

Tras dos décadas de diversas formas de transición, los regímenes democráticos están ampliamente extendidos en América Latina. Hace veinticinco años, de los dieciocho países incluidos en el Informe, sólo Colombia, Costa Rica y Venezuela eran democráticos. Un cuarto de siglo después, todos nuestros países cumplen con los criterios básicos del régimen democrático, en su dimensión electoral y política.

Las libertades que hoy poseemos son un bien invalorable; ésta es una conquista lograda con el impulso, la lucha y el sufrimiento de millones de seres humanos. Somos testigos del avance más profundo y amplio que la democracia ha tenido desde la independencia de nuestras naciones. Pero, como se verá en este Informe, lo conquistado no está asegurado.

La preservación de la democracia y su expansión no son hechos espontáneos. Son construcciones voluntarias, formuladas en proyectos, modeladas por liderazgos e investidas del poder que proviene del apoyo popular. Requieren partidos políticos que construyan opciones sustantivas, un Estado con poder para ejecutarlas y una sociedad capaz de participar en una construcción que exceda los reclamos sectoriales. Una política que omite los problemas centrales, vacía de contenido las opciones ciudadanas; un Estado sin poder transforma el mandato electoral en una expresión de voluntades sin consecuencias, y una sociedad sin participación activa lleva, tarde o temprano, a una peligrosa autonomía del poder, que dejará de expresar las necesidades de los ciudadanos.

RECUADRO 2

La democracia: un ideal

La democracia es, antes que nada y sobre todo, un ideal. [...] Sin una tendencia idealista una democracia no nace, y si nace, se debilita rápidamente. Más que cualquier otro régimen político, la democracia va contra la corriente, contra las leyes inerciales que gobiernan los grupos humanos. Las monocracias, las autocracias, las dictaduras son fáciles, nos caen encima solas; las democracias son difíciles, tienen que ser promovidas y creídas.

Giovanni Sartori, 1991, p. 119.

2 Dahl, 1999, p. 15.

Parecería que nos alejamos de los riesgos de los golpes militares de Estado, pero surgen otros peligros: la democracia parece perder vitalidad; se la prefiere aunque se desconfía de su capacidad para mejorar las condiciones de vida; los partidos políticos están en el nivel más bajo de la estima pública;[3] el Estado es mirado con expectativa y recelo a la vez, y, en algunos casos, el ímpetu democrático que caracterizó las últimas décadas del siglo pasado se debilita. La sociedad está en las calles, pero sin un objetivo que unifique sus reivindicaciones y demandas.

¿Cuán graves son esas nuevas fragilidades? Si la democracia pierde relevancia para los latinoamericanos, si se divorcia de sus necesidades, ¿puede resistir a los nuevos peligros, a sus adversarios, a las frustraciones?

Analizar, como nos proponemos, el desarrollo de la democracia en América Latina nos conduce a auscultar la vigencia de los derechos de los latinoamericanos y el nivel de concreción de las esperanzas que éstos depositan en sus representantes. También, a indagar la sustentabilidad de la democracia, es decir, su capacidad para perdurar y perfeccionarse, a partir de la legitimidad que genera en sus ciudadanos. Nos lleva, en fin, a identificar las acechanzas y los desafíos de la democracia.

¿Cómo se resuelven las tensiones entre la expansión democrática y la economía, entre la libertad y la búsqueda de la igualdad, entre crecimiento y pobreza, entre las demandas públicas expresadas libremente y las reformas económicas que demandan ajustes y sacrificios? ¿Cuáles son las claves que explican la crisis de representación, la desconfianza de la sociedad hacia la política? ¿Por qué la esperanza democrática no se ha traducido en avances en los derechos civiles y sociales acordes con las expectativas que promovió? ¿Por qué el Estado carece del poder necesario? ¿Por qué el derecho a elegir gobernantes no se tradujo, en muchos casos, en mayor libertad, mayor justicia y mayor progreso?

Éstos son dilemas cuya solución es compleja, como lo demuestra nuestra propia historia reciente. Y no podrán ser resueltos si no se sitúan en el centro del debate público y de las opciones que ofrecen los partidos. Desafortunadamente, en más de una ocasión parecería que existe un debate prohibido en América Latina. Cuestiones sobre las que es inconveniente hablar o –más grave aún– de las que no se debe hablar. El silencio de la política y de los que construyen la agenda del debate público no puede continuar indefinidamente ignorando el clamor de centenas de millones, a menos que se esté dispuesto a pagar el precio del languidecimiento de la democracia latinoamericana.

Este Informe trata de esas cuestiones, llegando a identificarlas no por un mero ejercicio intuitivo, sino a través del análisis teórico, de la observación empírica y del pensamiento de intelectuales y políticos.

Atacar estos dilemas demanda la mayor información posible para iluminar los criterios con que se formulan las políticas. La falta de información y de debate constituye una carencia grave, porque la democracia –que se basa en la reflexión y el debate de los ciudadanos y sus líderes– es la única forma de organización política que tiene capacidad para rectificarse a sí misma. Ésa es la principal ventaja para hacer de la democracia un sistema justo y eficaz. La libertad que garantiza la democracia es, a la vez, el principal instrumento que ella tiene para perfeccionarse como sistema. Pero la libertad, o en otras palabras la capacidad de optar, requiere que la materia de la opción esté presente. En América Latina, la reflexión y el debate políticos requieren ser renovados y promovidos porque han perdido vitalidad y contenido. Esto ocurre en el período de mayor difusión de la democracia y en un mundo donde la globalización hace cada vez más perentorio saber qué queremos como sociedades y como naciones.

Nuestras democracias precisan, urgentemente, retomar su impulso inicial. Sus déficit no son su fracaso, son sus desafíos. Lo que

En América Latina, la reflexión y el debate políticos requieren ser renovados y promovidos porque han perdido vitalidad y contenido.

3 Según los datos de la encuesta Latinobarómetro 2002, sólo 14 por ciento de los latinoamericanos tiene confianza en los partidos políticos.

no hemos alcanzado es lo que debe constituir la sustancia de las políticas que permitan encender la segunda etapa de la democracia latinoamericana.

Éste es el hilo conductor que debería guiar al lector en los materiales que propone el Informe: la búsqueda de los temas cruciales en los que se pondrá a prueba nuestra capacidad para pasar de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía. En esa transformación se dirimirá la capacidad latinoamericana para hacer de la democracia un sistema que se estabilice, regenere y expanda.

Nos proponemos demostrar que, una vez que la apuesta está en el tránsito de la democracia electoral a la de ciudadanía, es ineludible una seria reflexión conceptual, que genere las ideas que orienten la observación de la realidad y la recolección de datos que, a su vez, construyan la base empírica del Informe. De allí, de la suma de esos dos componentes saldrá la proposición del núcleo de temas que configuran los desafíos de la agenda ampliada para el desarrollo de la democracia en América Latina.

Estos objetivos, que constituyen la razón de esta obra, encontrarán aquí una primera aproximación, un inicio. El Informe es el comienzo de una tarea, de un debate que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) busca promover entre los latinoamericanos. Sólo descorre el primer velo, para que la construcción de alternativas y políticas concretas sea tomada por los actores sociales y políticos que deben relanzar y regenerar nuestras democracias.

Estas reflexiones, observaciones y consecuencias partirán de un reconocimiento inicial: la singular realidad de la democracia en nuestra región. El libro de los desafíos es nuevo porque también es nueva la realidad que expone una región que a la vez que democrática es pobre y desigual. A partir de ese triángulo –democracia electoral, pobreza y desigualdad– iniciamos nuestra exploración.

Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos.

Democracia, pobreza y desigualdad: un triángulo latinoamericano

Para entender las necesidades de expansión de la democracia en América Latina y percibir sus fragilidades es indispensable apreciar lo que la democracia posee aquí de propio y original.

En América Latina, las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países democráticamente más maduros, pero sus sociedades son profundamente diferentes de las de aquéllos.

En América Latina, construir y ampliar los derechos ciudadanos es una tarea que se desenvuelve en un contexto novedoso. En estos últimos veinte años se ha producido un conjunto de grandes transformaciones. Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos. Así se define, en América Latina, una nueva realidad sin antecedentes:[4] el triángulo de la democracia, la pobreza y la desigualdad.

El primer vértice del triángulo es la difusión de la democracia electoral en la región. Todos los países que la integran satisfacen los requisitos básicos del régimen democrático. Sólo los países agrupados en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) comparten este rasgo.

El segundo vértice es la pobreza. En 2003, la región contaba con 225 millones de personas (o un 43,9 por ciento) cuyos ingresos se situaban por debajo de la línea de pobreza. Por cierto, esta situación varía de país en país. A pesar de estas diferencias, comparada con las otras grandes regiones democráticas del mundo, América Latina ofrece la singularidad de la cohabitación de las libertades políticas con las severas privaciones materiales de muchos. Democracia y riqueza, democracia y pobreza son dos combinaciones que generan necesidades, dificultades y riesgos diferentes.

El tercer vértice es la desigualdad. Las sociedades latinoamericanas son las más desi-

4 No afirmamos aquí que no se verifique la existencia conjunta de democracia, pobreza y desigualdad en otros países o regiones del planeta. Lo que señalamos es que la democracia latinoamericana convive en la totalidad de una región con niveles extensamente difundidos de pobreza y situaciones de desigualdad extremas.

guales del mundo. Como en el caso de la pobreza, no sólo se observa la profundidad de la desigualdad en la región en comparación con el resto del mundo, sino también su persistencia a lo largo de las últimas tres décadas.

Por primera vez conviven estos tres rasgos, y la democracia enfrenta el desafío de su propia estabilidad coexistiendo con los retos de la pobreza y la desigualdad. Los riesgos que derivan de esta situación son distintos y más complejos que los tradicionales del golpe militar de Estado, que, por lo demás, tampoco han desaparecido totalmente.

Sin embargo, a pesar de lo particular de esta situación, es habitual que se piense en América Latina a partir de la experiencia histórica de las democracias desarrolladas, desconociendo que la estabilidad y la expansión democráticas tienen aquí contenidos y dilemas distintos, resultado de su propia originalidad. Éstas son democracias pobres y desiguales, cuyos hombres y mujeres, a la vez que consolidan sus derechos políticos, deben también completar sus ciudadanías civil y social.

La escasa comprensión de esta realidad singular puede llevar a dos consecuencias graves para la democracia. La primera, ignorar la necesidad de la viabilidad económica de la democracia. Esto es ignorar la necesidad de construir bases sólidas de una economía que permita atacar la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, para muchos ciudadanos latinoamericanos alcanzar mayores niveles de desarrollo en sus países es una aspiración tan importante que muchos estarían dispuestos a apoyar un régimen autoritario si éste pudiere dar respuesta a sus demandas de bienestar. La segunda es desconocer la viabilidad política de los programas económicos. Esto es ignorar que esos programas se aplican en sociedades donde las demandas ciudadanas y el juicio sobre dichas políticas se expresan libremente.

En efecto, no es menos común deslizarse hacia el error de pensar en términos de reforma económica como si no existiera democracia. Como si los difíciles y dolorosos procesos de ajuste estructural fueran neutrales en las decisiones que toman las mayorías –sometidas a condiciones de pobreza y alta desigualdad– al momento de votar o de expresar su apoyo o rechazo a un gobierno, o como si se pudiera llevar adelante un plan económico sin apoyo de la población, o, aun peor, a pesar de su hostilidad manifiesta.

AMÉRICA LATINA: DEMOCRACIA, POBREZA Y DESIGUALDAD

TABLA 1

Región	Participación electoral (1)	Desigualdad (2)	Pobreza	PBI per cápita
América Latina	62,7	0,552 (3)	42,2 (6)	3856 (9)
Europa	73,6	0,290 (4)	15,0 (7)	22600 (10)
EE.UU.	43,3	0,344 (5)	11,7 (8)	36100

Notas:
(1) Votantes con base en la población con derecho a voto 1990-2002. Ver Tabla 7.
(2) Coeficiente de Gini. Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad.
(3) Promedio simple para la década de los 90. Perry *et al.*, 2004, p. 57.
(4) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.
(5) Fuentes: OCDE 2002, Social Indicators and Tables.
(6) Promedio ponderado por población de los datos de pobreza, CEPAL, 2002b.
(7) Eurostat PCM-BDU, diciembre de 2002.
(8) Fuente: US Census Bureau 2001, Poverty in the United States 2002.
(9) Elaboración propia en base a datos de CEPAL, 2003 (en dólares constantes).
(10) Europa occidental (EU15) y EE.UU., PBI per cápita 2002. Fuente: OCDE (en dólares corrientes).
Dada la multiplicidad de fuentes y las diversas metodologías de elaboración de datos implicadas se sugiere tomar los datos de esta tabla como referencias indicativas.

Esta forma de pensar la democracia latinoamericana independientemente de su economía o, simétricamente, pensar su economía separadamente de su democracia, parece un error ingenuo, pero no por ello es menos recurrente y preocupante para la suerte de la democracia y de la economía, si miramos la experiencia de las últimas décadas en la región.

En consecuencia, el debate sobre la estabilidad democrática no debe ignorar la pobreza y la desigualdad, ni las políticas de crecimiento deben soslayar que, pobres y desiguales, los ciudadanos ejercen su libertad para aceptar o rechazar esas políticas. De aquí surge el desafío de resolver las tensiones entre economía y democracia. Ese desafío parte de la necesidad de no pensar la economía como si no hubiera democracias pobres ni atacar los problemas de la estabilidad democrática independientemente de las necesidades de resolver las cuestiones del crecimiento. Es probable que un debate que ignore una cuestión tan elemental termine llevando a recomendaciones sencillamente impracticables.

Sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas.

Estas características de América Latina han sido utilizadas como argumento para concluir que la democracia sería inviable hasta tanto no se resuelvan los problemas de la pobreza y se logre un mínimo aceptable de igualdad. En más de una ocasión, regímenes autoritarios se instalaron con un discurso "restaurador" del régimen democrático: "Asumimos el gobierno para crear las condiciones para que la democracia se instale sólidamente en el futuro". Supuestamente había que alcanzar un cierto umbral de riqueza para acceder a la democracia. Contra esta visión, este Informe sostiene que sólo con más y mejor democracia las sociedades latinoamericanas podrán ser más igualitarias y desarrolladas. La razón es que sólo en democracia, quienes carecen de niveles mínimos de bienestar y sufren las injusticias de la desigualdad pueden reclamar, movilizarse y elegir en defensa de sus derechos. Para que eso se concrete es indispensable indagar caminos no explorados y abrir nuevos debates en América Latina, porque –reiteramos– el gran desafío es combatir la pobreza y la desigualdad, con los instrumentos de la democracia, para crear las bases de cohesión y estabilidad social, que son los requisitos del crecimiento económico.

En América Latina han tenido lugar procesos de reforma en el plano político y económico. Si bien estos procesos han producido algunos progresos importantes, sobre todo en la expansión de la democracia electoral, subsiste un notorio contraste entre las reformas llevadas adelante durante las dos últimas décadas y una realidad que continúa signada por grandes carencias en el plano de las distintas ciudadanías, particularmente la social.

Éstos no fueron sólo años de transformaciones políticas. También la economía, sobre todo en la década de 1990, vivió un proceso de cambios profundos, de apertura, reformas y desregulaciones, lo que se ha conocido con la denominación genérica de *ajustes estructurales*. Así, con algunas excepciones, "la nueva oleada de democratización en la región que se inició a mediado de los años ochenta asumió las reformas económicas orientadas a la ampliación de las esferas del mercado como su propia agenda".[5]

Como consecuencia de estas transformaciones, las sociedades latinoamericanas resultan ser sociedades en vías de desarrollo, donde las demandas sociales se expresan libremente y la economía se organiza en torno al mercado. De este modo, demandas sociales expresadas en un contexto de libertad política (democracia) y libertad económica (mercado) forman otro triángulo singular. Un triángulo que debió ser virtuoso y que, a la luz de los últimos veinte años, presenta complejas dificultades que requieren un pensamiento renovado. La combinación entre libertad política y libertad económica en contextos de pobreza y desigualdad puede no generar como resultado el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de la economía.

En las páginas que siguen se muestra una fotografía en la que contrastan reformas y

5 José Antonio Ocampo, 2002 (texto preparado para el Informe).

realidades. Ésa es también una primera fotografía del déficit democrático de América Latina, un indicio de la clave de las frustraciones, una evidencia sobre la urgencia de construir la democracia de ciudadanía.

Balance entre reformas y realidades

Para este balance se tomaron siete indicadores básicos: las reformas estructurales en la economía, las reformas democráticas, la evolución del producto bruto interno (PBI) per cápita, la pobreza, la indigencia, la concentración del ingreso y la situación laboral.

Antes de iniciar la presentación de la tabla que muestra un resumen de esos indicadores básicos (tabla 2), es necesario hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, el Informe no afirma que necesariamente existe una relación causal entre las variables que se utilizarán. Sostiene, en cambio, que los ciudadanos latinoamericanos han experimentado en forma más o menos simultánea los efectos de esas variables.

En segundo lugar, en la democracia, los ciudadanos tienen expectativas respecto del funcionamiento de la economía. Ellas provienen de la ideología igualitaria subyacente a la democracia, de la prédica de los políticos nacionales, de los medios de comunicación, de las organizaciones internacionales, etc. Durante la década de 1990 se instaló como promesa de desarrollo un modelo económico del que hoy muchos se sienten defraudados.

En tercer lugar, la percepción de una parte importante de los ciudadanos es que las políticas seguidas "produjeron" insuficiente crecimiento aceptable, pobreza y desigualdad crecientes y desmejoramiento de la situación laboral (con su consiguiente impacto sobre la desigualdad y los ingresos futuros previsionales).

1. *El índice de reforma económica señala un avance sostenido* de esas reformas; medido entre 0 y 1, pasa de 0,58 en los años ochenta a 0,83 como promedio entre 1998 y 2003. Este índice se conforma de cinco subíndices: "políticas de comercio internacional", "políticas impositivas", "políticas financieras", "privatizaciones" y "cuentas de capitales", todos relacionados con el luego llamado *Consenso de Washington.*

2. *En América Latina se reconoce hoy el derecho al voto universal, sin restricción alguna* de peso significativo. Éste es un logro notable y sumamente importante. El índice de democracia electoral (IDE) elaborado por el Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) muestra que, en términos electorales, la democracia tuvo un mejoramiento constante a lo largo del período considerado. Los procesos de democratización y reforma del mercado, si bien de naturaleza distinta, avanzaron de manera sostenida, provocando una gran expectativa que contrastó notablemente con la evolución de los hechos.

3. *El promedio regional del PBI per cápita* no varió de manera significativa en los últimos veinte años. En 1980, mientras el índice de reforma económica era de 0,55; el PBI per cápita era U$S 3.739 a valores constantes de 1995. Veinte años más tarde, en el año 2000, habiéndose avanzado considerablemente en la aplicación de las reformas, el índice era de 0,83 y el PBI per cápita, de U$S 3.952, un avance casi irrelevante.

4. *Los niveles de pobreza experimentaron una leve disminución en términos relativos.* En 1990, el porcentaje de pobres[6] ponderado por tamaño de población representaba para los dieciocho países el 46 por ciento; entre 1998 y 2001, ese porcentaje había descendido al 41,8 por ciento. Este avance se produjo fundamentalmente por las mejorías relativas de Brasil, Chile y México. Sin embargo, en términos absolutos, el número de habitantes que se situaba por debajo de la línea de pobreza aumentó. En el año 1990,

6 La medición de la pobreza con el método de la "Línea de Pobreza" (LP) elaborada por CEPAL consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, su capacidad para satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

REFORMAS Y REALIDADES

TABLA 2

	Índice de Reforma Económica (1)	Índice de Democracia Electoral (1)	Crecimiento del PBI real per cápita anualizado (3) %	Pobreza (2) %	Indigencia (2) %	Coeficiente de Gini (2)	Desempleo Urbano (1)
Sub región Cono Sur (Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay)							
1981-90	0,66	0,44	-0,8%	25,6	7,1	0,509	8,8
1991-97	0,82	0,88	1,3%	20,3	5,5	0,527	8,7
1998-03	0,84	0,91	1,0%	26,0	8,7	0,519	12,1
Brasil							
1981-90	0,52	0,70	1,8%	48,0	23,4	0,603	5,2
1991-97	0,75	1,00	0,6%	40,6	17,1	0,638	5,3
1998-03	0,79	1,00	1,2%	37,0	12,7	0,640	7,1
Sub región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela)							
1981-90	0,53	0,83	-0,5%	52,3	22,1	0,497	8,8
1991-97	0,76	0,86	0,9%	50,4	18,2	0,538	8,3
1998-03	0,82	0,83	0,0%	53,1	25,5	0,545	12,0
México							
1981-90	0,61	0,31	1,7%	47.8	18,8	0,521	4,2
1991-97	0,78	0,70	0,4%	48,6	19,1	0,539	4,0
1998-03	0,81	1,00	2,1%	43,1	16,7	0,542	2,6
Sub región Centro América (C. Rica, Rep. Dom., El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá)							
1981-90	0,55	0,59	4,0%	45,2	31,1	0,551	9,1
1991-97	0,80	0,89	-3,7%	52,1	27,9	0,526	9,1
1998-03	0,85	0,97	2,6%	52,5	28,9	0,554	8,7
América Latina							
1981-90	0,58	0,64	0,7%	46,0	20,4	0,554	8,4
1991-97	0,79	0,87	0,7%	41,9	17,9	0,557	8,8
1998-03	0,83	0,92	1,2%	41,8	17,4	0,566	10,4

Notas:
(1) Promedio simple.
(2) Ponderado por población.
(3) De período a período.
El índice de reforma económica se conforma de cinco componentes: políticas de comercio internacional, políticas impositivas, políticas financieras, privatizaciones y cuentas de capitales. El índice va de 0, que indica una falta de reformas orientadas al mercado, a 1, que indica la aplicación de reformas fuertemente orientadas al mercado.
Para el cuadro que agrega datos para la región y las subregiones la metodología fue la siguiente: a) se sumaron los PBI reales (base dólares 1995) para los años del período bajo análisis, y se dividió por el número de años en el período; b) se dividió por la población promedio del período; c) se dividió el PBI per cápita de este período por el del período anterior, sacando luego la raíz geométrica según el número de años en el período analizado. Esto dio la tasa de crecimiento anualizado.
Fuentes: Los datos sobre el Índice de Reforma Económica provienen de Morley, Machado, y Pettinato, Stefano 1999; Lora 2001, y comunicación con Manuel Marfán, director de la División de Desarrollo Económico de CEPAL, 4 de febrero de 2003. La metodología y los datos del Índice de Democracia Electoral se presentan en el Compendio Estadístico. Los otros datos provienen de múltiples publicaciones de CEPAL, con la excepción de los datos sobre el coeficiente de Gini antes de 1990, cuya fuente es Deininger y Squire 1998. Las cifras de crecimiento real del PBI per cápita están calculadas con base en dólares 1995. Las cifras sobre pobreza, indigencia y el coeficiente de Gini son promedios de sólo algunos años. Los datos sobre pobreza, indigencia, coeficientes y desempleo urbano no son estrictamente comparables, ya que no todos están basados en encuestas nacionales.

190 millones de latinoamericanos eran pobres. En el año 2001, cuando la población era de 496 millones de habitantes, la cantidad de pobres ascendía a 209 millones. Podría añadirse que, incluso en términos relativos, la pobreza se incrementó durante este período en el Cono Sur (de 25,6 a 29,4 por ciento), en los países andinos (de 52,3 a 53,3 por ciento) y en Centroamérica (de 45,2 a 51,2 por ciento).

5. *No se redujeron los niveles de desigualdad.* En el año 1990, el coeficiente de Gini[7] (promedio regional ponderado por población) era de 0,554. En 1999 este coeficiente subió a 0,580. El promedio mundial para los años noventa fue de 0,381 y el de los países desarrollados 0,337. La alta desigualdad también se expresa en la relación entre los niveles superiores e inferiores de ingreso. En el año 1990, el 10 por ciento de la población latinoamericana de ingresos más elevados tenía 25,4 veces el ingreso del 10 por ciento de la población de menores ingresos. En 1999, esa relación era de 27,4[8] veces. En 1997, el 20 por ciento de la población de la región de más altos ingresos recibió casi 55 por ciento del ingreso total y el 20 por ciento del sector de menores ingresos, sólo el 4,8 por ciento. La región posee los niveles de desigualdad más altos del mundo en la distribución del ingreso.

6. Durante los últimos quince años, *la situación laboral ha desmejorado en casi toda la región.* El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente. Además, cayó la protección social (salud, pensiones y sindicalización) de los trabajadores. Esto se vincula a un desmejoramiento de la distribución del ingreso y a un aumento de la pobreza actual, configurando un cuadro cuyos efectos tendrán consecuencias muy negativas en el mediano y largo plazo.

Esta primera visión es un indicio de la inmensidad y complejidad de las tareas que América Latina debería asumir. Hace veinticinco años, la región tenía un desafío a la vez difícil y simple. Requería audacia e imaginación para alcanzarlo, pero no había duda acerca de cuál era su contenido: vencer a las dictaduras, superar las guerras y alcanzar la democracia y la paz. Nadie dudaba cuál era la agenda de la democracia.

Hoy, regenerar su contenido, dar impulso a una nueva etapa, es una meta mucho más vasta y plena de incertidumbres. ¿Qué quiere decir en concreto *ir hacia la democracia de ciudadanía,* cuáles son los temas centrales, qué condiciones requerimos para resolverlos? ¿Quiénes son los nuevos adversarios de la democracia ampliada? Ninguna de estas cuestiones tiene la claridad de aquella opción binaria de los setenta: democracia-dictadura, libertad-opresión, vida-muerte.

Hoy, regenerar su contenido, dar impulso a una nueva etapa, es una meta mucho más vasta y plena de incertidumbres.

Movilizar la imaginación, el conocimiento y la política es, como nos ilustran estos contrastes que acabamos de mostrar, una tarea difícil, ardua e incierta. La primera condición, a la que apuntamos en esta obra, es tomar conciencia de hasta qué punto es inexcusable encararla. La tarea incluye, por cierto, la necesidad de enfrentar el legado histórico de atraso económico y tecnológico, de fractura social y de inserción secundaria y desventajosa en el sistema internacional.

Las páginas que siguen inician la exploración sobre estas cuestiones, sobre la naturaleza de los desafíos para el desarrollo de la democracia, sobre la centralidad de los derechos del ciudadano para la etapa que se abre y sobre algunos temas –la noción misma de democracia y del papel del Estado– que constituyen el punto de partida de nuestras proposiciones.

No se trata de un desarrollo teórico en el sentido estricto, sino más bien de algunos hitos básicos que están en los fundamentos teóricos de nuestro trabajo.

7 Este coeficiente es una medida que surge de una representación gráfica de la distribución del ingreso llamada Curva de Lorenz. Para el coeficiente de Gini, 0 representa la igualdad perfecta de distribución y 1 la desigualdad absoluta. Puede considerarse un coeficiente de Gini de 0,25-0,35 como una distribución "razonable", y un coeficiente de Gini de 0,55 representa una desigualdad extrema.

8 Estos datos no coinciden exactamente con los de la tabla porque toman mediciones en diferentes períodos.

Ingresamos en este campo no porque el objetivo del Informe sea una indagación académica sobre la democracia, sino porque las consecuencias prácticas de las diferentes concepciones son sustantivas a la hora de imaginar las políticas y las estrategias de sustentabilidad democrática. Esas diferencias se refieren a las condiciones de expansión de la democracia, a sus riesgos de desaparición, a la manera como se ven y formulan ciertas políticas públicas, a las diferencias socioculturales y de género, a la visión del Estado y sus transformaciones o al rol de la política y sus organizaciones. También, según nos situemos en una u otra visión de la democracia, resultarán fuertes diferencias en lo que esperamos de otra forma de organización de la sociedad: la economía.

En otras palabras, si la democracia sólo fuera un régimen podríamos arribar a la paradoja extrema de la existencia de una sociedad pobre en términos de los derechos sociales y económicos de sus ciudadanos, incluso pobre en sus derechos civiles básicos, pero plenamente democrática.

Otra consecuencia importante, derivada de una comprensión de la democracia limitada a su régimen, es la visión segmentada de las políticas públicas. Así, habría políticas recomendables para asegurar las buenas condiciones del funcionamiento del régimen democrático, otras aconsejables para el adecuado funcionamiento de la economía y otras que recomienden las reformas apropiadas de, por ejemplo, la organización estatal.

En esta visión fragmentada se creería fortalecer a la democracia con el solo recurso de

RECUADRO 3

La democracia y la promesa de los derechos ciudadanos

No obstante la instauración del régimen democrático, no se logró modificar la naturaleza y el funcionamiento del Estado por la presencia de factores internos y externos que obstaculizaron el cumplimiento de los derechos ciudadanos. De ahí que las expectativas depositadas en tal ordenamiento se hayan visto frustradas, porque el desempeño de las representaciones políticas y de las instituciones públicas no se corresponden con las expectativas de la mayoría de la población, sujeta históricamente a las condiciones de "pobreza" y de "exclusión" –denominaciones tecnocráticas que esconden las relaciones sociales generadoras de estas situaciones–; más aún porque en las nuevas circunstancias internacionales el régimen y el Estado refuerzan tales condiciones, a contrapelo de las proclamas democráticas y liberales, y de las promesas de los dirigentes políticos.
Por tales motivos, el descrédito del régimen democrático "realmente existente" propicia que amplios sectores sociales, particularmente los pobres y los excluidos del imaginario como de la acción político-estatal, asuman comportamientos "informales", si no ilegales, para satisfacer sus aspiraciones individuales y colectivas, que el Estado es incapaz de controlar por no contar con los recursos materiales ni con el respaldo de la población. La fragmentación de los intereses sociales y de las representaciones políticas que acarrea esta conducta agudiza los problemas de la acción colectiva, al tiempo que la proliferación de "gorreros" (*free-riders*), que de manera irresponsable ofrecen resolver las demandas sociales mediante propuestas oportunistas de corto plazo, procuran el desconcierto y el desasosiego general.
En esta coyuntura, no es de extrañar la existencia de voces que auguran desenlaces dramáticos; sin embargo, a pesar de tales oscuros presagios se observa la presencia de actores que, a pesar de todo, persisten tercamente en defender la validez del régimen democrático, para lo cual aducen que este régimen constituye el único marco para nacionalizar y democratizar el Estado y la sociedad. Como hace poco decía un dirigente sindical peruano: "La democracia no asegura la justicia social, pero es el único espacio que permite luchar para conseguirla".

Julio Cotler, trabajo elaborado para el PRODDAL.

mejorar el funcionamiento de su régimen y se desconocería el impacto que tendrían sobre ella, por ejemplo, las reformas del Estado o las reformas estructurales en la economía.

Tampoco se observarían hechos tales como que las políticas de reforma del Estado o de la economía sean, en última instancia, evaluadas por mayorías que medirán sus resultados en términos del progreso de sus vidas o de una mayor justicia en la distribución de los bienes. De modo que el juicio ciudadano es una parte sustancial de la viabilidad de las políticas de reforma.

Los organismos internacionales y la promoción de la democracia

El Informe se inspira en la letra y el espíritu de diferentes documentos de las Naciones Unidas:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948 establece una concepción amplia de la ciudadanía, abarcando derechos civiles, políticos y sociales.
- La Declaración y Programa de Acción de Viena, de 1993, establece que "la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero".
- La promoción del derecho a la democracia ha sido proclamada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su resolución 1999/57.
- Adicionalmente, en el año 2000, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio, establece que "no escatimaremos esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo".

El sistema de las Naciones Unidas, a través de todos sus organismos y programas, promueve el respeto de los derechos humanos, la realización de elecciones libres y limpias. A través de la Declaración del Milenio, la ONU y otros organismos internacionales de cooperación y financiamiento han reforzado su llamado para la promoción de la democracia, el fortalecimiento del estado de derecho y el desarrollo sostenible. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de sus programas de gobernabilidad, incluye la promoción de diálogos democráticos, programas de reforma del Estado y de promoción del desarrollo económico. Para el PNUD, democracia y desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: el desarrollo humano es un proceso para fortalecer las capacidades del ser humano, que expande las oportunidades de cada persona para alcanzar una vida respetable y valiosa, por lo que necesita como correlato una forma política que lo asegure; a saber, la democracia.

Asimismo, es destacable el papel de varios organismos e iniciativas regionales que han puesto prioridad a la defensa y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, es notable el compromiso con la democracia que han asumido los países en la región por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA). La OEA dio un paso fundamental en su reunión en Santiago de Chile en 1991, cuando sus países miembros adoptaron mecanismos para reaccionar ante situaciones en las que la democracia fuera interrumpida. Otro paso clave lo constituyó la aprobación de la Carta Democrática Interamericana en 2001. Sin lugar a duda, la coordinación de esfuerzos en pos de la democracia por parte de líderes latinoamericanos, especialmente a través de organizaciones internacionales, es un hito fundamental que fortalece a las democracias en América Latina.

RECUADRO 4

Declaración Universal de Derechos Humanos

Las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltas a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

ONU, 1948.

RECUADRO 5

Los derechos democráticos

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas afirma que entre los derechos a una gestión pública democrática figuran los siguientes:

a. El derecho a la libertad de opinión y de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión, de asociación y de reunión pacíficas.

b. El derecho a la libertad de investigar y de recibir y difundir informaciones e ideas por cualquier medio de expresión.

c. El imperio de la ley, incluida la protección jurídica de los derechos, intereses y seguridad personal de los ciudadanos y la equidad en la administración de la justicia, así como la independencia del Poder Judicial.

d. El derecho al sufragio universal e igual, así como a procedimientos libres de votación y a elecciones periódicas libres.

e. El derecho a la participación política, incluida la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos para presentarse como candidatos.

f. Instituciones de gobierno transparentes y responsables.

g. El derecho de los ciudadanos a elegir su sistema de gobierno por medios constitucionales u otros medios democráticos.

h. El derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a la función pública en el propio país.

ONU, Comisión de Derechos Humanos, 1999.

También cabe destacar el trabajo llevado a cabo por el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado y de Gobierno y la OEA a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia en torno a temas clave para la democracia. Más específicamente, estas iniciativas vienen impulsando la definición de una agenda política para la región que resalta la importancia de la política y de los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana en los diversos procesos de la vida pública, la cultura democrática, las instituciones garantes de la transparencia y eficacia gubernamental, la gobernabilidad democrática, el estado de derecho, la reducción de la pobreza, y el impacto de la nueva economía sobre el desarrollo económico.

Estas iniciativas internacionales, vale la

RECUADRO 6

La democracia requiere más que elecciones

La democratización verdadera es algo más que las elecciones. [...] El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio "una persona, un voto", y la finalidad de las instituciones democráticas.

PNUD, 2002c, pp. 4-14.

Las elecciones no son eventos aislados sino parte de un proceso más amplio.

Kofi Annan, secretario general de la ONU 2003.

Las elecciones libres y justas son necesarias, pero no son suficientes. No apreciamos plenamente el valor de la democracia cuando celebramos elecciones como evidencia de que existe una democracia.

Mark Malloch Brown, administrador del PNUD, 2002.

pena subrayar, no se restringen a promover la democracia en su aspecto electoral. Por el contrario, haciendo eco de las preocupaciones de los ciudadanos, los organismos internacionales globales y regionales incluyen en sus metas tanto el estado de derecho como el desarrollo económico. Cada vez más, la comunidad internacional está convergiendo hacia la visión más amplia de la democracia, que este Informe propone, y hacia la idea de que, para prevenir retrocesos en el proceso democrático, es necesario analizar el régimen democrático como parte, y no aisladamente, del marco de las ciudadanías política, civil y social. El gran reto está en consolidar este consenso emergente y traducirlo en apoyo a reformas que fortalezcan las democracias latinoamericanas.

Exploración sobre el desarrollo de la democracia[9]

Mientras mayores grados de democracia, mejor. Tal es la idea que guía nuestra exploración del desarrollo de la democracia en América Latina. Pero aun así, *in dubio pro democratia.*

Si bien éste es un criterio general válido, no resuelve la discusión teórica y política sobre dos cuestiones: ¿cuánta democracia y dónde?

¿A qué esferas deberían extenderse los mecanismos democráticos de toma de decisiones y el principio y los derechos de ciudadanía? ¿Qué costos, en términos de otros objetivos sociales, estamos dispuestos a pagar para avanzar en la democratización? ¿Deberían los mecanismos democráticos y los principios de ciudadanía extenderse a, digamos, el funcionamiento interno de los partidos y sindicatos, pero no a empresas, universidades, organizaciones internacionales y familias? ¿Pueden existir criterios razonablemente consistentes y ampliamente aceptados acerca de dónde aplicar y dónde no, los mecanismos y principios de la democracia? Y, tal vez, aun más enigmático, ¿quién y mediante qué procesos debería decidir este tipo de cuestión?

Los demócratas sinceros de variadas escuelas y tradiciones debatirán siempre sobre dónde, cómo, cuándo y por quiénes deben ser situados los límites de la democracia. La política, especialmente la política democrática, debate centralmente sobre los límites mismos de la política y, consecuentemente, también del Estado.[10] ¿Cuáles son males sociales prevenibles? ¿Cuáles de ellos deberían ser resueltos por la política y el Estado adecuado? ¿Cuáles son los hechos ineluctables o que conviene dejar librados al mercado o a la buena voluntad de algunos actores sociales?

Estas preguntas no admiten ser tratadas por fuera de las circunstancias específicas de cada país. Sin embargo, en el contexto del presente informe no podemos dejar de registrar la manera en que los límites de la política, de la democracia y del Estado han sido reducidos en la historia reciente de América Latina.

Los límites de la política, de la democracia y del Estado han sido reducidos en la historia reciente de América Latina.

Gran parte de la teoría contemporánea de la democracia se restringe a caracterizarla como un régimen político. Esta restricción refleja, y refuerza, una concepción general de lo que la política, específicamente la política democrática, trata. Tales visiones expulsan la democracia y, en general, la política, de cualquier relación activa frente a la gran injusticia social expresada en la carencia extendida de derechos sociales y también civiles, así como por la anemia de un Estado que se muestra ineficaz y, como tal, pierde credibilidad ante mayorías fluctuantes de sus respectivas sociedades.

Esa reducción de la capacidad creadora de la democracia es producto, entre otras cosas, de una deficiencia conceptual: juzgar la democracia como la democracia del elector.

9 Esta sección se basa principalmente en los documentos preparados por Guillermo O'Donnell para este Informe: "Notas sobre el estado de la democracia en América Latina" y "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: Diez tesis para su discusión".

10 Del mismo modo, S. N. Eisenstadt (2000, p. 14) hace la importante observación de que uno de los "aspectos centrales del proceso político democrático […] [es] una lucha continua sobre la definición del ámbito de la política. En verdad, es sólo con el advenimiento de la modernidad que el trazado de los límites de la política se transforma en uno de los mayores *foci* de la lucha y contestación política abierta".

RECUADRO 7

Los cimientos de la democracia

No hay nada misterioso respecto de los cimientos de una democracia saludable y fuerte. Las cosas básicas esperadas por nuestro pueblo de sus sistemas político y económico son simples.
Ellas son:
- La igualdad de oportunidad para los jóvenes y los demás.
- Un empleo para los que pueden trabajar.
- La seguridad (social) para los que la precisan.
- El fin del privilegio especial para unos pocos.
- La preservación de las libertades civiles para todos.
- La participación en los frutos del progreso científico, en un estándar de vida constantemente creciente y ampliamente compartido.

Éstas son las cosas sencillas y básicas que nunca deberían perderse de vista en el tumulto y complejidad increíble de nuestro mundo moderno. La fuerza interior y duradera de nuestros sistemas económico y político depende del grado en que cumplen con estas expectativas.

Franklin Delano Roosevelt, "Discurso de las Cuatro Libertades", enero de 1941.

Cuando se coloca la ciudadanía como fundamento de la democracia, cambia la manera de evaluarla. En efecto, se abre una dimensión diferente de reflexión y de acción si el desarrollo de la democracia se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política.

La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia.

La medida del desarrollo de una democracia está dada [...] por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los afectan.

La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan.

En síntesis, cuando este Informe analiza el grado de desarrollo de la democracia, sus logros y carencias, se está interrogando sobre el sistema que permite acceder a los cargos públicos, sobre la organización social que genera la democracia –el Estado, los partidos, el poder– y sobre la calidad de la ciudadanía civil, social y política de las mujeres y hombres que integran una Nación.

Un debate incompleto

Durante casi dos décadas, particularmente en los años noventa, la agenda y las políticas públicas en América Latina han tratado la cuestión del fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región. Sin embargo, aunque se abordaron aspectos sustantivos de estas cuestiones, el debate marginó otros que, a la luz del análisis presentado en este Informe, deberían situarse en el centro de la discusión.

La democracia fue observada esencialmente en su dimensión electoral; la política vista a través de la crisis que expresaban sus partidos, las estructuras clientelísticas, la corrupción o los regímenes electorales; la problemática del Estado se centró en la cuestión de los equilibrios fiscales, la modernización burocrática y la disminución de su interferencia en la economía; la economía tuvo como tema casi excluyente la cuestión de sus equilibrios y las reformas estructurales supuestamente necesarias para lograrlos; y, finalmente, la globalización fue vista ya sea como el origen de males inevitables o como fuente de beneficios inmensos, poniendo incluso en duda el sentido de la continuidad de los Estados nacionales en un mundo que marchaba hacia "la aldea global".

PERCEPCIONES SOBRE RAZONES DE INCUMPLIMIENTO DE PROMESAS ELECTORALES POR GOBERNANTES, AMÉRICA LATINA 2002 TABLA 3

Cumplimiento de promesas	Personas (%)
Los gobernantes cumplen con sus promesas electorales	2,3
No cumplen porque ignoran lo complicado que son los problemas	10,3
No cumplen porque aparecen otros problemas más urgentes	9,5
No cumplen porque el sistema no los deja cumplir	11,6
No cumplen porque mienten para ganar las elecciones	64,6

Nota: n = 18.287.
Fuente: Pregunta P25U de la Sección Propietaria de PNUD, en encuesta Latinobarómetro 2002.

Como dijimos, esos debates eran, en su momento, imprescindibles. Ahora son insuficientes. El desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral.

La *crisis de la política* se expresa tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar las cuestiones centrales que se detectan como déficit de ciudadanía, en particular los referidos a los derechos civiles y sociales (tabla 3). Ambas dimensiones de la crisis de la política –instituciones y contenidos– son vitales, dado que es la política la que debe formular opciones, representar a los ciudadanos y generar los nexos entre Estado y sociedad para gestar poder democrático.

Gran parte de las cuestiones que constituyen carencias centrales se ubican en *el plano de la estatalidad* –la que entendemos como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias–. En los últimos tiempos, el tema del Estado se ha reducido, a la hora de la discusión y las propuestas públicas, a cuestiones relacionadas con su capacidad burocrática y su estructura de gastos y recursos, es decir, la cuestión del déficit fiscal. Ha quedado fuera de la discusión la existencia de Estados con legalidades truncas, incapaces de monopolizar la coerción, carentes del poder necesario para llevar a la práctica el mandato electoral y que, en general, han encontrado serias dificultades para cumplir su crucial responsabilidad de construir democracia.[11]

La *cuestión económica* tiene caminos y diversidad de opciones que el pensamiento único ignora, y la relación entre economía y democracia es presentada en el debate actual a partir del impacto de la segunda sobre la primera. De este modo, la democracia ocupa en el análisis una posición subordinada a los objetivos del crecimiento económico. Es preciso invertir los términos y preguntarnos qué economía es necesaria para fortalecer a la democracia. De ese modo podremos debatir tanto el papel de la economía en el desarrollo de la democracia, a partir de su impacto en los derechos sociales, como la capacidad de la democracia para influir sobre la organización de la economía y hacer posible la diversidad de opciones que ofrece la economía de mercado.

El desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral.

11 Desde la perspectiva de George Soros (2001), esta cuestión se expresa así: "El capitalismo crea riqueza, pero no se puede depender de él para garantizar la libertad, la democracia y el Estado de derecho. Las empresas están motivadas por el beneficio, no tienen por objetivo salvaguardar los principios universales. Hasta la protección del mercado requiere mucho más que el beneficio propio: los participantes en el mercado compiten para ganar, y si pudieran eliminarían a la competencia".

Finalmente, aunque no debe ser ignorada en sus importantes consecuencias, *la globalización* no debería conducir a conclusiones fatalistas. Los espacios de participación y decisión democráticas son esencialmente nacionales y si bien la globalización impone fuertes restricciones a la capacidad de acción de los Estados nacionales, lejos de caer en la impotencia es preciso centrar el debate sobre el modo de generar nuevos espacios de autonomía nacional a partir de los ámbitos regionales de cooperación e integración.

Para discutir, por lo tanto, las condiciones para el desarrollo de la democracia proponemos ampliar los contenidos de la agenda que ha sido dominante en los últimos tiempos. Obviamente, no es el objeto de este Informe proponer políticas nacionales; cada país tiene tiempos y situaciones diversos. Pero esas especificidades afectan el tipo de solución a aplicar en cada caso, no la relevancia de los problemas. Las diversas respuestas posibles a esos problemas no alteran la comunidad de los interrogantes que planteamos, entre ellos, y muy principalmente, la necesidad de elaborar una nueva agenda de reformas democráticas para América Latina.

Ahora bien, ¿de qué hablamos cuando nos referimos a la *democracia?* ¿A partir de qué marco conceptual planteamos la idea de desarrollo de la democracia? ¿Qué democracia tenemos los latinoamericanos? Y, finalmente, ¿qué agenda es necesario debatir para desarrollar nuestras democracias y expandir nuestras ciudadanías?

RECUADRO 8

Ciudadanía y comunidad de ciudadanos

La ciudadanía caracteriza una situación de inclusión en una "comunidad de ciudadanos". Pero esta última no puede ser definida simplemente por el derecho de voto y la garantía de ver protegido cierto número de libertades individuales. La ciudadanía se caracteriza también por la existencia de un mundo común. Tiene necesariamente en otros términos una dimensión societal. Tocqueville fue el primero en subrayar que la democracia caracterizaba una forma de sociedad y no sólo un conjunto de instituciones y de principios políticos.

Pierre Rosanvallon, trabajo elaborado para el PRODDAL.

Fundamentos teóricos

En este apartado se presentan algunos de los conceptos, argumentos y cuestiones de debate que pertenecen al campo teórico del Informe,[12] partiendo de la base de que la definición de *los sentidos de la democracia* también forma parte de las tareas que permiten transformarla y enriquecerla.

Cuando nos enfrentamos a la complejidad de las cuestiones que están en juego, cuando observamos nuevas realidades que no pueden ser abordadas por la mera intuición, tomamos conciencia de las carencias teóricas que tenemos. Por cierto, no estamos afirmando que la práctica de la política sea el corolario de una teoría apropiada; sólo insistimos que se requieren serios y fundados conocimientos y debates para que la práctica política pueda orientar exitosamente el futuro de nuestros países. La teoría no es una manera de recluirse en un mundo ajeno a la práctica, sirve para entender cómo estamos, hacia dónde vamos y qué sería prioritario transformar.

La teoría política y, dentro de ella, la teoría democrática han hecho contribuciones sustantivas al análisis de nuestra realidad. Sin embargo, es probable que no haya un ejemplo más elocuente de la lejanía entre teoría y práctica como el que ofrece el mundo de la política. Por un lado, frecuentemente se discuten ideas sobre el complejo desarrollo político de las sociedades y, por el otro –casi como si esas ideas pertenecieran a otro universo–, se practica la política.

La manera en que a veces el análisis teórico es desvalorizado, más que un afán por volcarse inmediatamente a cosas prácticas puede ser un modo de evitar el cotejo de las

12 Los datos estadísticos y de opinión pública que se presentan en este Informe están originados en un marco conceptual. Sin ese marco no podríamos haber identificado los indicadores relevantes para dar cuenta del desarrollo de la democracia. Los indicadores y la encuesta que se utilizan en este Informe son el resultado de una determinada concepción de la democracia. Esa teoría justifica y explica el método adoptado en su elaboración.

decisiones con las razones que las fundan o una forma de encubrir las verdaderas motivaciones de quienes ejercen el poder, público o privado. La desvalorización de la teoría suele ser un recurso que allana el camino al pensamiento mágico, ese recurso a ideas que, por su atracción, parecen no requerir demostración.

Este Informe se propone fundar en razones sistemáticas y rigurosas sus descripciones, análisis y propuestas. No es su intención abarcar la totalidad del debate sobre la democracia, sino fundamentar las afirmaciones y propuestas que contiene.

La idea de democracia

Se parte aquí de una idea básica y general de democracia, pero no se utiliza una definición taxativa y cerrada, sino que más bien se trata de ver en las distintas esferas de la vida social qué es lo propio en ellas que afecta y es afectado por la democracia. En este sentido, la democracia es un resultado de la historia de las sociedades y no sólo de sí misma.

La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas: ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común.

La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales. En consecuencia, ella contiene un conjunto de principios, reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales, los procedimientos para elegir gobiernos y los mecanismos para controlar su ejercicio. También es el modo como la sociedad concibe y pretende hacer funcionar a su Estado.

Pero eso no es todo. La democracia es también un modo de concebir y resguardar la memoria colectiva y de acoger, celebrándolas, diversas identidades de comunidades locales y regionales.

La democracia es cada una de estas definiciones y tareas, así como las variadas maneras en que ellas se encarnan en reglas e instituciones.

Sostenemos que la democracia es más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, al que llamamos *democracia electoral.* También es, como lo hemos señalado, una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos, de los cuales son portadores los individuos. Este segundo aspecto es lo que define la *democracia de ciudadanía.*

Estos dos rostros de la democracia están íntimamente vinculados y el grado de desarrollo de ambos incide de manera sustantiva en su calidad y sustentabilidad.

La distinción entre democracia electoral y de ciudadanía contiene cuatro argumentos básicos que guían este Informe:

1. La democracia encuentra su fundamento filosófico y normativo en una *concepción del ser humano como sujeto portador de derechos.* En ella se distingue la idea del ser humano como un ser autónomo, razonable y responsable. Esta concepción subyace a toda noción de ciudadanía, incluso de la ciudadanía política.

2. La democracia es una *forma de organización de la sociedad* que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.

RECUADRO 9

La democracia: una construcción permanente

Debemos recordar que tras los prometedores comienzos la democratización no evolucionó siguiendo un camino ascendente hasta nuestros días. Hubo subidas y recaídas, movimientos de resistencia, rebeliones, guerras civiles, revoluciones. Durante algunos siglos [...] [se] invirtió alguno de los avances anteriores. Volviendo la vista atrás sobre el ascenso y caída de la democracia, está claro que no podemos contar con que las fuerzas sociales aseguren que la democracia siga siempre avanzando. [...] La democracia, tal parece, es un tanto incierta. Pero sus posibilidades dependen también de lo que nosotros hagamos. Incluso, aunque no podamos contar con impulsos benignos que la favorezcan, no somos meras víctimas de fuerzas ciegas sobre las que no tenemos ningún control. Con una adecuada comprensión de lo que exige la democracia y la voluntad de satisfacer sus requerimientos, podemos actuar para satisfacer las ideas y prácticas democráticas y, aun más, avanzar en ellas.

R. Dahl, 1999, pp. 32-33.

La democracia implica una forma de concebir al ser humano y garantizar los derechos individuales.

3. Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno (conjunto al que llamamos *democracia electoral*) son componentes esenciales de la democracia y constituyen su esfera básica. Pero ni en sus alcances ni en sus posibilidades de realización la democracia se agota en esta esfera.

4. El desarrollo de la democracia en América Latina constituye una *experiencia histórica única,* caracterizada por especificidades íntimamente relacionadas con los procesos de construcción de la Nación y de las sociedades latinoamericanas, incluyendo sus diversas identidades culturales.

Los déficit de la sociedad como déficit de la democracia

Un corolario relevante de esta manera de entender la democracia y su desarrollo es observar los déficit sociales como carencias de la democracia. Así, la pobreza y la desigualdad no son sólo "problemas sociales", sino también déficit democráticos. Por lo tanto, resolverlos es atacar una de las cuestiones básicas de la sustentabilidad democrática. De donde se derivará en nuestro análisis una crítica a la peligrosa escisión entre "política económica", "política social" y fortalecimiento de la democracia, los que a menudo son tratados como compartimentos estancos. El principal corolario de esta crítica es que no debe haber una agenda económica social divorciada de la agenda democrática.

La democracia apela como fundamento de los mecanismos e instituciones que contiene a una cierta visión de la condición humana y su desarrollo: todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, dotados de razón y conciencia.[13]

Los principios que de allí emanan se proyectan al conjunto de la sociedad. La escuela, la familia, la economía y, en general, todas las formas de organizar la sociedad más allá de las instituciones propias de la democracia son alcanzadas por los principios inherentes a ésta. El desarrollo de la democracia tiene que ver con la intensidad con que estos principios logran impregnar los distintos campos de la vida social. Por eso es que la democracia no aparece sólo en su dimensión institucional; es también una promesa civilizadora que instala la expectativa de expansión de la libertad, la igualdad, la justicia y el progreso.

Alcances de la democracia en el Informe

En la perspectiva que hemos adoptado, la democracia supone un conjunto de características esenciales que definen sus condiciones

RECUADRO 10

Democracia e igualdad

Ninguna teoría de la democracia que omite dar a la idea igualitaria un lugar central puede posiblemente arrojar una representación fehaciente del peso extraordinario de la democracia en la imaginación política moderna. [...] Debemos tener en mente que históricamente uno de los objetivos principales de los movimientos democráticos ha sido buscar compensación en la esfera política para los efectos de las desigualdades en la economía y en la sociedad.

C. R. Beitz, 1989, pp. xi, xvi.

RECUADRO 11

Democracia y soberanía

El ejercicio de la democracia es una afirmación de la soberanía de una nación: se requiere de un marco democrático que le devuelva a la noción mermada de soberanía su sentido político prístino: no hay nación soberana en el concierto internacional si no es soberana en el orden nacional, es decir, si no respeta los derechos políticos y culturales de la población concebida no como simple número sino como compleja calidad, no como cantidad de habitantes sino como calidad de ciudadanos.

Carlos Fuentes, 1998, p. 9.

13 Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

RECUADRO 12

Una definición de poliarquía

Poliarquía deriva de las palabras griegas que significan "muchos" y "gobierno", se distingue así el "gobierno de los muchos" del gobierno de uno, o monarquía, o del gobierno de los pocos, aristocracia u oligarquía. [...] Una democracia poliárquica es un sistema político dotado de las instituciones democráticas [descriptas]. La democracia poliárquica es, pues, distinta de la democracia representativa con sufragio restringido, como la del siglo XIX. Es también diferente de las democracias y repúblicas más antiguas, que no sólo tenían sufragio restringido sino que carecían de muchas de las otras características cruciales de las democracias poliárquicas, tales como partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas para influir en u oponerse a los gobiernos existentes, grupos de interés organizados, etc. Es también distinta de las prácticas democráticas propias de unidades tan pequeñas que permiten el establecimiento de una asamblea directa de sus miembros y su decisión (o recomendación) directa de las políticas o leyes.

R. Dahl, 1987, p. 105.

necesarias. Estas características rara vez existen plenamente, más bien se combinan en diversos grados y alcances. Importa señalar que el análisis del grado de realización de cada uno de estos elementos es ineludible a la hora de evaluar el grado de desarrollo de una democracia.[14] La democracia incluye como uno de sus elementos centrales una delegación libre de la soberanía popular en un gobierno, para ejecutar la opción mayoritaria de la ciudadanía. Para que este procedimiento sea efectivo se requiere el conjunto de condiciones que describimos a continuación.

1. La democracia presupone como condición necesaria *la existencia de un régimen político* que se desenvuelve en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y el poder que se ejerce en su interior. Ese régimen contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, el ejercicio del poder estatal y el proceso de toma de decisiones públicas.

En la ciencia política contemporánea hay consenso sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático:[15]

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según plazos constitucionalmente establecidos.
- Un territorio que define claramente el *demos* votante.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

2. La democracia implica *el acceso sustantivo al poder del Estado,* es decir, que no haya en el territorio otra organización (formal o no) con poder igual o superior al mismo Estado. Esto define la soberanía interior, atributo que implica: el monopolio del uso efectivo y legítimo de la fuerza; la capacidad para impartir justicia de modo efectivo y de-

14 Estos rasgos que se resumen a continuación fueron presentados y discutidos con un amplio conjunto de personalidades académicas.

15 Según surgen de los aportes de Robert Dahl y Guillermo O'Donnell.

finitivo, normar las conductas de los individuos y organizaciones, procurarse los medios –económicos y organizativos– necesarios para el cumplimiento de sus fines, y ejecutar las políticas decididas. En una democracia, la capacidad de soberanía del Estado deriva de la renovada legitimidad otorgada por los miembros de la sociedad.

Este acceso al poder efectivo estatal requiere también una cierta manera de interrelación con los otros Estados soberanos, de modo que los objetivos planteados por la sociedad en ejercicio de sus opciones no estén sustancialmente alterados por imposiciones de otros poderes fuera del territorio, que no sean la consecuencia de delegaciones libres de soberanía a órganos multilaterales.

3. La democracia también implica *la vigencia del estado de derecho.* Esto supone la independencia de los poderes y un sistema legal que es democrático en tres sentidos: protege las libertades políticas y las garantías de la democracia política, protege los derechos civiles del conjunto de la población y establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas por las cuales los funcionarios públicos, incluyendo los cargos más altos del Estado, estén sujetos a controles apropiados sobre la legalidad de sus actos. Supone además el sometimiento de la acción del Estado y sus poderes a las normas emanadas de poderes designados democráticamente.

4. La democracia supone *una cierta forma de organizar el poder en la sociedad.* En democracia, las relaciones de poder, entre el Estado y los ciudadanos, los ciudadanos entre sí y entre el Estado, las organizaciones y los ciudadanos, deben estar enmarcadas en el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales de tal manera que la imposición de una conducta (imperio del poder) no vulnere esos derechos. Lo sustantivo de una democracia es que el poder –sea público o privado– esté organizado de modo que no sólo no vulnere los derechos, sino que también sea un instrumento central para su expansión. El juicio acerca de esa relación entre poder y derechos debe ser *objetivo,* esto es, definido por la propia mayoría de los miembros de una sociedad.

5. La democracia requiere que *las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustantivas.* Las reglas y condiciones de competencia buscan asegurar una elección libre entre candidatos y programas de gobierno. Ellos determinan el rango efectivo de opciones que posee el ciudadano para elegir. Este temario electoral o agenda pública excede al régimen pero es sustantivo a la democracia, parte de su organización.

Supuesta la ausencia de limitaciones sobre la capacidad de elegir, nos interesa indagar cuál es el rango efectivo de opciones y cómo se construye. De esto trata la cuestión de la agenda pública. Ella contiene, nada menos, que el temario de los problemas que una sociedad debe resolver y los métodos para encararlos. La agenda identifica, para el ciudadano, las metas deseables de un gobierno y el camino para alcanzarlas.

¿Elegir sobre qué y entre qué? ¿Esa elección contiene todas las opciones necesarias, reales, para garantizar y expandir la ciudadanía en un momento dado? ¿O esas opciones, sometidas a las elecciones, son sólo una parte de lo necesario para el desarrollo de la ciudadanía y excluyen otras esenciales?

Si éste fuera el caso, podríamos tener reglas de competencia perfectas, condiciones óptimas para la elección, pero temas de elección sesgados o limitados. En esas condiciones puede que lo sustantivo esté fuera de la elección y lo marginal centre el debate de la decisión electoral. El régimen tendería, entonces, a girar en el vacío, a separarse del desarrollo de la ciudadanía, a tornarse irrelevante.

Por lo tanto, la agenda pública, entendida como el rango efectivo de opciones del que disponen los ciudadanos de acuerdo con las referencias anotadas más arriba, constituye un componente central de la organización democrática. Esa agenda contiene el conjunto de cuestiones prioritarias alrededor del cual se centran el debate público, la definición y las opciones de políticas de la opinión pública.

La agenda debería contener los desafíos centrales para los intereses individuales, de las organizaciones y el conjunto de la sociedad. Lo que se puede elegir está dentro de la agenda. La agenda define el campo de la opción.

Pero esta agenda no se construye idealmente, con independencia de las relaciones de poder. ¿Se elige la política económica? ¿Se debaten las reformas fiscales? ¿Están claras las opciones para combatir la pobreza y la desigualdad? Y si tales temas estuvieran fuera de la oferta electoral, de su agenda, ¿cómo se vincula la democracia con las necesidades reales de expansión de la ciudadanía social?

Esta cuestión, lo que se debate en una sociedad y en una región, es uno de los intereses centrales de este Informe. Promover un debate sobre nuestra agenda, para saber si ella contiene nuestros problemas, o si hay cuestiones omitidas, diluidas, ignoradas o, sencillamente, prohibidas es la primera condición para utilizar nuestras capacidades para sortear los peligros y desarrollar nuestra democracia. Discutir los alcances del debate público, sus formas de abordarlo y recuperar lo que se escamotea e ignora es una condición necesaria de las reformas democráticas que requiere nuestra región. La relevancia o no del contenido de la agenda pública es determinante para nuestro futuro democrático.

Democracia, régimen político y Estado

En un régimen democrático, el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y eventualmente los bancos centrales) se logra mediante *elecciones limpias e institucionalizadas.* Por elecciones limpias se entiende aquí las que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales se respetan las libertades políticas.[16] Estas libertades son esenciales no sólo durante las elecciones sino también para los períodos que median entre ellas. De lo contrario, el gobierno de turno podría fácilmente manipular o cancelar elecciones futuras. Los individuos que gozan de estas libertades están habilitados y protegidos para el ejercicio de sus derechos de participación. Esto significa que a todos los ciudadanos les es asignado el derecho de participar en el Estado y el gobierno, no sólo mediante las elecciones sino también mediante la toma de decisiones, ya sea de manera conjunta o individual, vinculantes en todo el territorio. Por su parte, el *requisito de inclusividad* de las elecciones bajo un régimen democrático indica que todos los adultos que satisfacen el criterio de ciudadanía tienen derecho de participar en dichas elecciones.[17]

Además, las elecciones en un régimen democrático están institucionalizadas: la gran mayoría de los ciudadanos da por descontado que, en el futuro, las elecciones limpias continuarán siendo realizadas en las fechas u ocasiones legalmente preestablecidas.

Existen cuatro aspectos centrales de la democracia: 1) elecciones limpias e institucionalizadas, 2) inclusividad, 3) un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades políticas, y 4) un sistema legal que prescribe que ninguna persona o institución retenga el arbitrio de eliminar o suspender los efectos de la ley o evadirse de los alcances de la misma. Vemos entonces que, mientras los dos primeros aspectos corresponden al régimen, los dos últimos corresponden al Estado. El Estado no es un elemento ajeno o extrínseco a la democracia, es uno de sus componentes intrínsecos. Por eso, según el esquema conceptual que aquí proponemos, es importante indagar acerca de la *democraticidad del Estado,* no sólo la del régimen.

La relación entre régimen democrático y Estado se fundamenta en la existencia de un sistema legal estatal que se caracteriza por dos rasgos: primero, sanciona y respalda los derechos y libertades implicados por el régimen democrático; segundo, coloca bajo ese sistema legal a la totalidad de las instituciones y los funcionarios del Estado. Bajo este prisma se organiza el Estado según el principio de la división, interdependencia y control de sus poderes, la existencia de un Poder Judicial independiente, la supremacía del poder civil sobre el militar y la responsabilidad de los gobernantes frente a la ciudadanía.

Estas libertades son esenciales no sólo durante las elecciones sino también para los períodos que median entre ellas.

16 De acuerdo con Dahl (1989 y 1999), las libertades políticas relevantes son las de expresión, asociación y acceso a información de carácter pluralista. Para una lista detallada ver Diamond (1999).

17 La inclusividad es un logro bastante reciente de los trabajadores urbanos, los campesinos, las mujeres y varios tipos de minorías y sectores discriminados.

RECUADRO 13

Democracia y responsabilidad de los gobernantes

En una democracia, se espera que los gobernantes estén sometidos a tres tipos de rendición de cuentas[18]: a) la "vertical electoral", que resulta de las elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y funcionarios de gobierno; b) otro tipo de rendición de cuentas "vertical, de tipo societal", es ejercida por individuos o grupos con el objetivo de movilizar al sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar o condenar acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos; c) un tercer tipo de rendición de cuentas, "horizontal", se practica cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del Estado actúan para prevenir, indemnizar o sancionar acciones o inacciones presumiblemente ilegales de otras instituciones o funcionarios estatales.

Nótese, sin embargo, que hay una diferencia importante entre estos tipos de rendición de cuentas. La vertical-electoral debe existir por definición misma del régimen democrático; sin ella ese régimen simplemente no existiría.

En cambio, el grado y la efectividad de la rendición de cuentas societal y de la horizontal son variables entre casos y en el tiempo. Estas variaciones son relevantes para evaluar el desarrollo de la democracia; por ejemplo, la inexistencia de una sociedad vigorosa y autónoma, o la imposibilidad o falta de voluntad de ciertas instituciones del Estado para ejercer su autoridad sobre otras instituciones estatales son indicadores de una democracia de escaso desarrollo.

Guillermo O'Donnell, trabajo elaborado para el PRODDAL.

Un aspecto crucial del sistema legal es su efectividad, el grado en que el Estado realmente organiza relaciones sociales. En un sistema legal democrático, ninguna institución estatal o funcionario debería sustraerse al control legal de sus acciones. En una dimensión territorial se supone que el sistema legal se extiende homogéneamente a lo largo del espacio delimitado por el Estado. En igual sentido, se espera que el sistema jurídico trate los casos similares de la misma manera, independientemente de consideraciones de clase, género, etnia u otros atributos de los actores respectivos. En todas estas dimensiones, el sistema legal presupone un Estado eficaz,[19] lo cual no depende sólo de una legislación apropiada sino también de una red de instituciones estatales que operan para garantizar el efectivo imperio de un sistema legal democrático.

La eficacia del sistema legal depende del entrelazamiento de sus reglas con una red de instituciones que, en democracia, deben actuar con propósitos y resultados consistentes con un Estado democrático de derecho.

Los ciudadanos, fuente y justificación de la autoridad del Estado democrático

En democracia, el sistema legal, comenzando por sus más altas reglas constitucionales, establece que los ciudadanos, al votar en elecciones limpias e institucionalizadas, son la fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el Estado y el gobierno. Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes.

Ésta es otra característica específica de la democracia; todos los otros sistemas políticos fundamentan el derecho a gobernar en fuentes distintas de la soberanía popular expresada en elecciones limpias e institucionalizadas.

De lo dicho se desprende que un individuo no es, y nunca debería ser tratado como un súbdito, un suplicante de la buena voluntad del gobierno y el Estado. Este individuo –portador de un conjunto de derechos civiles, sociales y políticos– tiene pretensión legalmente sustentada de ser tratado con plena consideración y respeto.[20] Asimismo, ese

18 Por este concepto se entiende el equivalente a la expresión del inglés *accountability*.

19 O'Donnell, 2000, 2002a.

20 De acuerdo con este punto, Dworkin afirma que "una demanda particular de moralidad política […] requiere de los gobiernos hablar con una voz, a actuar de manera coherente y con principios hacia todos sus ciudadanos, [y] extender a todos los estándares de justicia sustantiva o de equidad que usa para algunos".

trato debe estar basado en la implementación de las leyes y regulaciones que son preexistentes, claras y discernibles para todos los ciudadanos,[21] y sancionadas de manera concordante con los procedimientos democráticos. En la medida que las instituciones estatales reconocen estos derechos, ellas pueden ser consideradas más o menos democráticas, o consistentes con las obligaciones impuestas a ellas por la ciudadanía.

En verdad, este aspecto de las relaciones directas y cotidianas de los ciudadanos con el Estado es uno de los más problemáticos de la democracia en nuestra región. En relación con las elecciones limpias y, normalmente, con el ejercicio de los derechos políticos, los ciudadanos son colocados en un nivel de igualdad genérica. En cambio, al tratar con burocracias estatales, los ciudadanos están frecuentemente colocados en situaciones de aguda desigualdad *de facto.* Suelen enfrentar burocracias que actúan sobre la base de reglas formales e informales –que no son transparentes ni fácilmente entendibles– y que toman decisiones (o las omiten) con consecuencias importantes para los ciudadanos. Éste es un problema en todas partes, pero es mucho más serio y sistemático en sociedades castigadas por la pobreza y la desigualdad. Estos males expresan y cultivan el autoritarismo social,[22] y repercuten en la manera descomedida con que las burocracias estatales a veces tratan a muchos ciudadanos, más aún a inmigrantes y extranjeros. Aunque se la suele ignorar, ésta es otra dimensión crucial de la democracia: el grado en que las instituciones estatales efectivamente respetan los derechos de todos los habitantes, ciudadanos o no.

El ciudadano, sujeto de la democracia

La democracia reconoce en cada individuo una persona moral y legal, portadora de derechos y responsable de cómo ejercita tales derechos y sus obligaciones correlativas. En tal sentido, concibe al individuo como un ser dotado de la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo responsablemente las consecuencias de tales elecciones, es decir, como un ser autónomo, razonable y responsable.[23] Esta concepción del ser humano no sólo es filosófica y moral, también es legal: considera al individuo como portador de derechos subjetivos que son sancionados y garantizados por el sistema legal.

La potencialidad inherente a esta concepción del individuo, cuyos derechos no son derivados de la posición que ocupa en la jerarquía social sino de su capacidad de comprometerse, voluntaria y responsablemente, a cumplir las obligaciones que libremente asume –con su correlato del derecho a demandar el cumplimiento de las obligaciones contraídas–, desencadenó consecuencias trascendentales para las luchas por la expansión de la ciudadanía.

Entendemos por *ciudadanía* un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, que en términos modernos es equivalente a los derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado nacional.[24] Destacamos varios atributos de la ciudadanía así definida:

a. carácter expansivo, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del

Los ciudadanos no son sólo portadores de derechos y obligaciones; ellos son también la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que el Estado y el gobierno invocan cuando toman decisiones colectivamente vinculantes.

21 Aun en situaciones en donde esta desigualdad es lo más aguda posible (como bajo encarcelamiento), permanece la obligación moral de respetar la agencia. Hoy en día, ésta es también una obligación legal, aunque sea muchas veces ignorada.

22 Aristóteles (1968, p. 181) sabía esto: "Aquellos que disfrutan de demasiadas ventajas –fuerza, riqueza, conexiones, etc.– no están dispuestos a obedecer [el derecho] y son ignorantes de cómo obedecer".

23 Según el concepto desarrollado por O'Donnell (2002c), la democracia considera al ser humano como un agente. "Un agente es un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado ser el mejor juez. Esta capacidad hace del agente un ser moral, en el sentido que normalmente se sentirá, y será considerado por otros seres relevantes, como responsable por la elección de sus opciones, al menos por las consecuencias directas derivadas de tales opciones."

24 T. H. Marshall (1965) señala que "la ciudadanía moderna es, por definición, nacional".

ser humano como responsable, razonable y autónomo;

b. condición legal, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados;

c. sentido social o intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común;[25]

d. carácter igualitario, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada;

e. inclusividad, ligada al atributo de nacionalidad que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales;

f. carácter dinámico, contingente y abierto, en tanto producto y condición de las luchas históricas por enriquecer, o menguar, su contenido y aumentar, o disminuir, el número de aquellos a los que se reconoce.

Podemos identificar tres conjuntos de derechos de ciudadanía,[26] cada uno de ellos referido a un área diferente de la sociedad: civiles, políticos y sociales.[27]

Con bastante anticipación a la expansión universal de la ciudadanía política, la formulación de una visión legal y moral del individuo como portador de derechos subjetivos contó con una larga trayectoria de elaboración a través de diversas doctrinas –religiosas, éticas, legales, filosóficas–.[28] Esta concepción del ser humano fue proyectada al ámbito político por los grandes

25 Este aspecto de la ciudadanía remite a una concepción de la política como espacio común, en el cual nos reconocemos como participantes de una comunidad política dirigida a la construcción y realización intersubjetiva de un bien público. Esta concepción ha sido ampliamente desarrollada por la tradición del republicanismo cívico, cuyos orígenes se remontan al pensamiento griego y romano, y que adquiere una renovada vigencia en los debates contemporáneos entre liberales y comunitaristas.

26 Esta enunciación no implica que ignoremos que algunas discusiones actuales proponen agregar otras "generaciones" de derechos a los que aquí enunciamos. Entre ellas, dadas las circunstancias de América Latina, especialmente las relacionadas con sus pueblos indígenas, nos parecen particularmente importantes las propuestas de agregar un área específica de derechos culturales. Sin embargo, para facilitar esta primera exposición de un tema muy complejo, hemos preferido mantener la clasificación de derechos tradicional. Esto no obsta para que el tema de los pueblos indígenas nos ocupe en otras partes de este Informe, ni que en futuras versiones del mismo revisemos la clasificación aquí utilizada.

27 "Comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes. [...] Llamaré a cada una de estas tres partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derechos a la justicia. Este último es de índole distinta de los restantes, porque se trata del derecho a defender y hacer valer el conjunto de los derechos de una persona en igualdad con los demás, mediante los debidos procedimientos legales. Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el Parlamento y las juntas del gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales." Marshall, 1965, pp. 22-23.

28 "El reconocimiento institucionalizado (*i.e.* legalmente sancionado y respaldado, y dado ampliamente por descontado) del individuo como portador de derechos subjetivos recorrió un largo y complicado camino, cuyo origen se extiende históricamente hasta algunos sofistas y los estoicos y Cicerón, atraviesa la tradición del derecho romano y los legistas medievales, para luego ser refinado por los teóricos del derecho natural, y ser finalmente reapropiado y, por así decir, politizado, a pesar de sus diferencias en otros aspectos, por los grandes pensadores liberales –especialmente Hobbes, Locke y Kant–, así como también no-liberales como Espinoza y Rousseau". O'Donnell, 2000.

teóricos del liberalismo[29] y posteriormente se transmitió a las dos grandes constituciones modernas, las de los Estados Unidos y Francia.

La ciudadanía va más allá de los derechos políticos, la democracia también

La democracia de ciudadanía, como hemos dicho, excede el régimen político, el ejercicio de los derechos políticos. Ella precisa ampliarse hacia los derechos civiles y sociales. Éste es un punto central de nuestro análisis, del cual se deriva la justificación de concebir a la democracia abarcando un campo más amplio y complejo. Como anotamos, las consecuencias prácticas de sostener esta tesis son considerables.

Si los derechos propios del ser humano están basados en su capacidad en tanto ser moral, ¿por qué entonces atribuirlos sólo a ciertas esferas de la vida social y política? Ya que la autonomía responsable implica elegir, ¿qué opciones reales, o capacidades, serían razonablemente consistentes con la condición que la democracia le asigna al individuo? En otros términos, ¿cuáles son las condiciones reales del ejercicio de tales derechos?

Estas preguntas apuntan a uno de los argumentos centrales en el análisis que propone este Informe: plantear la cuestión de las capacidades en la esfera política implica ir más allá de la atribución universal de los derechos de ciudadanía política, lleva a preguntarnos sobre las condiciones que pueden permitir o no el ejercicio efectivo de estos derechos.

Aunque, claro está, bajo diferentes condiciones históricas, en todos los países la respuesta a tales preguntas se desplegó en numerosas luchas por la progresiva expansión de los derechos políticos, civiles y sociales,[30] destacando, entre éstos, el derecho de sufragio hasta alcanzar su presente inclusividad. Esta historia se construyó a través de múltiples conflictos, al final de los cuales, los sectores sociales marginados fueron siendo incluidos en la democracia, esto es, obtuvieron finalmente la ciudadanía política.[31]

En los países centrales, estos procesos provocaron inicialmente la expansión adicional de derechos en la esfera civil, en el doble sentido de una mayor especificación de derechos y de incorporación de otros nuevos, que no eran aún los derechos de participación propios de la democracia inclusiva, sino *derechos civiles* concernientes a las actividades sociales y económicas pri-

La democracia de ciudadanía, como hemos dicho, excede el régimen político, el ejercicio de los derechos políticos. Ella precisa ampliarse hacia los derechos civiles y sociales.

29 Pierre Rosanvallon (1992, p. 111) comenta que antes del advenimiento del liberalismo "esta visión de autonomía de la voluntad ciertamente ya había aparecido jurídicamente formulada en el derecho civil". Esto, a su vez, era parte de cambios en la misma concepción de moralidad; como Schneewind (1998, p. 27) apunta: "durante los siglos XVII y XVIII las concepciones establecidas de moralidad como obediencia comenzaron a ser fuertemente contestadas por concepciones emergentes de moralidad como auto-gobierno […] centradas en la creencia de que todos los individuos normales son igualmente capaces de vivir juntos en una moralidad auto-gobernada".

30 El proceso de progresiva expansión de derechos, que en los países centrales incluyó la extensión de la ciudadanía civil previa a la expansión de la ciudadanía política, aportó el trasfondo histórico de la idea central del liberalismo político: el gobierno y el Estado deben ser limitados y constitucionalmente regulados ya que ambos existen para, y en nombre de, individuos portadores de derechos subjetivos sancionados y respaldados por el mismo sistema legal que el Estado y el gobierno deben obedecer y del cual derivan su autoridad.

31 *Ciudadanos políticos* son aquellos quienes, dentro del territorio de un Estado que incluye un régimen democrático, cumplen con el criterio respectivo de nacionalidad. Asimismo, como derivación del régimen democrático, los ciudadanos políticos poseen dos tipos de derechos. Primero, libertades tales como las de asociación, expresión, movimiento, acceso a información pluralista y otras que, aunque en última instancia sean no definibles ex ante, conjuntamente hacen posible la realización de elecciones limpias, institucionalizadas y –hoy en día– inclusivas. El segundo tipo de derecho es de carácter participativo: elegir y eventualmente ser elegido o nombrado en cargos estatales. Los ciudadanos políticos, así entendidos, son el lado individual de un régimen democrático, y ninguno de ellos puede existir sin el otro.

vadas.[32] En lo que respecta a estos derechos, se reconoció de maneras diversas que su ejercicio implica elección, y elección implica libertad para elegir entre las distintas alternativas que cada individuo tiene razones para valorar. Esto presupone la vigencia de un criterio de equidad: ha de existir un piso mínimo de igualdad entre los miembros de la sociedad que otorgue a todos un rango razonable de opciones para ejercer su capacidad de elección y su autonomía.

Por otro lado, también en los países centrales, el mencionado criterio de equidad fue muy importante para el surgimiento de los *derechos sociales.*[33] De nuevo, a lo largo de luchas frecuentemente arduas, diversos sectores que habían sido políticamente excluidos terminaron por aceptar la democracia política contra los beneficios del Estado de bienestar. Por medio de la legislación social, y con avances y retrocesos en términos de las relaciones de poder respectivas, estas visiones de equidad fueron incorporadas a los sistemas legales. Los derechos sociales, sancionados por la legislación correspondiente, se aunaron al derecho civil para expresar que la sociedad, y especialmente el Estado, no deben ser indiferentes, al menos en casos en los que existe severa privación de capacidades relevantes.

En síntesis, en los países centrales la cuestión de las capacidades que habilitan ejercer la libertad de los individuos fue encarada en el ámbito de los derechos civiles y sociales. La idea que subyace a estas construcciones legales es la de equidad, que, en términos de capacidades disponibles y de ausencia de coerción perentoria, considera a los individuos como seres libres y responsablemente capaces de elegir. Esta visión quedó inscripta en la conciencia moral de la humanidad por la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.[34] Importa señalar que la mayoría de estos derechos no fueron simplemente otorgados, ellos fueron conquistados por medio de múltiples luchas llevadas adelante por sectores sociales oprimidos, explotados y discriminados.

Por estos complejos caminos –tan simplificadamente resumidos– fueron surgiendo, en los países centrales, las instituciones y prácticas que hoy reconocemos como democráticas. Pocos países de América Latina (Chile, Costa Rica y Uruguay) siguieron derroteros más o menos similares; en los demás, y aunque cada uno con sus significativas particularidades, nos encontramos con una situación muy diferente de la descripta: hemos hecho la enorme conquista de los derechos políticos pero aún falta mucho para lograr, para todos, una expansión satisfactoria de los derechos civiles y sociales. Esta circunstancia recalca aún más la enorme importancia que la democracia y sus derechos políticos tienen para América Latina: ellos son, tienen que ser, el principal punto de apoyo para las luchas por el logro de los otros derechos, aún tan limitados y sesgadamente asignados en la práctica. Veremos ecos de estas afirmaciones en las secciones empíricas de este Informe.

32 Como apunta T. H. Marshall (1965, p. 18): "La historia de los derechos civiles en su período formativo es una de adición gradual de nuevos derechos a un estatus que ya existía y que ya pertenecía a todos los miembros adultos de la comunidad". Estos derechos civiles son, en su definición clásica de *ciudadanía civil*, "los derechos necesarios para la libertad individual-libertad personal, libertad de palabra, pensamiento y fe, el derecho a poseer propiedad y a terminar contratos válidos, y el derecho a la justicia" (*ibid.*, pp. 10-11).

33 Una vez más de acuerdo con Marshall (1965, p. 72), los derechos sociales incluyen "desde el derecho al bienestar y seguridad económica básica hasta el derecho a participar plenamente del patrimonio social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con el estándar prevaleciente en la sociedad". Para una discusión útil y detallada de Marshall con respecto a estos derechos, ver José Nun, 2001.

34 Podemos agregar: el Prólogo y la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, y más tarde, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Acuerdo Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; el Acuerdo Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración de Derechos Humanos de Viena, y muchos otros tratados y protocolos internacionales y regionales, todos ellos ratificados por un gran número de países.

Estado y ciudadanía

El Estado es un fenómeno histórico contemporáneo, en el que confluyen las luchas por el poder y las luchas por los derechos. Su emergencia estuvo marcada por la expropiación, por parte de los gobernantes, de un centro de poder emergente, de los medios de coerción, de administración y de legalidad que habían sido hasta entonces controlados por otros actores. El surgimiento del Estado fue coetáneo a la expansión del capitalismo, que incluyó otra expropiación, la de los productores directos de los medios de producción. Ese surgimiento fue también coetáneo a la construcción política de la Nación como referente privilegiado de las decisiones estatales. Todos los Estados sostienen que su autoridad emana de ser Estados-para-la-Nación (o, en algunos casos, para-el-pueblo), cuya misión es el logro del bien común –o el interés general– de una Nación interpretada homogéneamente, a la que tanto gobernantes como gobernados supuestamente deben prioridad en sus lealtades.

Por *Estado* entendemos un conjunto de instituciones y relaciones sociales que cubre el territorio que éste delimita y sobre el cual ejerce normalmente la supremacía en el control de los medios de coerción. Esta definición permite entender al Estado como: a) un foco de identidad colectiva para los habitantes de un territorio –en ello reside su *credibilidad*–; b) un sistema legal, que aspira a un alto grado de *efectividad* en la regulación de relaciones sociales, y c) un conjunto de burocracias, cuyo funcionamiento se supone logra *eficacia* en el desempeño de las funciones que les son formalmente asignadas. El grado de realización de estas dimensiones en cada caso es una variable históricamente contingente y, por cierto, problemática (O'Donnell, 2002b).

Por lo tanto, el Estado es:

a. Un ámbito en que se concentra y reconoce la *identidad colectiva* para todos o casi todos los habitantes del territorio; invita al reconocimiento generalizado de un "nosotros", los miembros de la Nación.

b. Un *sistema legal,* una trama de reglas jurídicas que aspira a regular numerosas relaciones sociales.[35]

c. Es también un *conjunto de entes burocráticos,* una trama institucional y administrativa con responsabilidades que formal-

La democracia y sus derechos políticos tienen una enorme importancia para América Latina: ellos son, tienen que ser, el principal punto de apoyo para las luchas por el logro de los otros derechos.

RECUADRO 14

Estado liberal y Estado democrático

El Estado liberal no es solamente el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. Estado liberal y Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1. en la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que un Estado no liberal pueda garantizar un correcto funcionamiento de la democracia y, por otra parte, es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos.

Norberto Bobbio, 1992, pp. 15-16.

35 Aun bajo un régimen democrático, la legalidad del Estado es una mezcla compleja de igualdad y desigualdad. Por una parte, esta legalidad sanciona los derechos universales de la ciudadanía política y civil. Por otra, esta misma legalidad sanciona dos tipos de desigualdades: una, la resultante de la organización jerárquica, legalmente regulada, de las instituciones burocráticas del Estado, así como del respaldo o autorización que el sistema legal otorga a otras instituciones privadas que también están jerárquicamente organizadas; otra, la desigualdad que resulta del hecho de que esta misma legalidad da forma a la condición capitalista de la sociedad. Esta forma sanciona y respalda un orden social que incluye de varias maneras la dominación social de quienes controlan los medios de producción así como también, y con creciente importancia en el mundo contemporáneo, el control de los circuitos del capital financiero. Esto nos lleva a considerar el papel crucial que el Estado juega, en sus varias dimensiones, en la corrección o reproducción de estas desigualdades, al mismo tiempo que promulga algunas igualdades democráticas fundamentales.

RECUADRO 15

El Estado: presupuesto de la democracia

El Estado –en tanto institución en la que se reconoce la identidad colectiva, no voluntaria, basada en un territorio, sustentada en última instancia por su capacidad de coerción, altamente burocratizada y densamente legalizada– es el asentamiento histórico y social de la democracia. Desde sus comienzos, la democracia política contemporánea implica una ciudadanía de doble faz: la ciudadanía (potencialmente) activa y participativa propia de la democracia, y la ciudadanía adscriptiva, que resulta del hecho de pertenecer a una nación.

Guillermo O'Donnell, "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para la discusión", documento elaborado para el PRODDAL, 2002.

mente apuntan a lograr y proteger algún aspecto del bien común. Juntos, las burocracias del Estado y su legalidad pretenden generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden y la previsibilidad de las relaciones sociales en las que los habitantes están inmersos. De esta forma, el Estado también pretende garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una Nación.

Estos aspectos del Estado son tendencias que ninguno ha logrado completamente. En lo que respecta al Estado como foco de identidad colectiva, su pretensión de ser verdaderamente un Estado-para-la Nación puede ser escasamente verosímil para buena parte de su población. En cuanto al sistema legal, puede *per se* tener carencias y/o no extenderse efectivamente a diversas relaciones sociales y aun a vastas regiones. Y en lo que respecta al Estado como conjunto de burocracias, su desempeño puede desviarse seriamente de cumplir las responsabilidades que le han sido formalmente asignadas.

Cualesquiera que fueren los logros y carencias en estas tres dimensiones, nos interesa recalcar que la democracia política surgió y ha continuado existiendo con y en el marco del Estado nacional. Fue debido a esta intersección que la "democracia nació con un sentido de nacionalidad. Las dos están fundamentalmente interrelacionadas y ninguna puede ser propiamente entendida independientemente de esta conexión".[36] Esto resalta la importancia que el Estado y la Nación han tenido y siguen teniendo para la existencia y el funcionamiento de la democracia.[37]

Estatalidad trunca y fragilidad democrática

Como ya vimos, por primera vez en dos siglos de vida independiente, prácticamente todos los países latinoamericanos satisfa-

RECUADRO 16

Estado y globalización

La globalización económica de ninguna manera se traduce necesariamente en la disminución del poder del Estado; más bien, está transformando las condiciones bajo las cuales el poder del Estado es ejercido. [...] Hay muchas buenas razones para dudar de las bases empíricas y teóricas de algunas afirmaciones [sobre] que el Estado-nación está siendo eclipsado por los patrones contemporáneos de la globalización.[...] [Sin embargo, hay que reconocer que los] nuevos patrones de cambio regional y global están transformando el contexto de la acción política, creando un sistema de centros de poder múltiples y esferas de autoridad superpuestas –un orden pos-Westfalia–.

David Held, 1999, p. 441.

36 Greenfeld, 1992, p. 7.

37 Maíz, 2002a y Canovan, 1996. John Gray (2000, p. 123) concuerda: "El Estado-nacional soberano es la gran premisa no examinada del pensamiento liberal. […]La institución del Estado-nación es tácitamente presupuesta por los ideales liberales de la ciudadanía".

cen la definición mínima de democracia. Ellos comparten dos características: por un lado, celebran elecciones razonablemente limpias, institucionalizadas e inclusivas, y sancionan los derechos participativos correlativos a tales elecciones; por otro, sostienen la vigencia de algunas libertades políticas fundamentales, especialmente de opinión, expresión, asociación, movimiento y acceso a medios de comunicación razonablemente libres y plurales, y afirman la supremacía de los poderes constitucionales por sobre los poderes fácticos.

Sin embargo, hay variaciones en cuanto al grado en que los atributos mencionados son efectivamente cumplidos, así como también hay variaciones significativas en cuanto al grado en que el Estado y su sistema legal cubren la totalidad del territorio de estos países. En este contexto, la evaluación social sobre el rendimiento institucional y el grado de desarrollo de nuestras democracias es sumamente crítica. En general, la mirada de la opinión pública indica que las instituciones y los gobernantes no se están desempeñando bien. Una razón de ello es que, con frecuencia, los gobiernos elegidos democráticamente a veces parecen incapaces o no dispuestos a encarar cuestiones básicas de desarrollo, así como de desigualdad y de inseguridad. Creemos que a esta imagen subyace otro hecho que se ha descuidado demasiado en las recientes discusiones: el que en las dos últimas décadas el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas dentro de nuestros países, virtualmente se ha evaporado.

Crisis económicas, el ferviente antiestatismo de muchos de los programas de reformas económicas, la corrupción y el clientelismo ampliamente extendidos en no pocos países, son algunos de los factores que han confluido en generar un Estado anémico. Esta anemia también se manifiesta en el sistema legal. De hecho, muchos de nuestros países tienen un régimen democrático que coexiste con una legalidad intermitente y sesgada. Simplemente, la legalidad del Estado no se extiende a vastas regiones de nuestros países (y parte de sus ciudades), donde otros tipos de legalidad, básicamente variaciones de legalidad mafiosa, son los que operan en la práctica.

Asimismo, aun en regiones donde el sistema legal tiene alcance, suele ser aplicado con sesgos discriminatorios contra varias minorías y también mayorías, tales como las mujeres, ciertas etnias y los pobres. Este sistema legal truncado genera lo que se ha llamado una *ciudadanía de baja intensidad.*[38] Todos tenemos los derechos políticos y las libertades que corresponden al régimen democrático; sin embargo, muchos carecen de derechos sociales básicos. Asimismo, a estos sectores se les niegan de hecho derechos civiles no menos básicos: no disfrutan de protección contra la violencia policial y varias formas de violencia privada; no logran acceso igualitario y respetuoso a las burocracias del Estado, incluso los juzgados; sus domicilios son allanados arbitrariamente, y, en general, están forzados a vivir una vida no sólo de pobreza sino también de recurrente humillación y miedo a la violencia.[39] Estos sectores no son sólo materialmente pobres, sino también legalmente pobres.

Con tan importantes déficit en la eficacia de sus instituciones, en la efectividad de su sistema legal y, no menos importante, en su credibilidad como Estado-para-la-Nación, con pocas y parciales excepciones el Estado latinoamericano actual, al mismo tiempo

En las dos últimas décadas el Estado se ha debilitado enormemente y, en algunas zonas dentro de nuestros países, virtualmente se ha evaporado.

38 Ver O'Donnell (1993) donde se traza un mapa metafórico de "zonas azules, verdes y marrones", de las cuales la marrón se refiere a zonas en las que la legalidad del Estado es apenas efectiva.

39 Los informes de varios organismos de derechos humanos repetida y abundantemente documentan la amenaza permanente de violencia a la que la gente está sometida. Para el caso de Brasil ver, entre otros, Dellasoppa *et al.* (1999) quienes documentan que la incidencia de muertes violentas en las regiones más pobres de la ciudad de San Pablo es dieciséis veces mayor que en las regiones más ricas; para datos sobre la Argentina ver, entre otros, CELS 2001. Más en general, un estudio que analiza varios conjuntos de datos sobre crimen violento encontró en todos ellos una correlación positiva, fuerte y persistente, de ésta con la pobreza y la desigualdad del ingreso (Hsieh y Pugh, 1993).

que cobija regímenes democráticos, tiene gran dificultad en proyectar un futuro que, aunque no pueda resolver rápidamente muchas de las injusticias y desigualdades existentes, aparezca a la mayoría de la población como realizable y valioso.

Este tipo de Estado de baja capacidad es un viejo problema de América Latina. Sin embargo, se ha transformado en un problema aún más serio en los últimos años y en varios casos esto ha ocurrido bajo la democracia. El déficit de credibilidad del Estado resulta de la ineficacia operacional de sus instituciones y, a veces, de la ostensible colonización de éstas por parte de intereses privados que difícilmente puede argumentarse sean consistentes con algún tipo de interés general. Este déficit se vuelve aún más agudo si parte de estos intereses no es en absoluto de corte nacional; más bien, ellos son parte de intereses extraterritoriales –públicos y privados– y de las tendencias relativamente anónimas de la globalización económica.

Es por todo esto que creemos tan importante inscribir la discusión sobre el Estado (incluyendo por qué, para qué y con quiénes reformarlo) en la perspectiva estratégica, eminentemente política, del desarrollo de la democracia.

Sin embargo, es preciso señalar que no existe Estado neutral. En sus tres dimensiones, el Estado es un espacio de condensación compleja y de mediación de fuerzas sociales. De hecho, la visión neutralista es una manera de argumentar a favor de un tipo de Estado que mediante sus políticas y, por cierto, de sus omisiones, es un activo reproductor de la desigualdad y una seria traba a la expansión de derechos civiles y sociales.

Algunos han intentado explicar el debilitamiento de los Estados en América Latina como una consecuencia ineludible de la globalización, frente a la cual sólo sería posible y deseable una adaptación pasiva. Esto es equivocado y, en ocasiones, interesado. Debido a que los vientos de la globalización son tan fuertes, los países necesitan más que nunca Estados-para-sus-naciones. Éste no deber ser un Estado grande o pesado. Pero sí un Estado fuerte, en el sentido de que sea capaz de procesar los impactos de la globalización, adaptándose selectivamente a los más irresistibles y digiriendo y reorientando otros.

Debido a que los vientos de la globalización son tan fuertes, los países necesitan más que nunca Estados-para-sus-naciones.

En este sentido, la observación de los Estados de países centrales que cuentan con arraigadas instituciones y prácticas democráticas muestra cuán activamente ellos tratan de procesar, digerir y reorientar muchos aspectos y consecuencias de la globalización. Pero una condición necesaria para un Estado capaz de construir democracia y equidad social es que alcance niveles razonables de eficacia, efectividad y credibilidad. En América Latina, este logro está trabado por factores que, aunque aludidos en la discusión precedente, requieren especial consideración.

Especificidad histórica de las democracias latinoamericanas

Los problemas que hemos planteado hasta ahora son compartidos por muchas de las nuevas y no tan nuevas democracias en el mundo contemporáneo. ¿Qué tiene la teoría democrática que decir al respecto? Desafortunadamente no mucho. En gran medida esto se debe a que la mayoría de las teorías sobre la democracia han sido formuladas en el marco de la experiencia histórica de los países europeos y de Estados Unidos. Estas teorías dejan implícito que, en esos países, los derechos civiles eran razonablemente efectivos y estaban extendidos prácticamente a lo largo de toda la sociedad antes de la adopción de la inclusividad y la universalización de los derechos políticos. Además, presuponen que la legalidad del Estado se extiende homogéneamente a lo largo del territorio y que, consecuentemente, no sólo los regímenes nacionales sino también los subnacionales son democráticos.[40] Debería ser obvio a estas alturas que estas presunciones no se ajustan a la trayectoria histórica y a la situación actual de América Latina.

40 En realidad, Estados Unidos es una excepción parcial, aunque importante, a esta afirmación. Pero no podemos detenernos en este aspecto en el presente Informe.

En términos de las trayectorias históricas de la democracia, América Latina muestra un patrón bastante único. Por ello, una conceptualización de la democracia restringida al régimen puede ser aceptable en tanto presuponga que la ciudadanía civil y social no son problemáticas. Pero cuando estas dimensiones de la ciudadanía son intermitentes o están distribuidas irregularmente a lo largo de diversos sectores sociales o incluso del propio territorio del Estado, es crucial tomarlas en cuidadosa consideración, si es que se quiere entender el funcionamiento de las respectivas democracias y los principales desafíos para su desarrollo.

"Nadie […] puede disfrutar completamente *ningún* derecho que supuestamente posee si carece de los elementos esenciales para una vida razonablemente saludable y activa."[41] En consecuencia, "sería inconsistente reconocer derechos referidos a la vida o a la integridad física cuando los medios necesarios para el disfrute y ejercicio de estos derechos son omitidos".[42] Estas afirmaciones se refieren a las capacidades que facilitan, o dificultan, el ejercicio de los derechos inherentes a la condición de ciudadanos. ¿Dónde y sobre la base de qué criterio podríamos trazar una línea firme y clara por sobre la cual la ciudadanía podría ser razonablemente ejercida en términos de derechos y capacidades? ¿Cuáles derechos y cuáles capacidades serían imprescindibles para gozar plenamente de la ciudadanía?

Estas cuestiones han dado lugar a extensos debates.[43] En este punto es necesario volver a un aspecto de esas discusiones, el referido a las libertades políticas. Sobre este tema sostenemos dos afirmaciones: una, que el conjunto mínimo y suficiente de estos derechos es imposible de definir teóricamente de manera general y universal; y la segunda, que estas libertades (de expresión, asociación, movimiento y similares) son, en realidad, segmentos de más amplios –y antiguos– derechos civiles.[44] Ya argumentamos que estos derechos corresponden a todos los seres humanos, y que los derechos de ciudadanía en la esfera política difícilmente pueden ser realizados si los individuos carecen de derechos sociales y civiles "básicos".[45]

Por serlo, un ciudadano tiene derecho a ser respetado en su dignidad, también tiene derecho a la provisión social de las condiciones necesarias para ejercer libremente todos los aspectos y las actividades de su sociabilidad. Someter a este individuo a violencia física o a la privación de necesidades materiales básicas, o suprimir sus derechos políticos, son todos actos que niegan severamente su condición de ciudadano, sujeto-actor de la democracia. Esta visión de las condiciones mínimas que habilitan la capacidad para elegir entre opciones diversas, asumiendo responsablemente las consecuencias de tales elecciones, es clara ya en los orígenes de la tradición de derechos humanos y, más recientemente, se ha hecho también explícita en el pensamiento sobre el desarrollo humano. Como dice Amartya Sen en el Informe de Desarrollo Humano de 2000: "Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todos lados".[46]

"Los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión común y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en todos lados."

41 Shue, 1996, p. 7 (bastardillas en el original).

42 Vázquez, 2001, p. 102.

43 Véanse Shue, 1996; Nussbaum, 2000b.

44 En los países europeos y en Estados Unidos estos derechos fueron realizados como derechos civiles mucho antes de que fueran "promovidos" a la condición de derechos políticos. También estos derechos son ejercidos en espacios sociales muy diversos, más allá del ámbito del régimen.

45 Como escribe Habermas (1999, p. 332), "sin derechos básicos que garanticen la autonomía privada de los ciudadanos, tampoco habría ningún medio para la institucionalización legal de las condiciones bajo las cuales estos ciudadanos harían uso de su autonomía pública". Este autor (1998, p. 261) afirma que: "Por lo tanto la autonomía pública y privada se presuponen mutuamente de tal manera que ni los derechos humanos ni la soberanía popular pueden reclamar primacía por sobre su contraparte".

46 PNUD, 2000c, p. 1.

Si bien las constituciones de América Latina consagran los derechos a la educación, la salud y el empleo, otras dimensiones como la satisfacción de las necesidades básicas –alimentación y hábitat, la seguridad social y el medio ambiente– reciben tratamientos desiguales, tanto reales como formales, en los distintos países. Precisamente, esta priorización se corresponde con los objetivos de desarrollo que emanan de la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000.

Lograr los Objetivos del Milenio en la región Latinoamericana implica llevar adelante una serie de políticas públicas muy precisas, tales como invertir en la infraestructura básica, incrementar la productividad agrícola, promover la mediana y pequeña empresa, fomentar la industria, invertir en salud y educación, llevar adelante una política pública de sostenibilidad ambiental. Esas políticas requieren un Estado con capacidad de acción, lo que refiere a la necesidad de lograr consensos políticos, a mantener la democracia en el estado de derecho y profundizarla tomando como meta el logro de una sociedad donde la ciudadanía sea integral, donde los derechos y las obligaciones no se limiten al campo político y civil, sino que

RECUADRO 17

Los objetivos de desarrollo del milenio

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

2. Lograr la enseñanza primaria universal
- Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer
- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferentemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del final de 2015.

4. Reducir la mortalidad infantil
- Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

5. Mejorar la salud materna
- Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.

6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
- Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.
- Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

7. Garantizar la sostenibilidad ambiental
- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos ambientales.
- Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable.
- Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de los barrios más precarios.

8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo
- Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
- Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados.
- Atender las necesidades especiales de los países sin litoral o de los pequeños Estados insulares en desarrollo.
- Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.
- En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.
- En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo.
- En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

ONU, 2003b, y **PNUD**, 2003.

comprendan el área social. Implican la acción del ciudadano como individuo, como actor político que se expresa a través de representantes y –en las circunstancias previstas– directamente, y como integrante de la sociedad, actuando en su comunidad y en las asociaciones voluntarias que conforman el rico entramado de la sociedad civil.

Ésta es la misma visión que, como vimos, subyace a nuestra concepción de la democracia. Todos estos derechos –los derechos civiles y su conexión con los derechos humanos, los derechos sociales y su conexión con el desarrollo humano, y los derechos políticos y su conexión con la democracia– facilitan y promueven el ejercicio de la ciudadanía. Esto es así precisamente porque cada uno de ellos, o alguna combinación de ellos, "empuja" hacia el logro de los otros, o al menos crean favorables oportunidades para su conquista. Asimismo, como veremos más adelante, el criterio relevante para la asignación de derechos civiles, sociales y políticos ha cambiado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, incluso los países centrales convivieron por largos períodos con tremendas desigualdades, que justificaban con el argumento de que trabajadores, mujeres y otros eran, por alguna razón, intrínsecamente "inferiores". A pesar de los muchos horrores y desigualdades aún existentes, la creciente aceptación de que todos los seres humanos somos, en algún sentido fundamental, iguales, es una gran conquista de la humanidad.

Cuánta ciudadanía precisa una democracia

Las afirmaciones del ítem anterior omiten considerar varias discusiones filosóficas y éticas que se centran en la cuestión del balance entre libertad e igualdad. Éstas son cuestiones extremadamente importantes que exceden el marco del presente Informe.

En los países centrales, esas discusiones tratan acerca de qué principios de libertad y/o de equidad deberían regular la asignación de bienes sociales una vez que todos los ciudadanos, o una gran mayoría, han obtenido un nivel básico de derechos y capacidades.[47] En cambio, en América Latina, la cuestión principal se refiere a los que no gozan de esos derechos y capacidades básicos. Esto plantea la pregunta acerca de si existen buenas razones para afirmar un derecho universal para el logro de un nivel, o conjunto, básico de derechos y capacidades. Sostenemos que estas razones existen y que su fundamento es la visión de los ciudadanos y, en general, los individuos como seres autónomos, razonables y responsables. Esas razones hacen referencia a un aspecto primario de la equidad: no plena igualdad, sino igualación básica. Por *igualación básica* entendemos el derecho de cada uno a, por lo menos, dos cosas: ser tratado con la equidad y consideración debidas a su condición de ser humano y lograr, si fuera necesario a través del Estado o de la provisión social, un piso básico de derechos y capacidades que eliminen, al menos, las privaciones que impiden el ejercicio de las opciones responsables y las libertades que ellas implican.

Reconocemos que en este plano se suscitan complejas y arduas disputas. Sin embargo, nos parece ineludible la pregunta acerca de si hay o no obligación moral, y también derechos accionables, para demandar derechos y capacidades básicos que faciliten a todos los ciudadanos el ejercicio de su ciudadanía. Cualquiera que fuere la respuesta a esta cuestión, parece innegable que la democracia provee el mejor contexto posible pa-

47 Dasgupta (1993, p. 45, nota al pie) comenta correctamente: "La mayor parte de la teoría ética contemporánea asume al comienzo de la indagación que estas necesidades [básicas] han sido realizadas". Esta presunción es explícita en los trabajos de filosofía política que, puede decirse, han sido los más influyentes en las últimas décadas, al menos en el mundo anglosajón (Rawls, 1971, pp. 152, 542-543; su teoría de la justicia es considerada aplicable en países donde "solamente las necesidades materiales menos urgentes quedan por ser satisfechas"; por una reafirmación explícita de esta suposición ver Rawls, 2001). A su vez, aunque menos explícita, la misma suposición está claramente contenida en el trabajo de Habermas. La cuestión que queda pendiente es qué se puede decir de países, aun aquellos que incluyen un régimen democrático, que no cumplen con esta suposición.

La democracia es y admite ser un horizonte abierto, en el que se juegan incesantemente las luchas por la definición y redefinición de derechos y obligaciones.

ra que la misma sea discutida. Al respecto, Sen argumenta que "la participación [democrática] política y social tiene valor intrínseco para la vida humana y el bienestar, [así como también] valor instrumental al mejorar la posibilidad de la gente de ser escuchada [...] en sus reclamos de atención política [incluyendo demandas sobre necesidades económicas]". Este autor, además, sostiene[48] que la democracia tiene valor constructivo, ya que "aun la idea de 'necesidades', incluyendo el entendimiento de 'necesidades económicas', requiere discusión pública e intercambio de información, visiones y análisis [...]. Los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales en inducir respuestas sociales a necesidades económicas, ellos son también centrales para la conceptualización de las necesidades económicas en sí mismas".[49]

Por eso, el contenido de los derechos, su grado de especificidad, su alcance, la prioridad relativa de algunos sobre otros y otras cuestiones de este tipo, son y siempre serán disputables. Hay demasiadas preferencias encontradas, teorías sobre lo que es justo o equitativo, e intereses sociales y posiciones, para que cualquiera de estas cuestiones sea clara y firmemente resuelta. Éste es un hecho de la vida social, una consecuencia de la libertad y de la diversidad de proyectos de vida, puntos de vista, intereses y espacios sociales que ella sustenta. Corresponde a la democracia, y específicamente a la política democrática, celebrar y promover las disputas y los acuerdos que tal pluralidad de voces e intereses conlleva. Es por esto también que la democracia es y admite ser un horizonte abierto, en el que se juegan incesantemente las luchas por la definición y redefinición de derechos y obligaciones.[50]

¿Cuál es la respuesta a estos problemas, restricciones e incertidumbres? Simplemente, más democracia. La cuestión crucial es quién decide, cómo y sobre la base de qué, qué derechos son sancionados e implementados, y con qué intensidad y alcance, mientras otros derechos no son inscriptos en el sistema legal o permanecen como letra muerta. Aun cuando estén basados en características universales del ser humano, determinar cuáles son los reclamos y las necesidades que se deben transformar en derechos, en qué medida se implementan y cuál es el balance que se establece con otros derechos y obligaciones, es una construcción social que resulta de la política, al menos de la política en sus mejores expresiones.

Nos parece importante recalcar lo antedicho porque, paradójicamente, es en los países donde más se necesita discusión amplia sobre necesidades y demandas y su posible conversión en derechos accionables, donde es más difícil incorporar estas cuestiones a la agenda pública. ¿Qué sería "un mínimo social decente",[51] en términos de un conjunto básico de derechos civiles y sociales para todos los habitantes? Asimismo, si un país es pobre y tiene un Estado anémico y un sistema legal truncado, ¿qué secuencias y trayectorias serían adecuadas para el logro de ese mínimo?[52]

RECUADRO 18

La democracia: una tensión entre hechos y valores

Lo que la democracia es no puede ser separado de lo que la democracia debería ser. [...] En una democracia la tensión entre hechos y valores alcanza el punto más alto.

Giovanni Sartori, 1967, p. 4.

48 Sen, 1999a, p. 10 (bastardillas en el original).

49 *Ibid.*, p. 11.

50 Ver Tilly, 1990, 1996, 1998b. Este autor (1998b, p. 55) concluye que "los derechos [son] productos históricos, resultados de las luchas".

51 Nussbaum, 2000a, p. 125.

52 Como Tavares de Almeida (2002) argumenta, aun dentro de América Latina hay variaciones importantes en esta cuestión, las cuales deberían ser tomadas en cuenta al trazar posibles secuencias y trayectorias. Una discusión detallada de esta cuestión depende de una evaluación país por país, lo cual es una tarea que excede las posibilidades del presente Informe.

Las necesidades y privaciones respectivas no son sólo el sufrimiento de individuos aislados; éstas son cuestiones sociales, que deben ser tratadas en términos del reconocimiento de responsabilidades estatales y colectivas. Asimismo, son cuestiones políticas, imbuidas de distintos valores e ideologías, de teorías más o menos implícitas sobre el funcionamiento de una sociedad dada y, hoy en día, crecientemente también sobre el funcionamiento del sistema global. Es necesario promover el abordaje de estos temas en la agenda pública porque es ahí donde se definen cuáles son las necesidades "reales" que un país enfrenta, ignora, o reprime.

En la experiencia histórica de la humanidad, los avances en los derechos civiles y sociales de los sectores populares hicieron muy difícil resistir las demandas por ciudadanía política; su extensión dio a las mujeres y a algunas minorías un resorte importante para adquirir otros derechos civiles y sociales; la extensión de derechos civiles ayudó a la conquista de derechos sociales y políticos;[53] la disponibilidad de derechos políticos ha prevenido las hambrunas.[54] Estos y muchos otros procesos muestran cómo diversos derechos tienden a invocarse y reforzarse entre sí; hay una clara afinidad electiva entre los derechos civiles, sociales y políticos. La fuerza que impulsa estas relaciones es finalmente moral: el reconocimiento de que una persona no debe ser privada de ninguno de los derechos y capacidades que normalmente lo habilitan a actuar de modo libre y responsable.

En lo que respecta a América Latina, ahora que contamos con una notable extensión de los derechos políticos deberíamos usarlos no sólo con referencia al régimen sino también como palanca para la muy necesaria extensión de derechos civiles y sociales.

RECUADRO 19

La información: una necesidad básica

Aun la idea de necesidades, incluyendo el entendimiento de necesidades económicas, requiere información pública e intercambio de información, visiones y análisis. [...] Los derechos políticos, incluyendo la libertad de expresión y discusión, no son sólo fundamentales en inducir respuestas sociales a necesidades económicas, ellos lo son para la conceptualización de las necesidades económicas en sí mismas.

Amartya Sen, 1999a.

En este análisis, la noción de desarrollo de la democracia se sostiene sobre un presupuesto fundamental: la existencia de un régimen democrático. En este régimen encontramos al ciudadano legalmente respaldado y reconocido como sujeto en la democracia política. Por su lado, la noción de ciudadanía nos indicó que la democraticidad es también un atributo del Estado. Prosiguiendo esta búsqueda, encontramos las características y raíces comunes de los derechos políticos, civiles y sociales. Esta tesis fue sustentada en la afirmación de que la democracia implica no sólo ciudadanía política sino también civil y social. Asimismo, afirmamos que la existencia de un contexto diverso y plural, respaldado por un sistema legal consonante con el mismo, es otro aspecto fundamental de la democracia, especialmente en tanto sustenta las libertades que son la cara social de los derechos individuales de ciudadanía.

En la mayoría de estos aspectos encontramos que las democracias de la América Latina contemporánea exhiben deficiencias. Pero, por otro lado, mostramos las potencialidades políticas y normativas de la democracia, aun en el marco de las restricciones existentes en la actualidad. Considerada desde este ángulo, la democracia puede concebirse como un conjunto de prin-

53 Por ejemplo, Touraine (1994) nota que los trabajadores europeos obtuvieron sus derechos sociales luchando por principios generales, como la libertad y la justicia.

54 Como argumenta Sen en su *op. cit.*

cipios generales de organización de la sociedad. Ella es también la principal palanca para intentar superar injusticias y desigualdades. La posibilidad que la democracia crea con sus libertades para luchar contra esas injusticias y desigualdades hace de ella un horizonte siempre abierto. Esta apertura, y la dinámica que permite, hace que la democracia, aun las que sufren serias deficiencias, sean un bien inmensamente valioso por el que vale la pena esforzarse en preservarlo y expandirlo.

El desafío global del relanzamiento democrático es el pasaje de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía.

El próximo paso consiste en la observación empírica del régimen democrático, del desarrollo de la ciudadanía y del poder.

Hemos hecho explícito hasta aquí el hilo conductor que guía este Informe. Hemos explorado de manera sucinta las bases conceptuales en las que se funda la afirmación de que el desafío global del relanzamiento democrático es el pasaje de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía y se han desarrollado los argumentos principales de la íntima vinculación entre la idea de democracia, ciudadanía y Estado. Estas ideas han fundado, a su vez, una búsqueda empírica. Sin ellas, la observación de datos resultaría desarticulada y probablemente no nos guiaría en nuestra búsqueda. De modo que indagar cómo perciben los ciudadanos a la democracia en sus vidas, construir los indicadores del régimen político y desarrollo de ciudadanía y, finalmente, consultar a los que conocen el poder, los límites del Estado y los gobiernos, constituyen los ejes de la investigación empírica que se desarrolla en el capítulo siguiente. Allí encontraremos la materia de estas tesis que hemos sobrevolado hasta aquí.

Finalmente, el lector verá reunidas las ideas de estas primeras páginas con los resultados empíricos de la segunda sección, en la tercera parte de este Informe, donde se elaborarán las ideas centrales que contienen los dos desafíos principales de la democracia latinoamericana: asegurar la libertad y ampliar la ciudadanía de sus habitantes.

SEGUNDA SECCIÓN

Bases empíricas del Informe

A partir de la presentación de los fundamentos teóricos del Informe y de la caracterización de la singularidad de las democracias latinoamericanas, se indaga y analiza su correlato empírico. Esta sección contiene:

a. Una mirada al régimen democrático en sentido estricto (reglas, procedimientos e instituciones que determinan las formas de acceso a la cúspide del Estado). Incluye un índice de democracia electoral (IDE) que muestra que América Latina ha progresado notablemente en cuanto a la elección democrática de gobiernos, y una observación de otros indicadores de ciudadanía política.

b. Un conjunto de indicadores de ciudadanía civil que muestran que el progreso representado por el reconocimiento formal de los derechos no está necesariamente acompañado por su vigencia efectiva, y de indicadores de ciudadanía social donde se observan sólo pequeños avances en algunos temas y agudas deficiencias en otros.

c. Un análisis de la visión de los latinoamericanos sobre su democracia, a partir de una encuesta de opinión de 18.643 casos en los dieciocho países. El análisis revela una manifiesta preferencia por la democracia frente a otras formas de gobierno, pero también que esta preferencia no implica un claro y sostenido apoyo, tal como lo muestran el índice de apoyo ciudadano a la democracia (IAD) y los perfiles de intensidad ciudadana.

d. Un análisis de la ronda de consultas sobre aspectos centrales de la democracia, realizadas a 231 dirigentes políticos y sociales latinoamericanos, entre ellos un grupo destacado de presidentes y vicepresidentes. Las consultas incluyeron temas tales como la participación política, los controles al ejercicio del poder, el papel de los partidos políticos, los poderes fácticos, los poderes ilegales, los poderes políticos formales, y la construcción de una agenda para el fortalecimiento de la democracia.

Indicadores de desarrollo de la democracia

Ciudadanía política, civil y social

Para esta sección se construyó un conjunto de indicadores que sirven para describir la situación actual de la democracia en América Latina. Su alcance, interpretación y uso deben enmarcarse en las notas metodológicas incluidas al final del Informe.

Es importante realizar algunas aclaraciones acerca de los datos que aquí se presentan:

a. No ofrecen un sistema de calificación de los gobiernos latinoamericanos. Los indicadores intentan iluminar el escenario amplio en el que se desempeñan los funcionarios electos y otros actores, y por ello no deben interpretarse como calificaciones a las autoridades electas. Tampoco se trata de comparar a los diferentes países entre sí.

b. No construyen un solo índice o ránking de países. El marco teórico propone, como tesis fundamental, que la democracia incluye el régimen político, pero no se agota en él. Teniendo en cuenta este punto de partida, los indicadores señalan varios aspectos o dimensiones de la democracia, a través de diversos derechos políticos, civiles y sociales. Esta realidad compleja no puede resumirse adecuadamente en un solo índice. Además, dado que los indicadores siempre captan la realidad con un grado de incertidumbre, no se brindan clasificaciones precisas donde se presupone la inexistencia de errores. Por razones metodológicas básicas no se ofrece un índice único ni una clasificación de países.

c. Presentan mediciones parciales de una realidad compleja. Para captar esa complejidad se reunieron diferentes indicadores, algunos enfocados sobre procesos, otros sobre políticas y otros sobre resultados. Aunque en su conjunto pueden pintar un panorama detallado, ofrecen una visión parcial de la realidad y no agotan el significado de los conceptos medidos. Además, en más de un caso se dispone de información que cubre sólo una coyuntura y no un período largo sobre el cual se pueden indicar tendencias. Ciertos aspectos, algunos bastante esenciales para captar la singularidad de cada país, son extremadamente difíciles de incorporar a través de mediciones cuantitativas y se comprenden mejor con un enfoque cualitativo.

d. Refieren al momento en que fue realizada la medición y no deben ser considerados una calificación de la situación actual. Dado el lapso normal que se produce entre el momento de la medición y su posterior análisis y publicación, debe tomarse en cuenta este hiato temporal al momento de interpretar los datos. Este fenómeno adquiere particular relevancia cuando se producen mediciones únicas o iniciales, y disminuye su relevancia cuando se cuenta con series históricas o mediciones reiteradas a lo largo de períodos prolongados.

e. Los nuevos índices que se presentan en este Informe implican una primera aproximación cuali-cuantitativa a fenómenos sociales y políticos complejos. Los datos seleccionados que componen los diversos indicadores responden al proceso de construcción del índice. Un cambio en los componentes que constituyen el índice podría modificar el valor del mismo. Los valores asignados a las variables que componen los índices se fundamentan en un proceso de codificación realizada por analistas. A pesar del cuidado puesto para asignar valores similares a situaciones similares, existe un margen de variabilidad, vinculado a la apreciación que cada analista hace de la realidad en cuestión. En consecuencia, cuando se leen los resultados hay que tener en cuenta este complejo proceso de construcción.

Ciudadanía política

Índice de democracia electoral

El análisis del régimen electoral se hace inicialmente a partir del índice de democracia electoral (IDE), construido para el presente Informe. Este índice reúne mediciones que responden a las siguientes preguntas (para una explicación más detallada, ver el recuadro 20):

RECUADRO 20

El Índice de Democracia Electoral (IDE) Una contribución a la discusión sobre la democracia

El Índice de Democracia Electoral (IDE) es una nueva medida del régimen electoral democrático producida para este Informe. Este tipo de medición tiene una evolución prolongada en el mundo académico. Un paso importante en la discusión de esta metodología fue dado en la publicación del PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2002*, "Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". La construcción del IDE se apoya en los últimos avances en la materia, que se explican en la nota técnica del compendio estadístico. El IDE presenta una agregación de cuatro componentes considerados esenciales en un régimen democrático, tal como se refleja en el siguiente árbol conceptual:

Índice de Democracia Electoral (IDE)

Derecho al voto	Elecciones limpias	Elecciones libres	Cargos públicos electos
¿Tienen todos los adultos en un país el derecho al voto?	¿Se desenvuelve el proceso electoral sin irregularidades que constriñan la expresión autónoma de las preferencias de los votantes por candidatos y alteren el conteo fideldigno de los votos emitidos?	¿Es ofrecido al electorado un rango de alternativas que no son constreñidas por restricciones legales o de hecho?	¿Son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo nacional, y asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la ley los que ganan elecciones?

A su vez, la regla de agregación está expresada formalmente en la siguiente fórmula:

Índice de democracia electoral (IDE)
= Derecho al voto x Elecciones limpias
x Elecciones libres x Cargos públicos electos

El IDE es un insumo para el proceso de discusión y análisis de la realidad latinoamericana y no debe ser considerado como una medida completa de la democracia. Recientemente se ha comenzado a debatir el posible uso de mediciones de la democracia como uno de los criterios para identificar países que serían receptores de fondos destinados a la promoción del desarrollo. Un ejemplo es el Millenium Challenge Account (MCA) del Gobierno de los Estados Unidos, que utiliza, junto con otros datos, medidas de democracia y de estado de derecho elaborados por Freedom House y el Banco Mundial. El PRODDAL considera que todavía no existe suficiente consenso y una metodología probada y certera para justificar la toma de este tipo de decisiones sobre la base de medidas de democracia.

- ¿Se reconoce el derecho al voto?
- ¿Son limpias las elecciones?
- ¿Son libres las elecciones?
- ¿Son las elecciones el medio de acceso a cargos públicos?

El IDE capta información sobre algunos de los componentes más básicos y necesarios del régimen democrático. Violaciones, aun parciales, de cualquiera de estos derechos ciudadanos políticos apuntan a restricciones muy importantes del régimen democrático. Pero es necesario recalcar que el IDE es una medida relativamente minimalista de la democracia. La conquista de una democracia electoral plena, medida de acuerdo con los criterios que usa el IDE, representa un avance significativo para los derechos ciudadanos. Pero el establecimiento de una democracia electoral es sólo un paso, que establece un piso mínimo, en la lucha más amplia por la expansión de los derechos ciudadanos.

La conclusión más evidente que surge del IDE es que América Latina ha progresado notablemente en cuanto a la democratización del régimen de acceso al gobierno. Nunca antes América Latina contó con regímenes electorales tan democráticos y durables como a principios del siglo XXI.

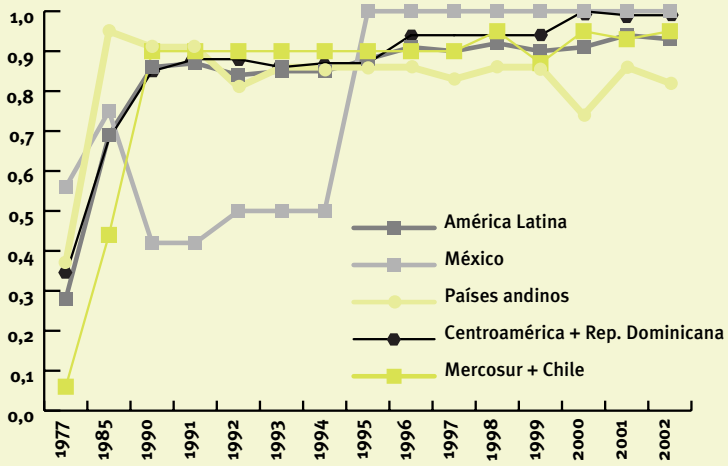
Antes del inicio de la ola de transiciones a fines de la década de 1970, la mayoría de los países en la región tenían regímenes autoritarios. Desde entonces, el progreso ha sido muy marcado. El promedio del IDE (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0,28 en 1977 a 0,69 en 1985, y a 0,86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar el 2002 con 0,93.

Las experiencias varían bastante, como se puede ver en el gráfico 1. Los países del Mercosur y Chile, con la excepción de Paraguay, ya habían roto alrededor de 1990 con los regímenes militares. Desde entonces mantuvieron regímenes democráticos.

Otra situación es la de la subregión Centroamérica y República Dominicana que, con excepción de Costa Rica y la República Dominicana, todavía estaban resolviendo conflictos armados en los años noventa. La democratización coincidió con la resolución

GRÁFICO 1

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



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

pacífica de estos conflictos y avanzó a paso sostenido. En 2002, esta subregión era electoralmente la más democrática.

Una tercera situación es la de los países andinos, que al empezar la década de 1990 tenían regímenes democráticos de larga data (Colombia, Venezuela) o fueron los primeros casos de transición desde regímenes militares en América del Sur a fines de los setenta y principios de los ochenta (Ecuador, Perú, Bolivia). Sin embargo, durante la década de los noventa esta subregión comenzó a enfrentar serios problemas que llevaron, inclusive, a poner en peligro sus regímenes políticos.

Finalmente, México registró una transición a la democracia lenta pero sostenida, que culmina con la presidencia de Ernesto Zedillo.

Otras conclusiones, más específicas, surgen de una mirada más detallada, a nivel de los cuatro indicadores que recoge el IDE: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos.

Un primer componente clave del régimen democrático es el derecho al voto: sin este derecho, los otros logros se vacían de contenido. Con respecto a este componente, existe poca variación en América Latina. Hoy en día en todos los países se reconoce el de-

ELECCIONES LIMPIAS 1990-2002

TABLA 4

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		2		2		2		2		2		2	
Bolivia				2				2					2
Brasil	2				2				2				2
Chile				2				2		2		2	
Colombia	1	1			1				1				2-
Costa Rica	2				2				2				2
Ecuador			2		2		2		2				2
El Salvador		2			2			2		2	2		
Guatemala	1				1	1				2			
Honduras				2				2				2	
México		2-			2			2			2		
Nicaragua	2						2					2	
Panamá					2					2			
Paraguay				1					2				
Perú	2		2			1					0 *	2	
Rep. Dominicana	1-*				0 *		2		2		2		2
Uruguay					2					2			
Venezuela				2					2		2		
Número de casos de elecciones con irregularidades de alguna significación													
América Latina (**)	**3**	**1**	**0**	**1**	**3**	**2**	**0**	**0**	**1**	**0**	**1**	**0**	**0**

Notas: Las elecciones son consideradas "limpias" cuando el proceso electoral se desarrolla sin irregularidades que limiten a los votantes para expresar autónoma y fielmente sus preferencias por algún candidato. No incluye cuestiones relacionadas con la competitividad del proceso electoral ni tampoco si se permite o no al ganador de las elecciones asumir su cargo público, ni si todos los cargos públicos son electivos.

Valores: 0 = graves irregularidades en el proceso electoral que tienen un efecto determinante sobre los resultados de las elecciones (por ejemplo, alteran el resultado de una elección presidencial y/o del balance de poder dentro del Parlamento); 1 = irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, intimidación de los votantes, violencia contra los votantes, fraude electoral); 2 = falta de irregularidades significativas en el proceso electoral (por ejemplo, elecciones que pueden incluir irregularidades "técnicas" pero que carecen de un sesgo sistemático de peso significativo).

Signos de más y menos son usados para indicar situaciones intermedias. Cuando en un año hay elecciones tanto para el Ejecutivo como para el Parlamento y las irregularidades se aplican sólo a las elecciones para el Ejecutivo, se indica esta situación con un asterisco (*). En esos casos el valor para las elecciones parlamentarias es un 2.

(**) Los datos para la región abarcan el número total de elecciones celebradas en un año dado con irregularidades significativas o mayores, esto es, que no reciben un puntaje de 2 o 2-.

Fuentes: Cerdas-Cruz, Rial y Zovatto 1992, Rial y Zovatto 1998, Middlebrook 1998, Montgomery 1999, Pastor 1999; Hartlyn, McCoy y Mustillo 2003; informes de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea (UE), el Centro Carter y el Instituto Nacional Democrático; múltiples artículos del *Journal of Democracy*; y consultas con expertos.

recho universal al voto. Debe notarse que aun en aquellos casos donde existe lo que generalmente se llama el *derecho al voto universal,* pueden subsistir restricciones que afectan el derecho al voto de los militares y policías, el clero, residentes extranjeros y ciudadanos viviendo en el extranjero.[55] Además, en algunos países existen barreras que impiden el fá-

55 Ver Paxton *et al.*, 2003.

ELECCIONES LIBRES

TABLA 5

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina		4		4		4		4		4		4	
Bolivia				4				4					4
Brasil	4				4				4				4
Chile				4				4		4		4	
Colombia	3	3			3				3				3
Costa Rica	4				4				4				4
Ecuador			4		4		4		4				4
El Salvador		3			4			4		4	4		
Guatemala	3				3	3				4			
Honduras				4				4				4	
México		4			4			4			4		
Nicaragua	4						4					4-	
Panamá					4					4			
Paraguay				4					4				
Perú	4		3			4					3	4	
Rep. Dominicana	4				4		4		4		4		4
Uruguay					4					4			
Venezuela				4					4		4		
Número de casos de elecciones con restricciones de alguna significación													
América Latina (*)	**2**	**2**	**1**	**0**	**2**	**1**	**0**	**0**	**1**	**0**	**0**	**0**	**1**

Notas: Las elecciones son consideradas "libres" cuando se le ofrece al electorado una variedad de opciones que no esté limitada ni por restricciones legales ni por la fuerza. Esta medida no incluye factores que pueden afectar la capacidad de los partidos y candidatos para competir en igualdad de condiciones, tales como financiamiento público, acceso a los medios de comunicación y uso de los recursos públicos.
Valores: 0 = sistema de partido único; 1 = proscripción a un partido importante; 2 = proscripción a un partido menor; 3 = restricciones de naturaleza legal o práctica que afectan significativamente la capacidad de candidatos potenciales para presentarse a elecciones y/o la formación de partidos políticos (por ejemplo, asesinatos sistemáticos e intimidación a candidatos, proscripción de candidatos populares, restricciones de naturaleza legal o práctica que impiden la formación de partidos o que llevan a ciertos partidos a boicotear las elecciones); 4 = condiciones esencialmente irrestrictas para la postulación de candidatos y la formación de partidos.
Signos de más y menos son usados para indicar situaciones intermedias.
(*) Los datos para la región abarcan el número total de elecciones celebradas en un año dado con restricciones significativas, esto es, que no reciben un puntaje de 4 o 4-.
Fuentes: Cerdas-Cruz, Rial y Zovatto 1992; Rial y Zovatto 1998, Middlebrook 1998, Montgomery 1999, Pastor 1999; múltiples artículos en el *Journal of Democracy*, y consulta con expertos.

cil uso efectivo del derecho al voto.[56] Pero el reconocimiento del derecho universal al voto es, sin duda, un logro importante, que vale la pena resaltar. Algunas de las luchas políticas más destacadas de la primera mitad del siglo XX se centraron en la extensión del sufragio a las clases trabajadoras, los sectores populares y las mujeres.

El IDE también capta la medida en que las preferencias de los votantes son registradas fielmente por medio del proceso electoral. Como se puede ver en la tabla 4, entre 1990 y 2002 se han celebrado un total de setenta elecciones nacionales y en trece casos hubo problemas significativos. En dos oportunidades (República Dominicana 1994 y

56 Ver, por ejemplo, el estudio de Boneo y Torres Rivas, 2001.

Perú 2000), la comunidad internacional consideró que los problemas fueron de tal magnitud que ponían en cuestión el carácter democrático del procedimiento electoral. Pero en la mayoría de los casos, las irregularidades no parecen haber sido decisivas para el resultado de las elecciones. Además, el número de comicios problemáticos ha bajado considerablemente: mientras hubo diez de estos casos sobre un total de treinta y cinco elecciones en el período 1990-1996, este número bajó a dos sobre el mismo total para el período 1997-2002.

El tercer componente del IDE, las elecciones libres, introduce un elemento que no es captado directamente por los conceptos de derecho al voto y elecciones limpias: la libertad del votante de escoger entre alternativas. En esta materia subsisten algunos problemas, tal como surge de la tabla 5 (p. 77). Del total de setenta elecciones nacionales celebradas entre 1990 y 2002, hubo diez casos en los que la posibilidad de competir libremente en elecciones fue restringida de manera significativa. A pesar de esto, la tendencia es positiva. Mientras que en el período 1990-1996 hubo ocho casos de elecciones con restricciones significativas sobre un total de treinta y cinco elecciones, este número bajó a dos sobre el mismo total en el período 1997-2002.

Visto en perspectiva, el mejoramiento es notable. Ya no existen las proscripciones legales que en otra época afectaron a partidos mayoritarios como el Partido Justicialista (PJ) en la Argentina o la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en el Perú, y a partidos de menor peso electoral, como los partidos comunistas de Brasil, Chile y Costa Rica. Estas restricciones –de uso reiterado desde fines de la década de 1940 hasta la década de 1960 en la mayoría de los casos, pero hasta 1985 en el caso de Brasil– han sido superadas. Asimismo, con la resolución de los conflictos armados en Centroamérica durante la década de 1990, las restricciones debido a la falta de capacidad estatal para garantizar la integridad física de los candidatos también han sido superadas, con excepción de Colombia.

Un cuarto componente del régimen democrático gira en torno de las elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos. Aquí se plantean dos cuestiones básicas. Una es si los cargos públicos principales (presidentes y parlamentarios) son ocupados o no por los ganadores en las elecciones. La otra es si quienes acceden a estos cargos permanecen en ellos durante los plazos estipulados por la ley o, en el caso de ser reemplazados, si se lo hace de acuerdo con las normas constitucionales. Este componente complementa la visión del proceso electoral, al introducir una consideración acerca de lo que realmente está en juego en las elecciones. Lo introducimos porque su violación determina que el régimen deje de ser democrático, aunque las elecciones en sí mismas hayan sido limpias.

Como se observa en la tabla 6, en esta materia la situación actual de América Latina es muy positiva. Se ha establecido como criterio ampliamente aceptado que todos los cargos públicos principales (presidentes y parlamentarios) sean asignados por medio de elecciones y que los gobernantes electos permanezcan en sus cargos durante la duración entera de sus mandatos. El traspaso de la presidencia se ha convertido en una práctica normal. Esto contrasta con la situación en América Latina durante el período 1950-1980 y es una de las señales más claras de los grandes avances democráticos que han transformado el marco político de la región.

Existen sin embargo dos excepciones que merecen atención. Una es observable en Chile, a raíz de la institución de los *senadores designados* que limita la posibilidad de que las preferencias de la mayoría ciudadana se vean representadas en el Parlamento. La otra excepción, de relevancia más amplia, se refiere a los intentos de desplazar del poder a gobernantes electos de formas que no siguen estrictamente las reglas constitucionales. Ejemplos de ello son: la clausura del Parlamento por el presidente Fujimori en Perú en 1992, el intento fallido de emular a Fujimori por parte del presidente Serrano en Guatemala en 1993, la remoción del presidente Bucaram en Ecuador en 1997, el asesinato del vicepresidente Argaña en Paraguay en 1999, el desplazamiento del presidente Mahuad en Ecuador en 2000, la caída del presidente De la Rúa en la Argentina en 2001, y la crisis suscitada por

ELECCIONES COMO EL MEDIO DE ACCESO A CARGOS PÚBLICOS

TABLA 6

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Argentina	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4-	4
Bolivia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Brasil	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Chile	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Colombia	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Costa Rica	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Ecuador	4	4	4	4	4	4	4	3+	4	4	3	3	3
El Salvador	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Guatemala	4	4	4	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Honduras	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
México	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Nicaragua	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Panamá	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Paraguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2+	4	4	4
Perú	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Rep. Dominicana	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Uruguay	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Venezuela	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3-
Número de casos con restricciones de alguna significación													
América Latina (*)	**1**	**1**	**2**	**2**	**1**	**1**	**1**	**2**	**1**	**2**	**2**	**2**	**3**

Notas: Las elecciones son consideradas el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país, esto es, el Ejecutivo y Legislativo nacional, si los que ganan elecciones asumen sus cargos públicos y permanecen en sus cargos durante los plazos estipulados por la ley. En el caso de que sean reemplazados ocupantes de cargos públicos, se evalúa la forma de remoción del cargo y de selección de reemplazantes.

Valores: 0 = no se ocupa ninguno de los cargos públicos principales por medio de elecciones, o bien quienes ocupan todos los cargos políticos principales son removidos por la fuerza por gobernantes inconstitucionales; 1 = sólo algunos de los cargos públicos principales son ocupados por ganadores de elecciones, o la mayoría de los ocupantes de cargos públicos son removidos de sus cargos por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; 2 = el presidente o el Parlamento no son electos o son removidos de su cargo por la fuerza y reemplazados por gobernantes inconstitucionales; 3 = el presidente o el Parlamento son elegidos, pero el presidente es removido del cargo y/o reemplazado por medios semiconstitucionales, o bien un número significativo de parlamentarios no son electos o son removidos de sus cargos por la fuerza; 4 = todos los cargos políticos principales se completan a través de elecciones y ninguno de los ocupantes de estos cargos políticos principales es removido de su cargo a menos que su remoción y reemplazo esté basado en fundamentos constitucionales estrictos.

Signos de más y menos son usados para indicar situaciones intermedias.

(*) Los datos para la región abarcan el número total de elecciones celebradas en un año dado con restricciones significativas, esto es, que no reciben un puntaje de 4 o 4-.

Fuentes: Domínguez y Lowenthal 1996, Domínguez 1998, Diamond *et al.* 1999, Walker y Armony 2000, Pérez-Liñán 2001 y 2003, y consulta con expertos.

el intento de remover al presidente Chávez en Venezuela en abril de 2002. Estas situaciones no resultaron en clásicos golpes militares, como los que frecuentemente produjo la ruptura de regímenes democráticos en un pasado no tan lejano de América Latina; sin embargo, ellos entrañan otra modalidad de interrumpir el ejercicio del poder.

Los casos de restricción al principio de acceso democrático a los cargos públicos no son pocos. Entre 1990 y 2002, en seis de dieciocho países hubo algún tipo de restricción de peso a este principio. La tendencia no es positiva, ya que los casos pasaron de uno en 1990 a tres en 2002.

Otros indicadores del régimen democrático de acceso al gobierno

Más allá de los aspectos del régimen democrático incluidos en el IDE, existen otros indicadores relevantes.

Participación electoral

La participación ciudadana en el proceso electoral en América Latina, aunque con diferencias importantes entre países, es positiva (tabla 8, p. 87). A nivel regional, 89,3 por ciento de los potenciales votantes están inscriptos en los registros electorales, 62,7 por ciento vota y 56,1 por ciento emite un voto válido. Estas cifras indican que es posible ganar elecciones sin que el candidato triunfante logre el respaldo de la mayoría de los ciudadanos. Estos porcentajes de participación electoral se encuentran por debajo de los de Europa occidental pero por encima de los de Estados Unidos. Asimismo, los niveles latinoamericanos muestran tendencias estables durante períodos prolongados.

Algunos países de América Latina tienen muy baja participación electoral. El porcentaje de votantes en Venezuela (45,7), El Salvador (38,7), Guatemala (36,2) y Colombia (33,3) es bajo y motivo de preocupación. La participación en las elecciones de Bolivia, la República Dominicana y Paraguay, aunque mayor, es también baja. Si bien el abstencionismo no es un problema regional, ciertamente lo es en algunos países.

Competencia electoral y selección de candidatos

Otros indicadores ofrecen información más detallada sobre el proceso de selección de los candidatos, una cuestión que afecta la competencia electoral. Se trata de un proceso complejo, que gira en torno de los partidos políticos. Éstos son, en toda la región, el vehículo privilegiado por el cual los candidatos se postulan para cargos públicos. Con relación a este tema, hay diferencias significativas entre los países latinoamericanos alrededor de tres cuestiones importantes:

- el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a cargos públicos y la posibilidad de postulación de candidatos independientes;
- los requisitos para la formación de partidos nacionales;
- la exigencia legal de realizar elecciones internas en los partidos para la nominación de candidatos.

Como se observa en la tabla 9 (p. 88), un primer grupo de países presenta débiles barreras para la entrada de nuevos actores en la competencia electoral y cierto desarrollo de una normativa y/o práctica de democracia partidaria interna. Ellos son: Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Un grupo intermedio está formado por la Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Panamá y la República Dominicana, donde barreras de entrada más altas coexisten con algunos requisitos legales para la nominación de candidatos o con el poco uso de las primarias para escoger a los candidatos partidarios. En un tercer grupo de países, la selección de candidatos está altamente centralizada en manos de las elites partidarias: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Perú.

Ciertamente, los temas de barreras de entrada al proceso electoral y de democracia interna son complejos. Antes de ofrecer una evaluación comprensiva es necesario obtener mayor información que la actualmente disponible sobre candidaturas independientes, la formación de los partidos, los procedimientos seguidos por éstos para elegir sus candidatos, las condiciones bajo las cuales los precandidatos compiten en el interior de los partidos y las formas de fiscalización de las elecciones internas.

Un tema relevante que incide sobre la competencia electoral es la existencia de legislación que abra espacios políticos para las mujeres mediante la reserva de cupos de plazas en las listas partidarias para el Parlamento. En la última década, muchos países de la región han aprobado este tipo de legislación (tabla 10, p. 89). Entre 1990 y 2003, doce de dieciocho países en América Latina han introducido leyes de cupo que, por lo general, requieren que entre un 20 y un 40 por ciento de lugares en las listas parlamentarias partidarias sean asignados a mujeres. Este mecanismo es una mejora importante, pues expresa un reconocimiento formal de la necesidad de crear mayores oportunidades pa-

ra la inclusión de las mujeres. Sin embargo, es sólo un paso inicial en el tratamiento de las múltiples barreras que aún impiden que las mujeres compitan en la política en igualdad de oportunidades.

Otra cuestión relevante que afecta la competencia electoral son las reglas para el financiamiento político. Este tema tiene un impacto cada vez mayor sobre la naturaleza de la competencia electoral, porque tiene fuerte influencia sobre si las elecciones son, además de libres, justas, en tanto todos tienen la misma oportunidad de competir.

Los datos de financiamiento estatal revelan una situación muy variada (tabla 11, p. 90). Para asegurar que el dinero no se convierta en un factor que desvirtúe el proceso electoral, algunos países recurren a la financiación pública de parte de la campaña electoral, pagando por voto emitido o facilitando el acceso a los medios de comunicación, sustancialmente la TV. La mayoría de los países utiliza un sistema mixto de financiación, pero la tendencia es hacia mayores controles, siendo todavía difícil su instrumentación.

Representación electoral

Es importante también observar las características de las personas y los partidos que acceden a cargos públicos electos. En lo que respecta a las mujeres, la cantidad de parlamentarias ha aumentado (tabla 12, p. 91). En poco más de una década, las mujeres han incrementado su nivel de representación de 8 a 15,5 por ciento, aunque con variaciones considerables entre los países.

El número de indígenas en las cámaras bajas o únicas del Poder Legislativo durante el período 2001-2002 ha sido de 0,8 por ciento (1 sobre un total de 120) en Perú; 3,3 por ciento (4 sobre 121) en Ecuador; 12,4 por ciento (14 sobre 113) en Guatemala, y 26,2 por ciento (34 sobre 130) en Bolivia.[57] Estas cifras contrastan con el 43, 34, 60 y 61 por ciento que representan aproximadamente las poblaciones indígenas en esos países, respectivamente.[58]

Por último, el número de afrodescendientes en la cámara baja del Parlamento de Brasil fue de 0,8 por ciento (4 sobre un total de 479) entre 1983 y 1987; de 2,1 por ciento (10 sobre 487) entre 1987 y 1991; 3,2 por ciento (16 sobre 503) entre 1991 y 1995, y de 2,8 por ciento (15 sobre un total de 513) entre 1995 y 1999,[59] mientras que los afrodescendientes son aproximadamente 44 por ciento de la población total de Brasil.[60]

La representación puede ser examinada también desde la óptica de los partidos políticos, sobre los que presentamos varios indicadores relevantes (ver tabla 13, p. 92). Una medida simple es el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos que no logran obtener representación en la cámara baja o única del Parlamento. El promedio regional de 4,3 por ciento es relativamente bajo y, en varios países –Honduras, Uruguay, Paraguay y Brasil–, el porcentaje de votos válidos logrados por partidos sin representación parlamentaria es sumamente bajo. Pero en otros países –Costa Rica, Chile y Guatemala–, este porcentaje es alto, oscilando entre 7,8 y 12,3 por ciento. Similarmente, el índice de desproporcionalidad –una medida más compleja, que capta la relación entre votos emitidos por partidos y los escaños ganados en la cámara baja o única del Parlamento por estos partidos– muestra un panorama bastante positivo. El promedio regional, de 5,6 por ciento, es bastante moderado, indicando que existe un grado considerable de correspondencia o proporcionalidad entre la cantidad de votos y escaños recibidos por cada partido. Además, en varios países –Uruguay, Honduras,

57 Estas cifras pueden cambiar aun dentro del período indicado, según el criterio de apreciación de los observadores que se consulten. Comunicación personal, Luis Enrique López Hurtado, 2002, y Simón Pachano, FLACSO-Ecuador, 2003; y Estados Unidos, Departamento de Estado, 2001.

58 Estas cifras son un promedio de las estimaciones más altas y bajas que ofrecen Matos Mar, 1993, pp. 232-233; y Meentzen, 2002, p. 12.

59 Johnson, 1998, pp. 103-105.

60 Torres, 2001, p. 94.

Nicaragua y Colombia–, este índice es particularmente bajo. Pero en otros países –Guatemala y Panamá–, el porcentaje es bastante alto, oscilando entre 11,9 y 13,9 por ciento.

Balance del régimen de acceso democrático al gobierno

De acuerdo con los componentes del IDE se observa que en América Latina:

- El derecho al voto es reconocido sin restricciones a los ciudadanos residentes en cada país.
- La práctica de elecciones limpias se ha establecido como el patrón general. Es clara la tendencia hacia un mejoramiento en el componente de elecciones libres. Son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes.
- Se han producido notables avances en lo que respecta a las elecciones como el medio de acceso a cargos públicos. Lo normal es que los cargos principales de la rama ejecutiva y legislativa del Estado (a nivel nacional) sean ocupados por medio de elecciones, y que la sucesión entre gobiernos sea de acuerdo con normas constitucionales, aun en los casos de crisis políticas o político-sociales que han incluido casos de renuncia de los primeros mandatarios electos. Pero existen excepciones a esta situación, especialmente algunos intentos de desplazamiento de gobernantes electos por medios no constitucionales.

Entre los aspectos del régimen democrático no incluidos en el IDE observamos que:

- El nivel de participación ciudadana en procesos electorales es moderadamente alto en la región, aunque en algunos países se detecta una tendencia hacia una menor participación electoral.
- No existen tendencias marcadas en cuanto a las barreras para entrar en la competencia electoral, ni sobre la participación ciudadana en la selección de los candidatos. Sin embargo, en varios países las elites partidarias centralizan las decisiones sobre la nominación de candidatos.
- Existe una tendencia a introducir normas legales tendientes a crear mayores oportunidades de inclusión ciudadana. Éste es el caso de leyes promulgadas en la mayoría de los países latinoamericanos, que establecen cupos de representación femenina en las listas parlamentarias.
- Entre el fin de la década de los ochenta y el presente, las mujeres han incrementado su nivel de representación en los Parlamentos de América Latina, pero el nivel actual es todavía muy inferior al peso demográfico femenino. Las deficiencias son aun más significativas en la representación parlamentaria de los indígenas y afrodescendientes.
- Los sistemas electorales permiten un grado considerable de proporcionalidad entre la fuerza electoral y la representación parlamentaria de los partidos políticos.
- Pocos países han aprobado legislación sobre financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, que contemple un fácil acceso a fondos públicos y una regulación eficaz del dinero en la política.

Otras dimensiones de la ciudadanía política

La ciudadanía política no sólo gira en torno al vínculo entre votantes y tomadores de decisiones públicas, sino también a la orientación de los que toman estas decisiones –electos o no–: hacia el bien público o hacia fines privados. Por ello, un aspecto importante a considerar es el del control de la gestión de los funcionarios públicos y su obligación de rendir cuentas de ella en debido tiempo y forma. En esta parte analizamos, en primer lugar, los poderes constitucionales clásicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), luego los organismos públicos especializados en el control horizontal de las actividades del Estado y, por último, algunos mecanismos de democracia directa que pueden ofrecer oportunidades de participación ciudadana en el control y la formulación de políticas.

Poderes constitucionales clásicos

Un primer aspecto del tema del control de la política es la relación entre los poderes constitucionales clásicos. El control de la política es más eficaz cuando existe una verda-

RECUADRO 21

La petición ciudadana ante las instituciones públicas

Aunque denieguen una petición ciudadana, el trato que dispensan los funcionarios públicos debe cumplir dos condiciones: respetar los derechos y la dignidad de las personas y amparar sus resoluciones dentro de un mando legal aprobado mediante normas democráticas. Lo contrario es el maltrato al ciudadano. Una proporción de los casos de maltrato puede deberse a razones contingentes, pero difícilmente éstas explican la existencia de patrones de maltrato en las interacciones entre ciudadanos y Estado. Por ello, el Informe explora si existen patrones de maltrato para indagar si ello obedece a una razón más estructural: la persistencia de modalidades poco democráticas en la organización y el funcionamiento de un Estado. Un primer hallazgo del Informe es que, en 2002, una proporción minoritaria de las personas manifestó haber entrado en contacto con una institución pública para realizar algún tipo de trámite (34,2%). De éstas, casi la totalidad manifiesta haber recibido algún tipo de maltrato por parte de las y los funcionarios públicos (96,7%). En la mayoría de los casos, se trató de experiencias de maltrato leves (tuvo que hacer largas filas, trámites innecesarios, le negaron información o le costó obtenerla). En estas experiencias pueden mediar factores como la falta de instalaciones adecuadas y la saturación de los servicios. Un asunto preocupante es el extendido reporte de experiencias de maltrato "duro": una de cada cuatro personas que interactuaron con las instituciones públicas manifestaron haber sido humilladas, recibir trato irrespetuoso o habérsele solicitado una propina o coima (27,6%). En estos casos, el derecho al trato equitativo y el respeto a la dignidad personal fueron, a los ojos de los entrevistados, vulnerados por las o los funcionarios públicos que los atendieron.

EXPERIENCIAS DE TRATO A LAS PERSONAS QUE HAN ACUDIDO A UNA ENTIDAD PÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES, 2002 TABLA 7

Situación	Experiencia en el trato (1)	Porcentaje del total (2)	Porcentaje de los que han asistido (3)
Han asistido	Malas experiencias graves y leves	6,5	19,0
	Malas experiencias graves	2,9	8,6
	Malas experiencias leves	23,6	69,1
	Sin malas experiencias	1,1	3,3
	Total	34,2	100,0
No han asistido		65,8	
Total		100,0	

Notas: n = 18,392.
(1) Malas experiencias leves: largas filas, trámites innecesarios, le costó obtener información o se la negaron. Malas experiencias graves: le pidieron propina, se sintió humillado o fueron descorteses o irrespetuosos en el trato.
(2) Basándose en los entrevistados que indicaron haber asistido o no a una institución pública en los últimos 12 meses.
(3) Basándose en los 6.281 entrevistados que declararon haber asistido en los últimos 12 meses a una institución pública y que tienen, por lo tanto, experiencias en el trato recibido. Procesamiento de la pregunta p14u de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

dera división de poderes, cada uno de ellos legalmente dotado de facultades para controlar y sancionar la conducta de los otros.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es, quizá, la pieza más importante de la relación entre los poderes del Estado. Esto es particularmente cierto en América Latina debido a su tradición de presidencialismo, autoritario o no, y su tendencia a imponerse sobre el Congreso.

Anotamos que los poderes formales de los presidentes latinoamericanos siguen siendo relativamente altos comparados con el sistema presidencialista clásico, el de Estados Unidos (tabla 14, p. 93).

Otro aspecto clave es el poder de la rama judicial del gobierno y su grado de independencia respecto de los otros poderes. Muchos países latinoamericanos han realizado reformas constitucionales y legales encaminadas a fortalecer la independencia del Poder Judicial (tabla 15, págs. 94-95). A pesar de estas reformas, en el proceso de nominación de los magistrados de la Corte Suprema, el Ejecutivo aún retiene importantes poderes en varios países. No obstante, el criterio cada vez más generalizado es que los magistrados sean identificados inicialmente por Consejos de la Judicatura, o Magistratura, un mecanismo que tiene el potencial –por cierto aún no plenamente demostrado– de reducir la politización del proceso de selección y aumentar el profesionalismo e independencia de este poder. En casi todos los países existe otro órgano, generalmente en el ámbito del Congreso, encargado de seleccionar los candidatos de una lista de nominados y ratificar estas nominaciones por mayoría simple o calificada.

En resumen, los indicadores de la tabla 14 sugieren que, al menos formalmente, la rama judicial del Estado cuenta con un grado considerable de poder e independencia en sus funciones. Sin embargo, la información disponible no nos permite formular un juicio cierto sobre la independencia real de los poderes judiciales en América Latina, ya que estos indicadores captan sólo aspectos formales y con frecuencia ignoran algunas realidades. Aún no se cuenta con una buena medida, ampliamente aceptada, respecto del grado de independencia del Poder Judicial. Como surge de diversas encuestas y de las opiniones de expertos, se han logrado en materia de independencia del Poder Judicial algunos avances notables, pero todavía subsisten graves problemas en América Latina.[61]

Otro tema que deberá merecer consideración cuando exista adecuada información es el uso que, al menos en algunos países, hace el Poder Judicial de su creciente independencia. Por sí misma, esa independencia no previene (y, en varias hipótesis, puede facilitar) tentaciones corporativas de interés sectorial y hasta la corrupción de este poder. Esperamos que los ingentes esfuerzos y las abultadas sumas de ayuda internacional que se están dedicando a la reforma del Poder Judicial tomen con mayor cuidado que hasta ahora la preocupación que dejamos enunciada. La independencia, el creciente profesionalismo y un adecuado poder de esta rama del Estado adquieren pleno sentido cuando sirven generosamente a la instauración, no ya de un estado de derecho, sino de un estado democrático de derecho.

Agencias especializadas de control

Otras entidades estatales que contribuyen al control político son las especializadas en el control horizontal de las actividades del Estado.[62] Estos organismos se distinguen de los poderes constitucionales clásicos por sus funciones más delimitadas y específicas (tabla 16, p. 96).

Un primer tipo de organismos son los encargados del control de la hacienda pública, es decir, de que los fondos públicos se empleen de conformidad con las normas y los procedimientos legales: *contralorías generales, auditorías* y *tribunales de cuentas.* Todos los países latinoamericanos cuentan con instituciones que desempeñan estas funciones. Sin embargo, existen importantes diferencias en cuanto a la independencia de estos organismos del

61 Jarquín y Carrillo, 1998; Domingo, 1999; Prillaman, 2000; Popkin, 2001; y Hammergren, 2002.

62 Peruzzotti y Smulovitz, 2002a.

Poder Ejecutivo (el poder del Estado objeto principal de su control) y el peso real de la fiscalización. En la mayoría de los países de la región, las máximas autoridades de las contralorías son nombradas por el Poder Legislativo, con condiciones específicas tales como votación calificada, recomendación previa de la Corte Suprema y, en ciertos casos, recomendación de organismos no gubernamentales. Mientras que en tres países –Bolivia, Chile y Ecuador–, el Poder Ejecutivo nombra directamente a estas autoridades. En doce de los dieciocho países, los poderes de las contralorías son débiles o intermedios, sus resoluciones no son vinculantes o, si lo son, carecen de potestad legal para forzar su cumplimiento.

Un segundo tipo de organismos son las *fiscalías, procuradurías o ministerios públicos,* que se ocupan de la representación legal del Estado y, en varios países, tienen a su cargo la acción penal pública. Sobre ellas se cuenta con menos información. A diferencia de las contralorías, no todos los países tienen fiscalías. El Poder Ejecutivo interviene tanto en el nombramiento como en la remoción de su principal responsable.

Por último, desde 1990 se han creado *defensorías del pueblo* en casi toda la región, con excepción de Brasil, Chile y Uruguay. Estas oficinas son un nuevo órgano de control que se distingue de los descriptos más arriba por recibir denuncias ciudadanas, que potencialmente operan no sólo como agentes de control horizontal sino también de control vertical. En general, el nombramiento y remoción de sus responsables corresponden al Poder Legislativo. La consolidación y el éxito de las defensorías del pueblo en América Latina son muy diversos.[63]

La existencia de estos órganos expresa una tendencia positiva. Sus tareas incluyen, formalmente, el control y, en algunos casos, la sanción de funcionarios públicos. Ofrecen canales adicionales a los poderes constitucionales clásicos para el control de la gestión política, aunque en algunos países carecen de los recursos necesarios para cumplir sus funciones adecuadamente y/o sus actividades son de hecho controladas por el Poder Ejecutivo. Es por eso que la existencia de estos órganos por sí misma no puede interpretarse necesariamente como evidencia de mayor control efectivo de la gestión pública.

RECUADRO 22

Experiencias de participación en gobiernos locales

Durante la década de 1990 se produjo un proceso de descentralización que abrió canales nuevos para la participación ciudadana. Algunos de los ejemplos más notables son las experiencias de participación popular de Bolivia, de presupuesto participativo en Porto Alegre y Villa El Salvador, y de promoción de la cultura cívica en Bogotá. Estas experiencias tienen elementos comunes. Son el resultado de movimientos sociales fuertes. Tienen como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida, las capacidades y la autonomía de sus participantes. Y, aunque se desenvuelven en un contexto de cultura patrimonialista, representan un claro quiebre con los mecanismos de distribución populista, una práctica común en América Latina que lleva a la cooptación política. Como parte de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) orientado a promover una agenda de gobernabilidad local en América Latina, se han identificado y documentado muchas de estas experiencias exitosas de participación en gobiernos locales, que pueden consultarse en el sitio de Internet www.logos.undp.org.

Mecanismos de democracia directa

Los mecanismos de democracia directa ofrecen a los ciudadanos oportunidades para contribuir a la fiscalización y gestión de los asuntos políticos.[64] Ellos pueden ser clasificados en dos tipos. El primero comprende procesos activados "desde arriba," es decir, por agentes del Estado, tales como los plebiscitos vinculantes y no vinculantes. El segundo tipo incluye procesos activados "desde abajo," por los propios ciudadanos, tales como iniciativas vinculantes y no vinculantes, referendos y peticiones de revocación de mandato.

63 Uggla, 2003.

64 Como indicamos, los ciudadanos también pueden contribuir indirectamente al control político, por ejemplo, cuando presentan denuncias acerca de la conducta de agentes estatales y activan de esa forma investigaciones por parte de los respectivos organismos.

En cuanto a la existencia legal y el uso de estos mecanismos, los datos permiten distinguir tres grupos de países (ver tablas 17 y 18, págs. 97 y 98 respectivamente):

- Aquellos donde los mecanismos de democracia directa simplemente no existen, como en Bolivia, Honduras, México y la República Dominicana.
- Aquellos donde existen algunos de estos mecanismos, pero hasta ahora no han sido empleados, como en Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Paraguay.
- Los países donde estos mecanismos son reconocidos legalmente y se registran experiencias de uso. Aquí hallamos nueve casos, en la mayoría de los cuales –Brasil, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú y Venezuela– sólo se han utilizado mecanismos de democracia directa "desde arriba".

La corrupción en la función pública

Un tema clave es el control de la corrupción en la función pública. La escasa información disponible hace difícil conocer su dimensión real, pero aporta cierta evidencia sobre la gravedad del problema.

Existen dos fuentes de información disponibles que son complementarias sobre las percepciones del nivel de corrupción (tabla 19, p. 99).

La persistencia y la extensión de la corrupción en el ejercicio de la función pública encuentran un terreno fértil cuando los ciudadanos se resignan a ella o contribuyen a practicarla. Un fuerte rechazo ciudadano a las prácticas corruptas es una valiosa herramienta de fiscalización y favorece el funcionamiento de mecanismos eficaces de prevención, control y sanción.

En los dieciocho países latinoamericanos, el 41,9 por ciento de los consultados está de acuerdo con pagar el precio de cierto grado de corrupción con tal de que "las cosas funcionen" (tabla 20, p. 100). Un análisis del perfil social y político de las personas que toleran la corrupción indica que, para América Latina en su conjunto, esta actitud se encuentra de manera similar en todos los estratos sociales y demográficos.

Clientelismo

El clientelismo genera privilegios e implica un manejo discrecional de los recursos públicos. En la encuesta Latinobarómetro 2002 se preguntó a los consultados si conocían casos de personas que hubieran recibido privilegios por ser simpatizantes del partido de gobierno. El 31,4 por ciento declara conocer uno o más casos de clientelismo (tabla 21, p. 101).

Conclusiones sobre la ciudadanía política: logros y deficiencias

- La información que hemos presentado sobre ciudadanía política más allá de los procesos electorales muestra que en América Latina se han obtenido algunos logros significativos.
- Las bases institucionales de la independencia y profesionalización del Poder Judicial se han fortalecido a través de una serie de recientes reformas. Sin embargo, aún no es clara la contribución que ellas harán para la plena instauración de un estado democrático de derecho.
- Los organismos especializados en el control de la gestión de los funcionarios públicos, elegidos o no –algunas de ellas creadas en la última década–, ofrecen nuevos canales para ejercer ese control que complementa la función de contralor que deben ejercer los poderes constitucionales clásicos. Sin embargo existen aún deficiencias que condicionan algunos de los logros obtenidos. En particular, se observan dificultades de diversos organismos de control para ejercerlo efectivamente y, llegado el caso, sancionar abusos cometidos por otras entidades del Estado.
- El uso de mecanismos de democracia directa es aún limitado.
- Aun cuando existen algunos mecanismos de control, la información de la que se dispone sugiere que todavía se observan prácticas de corrupción y clientelismo en la gestión de los asuntos públicos.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, 1990-2002

TABLA 8

País	Deberes ciudadanos		Participación ciudadana (porcentajes)		
	Voto obligatorio (2002)	Procedimientos para el registro de electores (2000)	Electores registrados (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)	Votantes (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)	Votos válidos (relativo a población con derecho al voto) (promedio 1990-2002)
Argentina	Sí	Automático	98,3	78,0	70,9
Bolivia	Sí	No automático	76,8	55,2	51,8
Brasil	Sí	No automático	92,4	75,9	54,6
Chile	Sí	No automático	83,6	74,4	66,6
Colombia	No	Automático	78,2	33,3	30,0
Costa Rica	Sí	Automático	90,9	68,8	66,5
Ecuador	Sí	Automático	98,1	65,8	52,5
El Salvador	Sí	No automático	88,3	38,7	36,6
Guatemala	Sí	No automático	78,0	36,2	31,5
Honduras	Sí	Automático	101,2(*)	68,3	63,7
México	Sí	No automático	90,2	59,3	57,3
Nicaragua	No	No automático	95,8	77,9	73,7
Panamá	Sí	Automático	98,0	72,3	68,2
Paraguay	Sí	No automático	72,7	53,9	51,9
Perú	Sí	No automático	87,0	66,6	49,2
República Dominicana	Sí	No automático	85,1	53,6	55,2
Uruguay	Sí	No automático	103,8(*)	94,8	91,6
Venezuela	No	Automático	80,9	45,7	35,6
América Latina (**)			**89,3**	**62,7**	**56,1**
Referencias extrarregionales					
Europa occidental			96,2	73,6	
Estados Unidos			69,5	43,3	

Notas:
(*) Los números sobre electores registrados que exceden el 100 por ciento indican que el número de personas en los padrones electorales es mayor que el número de personas con el derecho al voto. Esta situación generalmente ocurre cuando los padrones electorales no han sido depurados adecuadamente.
(**) Los datos para la región son el promedio de todos los países.
Fuentes: Baeza 1998, EPIC 2002; Gratschew 2001 y 2002; International IDEA 2002b, León-Rosch 1998, Reyes 1998, varias Constituciones nacionales, y cálculos sobre la base de datos en el CD-ROM en Payne *et al.* 2002, y datos sobre las elecciones de 2001 y 2002 obtenidos de fuentes oficiales.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA INTERNA, 1990-2001*

TABLA 9

País	Control de los partidos sobre la selección de candidatos, 1990-2001		Restricciones para la formación de los partidos nacionales, 2002	Requisitos legales para la nominación de candidatos presidenciales, 1990-2001 (2)		Uso de primarias para la nominación de candidatos presidenciales de partidos principales, elección del año 2001 o inmediatamente anterior (4)
	Monopolio de los partidos sobre las candidaturas	Se permite la postulación de candidatos independientes		Ninguno	Algunos	
Argentina	1990-01		Medianamente restrictivo	1990-01		Por lo menos uno
Bolivia	1990-01		Medianamente restrictivo	1990-99		Ninguno
					1999-2001 (3)	
Brasil	1990-01		Poco restrictivo		1990-2001	Ninguno
Chile		1990-01	Medianamente restrictivo		1990-2001	Por lo menos uno
Colombia		1990-01	Poco restrictivo	1990-2001		Por lo menos uno
Costa Rica	1990-01		Poco restrictivo		1990-2001	Todos
Ecuador	1990-95		Medianamente restrictivo		1990-2001	Ninguno
		1995-01				
El Salvador	1990-01		Muy restrictivo	1990-2001		Por lo menos uno
Guatemala	1990-01		Medianamente restrictivo		1990-2001	Ninguno
Honduras		1990-01	Poco restrictivo		1990-2001	Todos
México	1990-01		Poco restrictivo	1990-2001		Todos
Nicaragua	1990-01		Muy restrictivo	1990-2001		Por lo menos uno
Panamá	1990-01		Muy restrictivo		1990-2001	Todos
Paraguay		1990-01	Poco restrictivo		1990-2001	Todos
Perú		1990-01	Medianamente restrictivo	1990-2001		Ninguno
Rep. Dominicana	1990-01 (1)		Medianamente restrictivo		1990-2001	Todos
Uruguay	1990-01		Poco restrictivo	1990-1997		Todos
					1997-2001	
Venezuela		1990-01	Poco restrictivo	1990-1999		Ninguno
					1999-2001	

Notas:
(*) Reformas relevantes introducidas desde fin de 2001 incluyen: en la Argentina la Ley Nº 25.611 de junio de 2002, y en Perú la Ley de Partidos Políticos de noviembre de 2003.
(1) Aunque la legislación en la República Dominicana permite la postulación de candidatos independientes, los requisitos para postularse como candidato independiente son similares a los que se deben seguir para formar un partido político.
(2) Bajo "requisitos legales para la nominación de candidatos presidenciales" se considera si la Constitución o las leyes electorales requieren que los candidatos sean nominados por medio de una primaria o convención.
(3) La Ley de Reforma de Partidos Políticos de junio 1999 en Bolivia aún no ha sido aplicada en la práctica.
(4) Se define a las "primarias" como un proceso en que los candidatos a presidente son electos de una manera libre y directa, por medio de un voto secreto, ya sea por los miembros de un partido o por los ciudadanos registrados para votar en elecciones nacionales.
Fuentes: Alcántara Sáez 2002, pp. 20-34; Payne *et al.* 2002, pp. 156-166; Constituciones nacionales y legislación sobre partidos políticos, y consultas con expertos asociados –actualmente o en el pasado– a los tribunales electorales en cada país.

CUPOS PARA CANDIDATAS A CARGOS PARLAMENTARIOS, 2003

TABLA 10

País	Cámara baja o única	Senado	Año adoptado
Argentina	30	30	1991
Bolivia	30	25	1997
Brasil	30	0	1997
Chile	0	0	-
Colombia	0	0	-
Costa Rica	40	-	1996
Ecuador	20	-	1997
El Salvador	0	-	-
Guatemala	0	-	-
Honduras	30	-	2000
México	30	30	2002
Nicaragua	0	-	-
Panamá	30	-	1997
Paraguay	20	20	1996
Perú	30	-	1997
Rep. Dominicana	25	-	1997
Uruguay	30	30	2003
Venezuela	0	-	-

Notas: Los números son los porcentajes de las listas parlamentarias que cada partido debe asignar a mujeres. La información incluye sólo cupos mencionados en la legislación sobre partidos políticos y parlamentos, y excluye cuotas adoptadas en los reglamentos internos de los partidos. El signo menos indica que la información no se aplica.
Fuentes: CEPAL 1999, p. 69; Méndez-Montalvo y Ballington 2002, OEA-Comisión Interamericana de Mujeres 2002, e International IDEA 2003.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES, 2003

TABLA 11

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

Notas: La expresión "financiamiento público directo" se refiere a la provisión directa de recursos financieros a los partidos y se contrasta usualmente con las formas indirectas de financiamiento, como la provisión de servicios y beneficios tributarios.
(*) En Uruguay hay financiamiento público desde 1928 por medio de leyes *ad hoc* votadas antes de cada elección.
Fuentes: Del Castillo y Zovatto 1998; Payne *et al.* 2002, pp. 169-172; Pinto-Duschinsky 2002a, pp. 76-77, y 2002b; Ward 2002; Zovatto 2003; consulta con expertos asociados –actualmente o en el pasado– con los tribunales electorales en cada país, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

ESCAÑOS EN EL CONGRESO GANADOS POR MUJERES, 1990-2003

TABLA 12

País	Fines de la década de 1980		Mediados de la década de 1990		Última elección	
	Año	% mujeres	Año	% mujeres	Año	% mujeres
Argentina	1989	6,3	1995	21,8	2003	34,1
Bolivia	1989	9,2	1997	11,5	2002	18,5
Brasil	1986	5,3	1994	7,0	2002	8,6
Chile	1989	5,8	1997	10,8	2001	12,5
Colombia	1986	4,5	1994	10,8	2002	12,0
Costa Rica	1986	10,5	1994	14,0	2002	35,1
Ecuador	1988	4,5	1994	4,5	2002	16,0
El Salvador	1988	11,7	1994	10,7	2003	10,7
Guatemala	1985	7,0	1994	7,5	2003	8,2
Honduras	1989	10,2	1997	9,4	2001	5,5
México	1988	12,0	1994	14,2	2003	22,6
Nicaragua	1984	14,8	1996	9,7	2001	20,7
Panamá	1989	7,5	1994	8,3	1999	9,9
Paraguay	1989	5,6	1993	2,5	2003	8,8
Perú	1985	5,6	1995	10,0	2001	17,5
República Dominicana	1986	7,5	1994	11,7	2002	17,3
Uruguay	1989	6,1	1994	7,1	1999	12,1
Venezuela	1988	10,0	1993	5,9	2000	9,7
América Latina		**8,0**		**9,9**		**15,5**

Notas: Los números son porcentajes de escaños obtenidos por mujeres en la Cámara baja o única del Parlamento. Los datos corresponden al resultado de la elección del año mencionado y pueden variar entre elecciones.
(*) Los datos para la región son el promedio de todos los países.
Fuente: IPU 1995, 2003.

PROPORCIONALIDAD EN LA REPRESENTACIÓN VÍA PARTIDOS POLÍTICOS, 1990-2002

TABLA 13

País	Porcentaje de votos ganados por partidos sin representación parlamentaria (promedio 1990-2002)	Índice de desproporcionalidad electoral (promedio 1990-2002)
Argentina	3,8	6,7
Bolivia	4,2	5,0
Brasil	1,4	3,8
Chile	8,9	7,2
Colombia	4,8	3,0
Costa Rica	7,8	5,0
Ecuador	4,2	5,9
El Salvador	2,2	4,7
Guatemala	12,3	11,9
Honduras	0,4	2,5
México	3,7	5,7
Nicaragua	2,4	2,7
Panamá	4,9	13,9
Paraguay	0,7	6,1
Perú	3,5	5,2
Rep. Dominicana	5,4	6,3
Uruguay	0,5	0,6
Venezuela	6,2	5,3
América Latina (*)	**4,3**	**5,6**

Notas: La expresión "porcentajes de votos ganados por partidos sin representación parlamentaria" se refiere a votos emitidos en elecciones para la Cámara baja o única. La expresión "desproporcionalidad electoral" se refiere a la diferencia entre la cantidad de escaños y votos obtenidos por partidos. El índice de desproporcionalidad electoral se refiere a la Cámara baja o única, y es la línea de mínimos cuadrados, que se calcula mediante la sumatoria de las diferencias entre los votos y los escaños obtenidos por cada partido, elevadas al cuadrado, y dividiendo el total entre dos. Finalmente, se toma la raíz cuadrada de este resultado. Una calificación baja puede ser interpretada como una indicación de que el número de escaños que obtienen los partidos es bastante proporcional al número de votos que reciben, mientras que una calificación alta indica que la relación entre escaños y votos es desproporcionada.

(*) Los datos para la región son el promedio de todos los países.

Fuentes: Cálculos sobre la base de datos en CD-ROM en Payne *et al.* 2002, y datos sobre las elecciones de 2001 y 2002 obtenidos de fuentes oficiales.

PODERES FORMALES PRESIDENCIALES, 2002

TABLA 14

País	Poderes no legislativos (1)		Poderes legislativos (2)		Índice de poderes presidenciales formales (3)	
Argentina	0,38	Medio bajo (*)	0,44	Medio alto (*)	0,41	Medio alto (*)
Bolivia	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,37	Medio bajo
Brasil	0,50	Medio alto	0,62	Muy alto	0,56	Muy alto
Chile	0,50	Medio alto	0,66	Muy alto	0,58	Muy alto
Colombia	0,00	Muy bajo	0,59	Muy alto	0,29	Muy bajo
Costa Rica	0,50	Medio alto	0,23	Medio bajo	0,36	Medio bajo
Ecuador	0,50	Medio alto	0,59	Muy alto	0,55	Muy alto
El Salvador	0,50	Medio alto	0,33	Medio bajo	0,42	Medio alto
Guatemala	0,25	Medio bajo	0,29	Medio bajo	0,27	Muy bajo
Honduras	0,50	Medio alto	0,25	Medio bajo	0,38	Medio bajo
México	0,50	Medio alto	0,24	Medio bajo	0,37	Medio alto
Nicaragua	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Panamá	0,50	Medio alto	0,43	Medio alto	0,46	Medio alto
Paraguay	0,50	Medio alto	0,19	Muy bajo	0,34	Medio bajo
Perú	0,13	Muy bajo	0,50	Medio alto	0,31	Medio bajo
Rep. Dominicana	0,50	Medio alto	0,37	Medio bajo	0,44	Medio alto
Uruguay	0,38	Medio bajo	0,38	Medio	0,38	Medio bajo
Venezuela	0,19	Muy bajo	0,30	Medio bajo	0,25	Muy bajo
América Latina	**0,41**		**0,38**		**0,39**	
Referente extrarregional						
Estados Unidos	0,48	Medio alto	0,15	Muy bajo	0,31	Medio bajo

Notas:
(1) Esta medida es el promedio entre los puntajes asignados según la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad de disolución del Congreso por parte del Poder Ejecutivo. Las escalas se estandarizaron entre o y 1 para posibilitar su comparación.
(2) Promedio ponderado de los poderes legislativos del presidente.
(3) El índice general de los poderes presidenciales formales es un promedio de los poderes presidenciales no-legislativos y legislativos.
(*) El nivel de estos poderes es considerado desde una perspectiva regional comparada. Un nivel "muy alto" en cualquiera de las dimensiones de los poderes implica que ese país está por sobre la desviación estándar de la media regional. "Medio alto" implica que su calificación [*score*] cae entre el promedio regional y la desviación estándar positiva. El mismo método es utilizado para calificar a los niveles "medio bajo" y "muy bajo".
Fuentes: Shugart y Carey 1992, Mainwaring y Shugart 1997, Carey y Shugart 1998, Samuels 2000; Altman 2001 y 2002; Payne *et al.* 2002, y Universidad de Georgetown y OEA 2002.

PODERES JUDICIALES, 2002

TABLA 15

País	Textos constitucionales	Condiciones para el nombramiento de magistrados			Control de constitucionalidad
		Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Período de nombramiento	
Argentina	Constitución 1853, reforma de 1994	Ejecutivo nomina candidatos (*)	Senado nombra (2/3 de votos)	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Corte Suprema
Bolivia	Constitución 1967, reforma de 1994	Consejo Judicial presenta terna	Congreso en pleno selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	10 años, reelección alterna después de un período	Tribunal Constitucional
Brasil	Constitución 1988, reforma de 1998	Ejecutivo nomina candidatos	Senado nombra (mayoría absoluta)	Vitalicio (retiro obligatorio a los 70 años)	Tribunal Supremo Federal
Chile	Constitución 1980, reforma de 1997	Corte Suprema presenta quina	Presidente selecciona de la lista y Senado nombra (2/3 votos)	Vitalicio (retiro obligatorio a los 75 años)	Tribunal Constitucional
Colombia	Constitución 1991, reforma de 1997	Consejo Superior de la Judicatura presenta lista	Corte Suprema selecciona de la lista y nombra (mayoría absoluta)	8 años, sin reelección	Corte Constitucional
Costa Rica	Constitución 1949, reformas de 1954 y de 1993	Congreso identifica candidatos	Congreso selecciona de la lista y nombra	8 años, reelección permitida	Sala especializada de Corte Suprema
Ecuador	Constitución 1978, reformas de 1986, 1993, 1996 y 1997	Corte Suprema nomina candidatos	Congreso nombra (2/3 de votos)	Vitalicio	Tribunal Constitucional
El Salvador	Constitución 1983, reforma de 1996	Consejo Nacional de la Judicatura y las Asociaciones de Abogados de El Salvador	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	9 años, reelección sucesiva	Sala especializada de Corte Suprema
Guatemala	Constitución 1985, reforma de 1994	Comisión de postulación, de composición gubernamental y no gubernamental, presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	5 años, reelección permitida	Corte Constitucional
Honduras	Constitución 1982, reforma de 2000	Comisión de postulación, con presencia no gubernamental, presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	7 años, reelección sucesiva	Corte Suprema
México	Constitución 1917, reformas de 1992, 1993 y 1994	Ejecutivo presenta lista	Senado selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos presentes)	15 años, sin reelección	Corte Suprema
Nicaragua	Constitución 1987, reforma de 1995	Ejecutivo y Congreso presentan lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (6/10 de los votos)	5 años, reelección permitida	Corte Suprema

PODERES JUDICIALES, 2002

(VIENE DE P. 94) TABLA 15

País	Textos constitucionales	Condiciones para el nombramiento de magistrados			Control de constitucionalidad
		Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Período de nombramiento	
Panamá	Constitución 1972, reformas de 1978, 1983 y 1984	Presidente y gabinete presentan lista	Congreso nombra (mayoría absoluta)	10 años, reelección permitida	Corte Suprema
Paraguay	Constitución 1992	Consejo de Magistrados presenta lista	Senado nombra con consentimiento del Ejecutivo	5 años, la reelección implica período vitalicio (retiro obligatorio 75 años)	Corte Suprema
Perú	Constitución 1993	Consejo Nacional de Magistrados identifica candidatos	Consejo Nacional de Magistrados nombra (2/3 de votos)	Retiro obligatorio a los 70 años	Tribunal Constitucional
Rep. Dominicana	Constitución 1966, reforma de 1995	Consejo Nacional de la Judicatura identifica candidatos	Consejo Nacional de la Judicatura nombra (mayoría absoluta)	Vitalicio (retiro obligatorio 75 años)	Corte Suprema
Uruguay	Constitución 1967	Congreso identifica candidatos	Congreso en pleno (ambas Cámaras) aprueba (2/3 de votos)	10 años, reelección alterna 5 años luego de concluido el período (retiro obligatorio 75 años)	Corte Suprema
Venezuela	Constitución 1999	Comisión nacional de Postulaciones presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra	12 años, sin reelección	Tribunal Supremo de Justicia

Nota:
(*) En la Argentina, el proceso de nombramiento de magistrados de la Corte Suprema ha sido modificado por el Decreto Nº 222 del 19 de junio de 2003.
Fuentes: Proyecto Estado de la Nación 1999, p. 199; Skaar 2001, Apéndice 1; PNUD 2002b, 78, 81; OEA-CIDH 2003; Instituto de Derecho Público Comparado 2003; Comisión Andina de Juristas 2003, y varias Constituciones nacionales.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE CONTROL, 2002

TABLA 16

País	Contraloría (1)			Fiscalía (2)		Ombudsman (3)		
	Nombramiento (4)	Destitución (4)	Poder (5)	Nombramiento (4)	Destitución (4)	Creación	Nombramiento (4)	Destitución (4)
Argentina	Legislativo	..	Débil	Ejecutivo++	No se define	1993	Legislativo+	Legislativo+
Bolivia	Ejecutivo+	Legislativo++	Débil	Legislativo	Legislativo	1994	Legislativo	Legislativo
Brasil	Legislativo-	Poder Judicial	Fuerte	Ejecutivo++	Legislativo	-	-	-
Chile	Ejecutivo++	Legislativo+	Fuerte	Ejecutivo++	Legislativo++	-	-	-
Colombia	Legislativo++	Poder Judicial	Fuerte	Legislativo-	Corte Suprema	1991	Legislativo-	Sin especificar
Costa Rica	Legislativo	Legislativo	Intermedio	Corte Suprema	No se define	1992	Legislativo	Legislativo
Ecuador	Ejecutivo+	Legislativo	Débil	Legislativo-	Legislativo	1998	Legislativo++	Legislativo
El Salvador	Legislativo	Legislativo	Fuerte	Legislativo	Legislativo	1991	Legislativo	Legislativo
Guatemala	Legislativo	Legislativo	Fuerte	Ejecutivo	Ejecutivo	1985	Legislativo++	Legislativo
Honduras	Legislativo	Legislativo	Débil	Legislativo	Legislativo	1992	Legislativo	Sin especificar
México	Legislativo-	Legislativo-	Débil	Ejecutivo ++	Ejecutivo	1990	Legislativo	Legislativo
Nicaragua	Legislativo-	Legislativo++	Intermedio	Legislativo	Legislativo	1995	Legislativo++	Legislativo
Panamá	Legislativo	Poder Judicial	Fuerte	Ejecutivo++	Corte Suprema	1997	Ejecutivo+	Corte Suprema
Paraguay	Legislativo+	Ejecutivo++	Intermedio	Ejecutivo++	Legislativo+	1992	Legislativo	Legislativo+
Perú	Legislativo-	Legislativo	Débil	Junta de Fiscales Superiores	Legislativo	1993	Legislativo	Legislativo
Rep. Dominicana	Legislativo-	..	Débil	Ejecutivo	Ejecutivo	2001	Legislativo	Corte Suprema
Uruguay	Legislativo	Legislativo	Intermedio	Ejecutivo++	Ejecutivo++	-	-	-
Venezuela	Legislativo++	Legislativo++	Débil	Legislativo++	Legislativo++	1999	Legislativo++	Legislativo+

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. (1) Incluye los órganos encargados de fiscalizar la hacienda pública: Cortes de Cuentas, Auditorías nacionales y Contraloría General de la República. (2) Incluye los órganos encargados de la acusación penal del Estado: fiscalías, procuradurías, ministerios públicos. (3) Incluye los órganos encargados de defender los derechos de los habitantes frente al Estado: Defensorías, procuradurías de derechos humanos. (4) Ejecutivo: el nombramiento o remoción es de responsabilidad exclusiva del Ejecutivo. Ejecutivo+: el nombramiento o remoción lo realiza el Ejecutivo con base en lista de candidatos confeccionada por el Parlamento. Ejecutivo++: el nombramiento o remoción lo realiza el Ejecutivo pero requiere aprobación o ratificación legislativa. Legislativo-: el nombramiento lo realiza el Poder Legislativo a partir de una lista enviada por el Ejecutivo o existe un sistema mixto de nombramiento con potestades del Ejecutivo y el Legislativo para el nombramiento o remoción. Legislativo: el nombramiento o remoción es responsabilidad exclusiva de la cámara baja. Legislativo+: el nombramiento o remoción es de responsabilidad del Parlamento pero requiere procedimiento bicameral. Legislativo++: el nombramiento o remoción lo realiza el Poder Legislativo con participación de entidades de la sociedad civil o del Poder Judicial. (5) Débil: las resoluciones no son vinculantes. Intermedio: las resoluciones son vinculantes pero carecen de potestades legales para forzar su cumplimiento. Fuerte: las resoluciones son vinculantes y además poseen potestades legales para forzar su cumplimiento.
Fuentes: Groisman y Lerner 2000, Maiorano 2000; Payne *et al.* 2002, cap. 9, Universidad de Georgetown y OEA 2002, y Uggla 2003.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA *DESDE ARRIBA*, 1978-2002

TABLA 17

País	Plebiscito				Plebiscito no vinculante			
	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	No	-	-	Sí	Sí	1	1
Bolivia	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Sí	Sí	2	0	..	..	..	..
Chile	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Colombia	Sí	Sí	1	1	..	..	..	..
Costa Rica	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Ecuador	Sí	Sí	17 (2)	14	Sí	Sí	16 (3)	6
El Salvador	Sí (1)	No	-	-	..	..	..	..
Guatemala	Sí	Sí	5	1	..	..	..	..
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..
México	No	-	-	-	..	..	..	..
Nicaragua	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Panamá	Sí	Sí	2	0	..	..	..	..
Paraguay	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Perú	Sí	Sí	1	1	..	..	..	..
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..
Uruguay	Sí	Sí	2	1	No	-	-	-
Venezuela	Sí	Sí	3	3	..	..	..	..
América Latina (*)	**14**	**8**	**33**	**21**	**2**	**2**	**17**	**7**

Notas: La información se refiere sólo a mecanismos de democracia directa oficiales y en el ámbito nacional. Las fechas cubiertas abarcan desde 1978 en adelante o desde que estos mecanismos fueron creados, pero sólo registra su uso dentro del contexto de regímenes democráticos. El guión corto (-) indica que la información no es relevante; los dos puntos seguidos (..), que la información no está disponible.

(1) Sólo con respecto a la integración centroamericana.

(2) Catorce de éstos fueron hechos en una fecha, en mayo de 1997.

(3) Quince de éstos fueron hechos en dos ocasiones, en agosto de 1994 y de noviembre 1995.

(*) Los datos para la región se refieren al total de países que permiten el uso de mecanismos de democracia directa y al total de veces que estos mecanismos han sido usados.

Fuentes: Altman 2002, p. 8, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA *DESDE ABAJO*, 1978-2002

TABLA 18

País	Iniciativa vinculante				Iniciativa no-vinculante				Referendo				Revocación de mandato			
	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis-tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	No	-	-	-	No	-	-	-
Bolivia	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Chile	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Colombia	Sí	No	-	-	Sí	Sí	2	2	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
Costa Rica	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Ecuador	Sí	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
El Salvador	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Guatemala	Sí	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
México	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Nicaragua	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Panamá	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Paraguay	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Perú	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Uruguay	Sí	Sí	5	2	No	-	-	-	Sí	Sí	6	2	No	-	-	-
Venezuela	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
América Latina (*)	**11**	**1**	**5**	**2**	**3**	**1**	**2**	**2**	**8**	**1**	**6**	**2**	**3**	**0**	**0**	**0**

Notas: La información se refiere sólo a mecanismos de democracia directa oficiales y en el ámbito nacional. Las fechas cubiertas abarcan desde 1978 en adelante o desde que estos mecanismos fueron creados, pero sólo registra su uso dentro del contexto de regímenes democráticos. El guión corto (-) indica que la información no es relevante; los dos puntos seguidos (..), que la información no está disponible.

(*) Los datos para la región se refieren al total de países que permiten el uso de mecanismos de democracia directa y al total de veces que estos mecanismos han sido usados.

Fuentes: Altman 2002, p. 8, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

TABLA 19

INDICADORES DE PERCEPCIONES SOBRE CORRUPCIÓN, 2002

	Transparencia Internacional		Foro Económico Mundial	
País	1999-2001	2002	2001	2002
Argentina	3,5	2,8	4,28	4,42
Bolivia	2,0	2,2	4,26	3,56
Brasil	4,0	4,0	4,45	4,82
Chile	7,5	7,5	6,35	6,34
Colombia	3,8	3,6	4,73	5,14
Costa Rica	4,5	4,5	4,60	4,41
Ecuador	2,3	2,2	3,91	3,67
El Salvador	3,6	3,4	4,47	5,16
Guatemala	2,9	2,5	4,12	3,81
Honduras	2,7	2,7	3,64	3,84
México	3,7	3,6	4,40	4,82
Nicaragua	2,4	2,5	3,76	4,31
Panamá	3,7	3,0	4,26	4,52
Paraguay	..	1,7	2,77	3,55
Perú	4,1	4,0	2,31	5,21
República Dominicana	3,1	3,5	4,46	4,43
Uruguay	5,1	5,1	4,78	5,88
Venezuela	2,8	2,5	4,05	3,85
Región				
América Latina	**3,6**	**3,4**	**4,37**	**4,52**
Europa occidental	7,1	7,8	6,07	6,08

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. Ambas organizaciones construyen su índice entrevistando a paneles de expertos que cada una de ellas selecciona. Obviamente, el resultado no tiene significación estadística numéricamente. Los datos de Transparencia Internacional consisten en una escala de 11 puntos, con números más altos indicando menos corrupción. La escala del Foro Económico Mundial es de 7 puntos, con números más altos indicando menor corrupción.

Fuentes: Lambsdorff 2001, pp. 234-236, y TI 2002.

TABLA 20

PERFIL DE LAS PERSONAS CON DIFERENTES ACTITUDES HACIA LA CORRUPCIÓN, 2002

	Categorías	Estructura de la muestra	Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país				Significancia (3)
			Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=7.424	16,10	31,40	31,50	21,00	..
Región Andina	% de personas	n=5.238	11,30	32,20	37,60	18,90	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=5.351	6,80	25,50	39,40	28,30	..
América Latina	% de personas	n=18.013	12,00	29,90	35,60	22,60	..
Sexo	% Hombres	49,60	50,30	49,90	49,00	49,90	ns
	% Mujeres	50,40	49,70	50,10	51,00	50,1	
Edad	% 16 a 29 años	37,00	43,00	38,50	35,70	34,0	
	% 30 a 64 años	54,60	50,20	53,70	55,40	56,7	**
	% 65 a 99 años	8,40	6,70	7,90	8,90	9,3	
	Promedio de edad	38,43	36,17	37,71	39,03	39,63	**
Nivel educativo	% Sin estudios	8,10	11,90	8,40	7,20	7,2	
	% 1 a 6 años	33,80	34,70	35,80	31,80	33,8	**
	% 7 a 12 años	41,60	38,40	42,00	43,30	40,3	
	% Superior completa o incompleta	16,40	14,90	13,70	17,70	18,7	
	Promedio de años de estudio	9,04	8,52	8,79	9,31	9,22	**
Nivel económico (2)	% Bajo	43,90	50,70	46,60	40,10	42,9	
	% Medio	47,50	41,50	46,10	50,70	47,4	**
	% Alto	8,60	7,80	7,30	9,20	9,7	
	Promedio de índice económico	3,92	3,68	3,80	4,04	4,00	**
Orientación democrática	% Demócratas	42,80	29,70	31,90	48,80	55,0	
	% Ambivalentes	30,50	47,90	38,60	23,80	21,1	**
	% No demócratas	26,70	22,40	29,50	27,40	23,8	

Notas:
(1) Incluye República Dominicana.
(2) Con base en índice económico construido a partir de tenencia de artefactos y educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre o y 10. Si el índice se encuentra entre o y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.
(3) Se indica con un "*" cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con "**" cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica "ns" cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con "..". Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.
Fuentes: Procesamiento de pregunta P23UF de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p23uf: ¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación que le voy a leer...? "Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país"), y de otras preguntas de carácter socioeconómico en Latinobarómetro 2002.

REDES CLIENTELISTAS, 2002

TABLA 21

Nivel de conocimiento (1)	País (2)
Bajo conocimiento de casos de clientelismo	Brasil (23,9), Colombia (16,3), Chile (16,0). Ecuador (24,4), El Salvador (23,3)
Conocimiento intermedio de casos de clientelismo	Argentina (32,4), Bolivia (33,9). Costa Rica (27,2), Honduras (36,7), Nicaragua (35,2), Panamá (27,4), Paraguay (34,0), Perú (32,2), Uruguay (32,3), Venezuela (31,8)
Alto conocimiento de casos de clientelismo	Guatemala (42,3), México (43,4), República Dominicana (53,1)
Tradición democrática	Proporción de personas que conocen uno o más casos de clientelismo
Democracias más viejas (3)	24,7
Democracias más nuevas	34,0
Promedio América Latina	31,4

Notas: n = 19.366.
(1) Bajo conocimiento: 25% o menos de los consultados manifestaron conocer uno o más casos de privilegios. Conocimiento intermedio: entre el 25% y el 40% de las personas dicen conocer uno o más casos de privilegios. Alto conocimiento: más de 40% tiene conocimiento.
(2) La cifra entre paréntesis después del país indica la proporción de personas que manifestaron conocer uno o más casos de privilegios.
(3) Democracias más viejas: incluye Chile, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.
Fuente: Procesamiento de pregunta p7u de la Sección Propietaria del PNUD (pregunta p7u: "¿Conoce usted personalmente un caso en que una persona haya recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno?"), en Latinobarómetro 2002.

Ciudadanía civil

La ciudadanía civil es la dimensión de la ciudadanía que ha tenido el mayor desarrollo doctrinario y normativo. En términos generales, los principios que la animan son aparentemente contradictorios: por un lado, tratan de establecer límites a las acciones del Estado y, por otro, procuran establecer la garantía estatal de la igualdad jurídica y la libertad de las personas.

Para el análisis del desarrollo de los derechos civiles hemos tomado en consideración cuatro componentes: la igualdad legal y la protección contra la discriminación; el derecho a la vida, la integridad física y la seguridad; la administración de justicia, y la libertad de prensa y el derecho a la información.

Igualdad legal y protección contra la discriminación

Un punto de partida en el análisis de la igualdad legal de los ciudadanos y la protección contra la discriminación son las garantías constitucional o legalmente establecidas de la igualdad legal y, en particular, la aceptación por los países de las normas del derecho internacional en esta materia. Por medio de la ratificación de tratados internacionales, los Estados adquieren la obligación, no sólo frente a su población sino frente a la comunidad internacional, de velar por la protección de ciertos derechos. Es un signo positivo que la mayoría de los países de América Latina haya ratificado los principales tratados internacionales sobre derechos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (tabla 24, p. 111).

Los principales avances en materia de reconocimiento de derechos se encuentran en las áreas de los derechos generales, donde tres de los cuatro tratados han sido ratificados por todos los países, y de los derechos de las mujeres, donde existe una ratificación regional completa de los principales tratados. En otras áreas, el movimiento regional hacia el reconocimiento de los derechos está próximo a completarse, como sucede con los instrumentos internacionales de los derechos laborales y de los niños. El mayor atraso se observa en relación con la Convención sobre los pueblos indígenas (Convención 169 de la OIT), que aún no ha sido ratificada por seis países.

Un segundo aspecto en el estudio sobre la discriminación se refiere a las reglas internas que los países han sancionado para proteger los derechos civiles, sea mediante la incorporación a la legislación nacional de cláusulas contenidas en los tratados internacionales ra-

RECUADRO 23

Dimensiones de la ciudadanía civil

Dimensión	Cuestiones relevantes
Igualdad legal y protección contra la discriminación	Tratados internacionales, legislación y aplicación de la legislación relacionados con los derechos generales y la situación de los trabajadores, las mujeres, los indígenas y los menores.
Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad	Tratados internacionales, legislación y aplicación de legislación relacionados con derechos civiles fundamentales.
Administración de justicia	Recursos financieros destinados al sistema de justicia y medidas orientadas a la defensa de los derechos de los acusados y personas privadas de su libertad.
Libertad de prensa y el derecho a la información	Restricciones legales, políticas y económicas a la libertad de prensa, violencia contra periodistas, acceso a la información pública y hábeas data.

tificados o por iniciativa propia. Es destacable que en la última década ha habido un intenso desarrollo normativo en dos áreas: los derechos de las mujeres y los derechos de los indígenas. Respecto de las primeras, en todos los países se ha aprobado legislación orientada tanto a proteger a las mujeres de tratos discriminatorios, como a afirmar proactivamente ciertos derechos. La protección de las mujeres frente a la violencia doméstica ha sido un área particularmente activa en este plano (recuadro 24, p. 104).

A su vez, se han producido importantes avances en la protección de los derechos de los indígenas (tabla 25, p. 112). Varias constituciones –especialmente las de países con numerosas poblaciones indígenas como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú– reconocieron el carácter multinacional y pluriétnico de sus sociedades. En otros casos, como Brasil y Colombia, también hubo una expansión de los derechos de los indígenas. Sin embargo, en la mayoría de los países, los derechos constitucionalmente reconocidos a los pueblos indígenas distan de haber sido implementados mediante adecuada legislación y jurisprudencia, y las lenguas indígenas siguen sin ser reconocidas como idiomas oficiales por los respectivos Estados.

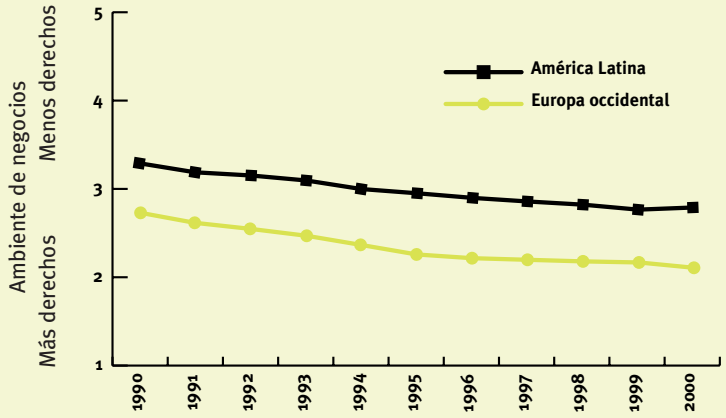
El tercer plano en el análisis de la igualdad legal está dado por la efectividad de las protecciones constitucionales o legales a los derechos civiles. En esta materia, la información disponible sugiere la existencia de graves y, en ocasiones, cada vez más severas desigualdades entre las personas pertenecientes a distintos grupos de la población.

En el mundo laboral puede identificarse una creciente disparidad a lo largo de la década de 1990 entre la protección de los derechos de los empresarios (ambiente general de negocios) y la de los trabajadores. Por un lado, se nota una tendencia a un mejoramiento sostenido en los derechos de los empresarios, alcanzando niveles cercanos a los que caracterizan a Europa occidental (gráfico 2). Por otro lado, la tendencia de los derechos de los trabajadores ha empeorado, con un incremento considerable de la diferencia entre América Latina y Europa occidental (gráfico 3).

Con respecto a las mujeres, en la región ha ocurrido un proceso generalizado de lenta

GRÁFICO 2

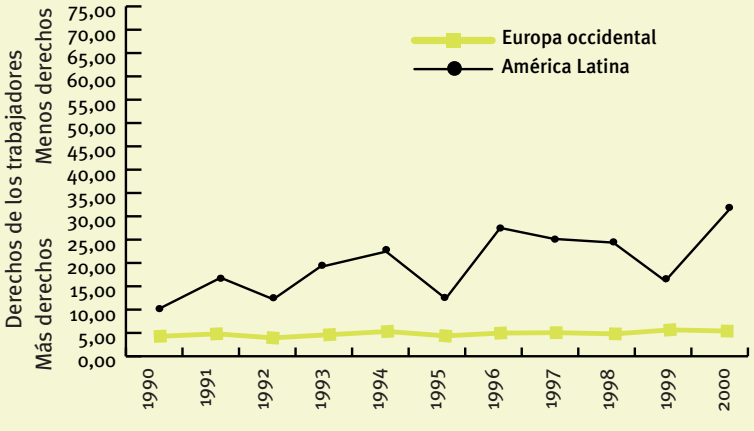
Ambiente de negocios. América Latina y Europa occidental, 1990-2000



Nota: Los índices corresponden a una escala de cinco puntos; un índice bajo implica que el gobierno ha tenido éxito en asegurar un ambiente propicio para los negocios. Este índice se construyó a partir de un conjunto de variables que incluyen: la presión tributaria, la intervención gubernamental en la economía, y el derecho y las regulaciones a la propiedad. Los datos para el período 1994-2000 fueron tomados del índice de libertad económica de la Fundación Heritage; el índice para 1990 fue generado transformando los datos del Instituto Fraser a la escala utilizada por la Fundación Heritage. Los índices correspondientes a los años en los que faltaban datos fueron extrapolados por regresión lineal. Los datos del período 1994-2000 corresponden al período julio-junio. De este modo, los datos de 2000 corresponden al período de julio de 1999 a junio de 2000.
Fuentes: Para 1990, Gwartney *et al.* 2002; para 1994-2000, O'Driscoll *et al.* 2002, pp. 14, 18; y O'Driscoll *et al.* 2003, pp. 13, 17.

GRÁFICO 3

Derechos de los trabajadores. América Latina y Europa occidental, 1990-2000



Nota: Los datos son una medida compuesta a base de múltiples indicadores, tales como la libertad de los trabajadores para organizarse, negociar colectivamente y declarar la huelga. Las calificaciones pueden ir desde 0, que indica un alto grado de respeto por los derechos laborales, hasta 76,5, que indica un grado extremadamente alto de violación de esos derechos. Estas calificaciones se refieren a los derechos que son violados, pero no reflejan la frecuencia de su violación o la cantidad de trabajadores afectados por tales violaciones.
Fuente: Mosley y Uno, 2002.

RECUADRO 24

Legislación sobre violencia contra la mujer, 2002

País	Legislación sobre violencia doméstica y violencia contra la mujer
Argentina	Ley 24.417 de protección contra la violencia familiar, diciembre 1994. Acta 25.087 modificatoria del Código Penal, 1999.
Bolivia	Ley 1.674 contra la violencia doméstica y familiar, 1995. Ley 1.678, que modifica el Código Penal respecto de las ofensas sexuales, 1995.
Brasil	Decreto Legislativo 107, que da fuerza legal a la Convención Interamericana de Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, 1995. Artículo 226 de la Constitución Federal de 1988, y varios artículos del Código Penal.
Chile	Acta 19.325, que establece procedimientos estándar y penalidades por actos de violencia dentro de la familia, 1994. Ley 19.617 sobre crímenes sexuales, 1999.
Colombia	Ley 294 para prevenir, castigar y erradicar la violencia familiar, 1996 (modificada en parte por la Ley 575, 2000). Ley 360 sobre ofensas contra la libertad sexual y la dignidad humana, 1997. Ley 599 del Código Penal, referida a la violencia en el interior de las familias, 2000.
Costa Rica	Acta 7.142, que promueve la igualdad social de las mujeres; incluye el capítulo 4 sobre violencia en la familia, 1990. Ley 7.586, contra la violencia doméstica, 1996.
Ecuador	Ley 103, sobre violencia contra las mujeres y la familia, 1995.
El Salvador	Decreto-Ley 902, sobre violencia familiar, 1996.
Guatemala	Decreto-Ley 97-96, para prevenir, castigar y erradicar la violencia familiar, 1996. Ley por la dignidad y la promoción integral de la mujer, 1999.
Honduras	Decreto 132-97, para prevenir, castigar y eliminar la violencia contra las mujeres, 1997.
México	Ley referida a y preventiva contra la violencia familiar, 1996. Decreto para reformar los códigos Civil y Penal en referencia a la violencia familiar y casos de violación, 1997.
Nicaragua	Ley que contiene enmiendas y adiciones al Código Penal de 1996; y ley que crea el Servicio de Policía para mujeres y niños, incluidas en la legislación que establece el Servicio Nacional de Policía, 1996. Ley 230, que establece la protección para las mujeres víctimas de violencia doméstica, 1996.
Panamá	Acta 27, 1995. Ley 4 sobre igualdad de oportunidades para las mujeres, 1999. Ley 38 sobre violencia doméstica, 2001.
Paraguay	Ley 1600/00 contra la violencia doméstica, 2000.
Perú	Ley 26.260, que establece la situación y políticas sociales sobre la violencia familiar, 1993 (modificada por la Ley 27.306, en 2000). Ley 26.763 que establece mecanismos para proveer mayor protección a las víctimas, 1997. Ley 26.770 que reforma el Código Penal, estableciendo que el casamiento no invalida los fundamentos para el procesamiento de crímenes contra la libertad sexual, 1997. Acta 27.115 que establece acción penal pública para los delitos contra la libertad sexual, 1999.
República Dominicana	Ley 24-97, que define las ofensas de violencia doméstica, hostigamiento sexual e incesto, 1997.
Uruguay	Acta 16.707 sobre seguridad ciudadana, agrega un artículo nuevo al Código Penal, define la violencia doméstica y establece penalidades, 1995. Ley 17.514 sobre violencia doméstica, 2002
Venezuela	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer, 1993. Ley sobre la violencia contra las mujeres y la familia, 1998.

Nota: Datos válidos al 24 de octubre de 2002.
Fuentes: CEPAL, 2000, pp. 50-51, y OEA, 2003.

RECUADRO 25

Pueblos indígenas y ciudadanía

Aunque resulte manifiesto, esta situación es fundamental para comprender los rasgos distintivos y la trayectoria del sistema político de América Latina que la distingue del Noroeste europeo. Por si hubiese necesidad de recordarlo, la segunda ola de expansión colonial, conjuntamente con la redefinición "científica" de las concepciones raciales y del subsistente tratamiento racista a los "indígenas" y "africanos" propició la asociación de los "criollos" –blancos– con los intereses que representaban los agentes económicos y políticos del Noroeste; asimismo, que aquellos se identificaran con la cultura oficial de los países metropolitanos, por lo que adoptaron formalmente sus valores e instituciones que, paradójicamente, contradecían las subsistentes y fortalecidas relaciones de signo patrimonial entre las jerarquías sociales que dieron lugar a la presencia de ciudadanos imaginarios.
Como es sabido, la consecuencia fue que se renovara y vitalizara el "dualismo" y la polarización social y cultural, lo que se proyectó en el "colonialismo interno" de la población "indígena" y de origen africano que, muchas veces, se justificaría en función de principios liberales; la fragmentación social y las dislocaciones que produjeran la ola de expansión metropolitana propiciaron intermitentes conflictos sociales y constantes represiones impregnados con una fuerte carga étnica, que respondía a los latidos del "corazón de las tinieblas".
Sin embargo, a pesar de los muchos y profundos cambios que los países de América Latina han experimentado al compás de las mudanzas de sus relaciones con el Noroeste a lo largo del tiempo, es significativo el hecho de que, cualquiera fuera el grado de desarrollo político y económico que alcanzaron, la incorporación nacional de la mayoría de la población y la consolidación del Estado de Derecho siguen constituyendo una asignatura pendiente, al tiempo que persiste el dualismo y la polarización socio-étnica en variados grados de intensidad, con raras excepciones. Por ejemplo, en Perú y Brasil alrededor del 60% de los indígenas y los negros, respectivamente, se encuentran debajo de la línea de pobreza, proporción que probablemente sea similar en otros casos latinoamericanos que tienen una parecida participación étnica. En el mismo sentido, es igualmente significativo que bajo cualquier régimen político, democrático o autoritario, las distintas políticas económicas, ortodoxas y heterodoxas, han contribuido a mantener y, muchas veces, a fortalecer esta situación estructural.

Julio Cotler, trabajo elaborado para el PRODDAL.

equiparación con los hombres (tabla 26, p. 113). Se nota una gradual incorporación de las mujeres al mercado de trabajo –de un 28,8 por ciento en 1990 a un 33,9 por ciento en 2000– y una reducción de la disparidad de ingresos con respecto a los hombres. Pero estos mismos datos indican que la participación laboral femenina sigue siendo relativamente baja y que las mujeres tienen, en promedio, ingresos sustancialmente menores que los hombres.

RECUADRO 26

La democracia étnica y el multiculturalismo

Como mujer maya y como ciudadana que ha trabajado en los procesos de construcción multicultural estoy consciente de lo que significa democracia, que se concibe desde el pueblo y para el pueblo. El problema principal de nuestras "democracias", al menos en América Latina, es que no son completas. Aparentan ser lo que no son, desde que fueron concebidas dentro de Estados monoculturales, excluyentes y con privilegios para unos pocos, en perjuicio de las mayorías. Nosotros, los indígenas y las indígenas, somos pacíficos, respetuosos y buscamos la armonía, no sólo entre los seres humanos sino también con otros seres y elementos de la naturaleza. Para los Pueblos Indígenas, la consulta, la participación y el consenso son un proceso de suma importancia para la toma de decisiones, por lo que en este sentido prevalece la decisión de la mayoría, como principio democrático, en donde todos los seres humanos somos iguales y tenemos los mismos derechos y obligaciones, por lo que deseamos que nuestros sistemas políticos se transformen para el beneficio de todos, en donde se les dé la igualdad de oportunidades y sin exclusiones de ninguna especie. Los Pueblos Indígenas colocan sus esperanzas en el futuro. Apuestan por la convivencia y coexistencia armoniosa y equitativa de las etnias, las culturas, las lenguas y las religiones. Que la Democracia sea incluyente, representativa, intercultural, es decir, respetuosa de las diferencias. La unidad de Guatemala y de otros países similares debe descansar en esa rica veta de la diversidad que se debe reflejar en una democracia étnica.

De Otilia Lux de Cojti, ex ministra de Cultura de Guatemala.

RECUADRO 27

La percepción ciudadana acerca de la igualdad ante la ley

Pese a los avances registrados en América Latina en la aprobación de normas constitucionales y legales para el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en desventaja social, las percepciones ciudadanas en esta materia sugieren que falta mucho por hacer para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley.

De acuerdo con los datos de Latinobarómetro 2002, la mayoría de las personas creen que los ricos siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos, con pocas variaciones entre sub-regiones y países. Por otra parte, mayorías similares opinan que los pobres, los inmigrantes y los indígenas experimentan serias desventajas legales. Esta situación está presente tanto en países con largas tradiciones democráticas como en aquellos de reciente transición a la democracia, así como en países con niveles distintos de logros en el Índice de Desarrollo Humano. Las percepciones ciudadanas sobre la situación legal de las mujeres son marcadamente mejores. En todos los países la mayoría de las personas cree que, hoy en día, las mujeres siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos. Esta mayoría oscila entre un mínimo de 54,8% en México y Bolivia y un máximo de 78,5% en Uruguay.

Para examinar en conjunto las percepciones sobre la capacidad de las personas pertenecientes a grupos vulnerables para hacer valer sus derechos se creó el indicador de percepción sobre la igualdad legal (ver www.democracia.undp.org). En todos los países latinoamericanos, sólo una minoría de personas tiene la percepción de que los grupos vulnerables siempre o casi siempre logran hacer valer sus derechos (en ninguno la proporción supera el 31%). El puntaje promedio del índice de percepción de igualdad legal en los países de América Latina tiende a ser bajo (2,19 puntos de 5 puntos posibles; mínimo, 1 punto).

PERCEPCIÓN SOBRE LA IGUALDAD LEGAL DE GRUPOS ESPECÍFICOS, 2002

TABLA 22

País	Siempre o casi siempre logra hacer valer sus derechos (1)			
	Mujer	Indígena	Pobre	Inmigrante
Argentina	69,7	9,1	7,9	21,4
Bolivia	54,8	21,2	13,9	38,5
Brasil	78,3	34,3	20,1	47,6
Chile	68,9	33,5	19,9	27,2
Colombia	70,3	22,1	18,1	24,1
Costa Rica	59,8	23,2	13,7	21,3
Ecuador	60,4	40,2	25,2	30,6
El Salvador	72,0	32,3	32,4	30,9
Guatemala	65,3	38,7	24,8	18,7
Honduras	69,8	34,6	23,5	25,1
México	54,8	7,5	5,6	9,9
Nicaragua	60,3	23,5	17,7	25,1
Panamá	65,6	10,5	10,7	21,0
Paraguay	71,5	15,0	10,9	54,1
Perú	61,9	16,0	11,6	55,4
República Dominicana	76,4	11,5	22,2	40,2
Uruguay	78,4	17,1	21,8	39,3
Venezuela	73,7	28,2	26,1	30,3
Centroamérica y México (2)	66,4	22,2	18,9	23,3
Región Andina	63,8	27,8	19,2	36,2
Mercosur y Chile	71,2	19,2	14,6	36,2
Región				
América Latina	**67,0**	**23,1**	**17,8**	**30,8**

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

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

(2) Incluye República Dominicana.

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

Por último, las leyes orientadas a proteger a los niños en el área laboral son violadas frecuentemente (tabla 27, p. 113). En particular, se registra una alta incorporación laboral de niños de entre 5 y 14 años de edad y una fuerte incidencia de algunas formas de abuso, como el tráfico de niños y la pornografía infantil.

En resumen, la igualdad legal de los ciudadanos, y la protección contra la discriminación aún no se aplica con la debida firmeza y extensión en América Latina. Existen mejoras normativas importantes, pero las deficiencias son todavía notables y afectan a los sectores de la población más numerosos y débiles y, por lo tanto, necesitados de protección.

Derecho a la vida, la integridad física y la seguridad

Un segundo componente de los derechos civiles es la efectiva protección de los derechos a la vida, la integridad física y la seguridad. Un importante número de países todavía no acepta las obligaciones internacionales en esta materia y se observan rezagos en la ratificación de los respectivos tratados (tabla 28, p. 114).

La situación es particularmente preocupante con respecto al Protocolo sobre la abolición de la pena de muerte, pues doce de los dieciocho países no lo han ratificado y en Guatemala sigue vigente la pena de muerte para crímenes comunes. La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas también tiene baja ratificación. Se destacan los casos de Nicaragua, que no ha ratificado ninguno de los cuatro tratados relevantes, y de Honduras y la República Dominicana, que a la fecha sólo han ratificado uno de ellos.

Por el lado positivo, en términos de violencia militar la situación de América Latina contrasta muy favorablemente con otras regiones del mundo. Al comenzar el siglo XXI, el número de muertos por 100.000 habitantes en nuestra región es sensiblemente inferior al de África, Europa y Asia.[65] Hoy en día, Colombia es el único país latinoamericano donde subsiste un conflicto militar.

Desafortunadamente, otros tipos de violencia social y política siguen siendo un fenómeno común en la región, a pesar del advenimiento de regímenes democráticos. Uno de los temas centrales concierne a la capacidad de los Estados para garantizar los derechos humanos. En este plano, los datos muestran un mejoramiento respecto del período no democrático. Sin embargo, tratándose de derechos básicos que debe garantizar un estado democrático de derecho, se enciende una señal de alerta sobre esta situación en las democracias latinoamericanas.

Ciertamente, a partir del fin de los regímenes militares en el Cono Sur en la década de 1980 y la resolución de los conflictos armados en Centroamérica durante la década de 1990, se ha producido un mejoramiento en materia de privación injustificada de la libertad, tortura y asesinatos políticos. Con todo, la mejoría observada no ha tenido la magnitud que cabría esperar una vez eliminados los regímenes autoritarios y concluidas casi todas las situaciones de guerra. Existe una salvedad sustancial: las violaciones no obedecen, en su inmensa mayoría, a la acción deliberada y planificada del Estado, sino a la incapacidad (o, a veces, la falta de voluntad política) para asegurar la plena vigencia del estado de derecho y el monopolio de la fuerza por parte del Estado.

Otro tema relevante es la seguridad de los ciudadanos y la capacidad del Estado de proveer este bien público. Una seria deficiencia es que en no pocas de nuestras democracias el Estado no garantiza la seguridad física de amplios sectores de la población. Un indicador de esta situación es la alta tasa de homicidios dolosos, que en la región alcanza en promedio el nivel más alto del mundo, con 25,1 por 100.000 habitantes (tabla 29, p. 115).

En resumen, aunque la violencia militar ha disminuido significativamente, los notables avances en la democratización de los regímenes no han sido acompañados por avances similares en lo que respecta a los de-

65 Krug, 2002, p. 282.

RECUADRO 28

La petición ciudadana al sistema de administración de justicia

Las expectativas de las y los ciudadanos en relación con el sistema de administración de justicia de sus respectivos países son buenas. Dos terceras partes de ellos (66,5%) esperan que, de tener un problema que amerite acudir al sistema de justicia, éste se desempeñe positivamente en al menos una de las dimensiones de la justicia pronta y de la justicia cumplida.

La experiencia de quienes han entrado en contacto con el sistema de administración de justicia, aproximadamente el 20% del total, es distinta. Menos de la mitad de ellos fue capaz de plantear una demanda o lograr completar el proceso (40,3%). Las principales razones para desistir tienen que ver con la carencia de dinero, juicios lentos o tribunales alejados. Una tercera parte manifiesta que no fue tratada ni justa ni rápidamente, y manifiesta una extendida incidencia del "maltrato suave" (hacer largas filas, no le dieron información, trámites innecesarios). Sin embargo, sólo una minoría de personas con experiencia en el sistema de administración de justicia reporta haber sido víctima del "maltrato duro" (por ejemplo, coimas y discriminación). Finalmente, cuatro de cada diez dice haber acudido a las influencias o tenido que pedir dinero prestado para sus diligencias judiciales.

EXPERIENCIA DE LOS CIUDADANOS CON EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 2002 TABLA 23

	Situación	Porcentaje
Necesidad del sistema (1)	Ha requerido acudir al sistema de justicia	20,0
	No ha tenido problemas que requieran una demanda	80,0
Resultado obtenido (2)	No pudo plantear demanda o no pudo completar proceso	59,7
	Planteó demanda y completó proceso	40,3
Razones para desistir (3)	Barreras de acceso (8)	49,8
	Sin confianza en la justicia	11,3
	Otros(9)	38,9
Asistencia a tribunal (4)	Ha asistido a tribunal	17,4
	Nunca ha ido	82,6
Evaluación del proceso (5)	No actuaron ni justa ni rápidamente	33,0
	Actuaron rápidamente	9,7
	Actuaron justamente	24,7
	Actuaron justa y rápidamente	32,5
Evaluación del trato (6)	Malas experiencias leves y graves	18,7
	Malas experiencias graves (10)	18,3
	Malas experiencias leves (11)	61,1
	Sin malas experiencias (12)	2,0
Cosas que tuvo que hacer (7)	Acudió a influencias o pidió dinero prestado	39,1
	No necesitó influencia ni pedir dinero	60,9

Notas: n = 14.035 (necesidad del sistema); n = 19.533 (asistencia a tribunal).
(1) Según pregunta p15u. Se hace la consulta a todos los entrevistados. (2) Según pregunta p15u. Se basa únicamente en aquellas personas que sí han requerido acudir al sistema de justicia. (3) Según pregunta p16u. Se basa únicamente en aquellas personas que en la pregunta p15u indicaron que "no pudieron plantear la demanda o completar el proceso". (4) Según pregunta p17u. Se hace la consulta a todos los entrevistados. (5) Según pregunta p18u. Se basa únicamente en aquellas personas que han acudido a tribunales. (6) Según pregunta p19u. Se basa únicamente en aquellas personas que han acudido a tribunales. (7) Según pregunta p20u. Se basa únicamente en aquellas personas que han acudido a tribunales. (8) Agrupa las alternativas "Sin dinero", "Juicio tardaba mucho", "Tribunal alejado" y "No supo cómo hacerlo". (9) Agrupa las alternativas "Mejor un arreglo", "Varias de las anteriores" y "Ninguna de las anteriores". (10) Agrupa "Le pidieron propina" y "Se sintió discriminado, humillado o fueron descorteses e irrespetuosos en el trato". (11) Agrupa "Tuvo que hacer largas filas", "Le hicieron realizar trámites innecesarios" y "Le negaron información o le costó obtenerla". (12) Se supone que su experiencia fue positiva cuando el entrevistado no responde ninguna de las alternativas que se ofrecen en la pregunta.
Fuente: Procesamiento de preguntas incluidas en la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

rechos a la vida, la integridad, la discriminación y la seguridad. Las informaciones existentes, provenientes de diversas fuentes, ameritan realizar un cuidadoso seguimiento sobre la evolución de los derechos humanos y las distintas situaciones de violencia social en la región. Nos limitamos a señalar aquí, que más allá de los datos disponibles y sus metodologías de producción, sin duda existe una situación en torno al llamado núcleo básico de los derechos humanos que resulta preocupante. Esto constituye un desafío para nuestras instituciones, para los gobiernos que forman parte del sistema y para el futuro de las democracias en América Latina.

Administración de justicia

El sistema de administración de justicia, un tercer componente de la ciudadanía civil, es una pieza clave para la protección de los derechos de la población. Los recursos, tanto financieros como humanos, dedicados a los sistemas de administración de justicia ofrecen indicios importantes acerca del grado en que los Estados latinoamericanos defienden estos derechos ciudadanos.

Como lo muestran los datos en la tabla 30 (p. 116), el promedio regional de recursos destinados a la justicia es del 2,5 por ciento del presupuesto de los gobiernos nacionales, y en algunos casos es menor. Por otro lado, en ocho de los catorce países sobre los cuales existe información hay menos de un defensor público por cada 100.000 habitantes. Dado que la posibilidad de defensa en caso de un problema legal depende, para gran parte de la población, de la existencia de defensores públicos, este indicador es preocupante y apunta a una limitación al derecho a la debida defensa.

La magnitud de las deficiencias de los sistemas de administración de justicia en América Latina emerge con mayor contundencia cuando se observan indicadores sobre población carcelaria, presos sin condena y capacidad carcelaria existente (tabla 31, p. 117). La cantidad de personas privadas de libertad varía considerablemente de país a país. Algunos casos se destacan por la baja tasa de población carcelaria –Venezuela, Ecuador, Guatemala y Paraguay– y otros, por el contrario, por su muy alta tasa –Panamá, Costa Rica y Chile–.

El número promedio de presos en América Latina es de 145 por 100.000 habitantes, muy por debajo de los 686 presos por 100.000 habitantes de Estados Unidos. Aun así, los países de América Latina hacen mucho menos por respetar los derechos de los acusados y los presos. La cantidad de presos sin condena o procesados que pueblan las cárceles latinoamericanas es simplemente escandalosa: 54,8 por ciento de la población carcelaria, en tanto que la cifra comparable para Estados Unidos es de 18,8 por ciento. En varios países –Paraguay, Honduras y Uruguay–, esta tasa se encuentra por encima del 70 por ciento.

Las condiciones de vida de los privados de libertad en los países latinoamericanos también son notablemente peores que en Estados Unidos. Un indicador básico, el de hacinamiento, señala que en América Latina la población carcelaria excede la capacidad instalada en 38,2 por ciento, seis veces más que en Estados Unidos.

Libertad de prensa y derecho a la información

La libertad de prensa y el derecho a la información, un cuarto componente de la ciudadanía civil, son derechos civiles clásicos, importantes en sí mismos pero también en cuanto afectan fuertemente el ejercicio de otros derechos ciudadanos. Por ejemplo, la teoría democrática pone énfasis en la libertad de prensa como una condición para que el proceso electoral sea democrático y, en particular, para que sea realmente competitivo. La libertad de prensa y el derecho a la información son condiciones necesarias para que la sociedad tenga capacidad de fiscalizar al Estado y al gobierno, así como, en general, participar en los asuntos públicos. La situación en la región ha mejorado notoriamente en las últimas décadas a pesar de que en algunos casos hay percepciones un tanto desfavorables.

Una primera aproximación al tema, por medio de los datos de Freedom House sobre libertad de prensa, arroja ciertas conclusiones importantes (tabla 32, p. 118). El promedio para América Latina, en una escala de 100 puntos –que se construye luego de consultar paneles designados por cada una de las organizaciones–, da cuenta de percepcio-

nes y opiniones, e indica para la última década una situación de estancamiento. El contraste entre América Latina y Europa occidental es significativo y señala que la libertad de prensa en América Latina todavía enfrenta un déficit importante.

La situación varía entre los países. En este sentido es importante señalar que, aun con las obvias dificultades de medir la libertad de prensa, existe un considerable grado de acuerdo entre los datos de Freedom House y de Reporteros sin Fronteras –otra reconocida fuente de información sobre este tema–, por lo menos con respecto a los casos más favorables y los más problemáticos.

Un aspecto cercanamente vinculado a este tema es el de la vida misma de los periodistas. Sólo en cuatro países de la región ningún periodista ha perdido la vida en los últimos diez años (tabla 33, p. 118). El contraste con Europa occidental es, otra vez, notable.

El derecho de acceso a la información pública es legalmente reconocido en toda la región, con excepción de cinco países (tabla 34, p. 119).

En particular, en los últimos años se ha avanzado en cuanto al reconocimiento del hábeas data y hoy sólo restan siete países de América Latina donde este derecho aún no existe.

Un análisis más completo sobre este tema requeriría datos de los que hoy se carece, con el fin de tener una idea más precisa que la que hemos presentado acerca de las condiciones bajo las cuales las personas tienen acceso a este tipo de información.

Conclusiones sobre la ciudadanía civil: logros y deficiencias

- Los datos apuntan a ciertos logros significativos, especialmente en lo referente al reconocimiento legal de los derechos civiles en general, de las mujeres y de los pueblos indígenas.
- También existen avances en el respeto a los derechos humanos y la libertad de prensa.
- La igualdad legal y la protección contra la discriminación se encuentran comprometidas por las disparidades de su aplicación entre distintas categorías de ciudadanos.
- El derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad se ve limitado por los altos niveles de inseguridad ciudadana que se registran en la región.
- En general, el funcionamiento de la administración de la justicia no evita violaciones de los derechos de los acusados y los presos.

TABLA 24

TRATADOS DE LA ONU, LA OIT Y LA OEA: DERECHOS GENERALES Y DERECHOS DE CATEGORÍAS DE CIUDADANOS, 2002

Derecho	Tratado	Año	Número de países sin ratificar	Países sin ratificar
Derechos generales	Convenio Internacional de la ONU sobre Derechos Civiles y Políticos	1966	0	-
	Convenio Internacional de la ONU sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	0	-
	Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José de Costa Rica"	1969	0	-
Derechos laborales	Convención 29 de la OIT: Eliminación del Trabajo Forzoso y Compulsivo	1930	1	Bolivia
	Convención 87 de la OIT: Libertad de Asociación y Protección del Derecho de Organización	1948	2	Brasil, El Salvador
	Convención 98 de la OIT: Derecho a la Organización y a la Negociación Colectiva	1949	2	El Salvador, México
	Convención 105 de la OIT: Abolición del Trabajo Forzoso	1957	0	-
Derechos de mujeres	Convención 100 de la OIT: Igualdad en las Remuneraciones	1951	0	-
	Convención 111 de la OIT: Discriminación en el Empleo y el Trabajo	1958	0	-
	Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres	1979	0	-
	Convención Interamericana de Prevención, Castigo y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, "Convención de Belén de Pará"	1994	0	-
Derechos de indígenas y grupos étnicos	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965)	1965	1	Panamá
	Convención de la OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales	1989	6	Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Rep. Dominicana, Uruguay
Derechos de menores	Convención de la OIT 138 sobre Edad Mínima	1973	2	México, Paraguay
	Convención de la ONU de los Derechos del Niño	1989	0	-
	Convención de la OIT 182 sobre Peores Formas del Trabajo Infantil	1999	3	Bolivia, Colombia, Venezuela

Notas: El guión corto (-) indica que el dato no es aplicable. La información sobre los derechos de indígenas y minorías étnicas está actualizada al 24 de noviembre de 2002. El resto de la información está actualizada al 1º de abril de 2003.
Fuentes: ONU 2003a, OIT 2003, y OEA 2003.

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, 2000

TABLA 25

País	Constitución	Derechos constitucionales	
		Derechos multiculturales	Existencia de derechos relacionados con el uso del idioma
Argentina	1853/1994	Débiles	No, pero no existe idioma oficial
Bolivia	1967/1994	Sí	No, pero no existe idioma oficial
Brasil	1988	No	No, el portugués es el idioma oficial
Chile (*)	1980	No	No, pero no existe idioma oficial
Colombia	1991	Sí	Sí, el castellano es el idioma oficial, pero las lenguas indígenas y los dialectos son oficiales en sus territorios
Costa Rica	1949	No	No, el castellano es el idioma oficial
Ecuador	1998	Sí	Sí, el castellano es el idioma oficial, pero las lenguas indígenas son para uso oficial restringido
El Salvador	1983/1992	No	No, pero las “lenguas autóctonas” son respetadas
Guatemala	1985	Sí	Sí, las lenguas indígenas tienen estatus oficial en las áreas en donde son habladas
Honduras	1982	No	No, el castellano es el idioma oficial
México	1917/1992	Sí	No, pero se promueven las lenguas indígenas
Nicaragua	1987/1995	Sí	Sí, los idiomas de las comunidades de la costa atlántica son oficiales en esas regiones
Panamá	1972/1978/1983/ 1993/1994	Sí	No, pero las “lenguas aborígenes” son conservadas y difundidas
Paraguay	1992	Sí	Sí, el guaraní es un idioma oficial
Perú	1993	Sí	Sí, el castellano es el idioma oficial, pero las lenguas indígenas son de uso oficial en las áreas en donde predominan
Rep. Dominicana	..	..	..
Uruguay	1967/1997	No	No
Venezuela	1999	Sí	Sí, las lenguas indígenas son de uso oficial para los indígenas y deben ser respetadas en todo el territorio

Notas: Las fechas de las constituciones se refieren a los documentos originales y a su última reforma o enmienda. Los derechos multiculturales se refieren a si las múltiples identidades étnicas son reconocidas por el Estado. Los derechos referidos en este cuadro son considerados, a veces, como derechos colectivos, y no estrictamente derechos civiles.

(*) En Chile la Ley Indígena Nº 19.253 de octubre de 1993 establece la promoción de las culturas e idiomas indígenos y sistemas de educación intercultural bilingüe (art. 39), y garantiza el uso de lenguas indígenas en juicios (art. 74).

Fuentes: OIT 2002b; Barié 2000, pp. 42, 572-574; Van Cott 2003, y Universidad de Georgetown y OEA 2002.

MUJERES EN EL MERCADO LABORAL, 1990-2000

TABLA 26

Participación en la actividad económica

1990			1995			2000		
Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
49,37	70,30	28,81	50,77	70,55	31,32	52,23	70,86	33,93

Disparidad salarial por género
(ingreso promedio en áreas urbanas)

Principios de los 90		Mediados de los 90		Finales de los 90	
PEA	asalariados	PEA	asalariados	PEA	asalariados
61,99	70,89	64,90	72,23	67,34	77,89

Notas: Los datos sobre disparidad salarial por género representan el porcentaje del ingreso masculino recibido por las mujeres. La columna PEA (Población Económicamente Activa) compara diferencias de ingreso entre hombres y mujeres en el contexto de la PEA global. La columna "asalariados" compara las diferencias salariales entre hombres y mujeres únicamente en el contexto de la población asalariada. Las cifras regionales son el promedio o término medio de todos los casos en los que existen datos para cualquier año.
Fuentes: CEPAL 2001a, pp. 201-202, cuadro 8; 2002b, pp. 201-202, cuadro 8; y 2003, pp. 20-21, cuadro 15.

TABLA 27

INCIDENCIA DEL ABUSO A MENORES EN LAS DISTINTAS REGIONES DEL MUNDO, 2000

Región	Niños económicamente activos (5-14 años)		Niños implicados en las peores formas de trabajo infantil				
	número de niños (en millones)	proporción que trabaja (%)	tráfico (en miles)	trabajo forzado y servil (en miles)	conflicto armado (en miles)	prostitución y pornografía (en miles)	actividades ilícitas (en miles)
Economías desarrolladas	2,5	2	..	..	1	420	110
Asia y el Pacífico	127,3	19	250	5.500	120	590	220
África subsahariana	48,0	29	..	..	..	..	..
Oriente Medio y Norte de África	13,4	15	..	..	..	..	..
África	..	..	200	210	120	50	..
América Latina y el Caribe	17,4	16	550	3	30	750	260

Notas: La proporción que trabaja se refiere al número de niños que trabajan en proporción al número total de niños. Las cifras sobre niños implicados en las "peores formas de trabajo" son estimaciones.
Fuentes: IPEC-SIMPOC 2002, p. 17, cuadro 2, y p. 27, cuadro 10.

TABLA 28

TRATADOS DE LA ONU Y LA OEA SOBRE DERECHOS CIVILES FUNDAMENTALES, 2003

Tratado	Año	Número de países sin ratificar	Países sin ratificar
Convención de la ONU contra la tortura y otras formas de trato y castigo crueles, inhumanos o degradantes	1984	2	Nicaragua, República Dominicana
Convención Interamericana de la OEA para prevenir y castigar la tortura	1995	3	Bolivia, Honduras, Nicaragua
Protocolo a la Convención Interamericana de Derechos Humanos para abolir la pena de muerte	1990	12	Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela
Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzosa de Personas	1994	9	Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana

Nota: La información está actualizada al 1º de abril de 2003.
Fuentes: ONU 2003, y OEA 2003.

TABLA 29

HOMICIDIOS DOLOSOS EN AMÉRICA LATINA Y OTRAS PARTES DEL MUNDO, C. 2000

País	Año	Nº de muertes	Nº de muertes por 100.000 habitantes
Argentina	2001	3.048	8,20
Bolivia	2000	2.558	32,00
Brasil	2001	39.618	23,00
Chile	2001	699	4,50
Colombia	2000	29.555	70,00
Costa Rica	1999	245	6,20
Ecuador	1999	3.217	25,90
El Salvador	2001	2.196	34,30
Guatemala	1994	3.239	33,30
Honduras	1998	9.241	154,02
México	2000	13.829	14,00
Nicaragua	1998	1.157	24,10
Panamá	1998	54	2,00
Paraguay	2001	890	15,60
Perú	2001	1.298	5,00
Rep. Dominicana	1998	1.121	15,80
Uruguay	2000	154	4,60
Venezuela	2000	8.022	33,20
América Latina	**c. 1997**	**109.135**	**25,10**
Referentes extrarregionales			
Europa occidental	c. 2000	4.519	1,40
Mediterráneo del este	c. 1995-1999	31.000	7,10
Asia del sur y del este	c. 1995-1999	78.000	5,80
África	c. 1995-1999	116.000	22,20
Pacífico occidental	c. 1995-1999	59.000	5,10
Mundo	c. 1995-1999	521.000	8,80

Nota: Las cifras regionales son la suma de todos los casos en los que existen datos disponibles, y reflejan un promedio no-ponderado. El número de homicidios para El Salvador y Honduras es estimado. El número de homicidios por 100.000 ha sido calculado con datos de población de la ONU. Europa occidental no incluye a Luxemburgo ni al Reino Unido.
Fuentes: Interpol 2004, UNODC 2002; Krug 2002, pp. 274, 308-312.

RECURSOS FINANCIEROS Y HUMANOS DEDICADOS AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 2001

TABLA 30

País	Recursos financieros		Número de jueces		Número de defensores públicos		
	Año	% presupuesto nacional	Año	Número de jueces por 100.000 habitantes	Año	Número de defensores públicos	Número de defensores públicos por 100.000 habitantes
Argentina	2000	3,2	2000	11,1	2001	857	2,3
Bolivia	2001	1,5	2002	9,1	2001	82	0,9
Brasil	2000	2,1	2000	3,6	2001	3.000	1,7
Chile	2002	0,9	2002	5,0	2004	417	2,7
Colombia	2002	1,2	2002	7,4	2000	1.126	2,7
Costa Rica	2001	5,2	2001	16,0	2001	128	3,2
Ecuador	2001	1,5	2002	5,6	2001	33	0,3
El Salvador	2002	4,5	2002	9,2	2001	274	4,3
Guatemala	2002	3,4	2002	6,0	2001	92	0,8
Honduras	2002	7,2	2002	8,2	2002	200	3,0
México (*)	2000	1,0	2000	0,7	2001	686	0,7
Nicaragua	2001	2,9	2001	6,0	2001	15	0,3
Panamá	2000	2,6	2002	8,0	2001	48	1,7
Paraguay	2001	1,6	2001	10,5	2001	200	3,6
Perú	2002	1,5	2002	6,0	2001	263	1,0
Rep. Dominicana	2001	1,4	2001	7,0	2001	39	0,5
Uruguay	2001	1,6	2000	15,5	2001	74	2,2
Venezuela	2002	1,4	2000	6,1	1998	159	0,7
América Latina		**2,5**		**4,9**			**1,5**

Notas: El número de jueces para México se refiere únicamente al nivel federal. Los datos sobre abogados públicos para la Argentina se refieren al total del personal y para Brasil son estimados. Los datos regionales para el porcentaje del presupuesto no son ponderados; el número de defensores públicos es el promedio ponderado o la media de todos los casos.

Fuentes: CEJA, 2003a y 2003b; Banco Mundial, Legal and Judicial Reform Practice Group 2003; Programa Integral de Reforma Judicial 2003; PNUD 2002b, p. 91; UNODC 2002; Comisión Andina de Juristas 2000, p. 313; Poder Judicial, República Oriental del Uruguay 2002: 25; Defensoria Pública da União, Brasil 2001; Suprema Corte de Justicia, República de El Salvador 2003; Proyecto Estado de la Nación (en prensa); Martínez 1997; y ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2001 y 2002.

POBLACIÓN CARCELARIA, PRESOS SIN CONDENA Y HACINAMIENTO, 2000

TABLA 31

País	Año	Total de población carcelaria (incluye detenidos sin proceso y en libertad condicional)	Tasa de población carcelaria (por 100.000 habitantes)	Detenidos sin proceso/en libertad condicional (porcentaje de la población carcelaria)	Nivel de ocupación (sobre la base de la capacidad oficial)
Argentina	1999	38.604	107	55,2	119,9
Bolivia	1999	8.315	102	36,0	162,5
Brasil	2002	240.107	137	33,7	132,0
Chile	2002	33.098	204	40,4	134,3
Colombia	2001	54.034	126	41,1	136,5
Costa Rica	1999	8.526	229	39,5	109,6
Ecuador	2002	7.716	59	69,9	115,0
El Salvador	2002	10.278	158	49,7	167,5
Guatemala	1999	8.460	71	60,9	112,9
Honduras	2002	11.502	172	78,5	207,6
México	2000	154.765	156	41,2	127,8
Nicaragua	1999	7.198	143	30,8	113,0
Panamá	2002	10.423	359	55,3	136,5
Paraguay	1999	4.088	75	92,7	151,0
Perú	1999	27.472	104	67,2	137,8
República Dominicana	2002	27.493	178	64,5	175,3
Uruguay	2002	5.629	166	72,5	150,8
Venezuela	2000	15.107	62	57,5	97,2
América Latina	**c. 2000**	**36.705**	**145**	**54,8**	**138,2**
Referente extrarregional					
Estados Unidos	2001	1.962.220	686	18,8	106,4

Nota: Las cifras regionales son el promedio de los casos.

Fuentes: Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2003. Los datos sobre nivel de ocupación para la Argentina son tomados de CELS 2001, cap. 2, fig. 2.4, y corresponden al año 2000.

TABLA 32

LIBERTAD DE PRENSA, 2001-2002

País	Freedom House 2002	Reporteros sin Fronteras 2001-2002
Argentina	39	12,0
Bolivia	30	14,5
Brasil	38	18,8
Chile	22	6,5
Colombia	63	40,8
Costa Rica	14	4,3
Ecuador	41	5,5
El Salvador	38	8,8
Guatemala	58	27,3
Honduras	51	..
México	38	24,8
Nicaragua	40	..
Panamá	34	15,5
Paraguay	55	8,5
Perú	35	9,5
Rep. Dominicana	33	..
Uruguay	30	6,0
Venezuela	68	25,0
América Latina	**40,4**	**15,2**

Notas: Las escalas de libertad de prensa de Freedom House y de Reporteros sin Fronteras van de 0 a 100, las cifras más bajas indican el mayor grado de libertad. La información de Reporteros sin Fronteras cubre el período septiembre 2001-octubre 2002. Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible.
Fuentes: Karlekar 2003, y Reporteros sin Fronteras 2003.

TABLA 33

MUERTE DE PERIODISTAS, 1993-2002

País	1993-1997	1998-2002
Argentina	1	1
Bolivia	0	1
Brasil	6	4
Chile	0	0
Colombia	13	18
Costa Rica	0	1
Ecuador	0	0
El Salvador	1	0
Guatemala	2	2
Honduras	1	0
México	5	3
Nicaragua	0	0
Panamá	0	0
Paraguay	0	1
Perú	1	0
Rep. Dominicana	1	0
Uruguay	0	1
Venezuela	1	1
Región		
América Latina	**32**	**33**
Europa occidental	**1**	**2**

Nota: Los índices miden únicamente el número de casos claramente confirmados de periodistas asesinados en cumplimiento del deber, sea por represalia directa por su trabajo o por fuego cruzado.
Fuente: CPI 2003.

DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y HÁBEAS DATA, 2002

TABLA 34

País	Derecho al acceso a la información pública	Hábeas data	
		Opción legal	Año de adopción
Argentina	Sí	Sí	1994
Bolivia	No	No	..
Brasil	Sí	Sí	1988
Chile	Sí, pero ambigua	No	..
Colombia	Sí	Sí	1997
Costa Rica	No	No	..
Ecuador	No	Sí	1996
El Salvador	No	No	..
Guatemala	Sí	Sí	1995
Honduras	Sí	No	..
México	Sí	Sí	2002
Nicaragua	Sí, pero ambigua	Sí	1995
Panamá	Sí	Sí	2002
Paraguay	No	Sí	1992
Perú	Sí	Sí	1993
Rep. Dominicana	Sí	No	..
Uruguay	No	No	..
Venezuela	Sí	Sí	1999

Notas: La expresión "derecho al acceso a la información pública" se refiere al derecho a obtener información de manos estatales sobre el manejo de los asuntos públicos. La expresión "Hábeas data" se refiere a una acción que garantice el acceso de cualquier individuo a la información contenida en bases de datos públicas o privadas, referida a su persona o a su propiedad, y en caso de ser necesaria la posibilidad de actualizar, corregir, remover o preservar tal información con el objeto de proteger ciertos derechos fundamentales. Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible.
Fuentes: OEA-CIDH, Relatoría para la Libertad de Expresión 2001, cap. 3, cuadro 1; y Guadamuz 2000 y 2001.

Ciudadanía social

La ciudadanía social refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. A diferencia de los otros tipos de ciudadanía, la ciudadanía social no siempre tiene una clara base legal en las constituciones y legislaciones nacionales, y su aceptación internacional, mediante convenios o tratados, es menos difundida.[66] La acción constante de la sociedad civil, sin embargo, ha permitido no sólo avanzar en el debate, sino en la permanente movilización para lograr que la ciudadanía social sea un efectivo componente de la ciudadanía integral.

En ámbitos académicos y políticos existen debates acerca de cuáles deberían ser los contenidos de la ciudadanía social. De esos debates ha surgido un cierto consenso respecto de los componentes básicos de esa ciudadanía. En este sentido, el aporte que han hecho los informes de desarrollo humano[67] ha sido importante.

Los derechos a la salud y a la educación son considerados componentes básicos de la ciudadanía social. A su vez, la falta de empleo, la pobreza y la desigualdad han sido ampliamente reconocidas como aspectos que obstaculizan la integración de los individuos en la sociedad. En condiciones de extrema pobreza y desigualdad se dificulta la efectividad de un presupuesto clave de la democracia: que los individuos son ciudadanos plenos que actúan en una esfera pública donde se relacionan en condición de iguales.

A continuación presentamos algunos indicadores centrales de la ciudadanía social: salud, educación, empleo, pobreza y desigualdad, agrupados en las dos dimensiones indicadas en el recuadro 30. La lectura de estos indicadores nos dará una aproximación a la capacidad efectiva de ejercicio de la ciudadanía en América Latina.

Los datos sobre la ciudadanía social muestran que la mayoría de los países de América Latina exhibe severas deficiencias que afectan a importantes y, en ocasiones, mayoritarios segmentos de sus poblaciones. Todos los países de la región son más desiguales que el promedio mundial y dieciséis de un total de dieciocho pueden ser catalogados como sumamente desiguales. En quince casos, más del 25 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza, y en siete, la proporción de pobres supera el 50 por ciento.

Necesidades básicas

En esta dimensión se registran algunos avances, aunque los indicadores continúan aún distantes de lo deseable. Se observan en la región mejoras en los indicadores de desnutrición infantil y analfabetismo y tres países –Chile, Costa Rica y Uruguay– se destacan por tener niveles relativamente bajos de estos problemas.

Específicamente, la desnutrición infantil ha disminuido en trece países, de manera notable en Brasil, Guatemala y Bolivia. Pero aún afecta a más del 5 por ciento de los niños en dieciséis de los dieciocho países y, en siete de éstos, al menos uno de cada cinco niños sufre de desnutrición (tabla 35, p. 127).

La tasa de analfabetismo se redujo en todos los países de la región, registrándose

RECUADRO 29

Ciudadanos pobres y desiguales

Éste es un problema en todos lados. Vimos que es inherente a la dimensión burocrática del Estado; es más severo y sistemático cuando el "sujeto" de estas relaciones está afligido por pobreza y desigualdad severa y extendida. Estos males cultivan el autoritarismo social, extensamente practicado en América Latina por ricos y poderosos, y repercuten en la manera que las burocracias del Estado tratan a muchos individuos. Ésta es, creo, otra dimensión crucial de la calidad de la democracia; en América Latina, con sus profundas y persistentes desigualdades, esta dimensión es una de las más deficientes.

Guillermo O'Donnell, trabajo elaborado para el PRODDAL.

66 Por ejemplo, el Protocolo Adicional a la Convención Interamericana de los Derechos Humanos en el área de los derechos económicos, sociales y culturales, denominado Protocolo de San Salvador fue suscripto recién en 1988.
67 Sobre el impacto de la desigualdad y la pobreza sobre las capacidades de los ciudadanos, ver Sen, 1999b, pp. 20-24 y capítulo 4. Sobre la salud y la educación como dos necesidades básicas, ver PNUD, 2002c, pp. 252-253.

los avances más grandes en Guatemala, Bolivia, El Salvador y Honduras. Sin embargo, el analfabetismo todavía alcanza a más del 5 por ciento de la población mayor de quince años en catorce de los dieciocho países, y en cuatro de ellos alcanza a 20 por ciento o más (tabla 36, p. 128).

Los logros en materia de reducción de la desnutrición infantil y del analfabetismo evidencian que, en muchos casos, estas deficiencias relacionadas con la ciudadanía social han podido ser atendidas con resultados positivos en los últimos años.

Otros indicadores, como mortalidad infantil (tabla 37, p. 129), expectativa de vida (tabla 38, p. 130) y nivel de escolarización (tabla 39, p. 131), también permiten observar algunos avances, aunque en ocasiones el nivel de la mejoría resulta escaso frente a la extensión y profundidad de los déficit existentes.

En materia de indicadores de salud y educación existe una tendencia general positiva en la región. No obstante, es necesario ser cautos en la valoración de estos indicadores. Hay otros datos disponibles que ponen en duda algunos de los indicadores aquí utilizados. En este sentido, el estudio "Aptitudes lingüísticas para el mundo de mañana", realizado por la OCDE y la UNESCO, que comprendió a cuarenta y un países, muestra que, aunque alfabetizados, un número importantísimo –casi la mitad– de los alumnos de Latinoamérica no tiene real capacidad de leer y entender lo que lee (tabla 40, p. 131). Los seis países latinoamericanos incluidos en el estudio se encuentran entre los últimos lugares en los índices de calidad educativa y de desempeño de los alumnos.

Integración social

En esta dimensión se evidencian las más graves carencias de la ciudadanía social en América Latina. Los problemas de empleo, pobreza y desigualdad registran niveles muy altos. Tanto es así que aun cuando es posible notar ciertas mejorías, como en el caso de la pobreza, ello resulta insuficiente para dejar de caracterizar la situación como sumamente grave. La situación del empleo ha desmejorado y los niveles de desigualdad se han mantenido estacionarios o han aumentado. El nivel de desempleo de América Latina se ubica entre los más altos del mundo y el de desigualdad es el más alto del mundo.

En la medida que la ciudadanía social contiene un componente económico, el empleo constituye para la mayoría de la población un pilar básico de su ciudadanía. El trabajo es la forma en que los ciudadanos aportan a la producción de la sociedad y por la cual se hacen de los medios que les permiten gozar de sus derechos. Para la enorme mayoría de los latinoamericanos, el empleo es la vía para enfrentar la pobreza y salir de ella. Sin embargo, con frecuencia esta expectativa no se satisface, lo que constituye un tremendo desafío para la política y la democracia en la región.

En América Latina todo indica que el empleo ha perdido calidad y fuerza como medio de inserción social. Como señala la Comisión Económica para América Latina (CEPAL): "El empleo constituye el vínculo más importante entre desarrollo económico y desarrollo social por cuanto es la principal fuente de ingreso de los hogares (genera el 80 por ciento del total). La exclusión y la segmentación derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad son, por ende, factores determinantes de la pobreza y las desigualdades sociales que se reproducen en el tiempo, expresadas en la elevada y persistente concentración del ingreso que prevalece en la región".[68]

RECUADRO 30

Dimensiones de la ciudadanía social

Dimensión	Cuestiones relevantes
Necesidades básicas	Salud y educación
Integración social	Empleo, pobreza y desigualdad

68 "Globalización y desarrollo social", alocución del secretario ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, en el II Encuentro de ex Presidentes Latinoamericanos, Santiago, Chile, 22-23 de abril de 2002.

RECUADRO 31

Inserción genuina para los "supernumerarios"

Casi todo el mundo recusa abiertamente el modelo de "sociedad dual". Pero muchos le abren las puertas celebrando cualquier realización –desde el desarrollo de un sector de "utilidad social" hasta la apertura de "nuevos yacimientos de empleo"– siempre y cuando procure alguna actividad a los supernumerarios. Ahora bien, si uno se ubica en la problemática de la integración social, no se trata sólo de procurar ocupación a todos, sino también un estatuto.

Robert Castel, 1995, pp. 454-455.

Como ya hemos señalado, la situación del empleo se ha agravado en América Latina.[69] La tasa de desocupación abierta (ponderada) en 2002 fue del 9,4 por ciento, el nivel más alto desde que se dispone de cifras confiables (tabla 41, p. 132).

La tasa de desempleo urbano cayó en Ecuador y, más levemente, en Colombia, El Salvador, Panamá y Chile. En cambio, aumentó en la Argentina, Venezuela, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay.

Entre los jóvenes latinoamericanos, la tasa de desocupación, en la mayoría de los países de la región, duplica o casi duplica el promedio nacional de desocupación (tabla 42, p. 133).

Por su parte, disminuyó la cobertura social a los trabajadores y creció el empleo informal: siete de cada diez nuevos empleos creados en la región desde 1990 corresponden al sector informal. Además, sólo seis de cada diez nuevos empleos generados desde 1990 en el sector formal tienen acceso a algún tipo de cobertura social. Esta situación plantea una seria alarma sobre el futuro de nuestras sociedades: muchos de los latinoamericanos, además de las carencias que sufren actualmente, están afectados por el riesgo de desprotección al llegar a la edad de retiro (tablas 43 y 44, p. 134).

La expansión de la informalidad es un elocuente indicador de la crisis del empleo. Además, es una respuesta inapropiada para paliar el desempleo, ya que crea ocupaciones de baja calidad y baja utilidad social, que son generalmente insuficientes para constituirse en formas de integración social que garanticen mínimos umbrales de bienestar.

Según datos de la OIT, en 1990 el déficit primario del trabajo decente[70] alcanzaba al 49,5 por ciento de la fuerza de trabajo urbana de América Latina. En 2002 subió al 50,5 por ciento. El aumento del déficit alcanza al 15,7 por ciento de la fuerza de trabajo. En 2002, el déficit primario de trabajo decente afectaba a 93 millones de trabajadores en la región, 30 millones más que en 1990. La brecha de empleo se amplió, afectando a 21 millones de trabajadores entre desempleados e informales y la brecha de protección social creció afectando a nueve millones de nuevos trabajadores ocupados (básicamente informales).[71]

La pobreza ha disminuido en once países, en especial en Chile, Panamá y Brasil. Pero en quince de los dieciocho países considerados, un cuarto de la población vive bajo la línea de pobreza, y en siete de éstos, más del cincuenta por ciento de la población es pobre (tabla 45, p. 135).

Pero, como sostiene José Nun, "el tema no se reduce al acceso marginal a los derechos de ciudadanía por parte de los 'pobres estructurales'. Abundan hoy en las áreas más modernizadas de América Latina mutaciones muy profundas en los sistemas de

69 OIT, Oficina Regional para las Américas, 2002.

70 El déficit primario del trabajo decente es un indicador que elaboró y calcula la OIT. Para ello examina la evolución de las brechas de empleo y seguridad social. Para estimar la *brecha de empleo* toma dos componentes: desempleo e informalidad. El primero corresponde a la diferencia de la tasa de desempleo real y el promedio de un período de treinta años (1950-1980) que arroja la denominada tasa de desempleo "histórica". El segundo componente toma en cuenta los ocupados en actividades informales de baja calidad (baja productividad, niveles de ingresos volátiles y cercanos a la línea de pobreza, inestabilidad laboral). Para el cálculo de la brecha de protección social se considera de entre los empleados en los sectores formal e informal, aquellos que no cotizan a la seguridad social. La sumatoria de las brechas de empleo y protección social determina el *déficit primario de trabajo decente*. OIT, Oficina Regional para las Américas, 2002, pp. 30-31.

71 OIT, Oficina Regional para las Américas, 2002, pp. 31-32.

RECUADRO 32

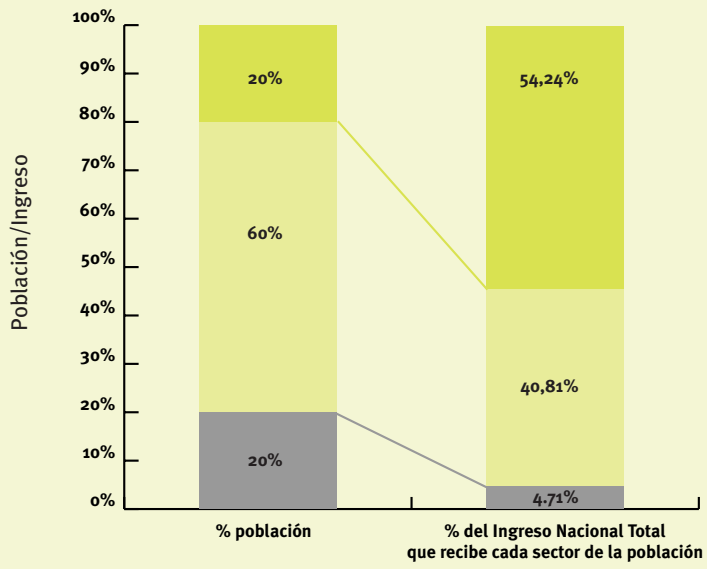
El rol de la sociedad civil

Los invisibles en las sociedades latinoamericanas [son] aquellos que no forman parte de las sociedades civiles, simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social y forma de lucha para afirmarse, defenderse, para conquistar derechos y reconocimiento público. Son los políticamente destituidos de todo poder real. En aras de la verdad, es necesario reconocer el avance de la ciudadanía formal, aquella con derecho al voto, particularmente en el período de reciente democratización. Pero tener el derecho político al voto no es lo mismo que ser ciudadano, exactamente por lo que mencioné más arriba, en cuanto a la inclusión y a la garantía práctica de derechos fundamentales, no sólo civiles y políticos, sino también el derecho al trabajo y al ingreso, a comida, casa, salud, educación, etc. Entre el 30 y el 60% de la población de nuestros países padece alguna forma de exclusión social, negadora de su ciudadanía. Éstos, cuando no logran organizarse y luchar, para volver a incluirse políticamente y a tener alguna perspectiva de cambio en la situación generadora de desigualdad, pobreza y exclusión social, constituyen el enorme contingente de invisibles de nuestras sociedades. Pierden las sociedades civiles y pierde la democracia. Pero si por alguna razón los grupos de invisibles se organizan, gana la sociedad civil y gana la democracia, pues su presencia como actores concretos es la condición indispensable de su inclusión sostenida en la ciudadanía. [...]
[A]fianzar la democracia [...] pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por las posibilidades de volver visibles a los invisibles. Esto simplemente porque no pueden existir derechos de ciudadanía si no son para todas y todos. Derechos para algunos, por más numerosos que éstos sean, no son derechos, son privilegios. Ciudadanía es expresión de una relación social que tiene como presupuesto a todos, sin excepción. ¿Cómo incluirse en la relación de ciudadanía? Tomando nuestra realidad de millones y millones que aún permanecen fuera del sistema, sin que su ciudadanía haya sido reconocida; se trata de ver cómo y en qué condiciones pueden transformarse en sujetos históricos de su propia inclusión, iniciando un proceso virtuoso de rupturas y de refundación social, económica, política y cultural, de modo democrático y sostenido. Nunca está de más recordar que los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, casi en la exclusión social, no son ontológica o necesariamente democráticos. Al igual que todos los sujetos sociales, éstos necesitan tornarse democráticos con el proceso mismo por el cual se tornan sujetos. La cuestión crucial es el entramado social organizativo, en base al cual un grupo –de miembros de favelas o de campesinos sin tierra, por ejemplo– desarrolla su identidad, construye su visión del mundo, se hace consciente de los derechos y la importancia de su participación, formula propuestas y estrategias. En el proceso, literalmente, adquieren poder de ciudadanía, aun si están lejos de cambiar efectivamente el conjunto de relaciones que los excluyen. Entendiendo el *empowering* como conquista de poder ciudadano –de visibilidad de los hasta entonces invisibles en las relaciones constitutivas del poder– estamos hablando de lo que ganan el grupo, la sociedad civil y la democracia. El proceso de "empoderamiento" trae consigo nuevas organizaciones, una cultura democrática de derechos y una real capacidad de incidencia en la lucha política. Lo que se constata en América Latina es que el atropellamiento de la democratización por parte de la globalización neoliberal estancó e incluso hizo retroceder procesos consistentes de emergencia de nuevos sujetos. La lucha contra esta globalización, por el contrario, está destapando las contradicciones que permiten nuevamente la emergencia de estos sectores. Sin embargo, el cuadro es nuevo y depende de cómo la mayor segmentación producida entre incluidos y excluidos es vista y vivida en las diferentes sociedades. Las grandes ciudades de América Latina no están sólo constituidas por partes, como el Río de Janeiro del asfalto y de las favelas. Una parte puede darle la espalda a la otra, ignorándola y despreciándola.

Cándido Grzybowski, trabajo elaborado para el PRODDAL, 2002.

GRÁFICO 4

Distribución del ingreso en América Latina, 2002



Nota: Los datos están ponderados por población y se elaboraron sobre la base de los últimos datos disponibles de distribución del ingreso de los hogares urbanos, por quintiles y deciles como porcentajes del ingreso nacional total. La información de la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela corresponde al año 2002. Para Brasil, El Salvador, Nicaragua y Paraguay se utilizaron datos de 2001. Finalmente, los datos de Chile corresponden al año 2000, mientras que los de Perú a 1999. La sumatoria de la columna de la distribución del ingreso no suma 100% debido a que la distribución del ingreso dividida por quintiles y deciles para algunos países tampoco suma 100%.
Fuente: CEPAL, Unidad de Estadísticas Sociales, División de Estadística y Proyecciones Económicas.

producción y de empleo que conducen al incremento de la desocupación y de la subocupación y a una extendida crisis de los lazos sociales y políticos. Esto genera otra clase de baja calidad, provocada más bien por una suerte de desafiliación ciudadana de quienes ya estuvieron integrados, la de los 'nuevos pobres'".[72]

Entre 1991 y 2000, quince de los dieciocho países lograron avances en su crecimiento económico per cápita. Y trece países lograron alguna reducción en el nivel de la pobreza (de hecho, sólo la Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela empeoraron). Por otra parte, sólo Bolivia, Honduras, Panamá y Uruguay lograron bajar la desigualdad.[73] Hay razones para sostener que sólo si se disminuye la desigualdad se podrá seguir disminuyendo la pobreza, así como que la disminución de la desigualdad tiende a mejorar la posibilidad de crecer económicamente a ritmos aceptables (gráfico 4).

La posibilidad de mayor igualdad se vincula a la fortaleza de la democracia. El cumplimiento de los objetivos sociales del desarrollo, especialmente del desarrollo humano, no se puede lograr sólo mediante el funcionamiento de los mercados. El impulso por la igualdad no viene del mercado sino de la promesa implícita en la democracia. La igualdad de los ciudadanos fortalece y consolida la democracia.

La sociedad civil como promotora de la ciudadanía social

Los problemas y dificultades que han encontrado los estados de bienestar para seguir adelante con la protección de sus ciudadanos, así como la difusión de la acción de las grandes organizaciones no gubernamentales (ONG) que buscan atenuar los efectos de la pobreza, permitieron inicialmente la expansión de organizaciones voluntarias, que, poco a poco, extendieron el campo de su acción a una buena cantidad de áreas que preocupan respecto del bienestar de los ciudadanos.

El crecimiento de la sociedad civil recibió mayor impulso en los países afectados por dictaduras, donde los partidos políticos no podían expresar las demandas ciudadanas, o en las zonas, tanto urbanas como rurales, donde el Estado dejó de atender adecuadamente necesidades básicas en salud, educación, apoyo a sectores en riesgo, entre otros.

Pero también ha florecido una cantidad importante de organizaciones dedicadas a la promoción de los valores cívicos que velan por la inscripción de los ciudadanos, por la realización de elecciones limpias y trabajan para me-

72 Nun, José, texto producido para el PRODDAL, 2002.

73 *Reducir el nivel de la pobreza* significa bajar el porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza (basado en la medida de la encuesta de hogares). La desigualdad se mide por el coeficiente de Gini. Ambas medidas se toman del año 1991 (o año más cercano) y se contrastan con las de 2000.

RECUADRO 33

La decencia como valor colectivo

Lo que voy a sugerir es vincular la superación de la pobreza y la desigualdad con algo que se podría argumentar que constituye un interés público general: la democracia. Ahora bien, ¿por qué habría de interesarles la democracia a los privilegiados? [...] El argumento moral y político valedero es que la democracia se funda en valores que exigen una actitud respetuosa hacia la dignidad y la autonomía de cada ser humano; nada más y nada menos [...] el principal aglutinante sólo puede ser un motivo ético: el tratamiento decente que merece todo ser humano. Un motivo adicional es de interés público: el mejoramiento de la calidad de nuestras democracias equivale a avanzar hacia el logro de esa decencia como un valor colectivo de toda la sociedad.

G. O'Donnell, 1999c, p. 82.

jorar la acción de los partidos, los movimientos políticos y las instituciones representativas.

En el campo de la acción práctica para reducir la pobreza, muchas ONG (en rigor, diríamos *no estatales*) asumen funciones que hasta entonces se suponía eran responsabilidad del Estado. Actualmente, una parte relevante de las políticas públicas sociales son llevadas adelante por ONG en acuerdo con las instituciones estatales.

La acción de estas organizaciones ha aumentado el nivel participativo de los habitantes. En muchos casos, la organización de la sociedad civil apunta a promover valores democráticos en su práctica corriente y alcanza también a la forma en que se toman decisiones.

Si bien se necesita una vigorosa acción estatal para recuperar políticas sociales universales, comprehensivas de la totalidad de la ciudadanía y que atiendan a las necesidades básicas de la población, deberían llevarse adelante incluyendo la dimensión participativa que aportan las diversas organizaciones de la sociedad civil, que pueden evitar los vicios burocráticos que condujeron al estallido de los estados de bienestar.

Conclusiones sobre la ciudadanía social: logros y deficiencias

Las deficiencias en el campo de la ciudadanía social constituyen uno de los desafíos más importantes que enfrenta la región. En ningún otro plano de la ciudadanía la democracia está más comprometida que en el de la ciudadanía social.

Por último, existen buenas razones para sostener que los ciudadanos que sufren exclusiones en una dimensión de la ciudadanía son los mismos que sufren exclusiones en otras dimensiones. La pobreza material de los ciudadanos incide negativamente en las oportunidades de educación, en las cuestiones nutricionales y de salud, en las oportunidades de empleo, en la capacidad para ejercer y hacer valer los derechos civiles, políticos y sociales, etc. La educación, la salud y el empleo requieren de alimentación, vivienda y vestimenta. Todos ellos, a su vez, habilitan la libertad, el progreso y la justicia. Por debajo de ciertos mínimos de derechos sociales el concepto mismo de ciudadanía queda interpelado por la realidad. El panorama es aún más complejo si se tiene en cuenta que la expecta-

RECUADRO 34

Disfuncionalismos de la economía mundial

Si el capitalismo, al excluir lo político, se tornara totalitario, correría el riesgo de desmoronarse [...]. Porque en ningún otro período de nuestra historia –con la excepción muy transitoria de los años treinta–, fueron tan graves como hoy los disfuncionalismos de la economía mundial: desocupación masiva, formidable incremento de las desigualdades y de la pobreza en los países ricos; miseria insostenible y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo, y exacerbación de la desigualdad de los ingresos por habitante entre distintos países. La democracia no puede permanecer indiferente a todo esto.

Jean-Paul Fitoussi, "Mercado y democracia", 2003, documento elaborado para el PRODDAL.

RECUADRO 35

Pobreza y desigualdad: poco cambio significativo

[Se constatan] en varias oportunidades las relaciones que existen entre la desigualdad y la pobreza económicas, por un lado, y la calidad de la democracia, por el otro. [...] En este sentido, conviene leer con detenimiento resultados como los de un trabajo econométrico que viene de difundirse: "La conclusión más importante que es posible derivar del presente estudio es que el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región –la reducción de la desigualdad– parece ser uno que le resulta muy difícil recetar. Una leve disminución de la desigualdad contribuiría mucho a reducir las privaciones extremas que se dan en la región. Sin embargo, al parecer son muy pocas las economías de la región que han sido capaces de lograrlo aun en pequeña medida".[74]

José Nun, trabajo elaborado para el PRODDAL.

tiva de mejoría en alguno de estos temas suele estar vinculada a la evolución de alguno o de algunos de los otros aspectos.

En síntesis, el desarrollo de la democracia en América Latina requiere abordar decididamente los problemas que traban la vigencia y la expansión de la ciudadanía social. Para ello, parece necesario centrarse en el ataque a la pobreza y en la generación de empleo de buena calidad, teniendo presente que esto será muy difícil de lograr sin reducir también los enormes niveles de desigualdad existentes en la región.

Las deficiencias en el campo de la ciudadanía social constituyen uno de los desafíos más urgentes que enfrenta la región.

■ Los datos, en su mayor parte, reflejan una grave situación. América Latina se caracteriza por sufrir extendidas carencias en múltiples aspectos de la ciudadanía social. Los avances que algunos países han logrado en este plano, aunque significativos en sí mismos, son pequeños en comparación con la escala de los problemas.

■ Existen exclusiones sociales superpuestas. Las privaciones en un componente de la ciudadanía social suelen coincidir con privaciones en otros campos. Esta situación sugiere la idea de déficit estructurales en materia de ciudadanía social.

■ El panorama social regional es, por lo tanto, magro; la búsqueda de una mayor y mejor ciudadanía social, comenzando por la satisfacción de las necesidades básicas de la población, representa un desafío central para América Latina.

74 CEPAL, IDEA, PNUD, 2003, p. 49.

DESNUTRICIÓN INFANTIL ENTRE LA DÉCADA DE 1980 Y 2000

TABLA 35

	Último año		Tendencia reciente	
País	Año	Porcentaje	Años de comparación	Cambio porcentual
Argentina	1995/96	12,4	1994-95/96	7,7
Bolivia	1998	26,8	1989-98	-10,9
Brasil	1996	10,5	1989-96	-15,4
Chile	1999	1,9	1986-99	-7,7
Colombia	2000	13,5	1989-00	-3,1
Costa Rica	1996	6,1	1989-96	-3,1
Ecuador	1998	26,4	1986-98	-7,6
El Salvador	1998	23,3	1993-98	0,2
Guatemala	1999	46,4	1987-99	-11,3
Honduras	1996	38,9	1991/92-96	2,6
México	1999	17,7	1988-99	-5,1
Nicaragua	1998	24,9	1993-98	2,4
Panamá	1997	18,2	1985-97	-0,6
Paraguay	1990	13,9	..	..
Perú	2000	25,4	1991/92-00	-6,4
Rep. Dominicana	1996	10,7	1991-96	-5,8
Uruguay	1992/93	9,5	1987-92/93	-6,4
Venezuela	2000	12,8	1990-00	-1,0
América Latina		**18,9**		**-4,2**

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

ANALFABETISMO EN MAYORES DE 15 AÑOS, EVOLUCIÓN 1970-2001

TABLA 36

País	1970	1980	1990	2000
Argentina	7,0	5,6	4,3	3,2
Bolivia	42,3	31,2	21,8	14,5
Brasil	31,9	24,5	19,1	14,8
Chile	12,2	8,5	5,9	4,2
Colombia	22,1	15,9	11,5	8,3
Costa Rica	11,8	8,3	6,1	4,4
Ecuador	25,7	18,1	12,3	8,4
El Salvador	42,0	34,1	27,5	21,3
Guatemala	54,8	46,9	38,9	31,4
Honduras	46,7	38,6	31,5	25,4
México	25,1	17,7	12,1	8,6
Nicaragua	45,5	41,2	37,2	33,5
Panamá	20,8	15,2	11,0	8,1
Paraguay	20,2	14,1	9,7	6,7
Perú	28,5	20,5	14,5	10,1
República Dominicana	32,8	26,1	20,6	16,4
Uruguay	7,0	5,1	3,4	2,3
Venezuela	23,6	16,0	11,0	7,4
América Latina	**27,8**	**21,5**	**16,6**	**12,7**

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

MORTALIDAD INFANTIL, 1970-2000

TABLA 37

País	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
Argentina	48,1	39,1	32,2	27,1	24,3	21,8
Bolivia	151,3	131,2	109,2	90,1	75,1	65,6
Brasil	90,5	78,8	65,3	55,3	46,8	42,1
Chile	68,6	45,2	23,7	18,4	14,0	12,8
Colombia	73,0	56,7	48,4	41,4	35,2	30,0
Costa Rica	52,5	30,4	19,2	16,0	13,7	12,1
Ecuador	95,0	82,4	68,4	57,1	49,7	45,6
El Salvador	105,0	95,0	77,0	54,0	40,2	32,0
Guatemala	102,5	90,9	78,8	65,0	51,1	46,0
Honduras	103,7	81,0	65,5	53,3	45,4	37,1
México	69,0	56,8	47,0	39,5	34,0	31,0
Nicaragua	97,9	90,1	79,8	65,0	48,0	39,5
Panamá	43,4	35,4	30,4	28,4	25,1	21,4
Paraguay	53,1	51,0	48,9	46,7	43,3	39,2
Perú	110,3	99,1	81,6	68,0	55,5	45,0
República Dominicana	93,5	84,3	63,9	54,6	46,5	40,6
Uruguay	46,3	42,4	33,5	22,6	20,1	17,5
Venezuela	48,7	39,3	33,6	26,9	23,2	20,9
América Latina	**80,69**	**68,28**	**55,91**	**46,08**	**38,40**	**33,34**

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

ESPERANZA DE VIDA AL NACER, 1970-2000

TABLA 38

País	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000
Argentina	67,1	68,5	70,0	70,8	71,9	72,9
Bolivia	46,7	50,0	53,7	56,8	59,3	61,4
Brasil	59,5	61,5	63,1	64,6	66,0	67,2
Chile	63,4	67,1	70,6	72,5	74,2	74,9
Colombia	61,6	63,8	66,6	67,6	68,2	70,4
Costa Rica	67,9	70,8	73,5	74,5	75,3	76,0
Ecuador	58,8	61,3	64,3	66,8	68,5	69,5
El Salvador	58,2	56,7	56,6	63,2	66,8	69,1
Guatemala	53,7	56,0	58,0	59,6	62,5	64,0
Honduras	53,8	57,3	60,9	64,3	65,0	65,6
México	62,4	65,1	67,5	69,6	71,2	72,2
Nicaragua	55,1	57,5	59,3	62,0	65,9	67,7
Panamá	66,2	68,8	70,5	71,4	72,5	73,6
Paraguay	65,9	66,5	67,1	67,6	68,5	69,6
Perú	55,4	58,4	61,4	64,1	66,5	68,0
República Dominicana	59,7	61,8	62,8	64,7	66,5	67,3
Uruguay	68,7	69,5	70,8	71,9	72,8	73,9
Venezuela	65,7	67,5	68,6	70,3	71,4	72,4
América Latina	**60,54**	**62,67**	**64,74**	**66,79**	**68,50**	**69,76**

Nota: Este indicador expresa, en años, la esperanza de vida al nacer. Los datos para la región son promedios de todos los casos.
Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población, 2001.

ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA, SECUNDARIA Y TERCIARIA, 1999

TABLA 39

País	Tasa neta de escolarización primaria	Tasa neta de escolarización secundaria	Tasa de escolarización terciaria
Argentina	100,0	76,0	48,0
Bolivia	99,1	..	32,9
Brasil	96,5	68,5	14,8
Chile	88,9	71,8	37,5
Colombia	88,1	54,3	22,2
Costa Rica	91,3	43,4	..
Ecuador	97,7	46,9	..
El Salvador	80,6	..	18,2
Guatemala	81,0	18,4	..
Honduras	..	..	13,0
México	100,0	57,4	19,8
Nicaragua	79,4	..	..
Panamá	98,0	60,9	..
Paraguay	91,5	45,0	..
Perú	100,0	61,5	28,8
Rep. Dominicana	90,6	40,0	..
Uruguay	93,6	77,4	33,6
Venezuela	88,0	50,4	29,2
América Latina	**92,0**	**55,1**	**27,1**

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. La tasa neta de escolarización primaria y secundaria es el porcentaje de niños en edad escolar (según la definición de cada país) efectivamente inscriptos en la escuela. Las tasas netas de escolarización terciaria no están disponibles. Los datos para El Salvador (todas las categorías) y Perú (secundaria y terciaria) son de 1998/1999, el resto se basan en información de 1999/2000. Los datos para la región son promedios de todos los casos disponibles.
Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas, 2002b, 2002c y 2002d.

CALIDAD EDUCATIVA Y PERFORMANCE DEL ALUMNO

TABLA 40

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

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

AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO URBANO, 1985-2002 (TASAS ANUALES MEDIAS)

TABLA 41

País	1985	1990	1995	2000	2002
Argentina	..	6,1	16,4	15,1	21,0
Bolivia	5,7	7,2	3,6	7,5	8,5
Brasil	5,3	4,3	4,6	7,1	7,3
Chile	17,0	7,4	6,6	9,2	9,0
Colombia	13,8	10,5	8,8	20,2	17,6
Costa Rica	7,2	5,4	5,2	5,2	6,8
Ecuador	10,4	6,1	7,7	9,7	8,7
El Salvador	..	10,0	7,0	6,5	7,1
Honduras	11,7	6,9	6,6	..	6,2
México	4,4	2,8	6,2	2,2	2,8
Nicaragua	3,2	7,6	16,9	9,8	12,9
Panamá	15,7	20,0	16,4	15,3	16,1
Paraguay	5,1	6,6	5,3	10,0	10,8
Perú	10,1	8,3	7,9	7,0	9,4
República Dominicana	..	..	15,8	13,9	16,1
Uruguay	13,1	9,2	10,8	13,6	17,0
Venezuela	14,3	11,0	10,3	13,9	15,8
América Latina	**8,3**	**5,7**	**7,4**	**8,5**	**9,4**

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. Para la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela la encuesta es nacional urbana. En Brasil se consideran seis regiones metropolitanas. En Chile la encuesta contempla el total del país. En Ecuador se toma el total del país hasta 1998. A partir de 1999, incluye sólo Quito, Guayaquil y Cuenca. En México se toman 39 áreas urbanas. En Paraguay sólo se realizó la encuesta en Asunción. Los datos de República Dominicana incluyen el desempleo oculto. Finalmente, para Perú se toma en cuenta a Lima metropolitana. Desde 1996 a 2000 corresponde a nacional urbano. Las cifras a partir de 2001 corresponden a Lima metropolitana. Para América Latina el promedio es ponderado.

Fuentes: Elaboración con base en información de las Encuestas de Hogares de los países, OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002, y CEPAL, 2003, pp. 39-40.

AMÉRICA LATINA: DESEMPLEO JUVENIL, 1990-2002 (TASAS ANUALES)

TABLA 42

País	Edad	1990	1995	2000	2002
Argentina	15-19	21,7	46,6	39,5	46,1
	15-24	15,2	30,1	..	..
Bolivia	10-19	13,3	5,0	..	..
	20-29	9,5	5,4	..	..
Brasil	15-17	..	11,0	17,8	17,0
	18-24	..	9,3	14,7	14,7
Chile	15-19	15,9	15,8	26,1	28,1
	20-24	12,0	10,1	20,1	20,7
Colombia	12-17	..	21,0	44,7	31,8
	18-24	..	16,6	34,8	33,4
Costa Rica	12-24	10,4	13,5	10,9	13,8
Ecuador	15-24	13,5	15,3	17,4	..
El Salvador	15-24	18,6	13,3	14,3	..
Honduras	10-24	10,7	10,2	..	..
México	12-19	7,0	13,1	5,4	6,7
	20-24	..	9,9	4,1	5,2
Panamá	15-24	..	31,9	32,6	..
Paraguay	15-19	18,4	10,8	..	..
	20-24	14,1	7,8	..	..
Perú	14-24	15,4	11,2	17,1	15,1
Uruguay	14-24	26,6	25,5	31,7	38,4
Venezuela	15-24	18,0	19,9	25,3	26,4

Notas: Los dos puntos seguidos (..) indican que la información no está disponible. En la Argentina la Encuesta de Hogares se realiza en el Gran Buenos Aires; en Bolivia, en el ámbito nacional urbano 1996 (15-25 años); en Brasil, en seis áreas metropolitanas; en Chile, es el total nacional; en Colombia, en siete áreas metropolitanas, en septiembre de cada año, y a partir de 2001, en trece áreas metropolitanas. En Ecuador la encuesta es nacional urbana; en México la encuesta se realiza en 41 áreas urbanas; en Panamá, en la región metropolitana, y en Paraguay, en Asunción. Para Perú, las cifras de 1996 a 2000 corresponden a áreas urbanas, y a partir de 2001, a Lima metropolitana. En Uruguay se desarrolla en Montevideo y en Venezuela es en el ámbito nacional urbano. Al mismo tiempo, los datos de la Argentina son el promedio del primer semestre; los datos de Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay son el promedio de los tres primeros trimestres. Para Colombia, son el promedio del primer trimestre. Finalmente, los datos de Venezuela son el promedio de enero-mayo.
Fuentes: Elaboración con base en información de las Encuestas de Hogares de los países, OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002.

TABLA 43

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA, 1990-2001 (PORCENTAJES)

Año		Sector informal	Sector formal
		Total	Total
1990	Total	42,8	57,2
	Hombres	39,4	60,6
	Mujeres	47,4	52,6
1995	Total	46,1	53,9
	Hombres	42,7	57,3
	Mujeres	51,0	49,0
2000	Total	46,9	53,1
	Hombres	44,5	55,5
	Mujeres	50,3	49,7
2001	Total	46,3	53,7
	Hombres	43,8	56,2
	Mujeres	49,7	50,3

Fuente: Elaboración OIT, con base en las Encuestas de Hogares de los países: Argentina (nacional urbano), Brasil (área urbana), Chile (total del país), Colombia (10 áreas metropolitanas), Costa Rica (total del país), Ecuador (área urbana), Honduras (total del país), México (área urbana), Panamá (total del país), Perú (Lima metropolitana), Uruguay (total del país) y Venezuela (área urbana). OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002.

TABLA 44

AMÉRICA LATINA: ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, POR SEXO, SOBRE EL TOTAL, 1990-2001 (PORCENTAJES)

Año		Sector informal	Sector formal	Total
1990	Total	29,2	80,6	66,6
	Hombres	32,5	79,1	68,4
	Mujeres	27,0	82,8	65,1
1995	Total	24,2	79,3	65,2
	Hombres	25,4	78,2	66,6
	Mujeres	24,0	81,1	65,7
2000	Total	27,2	79,6	64,6
	Hombres	26,6	78,4	66,0
	Mujeres	27,9	81,5	62,9
2001	Total	27,7	80,3	65,3
	Hombres	26,7	79,3	66,7
	Mujeres	28,9	81,9	63,6

Fuente: Elaboración OIT, con base en las Encuestas de Hogares de los países: Argentina (nacional urbano), Brasil (área urbana), Chile (total del país), Colombia (10 áreas metropolitanas), Costa Rica (total del país), Ecuador (área urbana), México (área urbana), Panamá (total del país), Perú (Lima metropolitana), Uruguay (total del país) y Venezuela (área urbana). OIT-Oficina Regional para las Américas, 2002.

TABLA 45

CIUDADANÍA SOCIAL: DESIGUALDAD Y POBREZA

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

Nota: Las cifras más altas del coeficiente de Gini corresponden a un grado más alto de desigualdad. La información para la Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay es de áreas urbanas. Los valores para el resto de los países corresponden al promedio nacional. El promedio mundial del coeficiente de Gini para 1999 es de 0,381. Pobreza: las cifras indican el porcentaje de individuos bajo la línea de pobreza. Los individuos pobres son aquellos cuyo ingreso es menor al doble del costo de la canasta básica de alimentos.

Fuentes: CEPAL 2002b, pp. 221-222, cuadro 14; p. 4, recuadro 1.1; pp. 227-230, cuadros 24-26; y Morley 2001, p. 17.

Cómo ven los latinoamericanos a su democracia

El apoyo que los ciudadanos dan a la democracia es un componente clave de su sustentabilidad. La experiencia histórica nos enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o, por lo menos, la pasividad) de una parte importante, y en ocasiones mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas políticas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar. De ahí la importancia de conocer y analizar los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en América Latina.

Con ese propósito, en mayo de 2002 se realizó una encuesta sobre las percepciones ciudadanas de la democracia. Incluyó 18.643 casos, cubriendo una población de más de 400 millones de habitantes en los dieciocho países comprendidos en el Informe.

Una primera mirada a las percepciones ciudadanas sobre la base de las anteriores encuestas de Latinobarómetro indica que hacia 1996 el 61 por ciento de los entrevistados a nivel de la región prefería la democracia respecto de cualquier otro régimen; hacia 2002 era el 57 por ciento. Esa preferencia por la democracia no implica necesariamente un firme apoyo. En efecto, muchas personas que dicen preferir la democracia frente a otros regímenes tienen actitudes poco democráticas en relación con diversas cuestiones sociales. En el año 2002, casi la mitad (48,1 por ciento) de los encuestados que decían que preferían la democracia a cualquier otro régimen, prefería igualmente el desarrollo económico a la democracia, y un porcentaje semejante (44,9 por ciento) que decía preferir la democracia estaba dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolvía los problemas económicos de su país.

FRAGILIDADES DE LA PREFERENCIA POR LA DEMOCRACIA FRENTE A OTROS SISTEMAS DE GOBIERNO, 2002 TABLA 46

Actitudes específicas relacionadas con la vigencia e importancia de la democracia	Porcentaje de la muestra total de los 18 países	Porcentaje de los que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno
Están de acuerdo con que el presidente vaya más allá de las leyes	58,1	38,6
Creen que desarrollo económico es más importante que democracia	56,3	48,1
Apoyarían a un gobierno autoritario si resuelve problemas económicos	54,7	44,9
No creen que la democracia solucione los problemas del país	43,9	35,8
Creen que puede haber democracia sin partidos	40,0	34,2
Creen que puede haber democracia sin un Congreso nacional	38,2	32,2
Están de acuerdo con que el presidente ponga orden por la fuerza	37,2	32,3
Están de acuerdo con que el presidente controle los medios de comunicación	37,2	32,4
Están de acuerdo con que el presidente deje de lado al Congreso y los partidos	36,0	32,9
No creen que la democracia sea indispensable para lograr el desarrollo	25,1	14,2

Nota: n varía entre 16.183 (puede haber democracia sin congreso) y 17.194 (la democracia no es indispensable para el desarrollo).
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

Buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este régimen. Aproximadamente uno de cada tres opina que la democracia puede funcionar sin instituciones como el Parlamento y los partidos políticos.

Estas respuestas son un llamado de atención: una proporción sustancial de latinoamericanos valora al desarrollo económico por sobre la democracia y estaría dispuesta a dejar de lado la democracia en caso de que un gobierno no democrático pudiera solucionar sus problemas económicos.

Para avanzar en la comprensión de esta situación realizamos un análisis de las respuestas a once preguntas que reflejan no sólo preferencia por la democracia, sino también actitudes frente al modo de ejercer el poder en democracia, las instituciones básicas de la misma y diversos temas sociales.[75]

Tres orientaciones hacia la democracia: demócratas, ambivalentes y no demócratas

Hemos identificado tres orientaciones o perfiles principales en los que se agrupan las opiniones y actitudes de los latinoamericanos hacia la democracia: los demócratas, los ambivalentes y los no demócratas (gráfico 5).

Los *demócratas* son personas que en todos los asuntos consultados dan respuestas favorables a la democracia. Prefieren la democracia ante cualquier "otra forma de gobierno" y apoyan la aplicación de las reglas democráticas en la gestión de gobierno incluso en épocas de dificultades. Puestos a escoger entre la democracia y el desarrollo, los demócratas responden que prefieren la primera o que ambas metas son igualmente importantes. Más aún, opinan que "la democracia es indispensable para ser un país desarrollado". Los demócratas están en desacuerdo con posiciones de tipo *delegativo*[76] para

75 Ver metodología de elaboración del IAD. Las siguientes son las preguntas clave que guiaron este componente del estudio: (1) ¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: a) la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; b) en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible; c) a la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. (2) Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico: a) el desarrollo económico es lo más importante; b) la democracia es lo más importante; c) ambas por igual. (3) ¿Usted cree que la democracia es indispensable para ser un país desarrollado?: a) la democracia es indispensable para ser un país desarrollado; b) no es indispensable, se puede llegar a ser un país desarrollado con otro sistema de gobierno que no sea la democracia. (4) No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si pudiera resolver los problemas económicos: a) muy de acuerdo; b) de acuerdo; c) en desacuerdo; d) muy en desacuerdo. (5) Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas: a) la democracia soluciona los problemas; b) la democracia no soluciona los problemas.

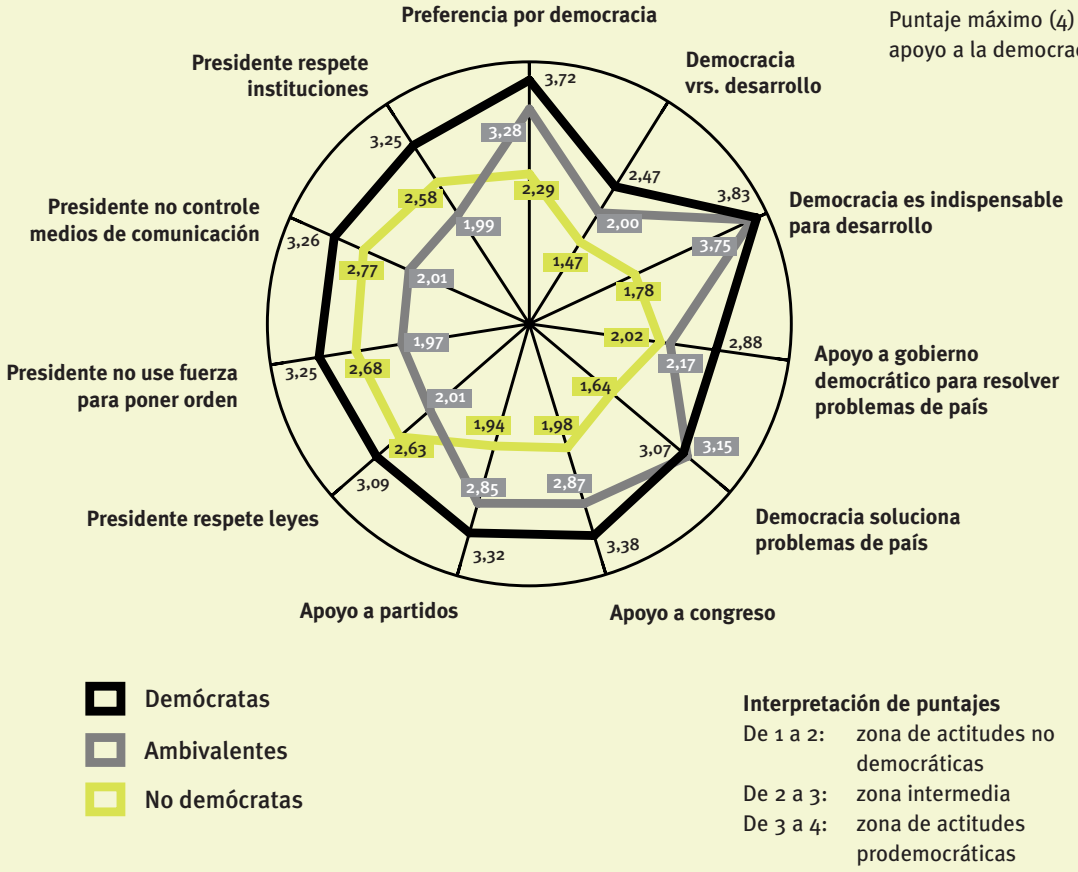
Apoyo a las instituciones democráticas: (6) sin Congreso Nacional no puede haber democracia; la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. (7) Sin partidos políticos no puede haber democracia; la democracia puede funcionar sin partidos.

Dimensión delegativa: Si el país tiene serias dificultades, ¿está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente? (8) a) no se limite a lo que dicen las leyes; (9) b) ponga orden por la fuerza; (10) c) controle los medios de comunicación; (11) d) deje de lado al Congreso y los partidos.

76 El concepto de democracia delegativa fue acuñado O'Donnell (1994) para referirse para referirse a países en donde se celebran elecciones libres y limpias pero en los cuales los gobernantes (especialmente presidentes) se sienten autorizados a actuar sin restricciones institucionales. En esta concepción fuertemente mayoritaria y plebiscitaria del poder político, el gobernante no deja de ser democrático, en el sentido que surge de elecciones libres y limpias, y no intenta suprimirlas en el futuro. Pero, por otro lado, no se siente obligado a aceptar las restricciones y los controles de otras instituciones constitucionales (Parlamento y Poder Judicial) ni de diversos organismos estatales o sociales de control; al contrario, suele dedicarse a ignorar, anular o cooptar esas instancias. La idea básica de esta concepción es que los votantes ven al presidente como el depositario exclusivo de la legitimidad democrática, al que en consecuencia delegan el derecho y la obligación de resolver los problemas del país a su leal saber y entender. Esta

GRÁFICO 5

Perfil de las orientaciones hacia la democracia, 2002 (1)



Notas: n = 15.216.
(1) Cada una de las preguntas fue recodificada para que su valor pudiese variar en un rango de 1 a 4, de manera que el puntaje 4 siempre apunte hacia una actitud democrática. Todos los promedios y desviaciones estándar se basan en un tamaño de muestra válida diferente. Para América Latina, la muestra válida general varía entre 14.532 y 15.216 personas.
Fuente: Latinobarómetro 2002.

resolver los problemas del país: se oponen a que el presidente prescinda del Parlamento, controle los medios de comunicación e imponga orden por la fuerza, aun en tiempos de crisis.

Los *no demócratas* son personas que en todos los asuntos consultados expresan opiniones contrarias a la democracia. Prefieren un régimen autoritario a uno democrático. Opinan que lograr el desarrollo del país es una meta más importante que preservar la democracia y no creen que ésta sea indispensable para alcanzar aquél. Puestos en la disyuntiva de escoger entre estas metas, optan

idea (que no excluye la de futuras elecciones libres y limpias en las que el presidente y su partido podrán ser cambiados) autoriza acciones anti institucionales del presidente así como, tal como se verá más adelante, decisiones "para poner orden" o "resolver crisis"de neto corte autoritario. Esto no implica, claro está, que el presidente delegativo sea omnipotente, ya que choca con los resabios de institucionalidad subsistentes, con diversas relaciones fácticas de poder y, dependiendo de las coyunturas, con movimientos opositores, sobre todo de rendición de cuentas societal.

por el desarrollo. Están de acuerdo con que "un gobierno no democrático llegue al poder si puede resolver los problemas económicos". Están de acuerdo con que "el presidente deje de lado al Congreso y los partidos políticos si el país tiene serias dificultades". Finalmente, no parecen conceder mucha oportunidad a la solución de los problemas del país dentro de la democracia, aunque se trate de una democracia de tipo delegativo. En síntesis, se inclinan a preferir la sustitución de cualquier tipo de democracia por otro sistema de gobierno.

Los *ambivalentes* son personas con opiniones ambiguas, si no contradictorias. Las opiniones que expresan son, en general, consistentes con concepciones delegativas de la democracia. Están en principio de acuerdo con la democracia, pero creen válido tomar decisiones antidemocráticas en la gestión de gobierno si, a su juicio, las circunstancias lo ameritan. En consecuencia, en algunos temas comparten las opiniones de los demócratas y en otros, las de los no demócratas. Lo mismo que los demócratas, manifiestan preferir un gobierno democrático a uno autoritario, creen que "la democracia soluciona problemas" y que es indispensable para el desarrollo. Pero, por otro lado, en acuerdo con los no demócratas, opinan que lograr el desarrollo del país es más importante que preservar la democracia y no objetarían que un gobierno no democrático llegue al poder si pudiera resolver los problemas económicos. Además, los ambivalentes se distinguen de los otros dos grupos al aceptar que en tiempos de crisis el presidente imponga el orden por la fuerza, controle los medios de comunicación y prescinda del Parlamento y los partidos.

En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes.

Puede parecer paradójico que los ambivalentes, que expresan preferir la democracia, manifiesten acuerdo con medidas de gobierno de claro corte autoritario. Creemos que estas opiniones derivan de la concepción delegativa de la democracia que estos consultados tienen. Esta comprobación es importante: la preferencia de los ambivalentes por un liderazgo de base democrática pero con rasgos que aumenten la eficacia de su gestión aunque sean autoritarios, podría ser eventualmente capitalizada por los adversarios de la democracia.

Magnitud de las orientaciones hacia la democracia

En el 2002, los demócratas fueron la orientación más extendida entre los latinoamericanos pero no alcanzaron a formar una mayoría (gráfico 6). Sumaron el 43 por ciento de los consultados en los dieciocho países de América Latina. Pero para alcanzar apoyo mayoritario a la democracia se depende de los ambivalentes: éstos son la segunda orientación más difundida (30,5 por ciento). Finalmente, los no demócratas fueron la orientación menos difundida: 26,5 por ciento de los consultados.

Cada subregión muestra una situación distinta: ventaja para los demócratas, equilibrio y polarización. En Centroamérica y México, los demócratas son casi la mitad de la población, superan en más del doble a los no demócratas y tienen amplia ventaja sobre los ambivalentes. En los países del Mercosur y Chile hay una situación polarizada: las orientaciones más difundidas son las opuestas, los demócratas y los no demócratas. La diferencia de magnitud entre ambos es, además, estrecha. Finalmente, en la Región Andina existe un equilibrio entre las tres orientaciones: la diferencia entre los demócratas y los ambivalentes es pequeña, y ninguna logra una ventaja amplia sobre los no demócratas.

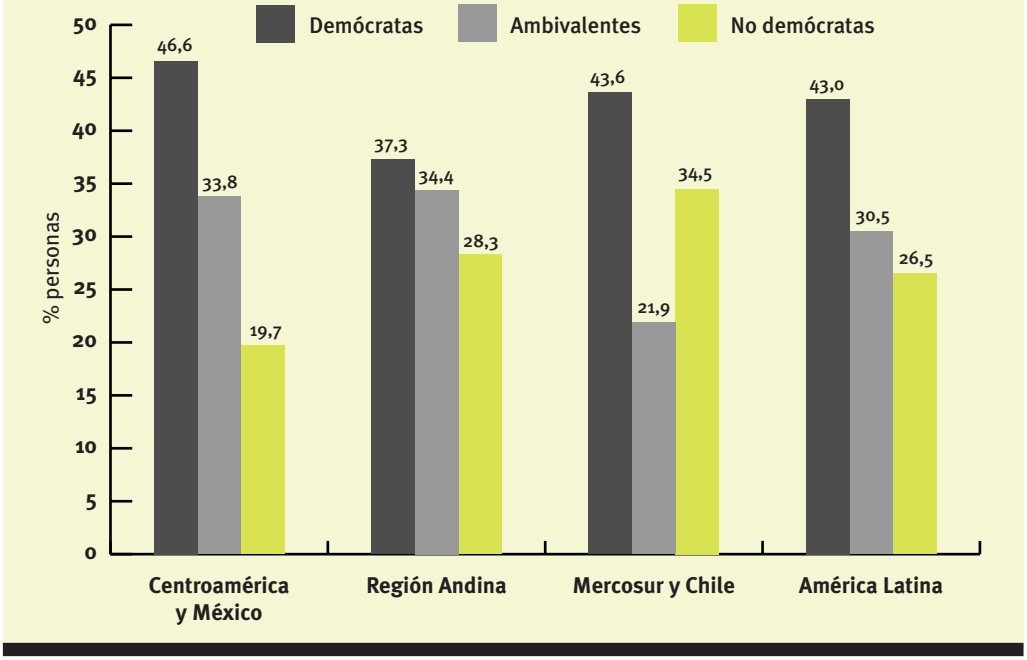
Distancia entre las orientaciones hacia la democracia

¿De qué orientación están más cerca los ambivalentes? En la mayor parte de los países latinoamericanos, la existencia de una mayoría que respalde a la democracia depende de la capacidad de los demócratas para atraer a sus posiciones a los ambivalentes. La distancia entre las actitudes de estas dos orientaciones es relevante para considerar el efecto del tamaño de la orientación democrática.

En las preguntas respecto al apoyo a las instituciones representativas (Congreso nacional y partidos políticos), preferencia por la democracia, consideración de ésta como indispensable para el desarrollo y expectativa de que con la democracia se pueden resolver los problemas del país, las opiniones de los ambivalentes y los demócratas son sustancialmen-

GRÁFICO 6

Proporción de personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia, promedios subregionales, 2002



Nota: n = 15.216. Las cifras indican porcentajes de la muestra válida.
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

te más cercanas que entre los no demócratas y los ambivalentes. En dos temas en particular, "La democracia soluciona problemas" y "La democracia es indispensable para el desarrollo", prácticamente no hay diferencias entre los ambivalentes y los demócratas. Además, en todos estos casos los ambivalentes se encuentran en la zona de actitudes democráticas (tabla 47) con un alto puntaje en las escalas respectivas.

En cambio, en materia de las actitudes delegativas y en la tendencia a apoyar un gobierno no democrático si "así se resuelven los problemas del país", la situación se invierte. La distancia entre los no demócratas y los ambivalentes es sustancialmente menor que la existente entre demócratas y ambivalentes. En dos temas en particular, la distancia de los ambivalentes con los demócratas es muy notable: en el apoyo a un presidente que deje de lado al Congreso y los partidos, y en el apoyo a un eventual gobierno no democrático.

Finalmente, respecto de la opción entre democracia y desarrollo, notamos que las tres orientaciones se han desplazado "hacia abajo": los demócratas se encuentran en la zona de actitudes intermedias (puntaje promedio = 2,47), los ambivalentes bordean la zona de actitudes no democráticas (puntaje promedio = 2) y los no demócratas asumen una posición cerrada (puntaje promedio = 1,47).

Si bien las diferencias entre orientaciones se mantienen respecto de esta opción, el hecho de que el puntaje sea menor en los tres casos es un llamado de atención: es en la opción entre desarrollo económico y democracia donde se evidencia una tensión mayor entre las preferencias de los latinoamericanos.

Desde un punto de vista general, la distancia entre las actitudes de los ambivalentes y los demócratas es casi igual a la existente entre los ambivalentes y los no demócratas. Los ambivalentes no se inclinan, por el momento, hacia uno u otro lado.

En resumen, la relativa equidistancia entre demócratas, ambivalentes y no demócratas parece ser resultado de una tensión: la mayor cercanía entre ambivalentes y demócratas en el tema del apoyo a la demo-

RECUADRO 36

¿Cuántos demócratas y no demócratas "puros" hay en América Latina?

En toda la población entrevistada en los 18 países de América Latina, sólo se detectaron 7 no demócratas "puros" y 142 demócratas "puros" (entre los dos suman apenas el 1 por mil de las personas). Un no demócrata "puro" es una persona que en todos los aspectos incluidos en el estudio de las orientaciones siempre escogió la respuesta más hostil a la democracia. Debido a que la escala de medición empleada varía entre 1 (actitud más hostil) y 4 (actitud más pro-democrática), estas personas obtuvieron un puntaje promedio igual a 1. Como era de esperarse, estos 7 recalcitrantes pertenecen a la orientación no demócrata. Por el contrario, un demócrata "puro" es una persona que en todos los casos escogió la respuesta más favorable a la democracia: su puntaje promedio fue el máximo (4).

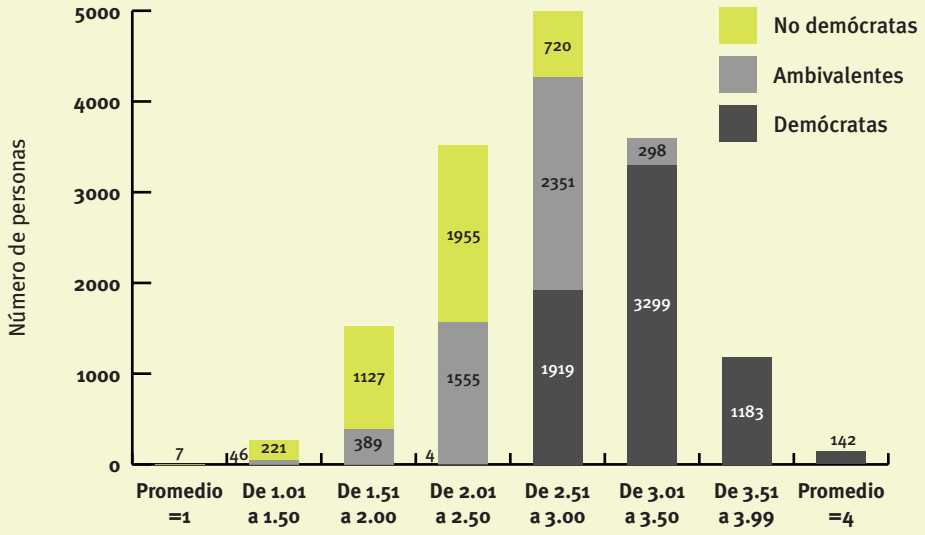
La inmensa mayoría de las y los entrevistados tienen puntos de vista un tanto más mezclados, menos extremos, aunque con tendencias claramente discernibles. Como ha sido señalado, los demócratas tienden a puntuar en la zona alta de las escalas para medir las actitudes democráticas en todos los temas considerados: 70% de los así clasificados tienen puntajes promedios entre 3,01 y 4 puntos, mientras que pocos ambivalentes –9,8% del total– y ningún no demócrata obtienen esos puntajes. En cambio, en la zona de actitudes no democráticas, donde el puntaje promedio varía entre 1 y 2 puntos, predominan los no demócratas: constituyen el 75% de las personas que se encuentran en esa zona.

En la zona intermedia (puntajes promedio entre 2 y 3 puntos) puede apreciarse una situación menos definida, pues en ella coexisten importantes segmentos de las tres orientaciones. Sin embargo, aún así es posible identificar tendencias. En primer lugar, casi todos los ambivalentes están localizados en esa zona (84,2% del total). En segundo lugar, hay presencia importante de no demócratas en el tramo entre 2,01 y 2,50, por debajo del punto medio de la escala, y alguna concentración de demócratas en el tramo entre 2,51 a 3, un área por encima del punto medio. En ambos casos, se trata de áreas adyacentes a sus respectivas "zonas naturales".

En resumen, aunque en la realidad hay pocos "tipos puros", las orientaciones logran agrupar a las personas según patrones de apoyo a la democracia.

GRÁFICO 7

Demócratas, ambivalentes y no demócratas según su ubicación en las escalas de actitud democrática. América Latina, 2002



Nota: n = 15.216 personas. Se trata del puntaje promedio en las escalas de actitud en las 11 variables consideradas para el estudio de las orientaciones hacia la democracia. Las escalas tienen un rango de variación entre 1 y 4, donde 1 es la respuesta más hostil a la democracia y 4 la más favorable.

Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2002.

DISTANCIA ENTRE LAS ORIENTACIONES HACIA LA DEMOCRACIA EN LOS DISTINTOS TEMAS ESTUDIADOS. AMÉRICA LATINA, 2002

TABLA 47

Puntaje en la escala de actitudes democráticas (1)	Distancia entre orientaciones (2)			
	Más cercanía entre demócratas y ambivalentes	Di	Más cercanía entre no demócratas y ambivalentes	Di
Zona de actitudes democráticas (3 a 4 puntos)	Prefieren la democracia	0,45		
	Democracia indispensable para el desarrollo	0,04		
	Democracia soluciona los problemas	0,05		
	Apoyo al Congreso	0,57		
	Apoyo a los partidos	0,52		
Zona intermedia (2 a 3 puntos)	Democracia vs. desarrollo	0,90	Apoyo a gobierno democrático para resolver problemas	4,61
			Presidente respete leyes	1,76
			Presidente no use fuerza	1,80
			Presidente no controle medios	1,65
			Presidente deje de lado Congreso y partidos	2,13
Zona de actitudes no democráticas (1 a 2 puntos)				

Notas: n = 15,126.
(1) El rango de variación de las escalas de medición de las actitudes democráticas en las preguntas empleadas para el estudio de las orientaciones hacia la democracia fue estandarizado. Un valor de 4 fue asignado a las actitudes más favorables para la democracia y el valor de 1, a las actitudes más negativas a la democracia.
(2) Consúltese explicación sobre el concepto de distancia y su indicador respectivo bajo el título "Tercera dimensión: distancia entre las orientaciones" de la Nota Técnica del IAD que aparece en Anexos (pág. 225).
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

cracia y sus instituciones compensa la mayor cercanía de los ambivalentes con los no demócratas en materia de las actitudes delegativas.

Perfil social de las personas que sustentan las orientaciones hacia la democracia

La base social de las orientaciones hacia la democracia es heterogénea; las personas que sustentan una orientación determinada no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social. En particular, la composición social de los demócratas muestra que el apoyo a la democracia se arraiga de un modo bastante parejo en los distintos sectores de la sociedad. Aun así, se observan las siguientes relaciones (tabla 48):

- Las personas con educación superior (completa o incompleta) son más proclives a ser demócratas.
- No hay, en cambio, mayores diferencias entre las personas con educación primaria y secundaria.
- Los demócratas han experimentado mayor movilidad educativa en relación con sus padres.
- Hay una mayor presencia relativa de jóvenes entre los no demócratas.
- Los no demócratas son, en promedio, personas que perciben haber experimentado una movilidad económica descendente más intensa que los otros grupos en relación con sus padres.
- Los no demócratas son los que más tienden a esperar que sus hijos tengan una menor movilidad económica ascendente.

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

TABLA 48

	Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (5)
			Demócratas	Ambivalentes	No demócratas	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Sexo	% hombres	51,50	52,90	50,80	50,00	**
	% mujeres	48,50	47,10	49,20	50,00	
Edad	% 16 a 29 años	37,60	35,10	38,50	40,80	**
	% 30 a 64 años	54,30	56,30	53,30	52,20	
	% 65 a 99 años	8,00	8,60	8,10	7,00	
	Promedio de edad	38,16	39,24	37,83	46,8	**
Nivel educativo	% sin estudios	7,20	6,30	8,50	7,20	**
	% 1 a 6 años	32,00	30,40	34,20	31,80	
	% 7 a 12 años	43,10	41,90	43,20	45,00	
	% superior completa o incompleta	17,70	21,40	14,10	16,00	
	Promedio de años de estudio	9,33	9,69	8,84	9,29	**
Nivel económico (2)	% bajo	41,50	40,00	44,80	40,20	*
	% medio	49,20	49,50	47,30	50,90	
	% alto	9,30	10,50	7,90	8,90	
	Promedio de índice nivel económico	4,01	4,12	3,84	4,05	**
	Promedio en índice de movilidad económica (3)					
Cohorte (4)	% socializado en régimen autoritario	51,80	48,80	53,30	55,10	**
	% socializado en período de transición	11,60	11,90	11,00	11,90	
	% socializado en democracia	36,60	39,40	35,70	33,00	
	Promedio de años de socialización en no democracia	6,36	6,04	6,49	6,74	**

Notas:
(1) Incluye República Dominicana.
(2) Con base en el índice económico que se elabora a partir de la tenencia de artefactos y la educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 0 y 10. Si el índice se encuentra entre 0 y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.
(3) El índice de movilidad económica se elabora a partir de la valoración de los entrevistados sobre la situación económica de sus padres y la comparación de ésta en relación con su situación actual.
(4) De acuerdo con el número de años de socialización en los que vivió bajo un régimen autoritario, se determina si una persona fue socializada en democracia, en un período de transición o en un régimen autoritario. Se considera que el número de años de socialización de una persona es de once años (entre los 7 y los 17 años de edad).
(5) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con dos puntos seguidos (..). Sobre las pruebas realizadas en cada caso, consúltese el Compendio Estadístico.
Fuente: Procesamiento de varias preguntas de Latinobarómetro 2002.

Poco más de la mitad de las personas de América Latina fueron socializadas bajo regímenes autoritarios (52,1 por ciento). Cuando se examina a los demócratas, esta proporción baja a 48,7 por ciento; entre los no demócratas la proporción aumenta a 55,6 por ciento.

Heterogeneidad

El estudio de opiniones en otros ámbitos de interés permite explorar si, además de compartir las opiniones en relación con la democracia, las personas de una misma orientación comparten actitudes relacionadas con lo que en un país debería hacerse y a quién debería apoyarse electoralmente.

Los datos relevados señalan que las orientaciones son políticamente heterogéneas. En particular, las personas que comparten una orientación positiva hacia la democracia no se concentran en fuerzas políticas determinadas ni manifiestan opiniones muy distintas de las del resto de los consultados (tabla 49). Sin embargo, hay algunas diferencias interesantes:

- Los no demócratas tienden con más frecuencia que el resto a opinar que su problema prioritario no se está solucionando o que el país va para atrás en su solución.
- Los no demócratas tienden a percibir con más frecuencia que el sector político al que pertenecen no tiene igualdad de oportunidades para llegar al poder.
- Los no demócratas tienden a estar menos satisfechos con la democracia que los demócratas y los ambivalentes (sólo el 19 por ciento de ellos está satisfecho, frente al 40 y al 43,9 por ciento, respectivamente).
- Los no demócratas tienden a confiar menos que los demás en las instituciones y los actores.
- Los no demócratas creen con más frecuencia que el resto que los políticos mienten con tal de ganar las elecciones.
- Los demócratas tienden a favorecer un papel más protagónico del Estado en el desarrollo del país que los no demócratas y los ambivalentes.
- No hay mayores diferencias de opinión acerca de los problemas prioritarios que deben ser solucionados en el país: demócratas, ambivalentes y no demócratas coinciden en escoger los problemas de pobreza y desempleo como los más importantes.

Del análisis del perfil de los no demócratas y sus percepciones sobre la realidad política y económica es posible también comprobar que esa orientación está asociada con menor educación, socialización en períodos autoritarios, baja movilidad social respecto de sus padres, menores perspectivas positivas respecto del futuro de sus hijos y acerca de la solución de sus problemas públicos, y una gran desconfianza en las instituciones y los políticos.

Modos de participación ciudadana en la vida política

Si bien no es posible determinar de modo general el nivel óptimo de participación que debería existir en una democracia, toda democracia requiere de algún nivel de participación ciudadana. En las más dinámicas, las personas encuentran múltiples caminos para ejercer ese derecho.

Mediante el examen de la participación ciudadana puede determinarse cuál de las orientaciones ya examinadas es más activa y así agregar un nuevo elemento de juicio para el estudio sobre el apoyo a –y la vulnerabilidad de– las democracias en la región (tabla 50).

La mayoría de los ciudadanos en América Latina no son personas desconectadas de la vida política y social de sus países. Sólo una pequeña minoría de los consultados, 7,3 por ciento del total, no realizó ningún acto de participación ciudadana en los años recientes. Un 22,1 por ciento adicional se limitó a ejercer el voto en la última elección presidencial de su país. En conjunto, alrededor del 30 por ciento de las personas puede ser catalogado como ciudadano desmovilizado: o no ejerce sus derechos de participación o lo hace de manera intermitente, en la modalidad de participación política que menos esfuerzo personal requiere, el voto.

Casi cuatro de cada diez personas entrevistadas (37,6 por ciento) intervienen en la vida pública de su país más allá de la partici-

PERFIL POLÍTICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002

TABLA 49

	Categorías	Estructura de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (2)
			Demócratas	Ambivalentes	No demócratas	
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Voto	% votó en la última elección	78,30	82,30	76,90	73,60	**
	% no votó por desencanto o desinterés	8,90	7,20	10,20	10,20	**
	% manifiesta tener un partido	47,50	51,70	46,60	41,70	**
	Promedio de índice de eficacia del voto	3,01	3,03	3,13	2,840	**
Democracia	% da significado negativo de democracia	5,40	2,40	3,80	12,80	**
	% satisfecho con el funcionamiento de la democracia	35,60	40,00	43,90	190,00	**
Otras actitudes políticas	% opina no tener igualdad de oportunidades políticas	32,50	29,50	31,00	39,30	**
	% opina que se debe ser cuidadoso en el trato con los demás	80,70	79,00	78,90	85,50	**
	Promedio en escala izquierda-derecha	5,93	5,77	6,33	5,75	**
	Promedio de índice de confianza en instituciones y actores políticos	1,93	1,97	2,03	1,77	**
Estrategias de desarrollo	% opina: instituciones públicas sin solución o privatizar	5,00	3,80	5,10	6,80	**
	% a favor de medidas administrativas de reforma	42,00	41,80	43,60	40,70	
	% a favor de mejoramiento de *accountability* en Estado	53,00	54,40	51,30	52,60	
	Promedio índice de intervención económica del Estado	3,82	4,05	3,55	4,76	**
Problemas prioritarios	% menciona empleo, pobreza, desigualdad e ingreso insuficiente	60,20	62,60	58,20	58,60	**
	% menciona corrupción	12,00	12,30	11,60	12,00	ns
	% menciona violencia política	7,40	5,70	7,80	9,60	**
Respuesta a problemas prioritarios	% opina que se va para atrás en la solución o no hay solución	32,00	31,90	27,40	37,80	**
	% opina que el problema prioritario se está solucionando	7,50	6,90	9,50	6,30	**
	% menciona un tema prioritario no tratado en campaña	82,90	84,20	80,30	83,60	ns
	% opina que los políticos no cumplen las promesas de campaña porque mienten	64,40	65,30	58,30	69,70	**

Notas:
(1) Incluye República Dominicana.
(2) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica (ns) cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con (..). Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.
Fuente: Procesamiento de varias preguntas en Latinobarómetro 2002.

pación electoral. Además de votar, contactan autoridades públicas cuando hay problemas que afectan a sus comunidades, participan en manifestaciones públicas y colaboran con tiempo, trabajo o dinero en la resolución de los problemas comunales. Éstos son ciudadanos que ejercitan activamente sus derechos.

Entre ellos, se distinguen dos grupos. En primer lugar, existe un sector altamente participativo, compuesto por personas que, literalmente, "hacen de todo". Ellas registraron actividad en todos los ámbitos de participación ciudadana investigados (participación electoral, contactando autoridades, en manifestaciones colectivas y en instituciones sociales). En América Latina, estos ciudadanos son aproximadamente 25 por ciento del total, un tamaño ligeramente inferior al de los ciudadanos desmovilizados.

Un segundo sector, compuesto por cerca de una de cada ocho personas (13,3 por ciento), también realiza actividades de participación política más allá de la electoral, pero sin alcanzar el nivel y la diversidad de las acciones de los ciudadanos altamente participativos. Estas personas combinan el ejercicio del sufragio con al menos otra modalidad de participación política: votan y contactan autoridades, votan y participan en manifestaciones públicas y en algunos casos pueden, además, colaborar con la comunidad. No están, sin embargo, activos en todos los frentes. Dentro de ellos, un sector desarrolla actividades políticas no electorales de participación ciudadana: se abstiene de votar pero contacta autoridades públicas y participa en manifestaciones públicas (4,9 por ciento).

Finalmente, un tercio (33,2 por ciento) de los latinoamericanos son personas socialmente activas, la mayoría de las cuales tiene a lo sumo una intervención esporádica en la política por medio del voto. Las personas en este grupo se encuentran en una posición intermedia entre los ciudadanos desmovilizados y los políticamente activos. Por una parte, colaboran con organizaciones de su comunidad y, en este sentido, ejercitan su derecho de participar en aquellas actividades de su interés. Por otra parte, esa actividad se desarrolla principalmente en un ámbito no político.

Participación ciudadana y orientaciones hacia la democracia

Un último aspecto en el análisis de la participación es su vínculo con las orientaciones hacia la democracia. En América Latina, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países que los ambivalentes y los no demócratas. El 43 por ciento de los demócratas realizan otras actividades políticas, tales como contactar autoridades y funcionarios públicos y manifestarse públicamente, además de, casi todos ellos, votar; el 37 por ciento de los no demócratas puede clasificarse como activos y también el 39 por ciento de los ambivalentes. Una comprobación importante es que no siempre los demócratas son los más participativos.

Perfiles de intensidad de la ciudadanía

El análisis integrado del tamaño, la distancia y el activismo de las orientaciones hacia la democracia ayuda a proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano con que ella cuenta. Con este propósito preparamos el índice de apoyo a la democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

Este índice permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear coaliciones ciudadanas amplias en apoyo de la democracia, incluyendo a los sectores ambivalentes. Es una herramienta que distingue las situaciones políticas favorables de las desfavorables y riesgosas. En las situaciones favorables hay un balance de fuerzas positivo para la democracia, pues los demócratas son mayoría, son los políticamente más activos, y los ambivalentes están relativamente cercanos a las posiciones de los demócratas. En el caso opuesto, cuando el balance de fuerzas es negativo, los no demócratas son mayoría, son más activos y son los que tienen más cerca a los ambivalentes. Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.

Las fuentes de información del IAD también pueden ser empleadas para estudiar la intensidad de la ciudadanía, es decir, cómo

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002

TABLA 50

	Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana						Significancia (2)	
			No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o sólo votan con las que realizan acción política sola o combinada)
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=7.387	7,30	20,20	35,20	6,90	5,00	25,40	..	..
Región Andina	% de personas	n=5.178	7,90	23,10	34,30	8,00	4,30	22,60	..	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=5.330	6,60	23,80	29,20	11,10	5,20	24,00	..	..
América Latina	% de personas	n=17.895	7,30	22,10	33,20	8,50	4,80	24,20	..	..
Sexo	% hombres	48,50	41,80	45,50	46,30	49,00	52,10	55,40	**	**
	% mujeres	51,50	58,20	54,50	53,70	51,00	47,90	44,60		
Edad	% 16 a 29 años	33,10	51,00	28,30	34,90	31,70	49,70	26,80	**	ns
	% 30 a 64 años	57,80	38,40	59,80	57,30	58,40	44,60	65,10		
	% 65 a 99 años	9,00	10,60	11,90	7,80	9,80	5,80	8,10		
	Promedio de edad	39,68	35,78	42,06	38,72	40,58	33,96	40,83	**	*
Nivel educativo	% sin estudios	9,20	14,10	11,70	9,30	6,90	9,20	6,30	**	**
	% 1 a 6 años	35,40	38,50	37,40	37,60	33,20	30,60	31,20		
	% 7 a 12 años	39,50	39,80	38,40	39,90	43,20	43,70	37,70		
	% superior completa o incompleta	15,90	7,60	12,60	13,20	16,60	16,50	24,80		
	Promedio de años de estudio	8,79	7,64	8,23	8,58	9,18	8,97	9,77	**	**

(CONT. P. 139)

PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LAS PERSONAS SEGÚN MODOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, 2002

CONTINUACIÓN TABLA 50

	Categorías	Estructura de la muestra	Modos de participación ciudadana						Significancia (2)	
			No hace nada	Sólo vota	Colabora con o sin voto	Acción política con o sin voto	Colabora y acción política sin voto	Colabora y acción política con voto	(Las pruebas se realizan comparando las personas que participan en los seis modos)	(Las pruebas se realizan comparando las personas que no hacen nada o sólo votan con las que realizan acción política sola o combinada)
Nivel económico (3)	% bajo	45,40	52,80	51,30	47,60	42,90	44,10	35,80	**	**
	% medio	46,50	43,20	42,70	45,70	49,30	45,80	51,30		
	% alto	8,10	4,00	6,00	6,70	7,80	10,20	12,90		
	Promedio de índice económico	3,85	3,45	3,60	3,73	3,95	4,02	4,29	**	**
Agenda no tratada (4)	% Menciona un tema sin tratar	18,40	31,40	27,20	14,50	21,70	11,20	13,80	**	**
	% No menciona un tema sin tratar	81,60	68,60	72,80	85,50	78,30	88,80	86,20		
Confianza (5)	Promedio de confianza en instituciones y actores	1,91	1,84	1,88	1,90	1,96	1,89	1,97	**	**

Notas:

(1) Incluye República Dominicana.

(2) Se indica con un "*" cuando la medida de asociación utilizada o el análisis de Variancia (ANOVA por sus siglas en inglés) reulta significativo al 5%. Se indica con "**" cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica "ns" cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con "..". Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

(3) Con base en índice económico construido a partir de tenencia de artefactos y educación del jefe de familia. Este índice puede variar entre 9 y 10. Si el índice se encuentra entre o y 3,33 se considera nivel económico bajo, si se encuentra entre 3,34 y 6,66 se considera nivel económico medio y si se encuentra entre 6,67 y 10 se considera nivel económico alto.

(4) Con base en pregunta p27u: "¿Cuál es el tema que a usted le interesa y que los candidatos en la última elección no se atrevieron a abordar?".

(5) Con base en índice de confianza en instituciones y actores, construido a partir de preguntas sobre confianza en" "Poder judicial", "Gobierno", "Municipios", "Congreso", "Partidos políticos" y "Gente que dirige al país".

Ciudadano desactivado: No tiene participación política o realiza aquella que, además de esporádica, requiere menor esfuerzo votar). Puede colaborar en actividades sociales.

Ciudadano activo: Contacta autoridades y participa en manifestaciones públicas, pero sin actividad en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

Ciudadano altamente participativo. Está activo en todos los ámbitos de la participación ciudadana.

Fuente: Procesamiento de preguntas de la Sección Propietaria del PNUD y de otras preguntas en Latinobarómetro 2002.

las personas ejercitan, si lo hacen, su estatus de ciudadano o ciudadana.

El concepto de intensidad ciudadana proviene del término *ciudadanía de baja intensidad,* acuñado por O'Donnell.[77] Por *intensidad ciudadana* se entiende el libre y activo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes genéricos propios del estatus de ciudadanía. La herramienta utilizada para aproximarse a este tema es una tipología de perfiles de intensidad ciudadana, que permite clasificar a las personas de acuerdo con la manera como ejercitan su estatus de ciudadanos (tabla 47).

Sobre la base de la información de las orientaciones a la democracia y los modos de participación ciudadana en América Latina, las personas pueden clasificarse de acuerdo con cuatro perfiles de intensidad ciudadana:

- los demócratas participativos;
- los demócratas desmovilizados;
- los ambivalentes y no demócratas desmovilizados;
- los ambivalentes y no demócratas participativos.

Los dos primeros grupos comparten una orientación democrática pero difieren en su nivel de participación en la vida política. Los dos últimos grupos comparten su ausencia de compromiso con la democracia y también difieren en su nivel de participación política.

Aproximadamente, una de cada cinco personas en América Latina (18,9 por ciento) puede catalogarse como demócrata participativa. Poco más de un tercio de los consultados (34,9 por ciento) son ambivalentes o no demócratas desmovilizados. Estas personas dudan o se oponen a la democracia pero están retirados de la vida política. Los ambivalentes y no demócratas participativos son una proporción muy similar a los demócratas participativos. Según nuestros datos, en América Latina aproximadamente una de cada cinco personas (21,6 por ciento) puede catalogarse con este perfil: personas que du-

RECUADRO 37

Ciudadanía de baja intensidad

En 1993, O'Donnell planteó que en América Latina una proporción considerable de las y los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos civiles y son discriminados, pese a que sus derechos políticos están razonablemente protegidos. Denominó a ese fenómeno 'ciudadanía de baja intensidad', y lo atribuyó a barreras objetivas, como la debilidad del Estado democrático de derecho y el efecto de las desigualdades sociales extremas. Un estudio de la ciudadanía de baja intensidad requiere, pues, la utilización de diversas fuentes de información, tanto percepciones como registros institucionales.
Además de esos obstáculos, la intensidad en el ejercicio de la ciudadanía puede ser afectada por el grado en que las personas se sientan obligadas a cumplir con sus deberes y a ejercer sus derechos. Ésta es precisamente la perspectiva investigada en este capítulo, con la información de Latinobarómetro. Se trata de una perspectiva inspirada en el pensamiento de O'Donnell, aunque distinta, pues se centra en el estudio de las actividades y los comportamientos de los individuos.
Una democracia en la cual una proporción importante de la ciudadanía decide no ejercer sus derechos ni cumplir con sus deberes se encuentra en problemas.
Para avanzar sobre este tema, se preparó una tipología de perfiles de intensidad ciudadana, que clasifica a las personas combinando los siguientes criterios:

- En la perspectiva de los deberes ciudadanos, el deber de aceptar la vigencia de las normas democráticas. Para esto se utilizó el estudio de las orientaciones hacia la democracia.

- En la perspectiva de los derechos ciudadanos, el grado en que las personas participan en la vida política, para lo cual se utilizó el estudio sobre los modos de participación ciudadana.

77 O'Donnell, 1993.

RECUADRO 38

El Índice de Apoyo a la Democracia (IAD)

La elaboración del IAD se basa en los siguientes elementos:

- Las orientaciones hacia la democracia.
- El tamaño de cada orientación y, luego, la proporción entre demócratas y no demócratas.
- La distancia promedio en las actitudes entre cada orientación, si los demócratas o los no demócratas están más cerca de los ambivalentes.
- El nivel de activismo político de las personas que sustentan las orientaciones y la situación de los demócratas y los no demócratas.

El IAD, entonces, pondera el tamaño de las orientaciones con la distancia y el activismo. Una explicación más detallada puede encontrarse en la nota técnica sobre la encuesta en el Compendio Estadístico.

En las situaciones favorables a la democracia, el IAD arroja un valor bastante superior a 1. Cuando el IAD tiene un valor que ronda 1, resume situaciones de equilibrio político entre las orientaciones demócrata y no demócrata. Son situaciones con un potencial de inestabilidad, pues el apoyo ciudadano a la democracia no está garantizado. Cuando el IAD asume valores muy inferiores a 1 y cercanos a cero, el apoyo ciudadano a la democracia es precario. En caso de emerger una crisis política severa, el futuro de la democracia podría verse fácilmente comprometido por la precariedad del apoyo ciudadano.

dan o se oponen a la democracia y son políticamente activas.

Las características sociales de las personas de cada uno de los perfiles de intensidad ciudadana son similares a las descriptas para la base social de las orientaciones hacia la democracia, pero desde la presente perspectiva, el panorama se puede observar con mayor precisión. En términos generales pueden formularse dos conclusiones: los dos grupos socialmente más parecidos entre sí son, paradójicamente, los que podrían enfrentarse en caso de una crisis que amenace la estabilidad de una democracia: los demócratas participativos y los ambivalentes o no demócratas participativos. Ambos grupos tienen estructuras de edad, nivel de instrucción y nivel económico más parecidos entre sí que con los otros dos grupos.

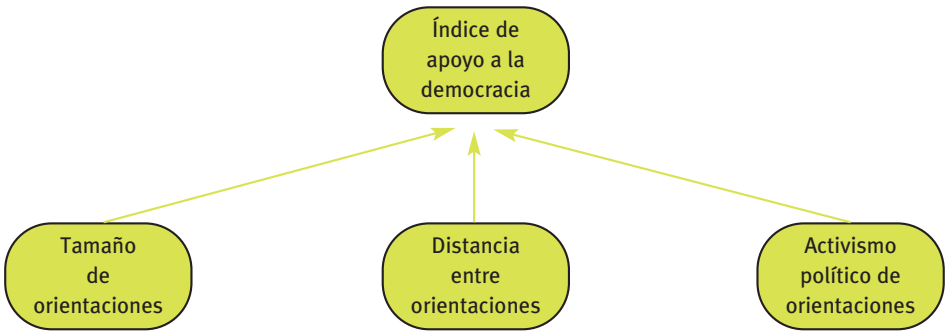
La segunda conclusión es que los ambivalentes o no demócratas desmovilizados parecen concentrar, en mayor proporción que los otros grupos, a las personas más jóvenes y de menor nivel económico. Los jóvenes son más numerosos en este grupo que entre los demócratas participativos (38,4 por ciento de los primeros y 30 por ciento de los segundos). Las personas sin estudios o con escuela primaria completa o incompleta (1 a 6 años de escolaridad) tienen una distribución similar: proporcionalmente tienden a agruparse más entre los ambivalentes o no demócratas desmovilizados. En cambio, las personas con educación superior completa o incompleta son más numerosas entre los demócratas participativos.

El Índice de Apoyo ciudadano a la Democracia

El análisis integrado del tamaño, la distancia y el activismo de las orientaciones hacia la democracia ayuda a proporcionar una estimación del grado de respaldo ciudadano con que ella cuenta. Con este propósito, preparamos el índice de apoyo a la democracia (IAD), que ofrece una visión sintética sobre el apoyo y la posible vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas.

Este índice permite valorar el balance actual de fuerzas y el potencial para crear coaliciones ciudadanas amplias en apoyo de la democracia, incluyendo los sectores ambivalentes. Es una herramienta que distingue las situaciones políticas favorables de las desfa-

En todo caso, los ambivalentes son un grupo clave a observar, pues en la mayoría de los países los demócratas requieren de su apoyo para formar mayorías ciudadanas.

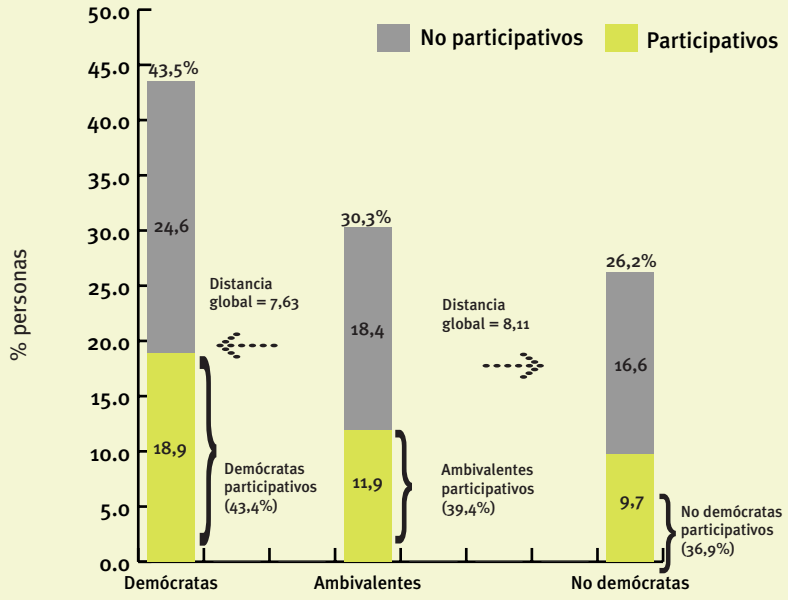


vorables y riesgosas. En las situaciones favorables hay un balance de fuerzas positivo para la democracia, pues los demócratas son mayoría, son los políticamente más activos, y los ambivalentes están relativamente cercanos a las posiciones de los democrátas. En el caso opuesto, cuando el balance de fuerzas es negativo, los no demócratas son mayoría, son más activos y son los que tienen más cerca a los ambivalentes. Con el IAD se podrá, mediante futuras mediciones, examinar los cambios en la situación política y en la presunta solidez de las bases de estabilidad democrática en la ciudadanía.

El resultado del IAD para la región tendió a ser positivo para la democracia. Los demócratas, en términos de correlación de fuerzas, están en mejor posición que sus contrarios, los no demócratas. En efecto, los demócratas constituyen la orientación hacia la democracia más difundida y tendieron (aunque levemente) a participar más en la vida política y social de sus países que las personas con otras orientaciones. Asimismo, tuvieron a los ambivalentes ligeramente más cerca de sus posiciones que los no demócratas (gráfico 8). El IAD agregado para la región arrojó un valor de 2,03.

GRÁFICO 8

Panorama regional del IAD, 2002



Nota: Los porcentajes de personas en cada orientación no coinciden con los mostrados en gráficos anteriores, pues al combinar la información de orientaciones con la de participación, la ausencia de respuesta aumenta y provoca que dichos porcentajes varíen.
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

En todo caso, los ambivalentes son un grupo clave a observar, pues en la mayoría de los países los demócratas requieren de su apoyo para formar mayorías ciudadanas. Es preciso también tomar nota de los factores que se asocian más fuertemente con los no demócratas, ya que están relacionados con carencias de la ciudadanía social y con bajas perspectivas de movilidad económica y educativa, cuestiones en las que, como hemos visto, la región tiene aún serios déficit.

Resumiendo los resultados de este análisis, encontramos:

■ Procesando datos de la encuesta de Latinobarómetro de 2002, quienes tenían una orientación prodemocrática eran el 43% de los entrevistados, siendo la más extendida.

■ Cuando se pregunta acerca de la alternativa entre desarrollo económico y democracia, se evidencia una tensión. Muchos parecería que prefieren la primera.

■ Los entrevistados pertenecientes a países donde hay menores niveles de desigualdad social tienden a ser más favorables a la democracia.

■ Del análisis del perfil de los denominados "no demócratas" surge que esta orientación tiene mayores adeptos entre los sectores con menos educación, los que tienen una socialización proveniente de períodos autoritarios, los que tienen una percepción de baja movilidad social respecto de sus padres y bajas expectativas en cuanto a futura mejoría para sus hijos, y aquellos que tienen mayor desconfianza en las instituciones.

■ La mayoría de los ciudadanos no está desconectada de la vida política y social de sus países.

■ En promedio, los demócratas tienden levemente a participar más activamente en la vida política de sus países.

La percepción de la dirigencia latinoamericana

La indagación sobre el desarrollo de la democracia en América Latina se enriquece con las percepciones y opiniones de quienes toman las decisiones que más impactan en la vida política de la región.

Este parte expone y sistematiza las opiniones que surgen de la ronda de consultas a 231 líderes latinoamericanos, incluidos 41 presidentes y vicepresidentes actuales y precedentes.

Analizamos aquí sus percepciones sobre el grado de desarrollo de nuestras democracias, poniendo el acento en la participación ciudadana, los límites del poder democrático, la confianza en las instituciones –particularmente en los partidos políticos– y las relaciones con los poderes fácticos nuevos o tradicionales. También se observaron la tensión entre pobreza/desigualdad/democracia, los problemas en torno a la elaboración de la agenda pública y los desafíos que enfrentan las democracias.

Expresamos nuestro agradecimiento a las 231 personalidades que se brindaron con generosidad para que pudiéramos realizar las consultas, y lamentamos no haber podido hacer todas las que deseábamos, lo que ha hecho que se omitiera a importantes dirigentes.

Perfil de los actores consultados

Para la realización de las consultas –que tuvieron lugar entre julio de 2002 y junio de 2003– seguimos dos criterios: a) hicimos no menos de media docena de consultas por país, y b) llevamos a cabo más consultas en los países más grandes (en particular, los dos grupos más numerosos de consultados son los brasileños, con treinta y cuatro líderes consultados, y los mexicanos, con veinticinco).

Ésta no es una muestra al azar y, por lo tanto, los datos no tienen representatividad estadística. La meta es relevar juicios fundamentales sobre las democracias de la región por parte de un conjunto relevante de líderes. Buscamos detectar las maneras de ver y pensar expresadas en las respuestas de los líderes, en una entrevista cuya agenda les era previamente desconocida.

Al final del Informe aportamos más información sobre la metodología y los criterios de procesamiento empleados. Aquí importa tener en cuenta que el estudio no pretende sustituir sino complementar otros tipos de estudios de opinión. La pregunta a contestar es: ¿cuáles son las opiniones y formas de pensar de un grupo de 231 personas que ejercen funciones de liderazgo en América Latina? Se trata de actores protagónicos de la vida política, económica, social y cultural latinoamericana, que integran una muestra cuya significación surge de la relevancia de sus trayectorias: a) líderes políticos que detentan o detentaron el poder en su máximo nivel institucional, en jefaturas partidarias, parlamentarios, funcionarios de alto rango o alcaldes; b) protagonistas sociales en un amplio espectro que incluye líderes sindicales, empresarios, académicos, periodistas, religiosos y dirigentes de movimientos u organizaciones sociales, y c) miembros de las Fuerzas Armadas.

El 51 por ciento de los consultados son políticos. Entre los restantes se observa un peso importante de empresarios (11 por ciento) e intelectuales (14 por ciento). Las demás categorías se distribuyen en: sindicalistas (7 por ciento), periodistas (6 por ciento), líderes de la sociedad civil (7 por ciento), religiosos (2,5 por ciento) y militares (1,5 por ciento).

El punto de partida conceptual

Los testimonios coinciden en subrayar un diagnóstico que puede resumirse así: nunca antes hubo tanta democracia en

América Latina ni estuvo tan controlado el peligro de golpe de Estado, pero de todos modos la democracia está expuesta a fragilidades, como las que derivan del bajo prestigio de los partidos políticos y de la llamada *crisis de la sociedad política.*[78] En la actualidad, todos los países cumplen con los requerimientos del régimen democrático y éstos son especialmente valorados por los consultados, en contraste con el pasado autoritario. Desde esta perspectiva, la conquista y afirmación de los atributos básicos de la democracia son consideradas una etapa necesaria y un progreso significativo. Esta visión deja abierta una gama de cuestiones a abordar y de objetivos inalcanzados, dentro de un acuerdo generalizado en señalar el carácter inacabado de la construcción de la democracia en América Latina, incluso allí donde dicho proceso histórico tiene más larga duración.

Hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia.

Condiciones necesarias para la democracia

Aunque no las entienden exactamente del mismo modo, los líderes latinoamericanos consideran que la participación política y los controles al ejercicio del poder son dos condiciones básicas de la democracia, y que ambas se han fortalecido a lo largo de la última década.

La expansión de la participación política

Si bien la palabra participación tiene diferentes significados políticos, en un sentido más estrecho se suele restringir su alcance a la participación electoral. En su sentido más amplio, supone alguna forma estable de conexión con la toma de decisiones públicas, principalmente a través de la mediación de los partidos políticos o de las organizaciones de la sociedad civil. Algunos sentidos intermedios aluden a formas más o menos activas de ejercicio de la ciudadanía, tales como la participación en consultas populares o en ámbitos deliberativos a nivel local.

La casi unanimidad de las personas consultadas piensa que una mayor participación en cualquiera de sus formas tiende a fortalecer el funcionamiento de las instituciones democráticas. En este sentido amplio, más participación aparece en general como preferible a menos participación. Sin embargo, como veremos más abajo, este juicio genérico se relativiza cuando buena parte de los consultados se refiere a formas más específicas de participación. También hay coincidencia en que más participación a través de los partidos políticos es saludable para la democracia. Los líderes consultados tienden a compartir esta idea, aun cuando son escépticos respecto de si los partidos están funcionando adecuadamente como canales de participación ciudadana o si podrían recuperar protagonismo en este terreno.

Asimismo, para la gran mayoría de los consultados, la participación de la población en sentido amplio (es decir, tanto en lo que refiere a la elección de los gobiernos como a la definición de sus políticas) ha aumentado significativamente durante la última década.

En el momento de considerar el acto electoral como una expresión de la participación política, existen dos tendencias. En los países con menor raigambre democrática se visualiza el voto como un acto que hace a la participación, ya que permite expresar una posición crítica hacia viejas estructuras patrimonialistas y, eventualmente, un premio o un castigo a los gobernantes. Se identifica el incremento de la concurrencia electoral con el progreso de la participación. En cambio, en las democracias que han tenido mayor continuidad, el hecho de votar es visto como algo habitual, que no es considerado al momento de evaluar el nivel de participación, ya que para los consultados en estos países la participación implica formas más activas de ejercicio de los derechos ciudadanos.

En casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática. En cambio, la

78 Garretón, documento elaborado para el PRODDAL, 2003.

disminución o el estancamiento de la participación que señalan los líderes chilenos, uruguayos y costarricenses parece propia de democracias que se ven a sí mismas como profundamente arraigadas históricamente. Esto no significa que estos países estén libres de dificultades (de hecho, dos de ellos padecieron duras experiencias de regímenes autoritarios); aun así, se trata de un problema diferente de los que enfrentan países donde ese arraigo es menor o más reciente.

Un dirigente consultado en Chile agrega detalles: "La participación que supone la democracia era más institucionalizada [desde mediados del siglo pasado hasta el golpe de Estado de 1973], fundamentalmente a través de las organizaciones políticas y sociales. [...] Hoy día, la realidad chilena es muy preocupante: [...] en las votaciones y en las elecciones ha ido disminuyendo progresivamente el interés de la ciudadanía y aumentado la abstención electoral. [...] [Ahora] hay una participación más desordenada, más circunstancial [...]. Los partidos han perdido presencia y representatividad".

Por su lado, un líder brasileño destaca la expansión de la participación: "La pobreza es difusa, no organizada [...]. Cuanto más se perfecciona el poder democrático, más aumentan las presiones de abajo hacia arriba [para que sus problemas sean tenidos en cuenta]. Y eso es lo que ocurre [...], [hay] más organizaciones democráticas, más organizaciones de la sociedad y más presión de abajo hacia arriba. Es la prueba que ahora deberemos pasar".

Una diferencia significativa entre los países con democracias históricamente más arraigadas y el resto son los canales a través de los que se ejerce la participación. Los consultados tienden, en los primeros, a presuponer que los partidos son uno de los canales naturales (no el único pero sí uno de los importantes). En cambio, en varios países con tradiciones democráticas menos arraigadas, algunos consultados opinan que la mayor participación se produce cuando los ciudadanos actúan fuera de los partidos, ya sea porque toman la distancia suficiente como para hacer un ejercicio independiente del voto (por ejemplo, apoyando a candidatos independientes) o porque se incorporan a organizaciones de la sociedad civil que se presentan como alternativa a los partidos. Según estos consultados, no sólo se trata de que los partidos tengan mala imagen, sino que son vistos como un obstáculo para la participación.

Siempre según los consultados, este fenómeno de mayor participación por canales alternativos a las estructuras partidarias aparece frecuentemente asociado a otra tendencia vigorosa, el fortalecimiento de las instancias de deliberación y de decisión a nivel local. Es a esa escala (la aldea, el distrito rural, la ciudad, la provincia) donde aparecerían dirigentes capaces de generar niveles importantes de adhesión y donde

En casi toda América Latina, el aumento de la participación se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática.

¿AUMENTÓ LA PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA?

TABLA 51

La participación aumentó	Honduras, México, Bolivia, Brasil, Paraguay, Colombia, República Dominicana, Venezuela, El Salvador, Panamá, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Argentina
La participación no aumentó ni disminuyó	Costa Rica
La participación disminuyó	Uruguay, Chile

Nota: Los países están ordenados según "balances de opinión", es decir, la diferencia entre quienes dicen que la participación aumentó y quienes dicen que la participación disminuyó. El primer país es el que tiene un mayor balance positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que la participación aumentó. Luego se ordenan por orden decreciente de este balance.
Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

mejor funcionarían las organizaciones de la sociedad civil que con más facilidad consiguen involucrar a los ciudadanos. Así lo describe uno de los líderes consultados en Colombia: "En Bogotá [...] gobiernos sucesivos [...] generaron una transformación radical de la ciudad: [...] las políticas públicas se convirtieron en una esencia vital, [...] lo público pasó a tener el asiento de adelante frente a lo privado, que no era como se veía antes, [...] los resultados hacia los ciudadanos generaron un convencimiento y una continuidad en política, [pero] casi no de los partidos, porque los últimos tres candidatos que han sido elegidos son independientes".

De manera general, la existencia de medios de comunicación independientes es vista como un factor que ha contribuido decisivamente al aumento de los controles.

La percepción sobre la participación social es heterogénea entre los consultados. Los nuevos movimientos sociales y el crecimiento de la participación por fuera de los partidos llevan a que los primeros sean vistos, por no pocos de los consultados, como una amenaza a la gobernabilidad. Existe también desacuerdo sobre la institucionalización de la participación social. Ciertos países cuentan con canales institucionales a través de los cuales pueden viabilizar y negociar las demandas. Para algunos consultados, la resistencia a desarrollar mecanismos de participación institucionalizada afecta negativamente el desarrollo de la democracia; otros objetan estos procesos por considerarlos particularistas y por generar consensos contingentes que limitan el pluralismo de la democracia.

La expansión de los controles al ejercicio del poder

En la mayoría de los países latinoamericanos, la idea predominante es que los gobiernos están más controlados y limitados que en el pasado. Esto es percibido en general como un hecho positivo, porque implica la presencia de una ciudadanía más atenta y decidida a hacer valer sus derechos (lo que es consistente con la percepción de una mayor participación). La idea de que los controles al ejercicio del poder se han perfeccionado predomina entre los líderes de doce de los dieciocho países estudiados. Los políticos y funcionarios de gobierno son los que más frecuentemente piensan que los controles han aumentado.

Varios líderes consultados también mencionan la presencia de tradiciones desfavorables a los controles del ejercicio del poder en algunos países centroamericanos, donde la ausencia de controles eficaces aparece asociada a problemas de larga data.

Por otra parte, los consultados relacionan el ejercicio del control con el fortalecimiento de la sociedad civil (sobre todo a partir del papel asumido por las ONG) y el de los medios de comunicación. Éstos son considerados simultáneamente un control y un grupo de presión, lo que permite comprender su paradójica percepción: ser una condición *sine qua non* de la democracia a la vez que un instrumento de grupos de poder que ejercen indebida influencia en la toma de decisiones públicas.

De manera general, la existencia de medios de comunicación independientes es vista como un factor que ha contribuido decisivamente al aumento de los controles. Numerosos líderes consultados insisten en la capacidad de los medios de detectar irregularidades y excesos (o simples errores y dificultades) y de darles difusión pública. Pero esta misma relevancia de los medios es vista como un peligro por la mayoría de los líderes consultados: apoyados en la popularidad que les aportan las denuncias, ciertos medios terminan por construir su propia agenda y perseguir intereses particulares (los del grupo económico al que pertenecen o los de ciertos sectores de poder a los que están asociados). Para muchos de nuestros consultados, un grave problema es que no existen mecanismos eficaces para controlar los eventuales excesos, al menos en la medida en que no se quiere atentar contra la libertad de prensa. Sin embargo, tanto en sus mejores como peores versiones, los medios son vistos por los líderes como uno de los principales contrapesos del poder político.

Opiniones sobre el carácter de la democracia

Los líderes latinoamericanos creen que las condiciones políticas necesarias para la democracia avanzaron significativamente durante la última década. Consideremos la definición de la democracia que dio un entrevistado en Guatemala: "Si nosotros hubié-

TABLA 52

¿AUMENTARON LOS CONTROLES AL PODER EN AMÉRICA LATINA?

Los controles aumentaron	El Salvador, México, Perú, Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Chile, Honduras, Costa Rica, Bolivia, Paraguay
Los controles no aumentaron ni disminuyeron	Uruguay, Nicaragua
Los controles disminuyeron	Ecuador, Panamá, Argentina, Venezuela

Nota: Los países están ordenados según "balances de opinión", es decir, la diferencia entre quienes dicen que los controles aumentaron y quienes dicen que disminuyeron. El primer país en la primera ubicación es el que tiene el balance más positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que los controles aumentaron. Los restantes se ordenan a medida que disminuye el balance.
Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

ramos preguntado en 1986 a los guatemaltecos qué era para ellos la democracia, nos hubieran dicho 'que el gobierno sea civil y que sea electo popularmente', y eso es básicamente lo que debe suceder en toda América Latina". Presuponiendo que esta definición es aceptable, no hay duda de que la gran mayoría de los consultados coincidiría en que sus países son democráticos.

La pauta de las consultas preveía que al cabo de una conversación extensa, los consultados fueran invitados a responder sobre la presencia o ausencia de democracia en su país ("Teniendo todo en cuenta, ¿usted diría que su país hoy es una democracia?"). Sólo 14 por ciento de los consultados respondió inequívocamente (6 por ciento que sí, 8 por ciento que no). Para los demás fue necesario precisar y desagregar el concepto.

Tenemos entonces que explorar el sentido de esos condicionamientos y relativizaciones. Para el 6 por ciento, como se dijo, en su país existe una "democracia plena"; para un robusto 66 por ciento, en su país existe una democracia con pocas o algunas limitaciones; un 17 por ciento piensa que en su país hay numerosas limitaciones, y otro 8 por ciento opina que su país no es una democracia.

Por lo tanto, al menos como una primera aproximación, el grueso de los consultados (casi nueve de cada diez) acepta el término "democracia" para describir sus respectivas situaciones nacionales, aunque lo haga complementándolo con varias especificaciones adicionales.

Esta observación puede parecer trivial, pero ratifica todo lo que se ha avanzado en los últimos años. Por primera vez en la historia del continente, los líderes de todos los países incluidos en el estudio ven que sus países satisfacen la definición mínima de democracia: hay competencia genuina, los gobiernos tienen al menos algunos límites a su poder y los consultados creen que en estos dos planos se ha progresado significativamente. La respuesta predominante podría sintetizarse de este modo: "Se puede hablar de democracia, sí, sobre todo comparando con el pasado, pero...". Por otro lado, para el 25 por ciento de los consultados, en su país "todavía falta" para poder decir que se vive en democracia.

En algunos casos, las personas consultadas insisten en que la debilidad de la democracia no tiene tanto que ver con bloqueos políticos, problemas de legitimidad o cuestiones de diseño institucional (aunque estos problemas también son mencionados), sino con las condiciones de vida de la población: "Desde el punto de vista económico y social, realmente tenemos unos gravísimos problemas de distribución de la riqueza, de participación de los panameños [...]. ¿Cómo puede haber democracia en estas condiciones?". La idea de la desigualdad y de la segmentación social como impedimento para la construcción cabal de la democracia aparece muy frecuentemente asociada a los juicios más pesimistas. En el conjunto de las consultas, el comentario más frecuentemente ligado a un juicio escéptico sobre el grado de fortaleza o de realización de

Por primera vez en la historia del continente, los líderes de todos los países incluidos en el estudio ven que sus países satisfacen la definición mínima de democracia.

la democracia se refiere, usualmente, a las condiciones de vida de la población.

Uno de los consultados en Nicaragua afirma, por ejemplo: "Nos ha costado llegar donde llegamos: muertos, luchas intestinas [...]. Hemos avanzado más que muchos países en cuanto a la consolidación de la democracia, pero nos falta mucho por hacer, porque la democracia plena en pobreza y miseria no es concebible. Mientras la única libertad que tenga uno sea la de morirse [...] es difícil". La misma idea aparece en este resumen formulado por uno de los líderes consultados en Perú: "El 54 por ciento de la población vive por debajo de la línea de pobreza extrema y el 23 por ciento por debajo de la línea de pobreza extrema-extrema [...]. Esa gente participa en política en el sentido de ir a votar el día de la elección, porque es obligatorio y tiene que pagar una multa si no lo hace, pero eso no es democracia. La democracia no es un acto político electoral. No puede ser libre aquel que esta noche se va a dormir sin saber si mañana tendrá algo que comer".

La tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos sigue estando presente en la realidad latinoamericana.

En el otro extremo, las respuestas más positivas se encuentran especialmente entre personalidades provenientes de las democracias más arraigadas y en los países más grandes. Como señala uno de los consultados en Brasil, las recientes elecciones contribuyen a un clima de confianza en la democracia: "Estamos viendo un momento en que una persona [Luiz Inácio 'Lula' da Silva] sale de la extrema pobreza nordestina y llega al poder máximo del país; [...] la movilidad social es uno de los ingredientes de la democracia: [...] cuanto más posibilidades tenga cada uno de atravesar las barreras [entre las clases sociales], creo que más democracia hay".

Estos casos indican que en América Latina el vínculo entre condiciones socioeconómicas y actitudes hacia la democracia no es automático ni necesariamente determinante. Lo que distingue las actitudes de los liderazgos de estos países no radica, entonces, en las condiciones socioeconómicas "objetivas" de sus países, sino en su grado de confianza en la capacidad de las instituciones democráticas de convivir con, y en el mediano plazo modificar, esas situaciones de pobreza y exclusión. Para quienes ven las cosas de este modo, la pobreza y la exclusión son problemas que se deben solucionar por un sistema político inequívocamente democrático.

"Hemos alcanzado la república y aún debemos construir la democracia. La república es la que nos preserva las libertades individuales, evita que nos mate un gobierno despótico, que nos lleve preso [...], pero además de estas libertades llamadas negativas están las otras libertades, las positivas de la democracia, concentradas en los derechos sociales" (ex presidente).

Causas de las limitaciones de las democracias latinoamericanas

Poderes institucionales y poderes fácticos

Un problema tradicional de los países latinoamericanos ha sido el divorcio entre los poderes institucionales y los poderes fácticos: si bien los textos constitucionales otorgan gran peso al Poder Ejecutivo y una importante capacidad de acción al Legislativo y al Judicial, el poder real suele residir en instituciones a las que las normas asignan otras funciones (como fue el caso, en el pasado reciente, de las Fuerzas Armadas) o en grupos que no forman parte del orden político-institucional (familias tradicionales, grupos económicos y otros).

La tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos sigue estando presente en la realidad latinoamericana. Hay información que sugiere, y las consultas realizadas confirman, que en las últimas décadas, a pesar del fortalecimiento de las instituciones democráticas, los poderes fácticos siguen jugando un papel muy importante.

Las Fuerzas Armadas son vistas como el factor de poder más importante para algunos consultados en Guatemala y la República Dominicana y en menor medida en Ecuador, Chile y Venezuela. Pero las Fuerzas Armadas no son mencionadas en los restantes países, incluyendo a los que experimentaron recientemente crisis políticas agudas (Argentina, Colombia y Paraguay). Este fuerte debilitamiento de las Fuerzas Armadas como factor político es una importante novedad para la democracia latinoamericana.

Sin embargo, algunos líderes consultados identifican tres riesgos principales que po-

¿QUIÉNES EJERCEN PODER EN AMÉRICA LATINA? TABLA 53

Poderes fácticos	Los grupos económicos/ empresarios/ El sector financiero	149	(79,7%)
	Los medios de comunicación	122	(65,2%)
Poderes constitucionales	Poder Ejecutivo	68	(36,4%)
	Poder Legislativo	24	(12,8%)
	Poder Judicial	16	(8,5%)
Fuerzas de seguridad	Las Fuerzas Armadas	40	(21,4%)
	La Policía	5	(2,7%)
Instituciones políticas y líderes políticos	Partidos políticos	56	(29,9%)
	Los políticos/ operadores políticos/ líderes políticos	13	(6,9%)
Factores extraterritoriales	EE.UU./ La embajada norteamericana	43	(22,9%)
	Organismos multilaterales de crédito	31	(16,6%)
	El factor internacional/ el factor externo	13	(6,9%)
	Empresas transnacionales/ multinacionales	9	(4,8%)

Nota: El total no suma 100% porque se permitieron respuestas múltiples.
Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

drían amenazar el buen funcionamiento del orden democrático:

1. Según los líderes de los países más grandes y de aquellos con tradiciones democráticas más arraigadas, las *limitaciones* provienen de dos orígenes. En lo interno, de la proliferación de controles institucionales inadecuados, así como de la multiplicación de grupos de interés (en especial empresariales) que funcionan como poderosos *lobbies*. En lo externo, las limitaciones provienen básicamente del comportamiento de los mercados internacionales (en especial, pero no exclusivamente, los financieros), de la vigilancia de las calificadoras de riesgo y del papel de los organismos internacionales de crédito.

Por su parte, en países más pequeños o con tradiciones democráticas menos arraigadas, los consultados también destacan limitaciones externas e internas, pero las describen de manera diferente. En lo interno mencionan los grupos de interés (particularmente empresarios y terratenientes), pero los métodos empleados ya no son sólo *lobbies,* sino prácticas tales como la compra de votos y la "fabricación" de candidatos. En lo externo mencionan la dependencia de los organismos internacionales de crédito, a la que agregan la desmesurada influencia de empresas extranjeras instaladas en los propios países.

2. El segundo tema considerado es la *amenaza del narcotráfico*. Como es natural, la importancia que los líderes latinoamericanos asignan a este factor está directamente ligada al grado de desarrollo que tiene el fenómeno en sus respectivos países. Sin embargo, casi todas las opiniones recogidas confluyen al señalar que el narcotráfico implica un doble desafío. Es un desafío directo porque intenta controlar parte del aparato estatal y partes significativas del territorio, al tiempo que crea fuertes incentivos para el pasaje de la economía formal a la informal. El narcotráfico crea asimismo desafíos indirectos, entre los que los consultados destacan dos. El primero es que, al atraer la atención del gobierno de Estados Unidos, genera nuevas formas de presión externa que limitan aún más la esfera de acción de los gobiernos nacionales. El segundo tiene que ver con la corrupción: el "dinero sucio" tiene efectos devastadores sobre el comportamiento de una parte de los dirigentes políticos y sobre el funcionamiento de las instituciones.

3. El tercer factor al que se le atribuyen limitaciones al poder de las instituciones políticas son los medios de comunicación. Esta

gran influencia de los medios es vista como parte del aumento de los controles que han permitido democratizar el ejercicio del gobierno, pero también, según lo perciben principalmente los políticos consultados, como una restricción al proceso democrático. Los medios tienen la capacidad de generar agenda, de predisponer a la opinión pública a favor o en contra de diferentes iniciativas y de erosionar la imagen de figuras públicas mediante la manipulación de denuncias.

Existe amplio consenso entre los consultados en cuanto a que la gran influencia de los medios limita el poder de las instituciones políticas. En realidad, siempre tuvieron mucha influencia y los políticos intentaron servirse de ella. Lo nuevo, además de la mayor exposición del público a los medios, es que se ha salido de una época en la que estaban mayoritariamente vinculados a los partidos políticos y, en algunos casos, éstos ejercían cierto control sobre aquéllos; actualmente muchos medios se han independizado de las estructuras partidarias y han pasado a formar parte de grupos económicos no subordinados al poder político y con intereses muy diversificados.

De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina.

El papel de los partidos políticos

Según los líderes consultados, los partidos políticos, actores fundamentales para el funcionamiento de las democracias contemporáneas, sufren una seria crisis. Un dato revelador es que no sólo la mayor parte de los líderes consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su función; además, esta opinión es ampliamente predominante (59 por ciento) entre los propios políticos consultados. En este caso, los juicios favorables ("claramente sí" y "más bien sí") representan el 18 por ciento y los juicios neutros ("en parte sí, en parte no") el 16 por ciento.

Este escepticismo generalizado oculta diferencias importantes de país a país. En algunos casos (Argentina y Ecuador), el desprestigio de los partidos alcanza un grado extremo. En otros casos (Honduras, Uruguay y, aunque en menor medida, Chile), los partidos aparecen en condiciones bastante mejores. De manera general puede decirse que, salvo excepciones, el escepticismo hacia los partidos está muy extendido y la disposición a vincularse a ellos tiende a disminuir en toda América Latina. Estas opiniones refieren a la coyuntura política del año 2002 y comienzos del 2003. Una nueva ronda de consultas presumiblemente daría nuevos resultados.

¿Cuáles son las razones que fundamentan este juicio? La acusación más frecuente es el personalismo y la ausencia de democracia interna. En palabras de un líder costarricense: "Son las mismas caras, es la misma gente en los últimos cuarenta años, es darle vuelta a la misma masa, es que el que hoy es diputado mañana es embajador, y otra vez le toca un ministerio [y luego] de nuevo le toca a él".

Este rechazo a las *oligarquías partidarias* puede deberse en parte a una modernización de las expectativas de los ciudadanos (el viejo caudillismo y el viejo estilo patrimonialista tienen más dificultades en ser aceptados). Además, el agudo deterioro que por

¿LOS PARTIDOS ESTÁN CUMPLIENDO SU PAPEL? TABLA 54

Sí, o más bien sí	Uruguay, Honduras
No, o más bien no	Chile, Perú, México, República Dominicana, El Salvador, Bolivia, Panamá, Brasil, Guatemala, Paraguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Costa Rica

Nota: Los países están ordenados según "balances de opinión", es decir, la diferencia entre quienes dicen que los partidos están cumpliendo su papel y quienes dicen que no. El primer país es el que tiene un mayor balance positivo, es decir, aquel en el que la diferencia es más favorable a quienes piensan que los partidos cumplen su papel adecuadamente. Luego se ordenan a medida que disminuye el balance.
Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

varias razones ha sufrido el Estado en buena parte de nuestros países ha llevado al debilitamiento de uno de los atractivos que los partidos pudieron tener en el pasado: al menos a ojos de una parte importante de la ciudadanía, los partidos ya no consiguen, mediante su influencia en diversos segmentos del Estado, "resolverle los problemas a la gente". Pero al mismo tiempo que este atractivo clientelar se debilita, los partidos no han conseguido modernizarse en el grado suficiente como para destacarse por su capacidad de propuesta ni por la consistencia de sus equipos de gobierno. En palabras de un entrevistado peruano: "Los partidos políticos no han sido capaces de tomarle el pulso a América Latina".

Los partidos políticos atraviesan una fuerte crisis de representación que incide en la disminución de la participación electoral y en su canalización por otras vías (en general, organizaciones de la sociedad civil). Sin embargo, casi todos los líderes reconocen la centralidad de los partidos políticos y la necesidad de que asuman un papel de mayor responsabilidad. "Nuestras sociedades han atravesado una rápida metamorfosis debajo de la mesa y los políticos no la hemos monitoreado de cerca y entonces hay un gran desencuentro" (presidente). "La gente quiere participar y siente que el formalismo del voto en las urnas, por más transparentes que sean las elecciones, no le da ese sentimiento de participación [...]. La democracia necesita de los partidos políticos, pero yo no puedo ir a participar en uno porque cada partido tiene dueño" (empresario).

Nuestros consultados vinculan esta crisis de representación a la ausencia de democracia interna en los partidos, la lógica clientelar de manejo del electorado que incentiva los personalismos, el olvido de las plataformas político-partidarias (falta de diferenciación ideológica, carencia de programas), la generación de escisiones personalistas y no ideológicas, su vinculación a poderes fácticos y alianzas en las que se confunden las identidades políticas.

Por estas razones, la mayoría de los consultados entiende que los partidos –en particular los tradicionales– no han tenido éxito como canalizadores de las demandas de la ciudadanía. A su vez, las oposiciones políticas aparecen fragmentadas y su discurso se conforma más en contra de figuras políticas controvertidas que a partir de propuestas programáticas. En general, lejos de expresar una voluntad mayoritaria de la población, según estas opiniones los partidos actúan en función de intereses particularistas y sufren demasiadas presiones de los grupos de poder, tanto legales como ilegales.

"[Los partidos] tienen muchas dificultades para estar en contacto con las demandas de la gente porque la carrera política depende más que nada de la dirigencia partidista y no tanto de los ciudadanos. Es curioso, hay una partidocracia más o menos sólida y los partidos tienen un buen porcentaje de los votos aunque la gente no tenga una buena opinión de ellos" (académico).

Ciertos actores, en particular los periodistas, perciben a los partidos políticos como instituciones frágiles, divorciadas de las necesidades ciudadanas, sometidos a caudillismos, que se ocupan sólo de la sociedad incluida y pierden contacto con sus bases sociales –actúan, a veces, como verdaderas mafias–. Por su parte, los académicos tienden a vincular la crisis de representación de los partidos políticos a los déficit institucionales que presenta cada país. La revisión del sistema de proporcionalidad en algunos países, de las fuerzas que aparecen representadas en el Parlamento y de los mecanismos de promoción de candidaturas intra o extra partidarias, son las dimensiones más resaltadas. Según ese punto de vista, los problemas de la representación política descansarían más en la forma institucional de funcionamiento del sistema de representación, que en la credibilidad de los partidos políticos frente a la ciudadanía.

Por su parte, según nuestros consultados, el descreimiento de la población en los partidos políticos ha favorecido la expansión y la diversificación de las organizaciones de la sociedad civil, así como la capacidad de éstas de encaminar las demandas. El desequilibrio entre los niveles de participación alcanzados por los partidos y por las organizaciones de la sociedad civil genera miradas críticas en relación con el papel que ambos desempeñan en el proceso democrático.

Los partidos políticos atraviesan una fuerte crisis de representación que incide en la disminución de la participación electoral y en su canalización por otras vías.

Los consultados de ONG expresan fuertes críticas hacia los partidos, basadas fundamentalmente en su corrupción, su distanciamiento respecto de los intereses sociales y su búsqueda del poder como afianzamiento de intereses particularistas.

Sin embargo, para algunos de los consultados más cercanos a los partidos, el problema no es tanto que los partidos no se hayan modernizado plenamente, sino que no consiguieron que esto fuera percibido. Así lo expresa un líder consultado en Chile: "Creo que aquí hay que hacer un *mea culpa*. Creo que los partidos no han tenido la capacidad de clarificar ante la opinión pública sus proposiciones, la alternativa que representan, el camino que ofrecen". Las explicaciones de este tipo no son suficientes para los consultados de países que enfrentan crisis muy severas. Entre ellos, una idea recurrente es que no es la ciudadanía la que les dio la espalda a los partidos, sino que fueron los partidos los que le dieron la espalda a la gente. En palabras de un entrevistado argentino: "Los políticos hablan mucho más de candidaturas, de internas, de elecciones, de mecanismos electorales, y hablan muy poco de desempleo, de pobreza, de marginación, de inseguridad pública, que son los temas que están preocupando a la gente. [...] Esta crisis provino de una dirigencia política que se negó a aceptar ninguna responsabilidad y ningún esfuerzo, básicamente. El único objetivo fue durar el mayor tiempo posible".

De las consultas surgen también elementos para evaluar la situación de otras instituciones de la democracia. La baja confianza en estas instituciones expresada por la ciudadanía (ver el capítulo precedente) es percibida por los líderes. Algunos señalan un agotamiento de la capacidad de representación y lo vinculan a la elevada influencia de los poderes no electos. Al tiempo que los consultados reconocen, con diferentes matices, el carácter central de los partidos políticos como instrumentos de representación en una democracia de buena calidad, señalan que los partidos sufren de modo particular la influencia de los poderes fácticos.

Existe gran coincidencia entre los consultados en torno al poder acumulado por los grandes empresarios, el sector financiero y los medios de comunicación en la última década. Según aquellos, éstos constituyen el principal factor de poder en las democracias de la región. También resaltan la influencia que ejercen los organismos multilaterales de crédito. Existe amplio consenso en cuanto a que la agenda de los gobiernos es determinada centralmente por los temas y las perspectivas que promueven esos actores.

Los poderes fácticos

Empresas

El 80 por ciento de los consultados en América Latina resalta el poder que han acumulado los empresarios, el sector financiero y los medios[79] en la última década. Ellos constituyen el principal grupo de poder que limita el poder de decisión de los gobiernos.

El condicionamiento impuesto por los poderes fácticos a los regímenes democráticos favorece la percepción de que se cuenta con gobiernos y partidos políticos que no pueden responder a las demandas de la ciudadanía. "El gran poder fáctico de la incipiente democracia es el poder económico privado. Integrado por los grupos de presión que condicionan la conducta del presidente, de legisladores, jueces y otros funcionarios gubernativos y de la administración pública (ex presidente). Nosotros tenemos una democracia desvinculada del interés general y, fundamentalmente, vinculada a factores fácticos que terminan por oligarquizar la economía del país y cambiar el gobierno democrático por un gobierno plutocrático" (político).

Los líderes subrayan que la relevancia del sector empresarial descansa en su capacidad de *lobby* frente a los gobiernos, defendiendo y promoviendo sus intereses y direccionando acciones políticas en su beneficio. "El gobierno está al servicio de la empresa privada y de quienes toman las decisiones [...], los

79 A diferencia del resto de los países de América Latina, en Brasil no se hace mención a la vinculación entre el sector económico financiero y los medios. Sin embargo, se reconoce su gran incidencia sobre la opinión pública.

multimillonarios son los que deciden qué es lo que se hace o deja de hacer en el país" (religioso). "El poder del dinero se convierte rápidamente en poder político, con capacidad de limitar al poder político democrático" (presidente). "Su capacidad de influencia se basa [...] en el hecho de que financian las campañas electorales" (político). "El mundo empresarial tiene un poder muy fuerte. Como los empresarios toman las decisiones de inversión, y sin inversión no hay desarrollo y no hay crecimiento, tienen ahí un poder de veto. [...] El poder de la dirección empresarial con sus capitales y el poder de veto que conduce al desempleo, no cabe duda que es muy fuerte" (político).

En la opinión de algunos presidentes consultados, en el Cono Sur preocupa el peso de corporaciones que aparecen como un obstáculo para una democracia más amplia, por el otorgamiento de privilegios a ciertos grupos en un contexto de partidos débiles y de un Estado que debería ser más republicano. En países más pequeños, como los de Centroamérica, se señala la presión que ejerce el sector privado –ligado a una estructura oligárquica de poder– sobre el presidente y la cooptación de altos funcionarios, que permite a algunos de los consultados hablar de un proceso de *captura del Estado.*

La estrecha vinculación entre grupos económicos y medios de comunicación es destacada por la mayoría de los consultados. A través de los medios, los empresarios concentran aún más poder, ya sea porque son sus propietarios o porque imponen condiciones a través del manejo de las pautas publicitarias. Esta alianza les otorga gran capacidad de generar opinión, determinar temas de agenda e incidir sobre la imagen pública de los funcionarios, partidos políticos e instituciones.

Los medios de comunicación

Los medios son caracterizados como un control sin control, que cumple funciones que exceden el derecho a la información. "Forman la opinión pública, determinan las encuestas y, en consecuencia, son los que más influyen en la gobernabilidad" (político). "Actúan como suprapoderes, [...] han pasado a tener un poder que excede al Ejecutivo y los poderes legítimamente constituidos, [...] han reemplazado totalmente a los partidos políticos" (político).

La mayoría de los periodistas consultados percibe al sector económico-financiero y los medios de comunicación como los principales grupos de poder. Los medios tienen la peculiaridad de operar como mecanismo de control o límite a las acciones de los tres poderes constitucionales y de los partidos políticos, independientemente de quiénes sean los propietarios de esos medios. "La verdadera vigilancia que se ejerce es la de la prensa" (periodista). Asimismo, reconocen que actúan como una corporación que define los temas de la agenda pública e incluso delinea la agenda presidencial.

En general, los consultados consideran problemática la relación entre los medios de comunicación y los políticos. "Aquí la clase política les teme. Porque pueden deshacer una figura pública en cualquier momento" (sindicalista). "La forma en que se construyeron las concesiones y los intereses con los que se tejió toda la estructura de los medios de comunicación, los tiene convertidos en un poder" (político).

Para algunos, sin embargo, la influencia que ejercen los medios es positiva: "Gracias a los medios todavía podemos estar hablando de democracia" (empresario). Valoran su rol fiscalizador: "Está claro que si no fuera por la vigilia de la prensa, las cosas serían mucho peores". "[La prensa] sofistica los mecanismos de engaño, pero, por otro lado, opera como límite" (periodista).

"[La prensa] sofistica los mecanismos de engaño, pero, por otro lado, opera como límite" (periodista).

Los factores extraterritoriales

El papel que juegan Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, BM; Fondo Monetario Internacional, FMI; Banco Interamericano de Desarrollo, BID) como factores de gran influencia son mencionados por aproximadamente la mitad de los consultados. Ellos señalan la injerencia que los organismos tienen sobre cuestiones internas y la pérdida de autonomía. La dependencia aparece expresada en las prioridades de la agenda pública, particularmente en la coincidencia entre las sugerencias ofrecidas por estos organismos y las pautas de reformas económi-

cas, fiscales y estatales previstas en el corto y mediano plazo.

"El rumbo, la dirección, los ritmos de la cosa están predeterminados por condicionamientos externos [...] con el Fondo, con los bancos, con el BID" (periodista). "El visto bueno del gobierno de Estados Unidos ante los organismos multilaterales es esencial. Sin una visión favorable del FMI, del BM y del BID, la economía del país colapsaría a corto plazo, por la situación de endeudamiento [...]. La ayuda norteamericana es vital para la correlación de fuerzas internas en este período" (político).

"La política económica no es manejada democráticamente [...]. Hay una sola pauta para la región. Y el que quiera salirse de eso tiene que enfrentarse con que no puede hacerlo, o si lo hace, lo hace a su propio riesgo. [Ésta es la] limitación del carácter internacional y global de los vectores económicos" (alto funcionario). "La gente vota y las instituciones que surgen de ese voto son facilitadores de decisiones que vienen tomadas de otro lado [...]. Gradualmente se van allanando las fronteras en aras de esos poderes fácticos que hacen que las decisiones del Parlamento, del Poder Ejecutivo, de la Justicia, de cada jurisdicción sean más bien pintadas" (periodista).

Si bien los consultados reconocen la influencia de estos poderes, algunos consideran que el poder político mantiene capacidad de autonomía. "El desafío es cómo adaptar las instituciones democráticas a la existencia de los poderes fácticos. Probablemente no haya ninguna manera de institucionalizarlos, sino que hay que saber que existen, que influyen y que esas influencias pesan" (político).

En este contexto y desde una mirada que se proyecta hacia el futuro, un presidente identifica el desafío que supone dirimir el vínculo entre los factores extraterritoriales y las prioridades nacionales, que incluyen la superación de la pobreza y el consecuente fortalecimiento de la democracia: "Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas".

Las iglesias

La mitad de los consultados considera que las iglesias tienen influencia, aunque decreciente respecto del pasado. Se señala que la expansión de las iglesias evangélicas está minando el poder de las católicas. "Creo que la Iglesia católica todavía continúa siendo la hegemónica. [...] Los sectores más conservadores se fortalecieron, [...] los que más avanzaron son algunos grupos pentecostales, evangélicos que hoy tienen gran influencia, porque controlan medios de comunicación, [...] tienen un discurso que atrae a las personas como solución a sus problemas y que es extremadamente alienante desde el punto de vista de la conciencia democrática [...]. La gente no necesita participar para construir la democracia, tiene que ir allá a rezar y Dios sabe lo que hace. Además, esas iglesias se están transformando en un poder económico extraordinario" (líder de la sociedad civil).

En algunos casos se mencionan autoridades de la Iglesia católica, que en épocas de campaña electoral expresan opiniones políticas en sus homilías. "Ellos son los que en la campaña electoral, desde el púlpito, van a influir o insinuar por quién votar" (política). "Esto ha significado que la Iglesia católica no ejerza sólo una función estrictamente pastoral sino que adicionalmente ejerza una influencia real en el proceso de la toma de decisiones políticas" (funcionario de alto rango).

El sindicalismo

El sindicalismo es reconocido por aproximadamente un tercio de los consultados como factor de poder, particularmente por su capacidad de veto a través de presiones y movilizaciones, así como por su influencia en la construcción de la agenda pública relativa a temas laborales. Se menciona en especial a los sindicatos del sector público, resaltando su vinculación al poder político, al mismo tiempo que se alude a los del sector privado como factor de poder decreciente.

Los poderes ilegales

El peso de los poderes ilegales constituye una especial preocupación en algunos países. Estos grupos están relacionados con todo ti-

po de actividades ilícitas: tráfico de drogas, contrabando, prostitución, juego clandestino, etcétera.

"Algunos sectores del crimen organizado son un poder creciente. En grandes centros urbanos muy vinculados al tráfico de drogas, cuentan con el brazo de los policías y con otros recursos como el dinero abundante. Entonces, ese poder es realmente una amenaza a la democracia" (empresario).

"En la próxima elección se van a presentar por primera vez, en forma directa, representantes directos de esos grupos mafiosos. Antes tenían sus contactos con el poder político, ahora tienen sus representantes. En las listas de candidatos a senadores y diputados podemos reconocer, por ejemplo, al hijo, al yerno, al cuñado y en algunos casos, hasta al propio líder del grupo mafioso [...]. Son los grupos de mayor influencia y de mayor capacidad de maniobra en operaciones al margen de la ley relacionadas con la falsificación, es decir, todo el comercio de frontera y ese tipo de actividades que son las que dan mayor lucro en la actualidad en nuestro país" (alcalde).

Se destaca la influencia que estos grupos ejercen sobre los poderes del Estado y sobre las empresas. "[En ciertas zonas] donde hay una producción importante de coca, el narcotráfico tiene influencias, desde luego turbias, secretas, a través de la corrupción de las autoridades" (presidente). "Se trata de un poder agresivo, antidemocrático y terrible [...]: compra todo, jueces, fronteras, policías, instituciones enteras" (funcionario de alto rango).

La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil, al que pueden permear: "Estos grupos extralegales tienen el poder que tienen porque hay un Estado débil, unas instituciones desprestigiadas como el Congreso [...]. En un alto porcentaje, el narcotráfico fue capaz de corromperlas, y siguen corruptas [...]. En el Congreso sigue habiendo gente pagada por el narcotráfico [que] llegó a corromper la cúpula de los partidos tradicionales [...]. Son las fuentes de financiación de la insurgencia y de los paramilitares" (sindicalista).

Los poderes políticos formales

El Poder Ejecutivo

Un fuerte presidencialismo caracteriza a la mayoría de los regímenes democráticos en América Latina. Es interesante reconocer que los presidentes de Centroamérica y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al Ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder.

Aproximadamente un tercio de los consultados considera que el Ejecutivo es un poder fuerte en América Latina. Sin embargo, esta valoración asume diferentes matices. Por un lado, se lo considera un poder positivo, que favorece la construcción de acuerdos y permite la gobernabilidad. Por otro, se destaca que, a pesar de su capacidad de iniciativa, está condicionado y subordinado a factores extraterritoriales y fácticos.

Más allá de sus atribuciones y restricciones constitucionales, los presidentes intentan mantener primacía sobre el Congreso y el Poder Judicial. "Han tratado de tener más injerencia sobre la Corte y la Asamblea […]. Éste es un régimen presidencialista y se tiene que hacer lo que el presidente dice […]. Tiene un poder que va mucho más allá de los muy fuertes poderes que le da la Constitución" (presidente). "Cuando uno tiene un liderazgo fuerte y gana las elecciones arrasadoramente [...], no hay cosa alguna en que el Congreso controle al presidente" (presidente).

La influencia de los grupos ilegales ha sido favorecida por los cambios en la economía y por un Estado débil, al que pueden permear.

Las Fuerzas Armadas

Aproximadamente una quinta parte de los consultados atribuye a las Fuerzas Armadas una importante influencia. No obstante, tienden a considerar que han perdido peso, debido a que se encuentran en un proceso de institucionalización y, en algunos casos, a las consecuencias de disputas internas, que también han minado el gran poder que tuvieron en épocas pasadas. En sólo dos países –Ecuador y Venezuela– se comenta que actúan como control de la democracia, cuentan con fuerte reconocimiento público, han construido bases de apoyo vinculadas a las organizaciones sociales y la política social, y están relacionadas con el movimiento indígena. En este contexto, las Fuerzas Armadas aparecen politizadas. Se señala como indicador rele-

vante la militarización de la administración pública, mediante la incorporación a ella de personal militar en servicio activo. "Cuando hay alguna amenaza, ese poder militar va a la calle" (periodista).

La visión de los presidentes y vicepresidentes

Los testimonios de quienes han sido o son presidentes y vicepresidentes (en adelante, "los mandatarios") de América Latina tienen una importancia particular: sus reflexiones están íntimamente ligadas al ejercicio concreto del poder político en su máxima expresión institucional.

Valoración de la figura del presidente en el mapa del poder de cada región

Como ya vimos, hay amplia coincidencia en que un presidencialismo fuerte caracteriza los regímenes democráticos en América Latina. Los mandatarios de Centroamérica y el Caribe refuerzan esta caracterización incluyendo al Ejecutivo en la identificación de los grupos con mayor poder. Según uno de ellos: "Todavía la presidencia tiene un poder muy fuerte [que se manifiesta en] las actitudes del presidente, en su misión, su comportamiento, su manera de entender las cosas".

En algunos países aparecen críticas al desempeño presidencial: se perciben prácticas personalistas que confunden la identidad de los partidos con la figura presidencial. Otros mandatarios reconocen el poder presidencial, pero no lo consideran irrefutable, identificando ciertas fisuras en él; este debilitamiento les parece preocupante.

Otros mandatarios observan que el régimen electoral distorsiona su base de apoyo político. Asimismo, el contexto del ejercicio del poder también impone condicionamientos. Entre los mandatarios del Cono Sur, se percibe una brecha entre el poder formal del presidente y su efectiva capacidad de ejercerlo. Según ellos, la imagen del presidente como "caudillo" o "monarca criollo" dista en gran medida de la realidad. "El presidente es un tipo bastante limitado en su capacidad, en general."

Otro mandatario de un país del Mercosur agrega que el mayor número de controles a partir de mecanismos de democracia directa y de la creación de nuevas instituciones debida a reformas constitucionales, genera mayor legitimidad en el ejercicio del papel presidencial y un consecuente fortalecimiento de la democracia. "Yo goberné en un marco institucional que me permitió legislar." El desafío principal se centra en la capacidad presidencial de dirigir o no el proceso político: "Lo grave es cuando no se tiene la capacidad de proponer una dirección".

Presiones de los poderes fácticos sobre la autoridad presidencial

Los mandatarios consultados analizan el ejercicio de la presidencia frente a la presión de diversos poderes fácticos. Al abordarlo aparecen referencias y reflexiones de carácter personal en torno a la capacidad de imponer decisiones.

"Al ejercer la presidencia no me sentí muy presionado. Tal vez porque estábamos empezando, porque la base de sustentación del gobierno democrático tenía mucha fuerza; tal vez porque, sin falsa modestia, la gente me conoce, y sabían que a mí no me iban a presionar."

Pero, por otro lado, es una característica de la experiencia de gobierno de los mandatarios la presión ejercida por poderes extraterritoriales, centrados fundamentalmente en el gobierno de Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito.

Las presiones sobre la autonomía de las decisiones presidenciales son valoradas negativamente en todos los casos. Según varios mandatarios consultados, "es un poder ejercido de manera negativa, es el poder de perturbación más que de decisión". "Estamos totalmente condicionados, nos imponen las reglas […]. Los gobiernos soberanos están dependiendo de la calificación de una agencia privada de riesgo, de la decisión de un organismo internacional, 'te ayudo o no te ayudo'." "Los gobiernos tienen más limitaciones para ejercer el poder. Hemos perdido capacidad de decisión nacional, puesto que los organismos internacionales de crédito establecen condiciones que atentan contra el propio crecimiento y, en fin, con-

tra la democracia, cuando se lesionan derechos humanos fundamentales." "Tú tienes entonces un presidente de la República, con una presión bilateral brutal y con una influencia de la cooperación internacional, no diré brutal, pero muy significativa." "Los organismos bilaterales, con sus exigencias por seguir modelos y programas determinados con condiciones políticamente inviables, no son responsables ante el resultado político que esas obligaciones traen, que te imponen [...]. O sea, viene un burócrata internacional y, siguiendo las directivas de su organismo, marca una línea y después ese señor cumple su misión y se va."

En este contexto y desde una mirada que se proyecta hacia el futuro, un presidente de la subregión andina identifica el desafío que supone la no superación de la pobreza y la consecuente desilusión con la democracia: "Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas".

El papel de los medios de comunicación

Los mandatarios identifican la intervención omnipresente de los medios de comunicación como un contrabalance a su poder, en la medida que la opinión pública tiende a orientarse básicamente por la opinión y evaluación que los medios realizan de las acciones gubernamentales. "El medio de comunicación informa, opina, juzga y condena [...]. Es un factor de poder que se puede ejercer bien o mal, y que está influido por intereses económicos, por pasiones, por sentimientos y por ideas, y a su vez no está sometido a ningún control. [...] Entonces, es por eso que el gobernante se siente hostilizado por la prensa [...]. No interesa la coloración del gobierno, siempre va a sentirse hostilizado."

Asimismo, se reconoce a los medios una enorme capacidad para incidir en el destino de un gobierno: "La incidencia mediática puede volver inútil una formulación sólida institucional si tiene ataques o rivales desde ese sector"."La prensa tiene una influencia decisiva sobre el Congreso [...]. Si la prensa se mueve en contra de una ley, es muy difícil que salga."

A pesar de que los mandatarios valoran el papel de los medios como control del poder, ellos evalúan con cierta inquietud el creciente papel que, sin estar sometidos a ningún control, los medios han asumido como expresión de intereses de grupos económicos. "No podemos descartar en este paisaje el papel que han cumplido los medios de comunicación más desarrollados, más profesionalizados en cuanto a las tareas de denuncia y control, [...] pero hay también mayor interferencia en el libre discurrir de la vida democrática. [...] El gran capital es un factor de poder mucho más real hoy, porque se ha venido apoderando de los instrumentos mediáticos, entonces eso les permite no sólo tener poder sino ejercerlo."

La falta de controles estatales sobre la prensa, que como vimos es un elemento propio de la democracia, puede transformarse para los mandatarios en una amenaza a su desempeño. Su crítica se centra en la falta de responsabilidad con que los medios difunden información, avalados por su posicionamiento en el mapa de poder de cada país. "Los medios son de una influencia enorme, quizá, los más fuertes y consistentes. [...] Caen en la estrategia del sensacionalismo fácil y dificultan la gobernabilidad y la consistencia de gestión. [...] No creo que esté claro en la sociedad lo que esto implica. Estuve hablando con mandatarios de la región y todos sentimos el mismo problema."

La presión que los medios ejercen se refleja también en el gran peso que tienen en la construcción de la agenda pública. "Los medios de comunicación están atravesando un proceso de evolución en el que tenemos una confusión de poder como nunca jamás han tenido en su historia, que es el poder total y la responsabilidad cero [...]. Los medios hoy tienen un poder que puede tumbar un ministro, que puede influir en una política y que está marcando la agenda, a veces en una sobredimensión injusta."

Los elementos resultantes de lo ya expuesto aparecen conjugados por un líder que resume las percepciones de no pocos mandatarios de América Latina: "Los medios de comunicación han pasado a ser suprapoderes [...], vinculados a los sectores económicos, por supuesto, tienen más poder que el

"Este cuadro nos plantea un enorme reto, a saber, si los gobernantes de la región somos o no capaces de que funcione con eficacia y visión de futuro el manejo responsable de las políticas económicas".

poder militar, que el Ejecutivo, que la propia Iglesia y los partidos políticos. Han reemplazado totalmente a los partidos políticos. Se han instalado en el centro de la sociedad, lo que es bueno para el control de los otros poderes, pero, al mismo tiempo, si existe un control, ese poder puede convertirse en una inquietante perversión".

Valoración de las organizaciones sociales en la vida política del país

En el momento de evaluar el papel de estas organizaciones sociales, varios mandatarios perciben a los partidos en una relación de competencia y hasta oposición con diversas organizaciones de la sociedad civil. La tensión es expresada por un mandatario al señalar que: "Se han conformado muchas ONG que son útiles y generan participación, que realizan asambleas y escuchan a la gente, que incrementan en lo posible una democracia representativa […], pero en general hay una cierta posición antipolítica y eso es malo, del mismo modo que en la política hay una cierta tensión con las ONG. Eso tiene que ser superado con el avance de una tarea común que costará llevar adelante".

Otro mandatario se expresa con más firmeza sobre este tema: "Nos encontramos con un fenómeno que es de toda América, que es peligroso si no lo sabemos organizar, que es el de las ONG y la mal denominada sociedad civil. […] Los partidos se están enfrentando a la competencia de ONG y de organizaciones intermedias que no tienen la legitimidad que tienen los partidos. Entonces, esa legitimidad tenemos que fortalecerla porque los partidos son la única organización que, a través del ejercicio del poder, puede aprobar normas, actos, reglas, obligatorios para la sociedad".

El conjunto de organizaciones sociales conforma un espectro amplio y diverso, no claramente definido según los consultados. Esto inclina a algunos mandatarios a considerarlas preocupantes factores de poder. "La sociedad civil está aumentando en importancia. Nadie tiene muy claro quiénes son y qué representan todavía y ésa es una de las preocupaciones."

Para otro mandatario, ese poder se encuentra incluido en los marcos de la globalización. "Vino una ola desde las grandes potencias y hubo una ola de las exigencias del poder mundial; había que minimizar los gobiernos, había que delimitar el Estado y había que fortalecer las ONG."

El papel de las ONG también es cuestionado en cuanto a la representación que pretenden asumir de los intereses populares. "Las ONG son privilegiadas pero no se piensan a sí mismas. Hablan en nombre del pueblo, pero lo hacen en contra de reformas que son para el bien del pueblo."

En la visión de estos mandatarios, las controversias entre partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil se proyectan en las concepciones sobre democracia representativa y participativa. Junto a ellas se entrelazan los planteos sobre los alcances de la democracia en sentido institucional y/o su fortalecimiento a partir de su contenido de equidad social. "Si uno quiere recuperar la base democrática, más que decirle a la gente que se organice, que participe, lo que tiene que hacer es incluirla y la inclusión no es sólo un problema de canales para que la gente hable o proteste, sino que es ir al concepto de libertad sobre la base de la solución de la necesidad […], es la inversión social, es ampliar la cobertura, la calidad de la educación […]. Participación es que la gente se sienta parte, forme parte del Estado." "El gran secreto para que haya participación es acercarte lo más posible a los problemas de la gente, que son básicamente salud, educación, cultura y deporte."

El fortalecimiento de la democracia

Luego de haber presentado algunas opiniones de los mandatarios, volvemos ahora al conjunto de los consultados. A ellos les preguntamos qué pasos deberían seguirse para fortalecer la democracia en los próximos años. Esta pregunta dio lugar a una dispersión relativamente importante de respuestas. Sin embargo, un grupo de respuestas, agrupable en tres grandes bloques, fue mencionado por las dos terceras partes de los consultados.

El primer bloque reúne la *necesidad de realizar una reforma política para fortalecer*

las instituciones, incluso los partidos políticos. Las características de esta reforma varían de país a país: algunos hablan de reforma electoral, otros de reforma del Congreso, otros de reforma del Estado o de fortalecimiento general de las instituciones. Pero la idea compartida es que un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales podría mejorar, y mucho, el funcionamiento de la democracia. Una proporción importante de estas respuestas señala que la reforma política debería construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

Este primer grupo de respuestas es el más frecuentemente mencionado por los consultados y sugiere que, a diferencia de lo que ocurría hace algunas décadas, las instituciones no son vistas como un reflejo secundario de lo esencial, sino como parte de lo esencial. Lo mismo ocurre en relación con los partidos políticos. Si bien muchos consultados coinciden en que los partidos no están desempeñando su papel de manera adecuada, una cantidad similar señala la necesidad de fortalecerlos. El interés de esta respuesta radica en que la constatación de las dificultades que enfrentan los partidos no lleva a adoptar posturas de rechazo o a buscar canales alternativos: los partidos están mal, pero se los debe mejorar.

El segundo bloque de respuestas incluye la necesidad de tomar medidas sustantivas (no "puramente institucionales") que ayuden a enfrentar las profundas inequidades de las sociedades latinoamericanas. Ellas conspiran contra el fortalecimiento de la democracia y se perciben tanto en términos económicos (pobreza extrema y falta de recursos mínimos, como la alimentación) como en aspectos culturales (marginación de sectores campesinos y urbanos, marginación de indígenas). Incorporar genuinamente a toda la población a la política democrática requiere derrotar esas formas de exclusión. Para ello es necesario desarrollar políticas sociales y económicas que conduzcan a un mejoramiento generalizado de los niveles de vida.

PROBLEMAS A ENFRENTAR PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA TABLA 55

Reforma política	45
Aumentar participación	13
Institucionales, partidarias	32
Combatir inequidad	18
Políticas sociales	8
Políticas económicas	10
Educar para la democracia	11
Combatir la corrupción	9
Otros	17

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

El tercer bloque refiere a la necesidad de fortalecer la educación en general (no sólo el acceso a ella, sino su calidad) y la cultura democrática en particular. Al menos parte de los problemas políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas se debe a un débil conocimiento de las reglas del juego democrático o, más frecuentemente, a un conocimiento superficial de esas reglas, que no va acompañado de una adhesión suficientemente firme a los valores democráticos. Los consultados creen que un esfuerzo deliberado por desarrollar la educación, en particular la educación para la democracia, podría mejorar o revertir esta situación.

Un último punto en el que coincidieron varios consultados fue la necesidad de intensificar la lucha contra la corrupción. Esto es coherente con su propio diagnóstico. Si la corrupción es uno de los problemas que más afecta a la democracia y la deslegitima ante la ciudadanía, la lucha contra ella debe ser una de las metas fundamentales.

Conviene agregar que las opiniones de los consultados sobre los principales problemas a enfrentar para fortalecer la democracia difieren según su visión acerca del estado actual de sus respectivos países. Los consultados que afirman que su país es una democracia o una democracia con pocas limitaciones ponen énfasis en la necesidad de reformas institucionales y partidarias. Este énfasis disminuye entre los que perciben varias limitaciones y disminuye aún más entre los que ven muchas limitaciones a sus democracias (o, simplemente, creen que no hay democracia). Con las opiniones favorables a

Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

PROBLEMAS A ENFRENTAR PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA, SEGÚN JUICIO SOBRE ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN SU PAÍS TABLA 56

	Democracia plena, o democracia con pocas limitaciones	Democracia con varias limitaciones	Democracia con muchas limitaciones, o no es democracia
Reforma política	45	46	45
Aumentar participación	3	14	19
Institucionales, partidarias	42	32	26
Combatir inequidad	22	16	20
Educar para la democracia	12	13	7
Combatir corrupción	10	8	10
Otros	11	17	18
Todos	100	100	100

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

una mayor participación ocurre a la inversa: son más frecuentes donde no se percibe democracia o se la ve muy limitada, y mucho menos en el extremo opuesto.

La construcción de la agenda pública en América Latina

Las opiniones de los consultados acerca de la agenda política actual presentan significativas variaciones. La corrupción es el tema más mencionado (36 por ciento). El papel deficiente de los partidos políticos y su reforma es referido por el 20 por ciento de los consultados.

En relación con la agenda económica, el tema de la reactivación –incluyendo el uso de recursos productivos, las privatizaciones y las reformas financieras– aparece como el más mencionado (53 por ciento). La deuda externa y la integración regional son planteadas por el 23 por ciento de los líderes consultados.

En la agenda social, el desempleo y la violencia (34 por ciento) definen las prioridades.

Asimismo, se observa un quiebre en la homogeneidad de las percepciones acerca de los grupos influyentes y de los temas de la agenda. Los consultados confluyen ampliamente en señalar a los grupos empresariales (80 por ciento) y a los medios de comunicación (65 por ciento) como los grupos con mayor capacidad de modelar e imponer la agenda. Por su lado, los consensos más frecuentes aparecen en torno a la necesidad de reactivación económica.

Las prioridades de agenda de los líderes no políticos no se alejan de las del conjunto de los consultados; para ellos el tema central de la agenda económica es también la reactivación (57 por ciento), pero el resto de las cuestiones económicas recibe escasas menciones. Con respecto a la agenda social, cuestiones tales como la violencia y la seguridad ciudadana, así como las reformas sectoriales en salud y educación, son mencionadas principalmente por los académicos, mientras que el desempleo y la pobreza aparecen como problemas prioritarios para los periodistas.

Si consideramos la perspectiva de las mujeres líderes, la reforma fiscal alcanza los mismos niveles de importancia que la reactivación económica (45 por ciento). En el caso de la agenda social, la pobreza asciende al segundo lugar (27 por ciento) y disminuyen las menciones acerca de la violencia (21 por ciento), que asumen valores iguales a las reformas de salud y educación (21 por ciento). La agenda política mantiene, en cambio, el mismo orden de prioridades que el del conjunto de consultados, aunque las mujeres líderes mencionan con menos frecuencia la corrupción (22 por ciento).

La agenda futura

La agenda futura que se identifica con los intereses y las preocupaciones de los consultados no presenta variaciones significativas con respecto a la agenda actual. En el eje económico, la reactivación concentra el 42 por ciento de las respuestas y las problemáticas

AGENDA ACTUAL SEGÚN TEMA[80]

TABLA 57

Temas	Nº de actores que mencionan
Agenda económica	
La reactivación económica (debate sobre uso de recursos productivos: gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	80 (53%)
Cuestión fiscal	24 (16%)
Deuda externa	9 (6%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	9 (6%)
Tratados de libre comercio	8 (5%)
Acuerdo con el FMI	3 (2%)
Agenda social	
Desempleo	52 (34%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	51 (34%)
Reforma de la educación/Salud	40 (26%)
Pobreza	37 (24%)
Agenda política	
La corrupción	55 (36%)
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	30 (20%)
Reforma del Estado (apertura, modernización)	23 (15%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	12 (8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	12 (8%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	11 (7%)
Reforma constitucional	9 (6%)
Relación gobierno-sociedad, conciliación nacional	6 (4%)

Fuente: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

ligadas a la integración regional, el 24 por ciento, valores semejantes a los que alcanzan en la agenda actual.

En relación con la agenda social, se mantiene la dispersión de respuestas, aun cuando se perfilan con más prioridad las reformas sectoriales de salud y educación, y los temas de pobreza y desigualdad, mencionados por aproximadamente un tercio de los líderes. El desempleo y la violencia pierden importancia relativa.

La agenda política se centra en un conjunto amplio de temas. El tema prioritario es la reforma política, pero sólo es mencionada por el 35 por ciento de los consultados. Los temas que involucran la defensa de las libertades y los derechos humanos son considerados como temas de agenda por el 10 por ciento de los consultados. Resulta llamativo que la mención a las reformas –tanto en la agenda social como en la política– no alude al contenido de las mismas.

Los académicos coinciden mayoritariamente con los porcentajes generales respecto de los temas de la agenda futura. Sin embargo, mientras que el 32 por ciento de los consultados considera que la reforma educativa y la salud deberían ingresar en la agenda futura, sólo el 17 por ciento de los académicos se expresa en este sentido. Éstos tienden a priorizar una estrategia vinculada a la estabilidad del régimen democrático y sus instituciones. Por estas razones, la reforma política, el replanteo del papel de los partidos políticos y la descentralización concentran sus prioridades, que llegan al 48 por ciento de las menciones contra el 36 por ciento que los consultados en general asig-

80 La tabla referida a la agenda actual se elaboró sobre la base de los 152 entrevistados que efectivamente respondieron las preguntas sobre el tema.

AGENDA FUTURA SEGÚN TEMA TABLA 58

Temas	Nº de actores que se mencionan
Agenda económica	
La reactivación económica, debate sobre uso de recursos productivos (gas, petróleo, coca; privatizaciones, reforma financiera)	66 (42,3%)
Cuestión fiscal	28 (17,9%)
Integración regional andina/Mercosur/ALCA	22 (14,1%)
Deuda externa	13 (8,3%)
Tratados de libre comercio	4 (2,5%)
Papel del FMI, Banco Mundial, BID	1 (0,6%)
Agenda social	
Reforma de la educación/Salud	45 (28.8%)
Pobreza y desigualdad	44 (28,2%)
Desempleo	26 (16,6%)
Violencia, delincuencia, seguridad ciudadana	13 (8,3%)
Agenda política	
Reforma política/ Papel de los partidos/ Descentralización	55 (35,2%)
Reforma del Estado (apertura, modernización, reforma administrativa)	33 (21,1%)
Reforma constitucional	9 (16,0%)
Reforma del sistema judicial. Estado de derecho. Seguridad jurídica	15 (9,6%)
Seguridad democrática (defensa de libertades democráticas, derechos humanos, paz)	15 (9,6%)
La corrupción	10 (6,4%)
Resolución del conflicto político institucional/ Reconstrucción institucional/ Debilidad institucional	9 (5,8%)
Lavado de dinero y narcotráfico. El tema de la coca	5 (3,2%)
Relación gobierno-sociedad; conciliación nacional	2 (1,2%)

Fuentes: PRODDAL, Ronda de consultas con líderes de América Latina, 2002.

nan a este punto. Un panorama similar es presentado por la reforma judicial, el funcionamiento del estado de derecho y la seguridad jurídica, que concentran el 22 por ciento de las menciones de los actores académicos contra el 15 por ciento de las menciones generales.

En el caso de los presidentes y ex presidentes, la centralidad que cobra la cuestión de la reactivación económica en la región se destaca tanto en la agenda actual como en la futura. Otros temas como la cuestión del desempleo y la violencia, que concentran sus opiniones sobre los temas de la agenda actual, se sostienen débilmente en la agenda futura. La agenda política, si se tiene en cuenta la cantidad de menciones, aparece como la menos relevante para estos mandatarios.

Los desafíos

¿Qué pasos deberían seguirse para fortalecer el desarrollo de la democracia en los próximos años? Un grupo de respuestas, agrupables en tres bloques, fue mencionado por las dos terceras partes de los consultados. En lo que sigue resumimos las opiniones de los consultados acerca de los pasos futuros a dar; esto implica cierta repetición respecto de sus señalamientos sobre la situación actual.

El primer bloque se refiere a la necesidad de realizar una reforma política que fortalezca las instituciones, incluso los partidos políticos. Las características de las reformas propuestas varían de país a país: algunos hablan del sistema electoral, otros del Congreso y otros del Estado. Pero de manera general la idea es que un mejor diseño de los dispositivos e incentivos institucionales de-

bería mejorar el funcionamiento de la democracia. Nuevamente, las instituciones no son vistas como un reflejo secundario de lo esencial, sino como parte esencial de la democracia.

El segundo bloque incluye la necesidad de fortalecer la educación en general y la cultura democrática en particular, así como la necesidad de enfrentar las profundas inequidades de las sociedades latinoamericanas. El primer aspecto debería encararse mediante un esfuerzo de educación cívica y, en términos más generales, elevando el nivel educativo de la población. Al menos parte de los problemas políticos que enfrentan las sociedades latinoamericanas se deben a un débil conocimiento de las reglas del juego democrático o, más frecuentemente, a un conocimiento superficial de esas reglas, que no va acompañado de una adhesión suficientemente firme a los valores democráticos. Se cree que un esfuerzo deliberado por desarrollar la educación, y en particular la educación para la democracia, podría mejorar o revertir esta situación. La falta de equidad conspira contra el fortalecimiento de la democracia: ella se percibe tanto en términos económicos (pobreza extrema, falta de recursos mínimos, como la alimentación) como en aspectos culturales (marginación de sectores campesinos y urbanos, marginación de indígenas). La desigualdad educativa, en particular, es una de las caras más visibles e importantes del problema. Para incorporar genuinamente a toda la población a la sociedad y a la defensa de la democracia es necesario enfrentar esas desigualdades.

El tercer bloque señala la necesidad de construir nuevos canales que faciliten la participación de la sociedad civil organizada. Para muchos de los líderes consultados, la apatía ciudadana y la desconfianza hacia las instituciones se revierten mejorando los canales de participación y ampliando su número y alcances.

Un último aspecto de coincidencia, más puntual que los anteriores, es la necesidad de intensificar la lucha contra la corrupción como una prioridad para fortalecer el orden democrático.

Alcances de la democracia en América Latina. Un balance

¿Cuál es la visión de la democracia que prevalece? La sustentabilidad y expansión de la democracia en América Latina es altamente valorada por todos los consultados. Esta visión reconoce como grandes logros de los procesos democráticos en curso la vigencia de las libertades y la regularidad de las elecciones (en algunos casos, con alternancia en el poder entre oficialismo y oposición). También reconoce las reformas constitucionales que habilitaron mecanismos de democracia directa y reformularon y/o crearon mecanismos de control.

Sin embargo, se observa una fuerte tensión entre los alcances de la democracia y los niveles de pobreza y exclusión social. Entre los consultados aparece como tema central la capacidad –o incapacidad– de las democracias para lograr niveles aceptables de integración social. Instituciones políticas que pierden credibilidad y la persistencia de las situaciones de pobreza y exclusión social constituyen un escenario complejo que torna a las democracias vulnerables frente a la injerencia de los poderes fácticos.

Las dificultades para lograr un nivel aceptable de integración social son visibles en el divorcio entre, por un lado, el diagnóstico que hacen los consultados sobre el funcionamiento y las debilidades de la democracia, y, por otro, los temas actualmente vigentes en la agenda pública. Las restricciones para formular una agenda a largo plazo dan cuenta de las dificultades para pensar un "proyecto de país" –también de región– que prevea respuestas programáticas a los graves problemas existentes. Asimismo, las limitaciones para formular una agenda socialmente compartida suscitan el riesgo de que estas democracias se tornen "irrelevantes".

¿Cómo se ejerce el poder en estas democracias?

Según hemos visto, en opinión de muchos de nuestros consultados, el Poder Ejecutivo suele encontrar limitaciones en el ejercicio de sus funciones que se deben principalmente a la injerencia de poderes fácticos. No cuenta con partidos políticos sólidos

que lo sustenten ni con una oposición que contribuya a fortalecer la institucionalidad democrática.

En el mapa del poder que trazan nuestros consultados se destaca el gran peso de ciertos poderes fácticos, en particular del sector económico-financiero y de los medios de comunicación. Entre nuestros consultados existe la percepción de que los condicionamientos impuestos por estos poderes conducen a la existencia de gobiernos que tienen serias limitaciones para responder a las demandas de la ciudadanía. Ellos también recalcan que los partidos no logran formular proyectos colectivos que les permitan convertirse en expresión auténtica de la ciudadanía, así como la influencia de poderes extraterritoriales que, entre otros aspectos, se expresa en la importancia relativamente baja que se asigna en la agenda a la integración entre países de la región.

Por otra parte, la institucionalización de los procesos de participación social es percibida como débil o incipiente. Muchos de los consultados afirman la importancia de fortalecer la participación social; sin embargo, cuando ésta se materializa, son pocos los que señalan los beneficios que entraña. Esto al parecer se vincula a la carencia de canales institucionales adecuados para esa participación.

Síntesis de la ronda de consultas

El resumen que hemos presentado permite enunciar algunas conclusiones sobre las opiniones predominantes entre los líderes latinoamericanos en torno al desarrollo de la democracia en la región.

1. Una primera constatación es que América Latina ha dado pasos muy importantes en el camino hacia la democratización. El aumento de la participación y de los controles institucionales es reconocido como un paso decisivo en este sentido.

2. Para los líderes consultados, toda la región es, al menos formalmente, democrática. Esta segunda constatación señala algo que antes nunca existió en la región y que está asociado a una idea muy importante: si bien los líderes latinoamericanos opinan mayoritariamente que los aspectos institucionales no son suficientes para afirmar que hay democracia, también piensan que éstos son necesarios. La dimensión institucional no se ve como un epifenómeno de lo que realmente importa, sino como parte constitutiva de la democracia.

3. Algunas de las amenazas tradicionales a las democracias latinoamericanas han desaparecido o se han debilitado significativamente. La casi desaparición de los riesgos de insubordinación militar es el caso más notable, pero también importa el debilitamiento de las prácticas patrimonialistas y de los personalismos que advierten los consultados.

4. Si bien las amenazas tradicionales se han desvanecido o atenuado, han aparecido otras que siguen poniendo en cuestión la continuidad y expansión de la democracia. La más ostensible de esas amenazas es el narcotráfico, con sus secuelas de poder paralelo, violencia, corrupción y destrucción de la economía formal.

5. Otras amenazas que pesan sobre la democracia latinoamericana son políticas. Las más importantes están interrelacionadas: la reducida autonomía de decisión de los poderes institucionales y el debilitamiento de los partidos políticos.

6. La crisis de los partidos no ocurre debido a una pérdida de la voluntad ciudadana de participación, más bien se da en un contexto de aumento de la misma. Los partidos latinoamericanos no enfrentan la versión regional de un problema más general (como la fuga hacia lo privado que ocurre en otras regiones); enfrentan un problema nuevo y, en cierta medida, específico, que combina tres elementos distintos: una voluntad de mayor participación y control del poder político, un rechazo bastante generalizado de los partidos como canales de participación, y un traslado de la participación y el ejercicio de controles hacia otros tipos de organizaciones, en general pertenecientes a la sociedad civil.

7. Los líderes consultados, pese a percibir estos problemas con claridad, no están buscando soluciones fuera de la política sino dentro de ella. Están persuadidos de que es importante tener partidos fuertes y gobiernos con capacidad de decisión, y se preguntan sobre los caminos que permitirán lograr ambas metas.

8. Estos resultados generales no ocultan, claro está, algunas diferencias entre los países. Una de ellas es la que separa los juicios de los liderazgos de los países mayores de la región (Brasil y México), de los juicios de los consultados en otras democracias jóvenes. Tanto en Brasil como en México se encuentra más optimismo sobre el progreso de las condiciones necesarias para la democracia y más satisfacción con los logros ya obtenidos.

9. De lo anterior puede concluirse que, según nuestros consultados, un primer desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones políticas a sus problemas políticos. Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación, el control, la gestión de agendas y la construcción de acuerdos políticos, en el marco de una situación caracterizada por una creciente "globalización de las influencias" y una "transnacionalización de los problemas". En parte, éste es un problema universal, pero adquiere matices específicos en América Latina.

10. Un segundo desafío de la democracia latinoamericana es encontrar soluciones a la desigualdad, la pobreza y la actual imposibilidad de acceso de gran parte de la población a los niveles de bienestar necesarios para el pleno ejercicio de los derechos. En el pasado, estos lamentables problemas fueron esgrimidos como razón para justificar la búsqueda de caminos alternativos a la democracia. Hoy son tomados como los grandes desafíos que la propia democracia debe resolver.

TERCERA SECCIÓN

Hacia la democracia de ciudadanía

Durante casi dos décadas, pero particularmente en los años noventa, la agenda latinoamericana ha incluido el fortalecimiento democrático, la crisis de la política, las reformas del Estado, las reformas estructurales de la economía y el impacto de la globalización en la región. Sin embargo, aunque se abordaron aspectos sustantivos de estas cuestiones, el debate marginó otros que, a la luz del análisis realizado, deben volver a colocarse en el centro de la discusión.

El Informe llega a la conclusión de que el desarrollo de la democracia está íntimamente vinculado a la búsqueda de mayor igualdad social, la lucha eficaz contra la pobreza y la expansión de los derechos de los ciudadanos. Así, es esencial revisar las políticas y acciones implementadas hasta el presente, aprender de las experiencias históricas recientes, auscultar las realidades sociales emergentes y explorar nuevos caminos. Ello posibilitará abrir el horizonte hacia fórmulas que permitan recrear el debate acerca de la política y su lugar en América Latina, por ejemplo, a través de los siguientes temas:

- La necesidad de una nueva estatalidad: ¿cuál es el papel del Estado en el fortalecimiento de la democracia?

- La economía vista desde la democracia, ¿qué políticas económicas favorecen el desarrollo de la democracia?

- Las democracias latinoamericanas en el contexto de la globalización actual, ¿qué espacios de autonomía requieren para su expansión?

Cuatro temas para una agenda de debate

En esta sección abordamos las consideraciones para elaborar una agenda ampliada para el desarrollo de la democracia. Entendemos por *agenda,* a los efectos de este Informe, la presentación de los temas que requieren ser debatidos. No es, por lo tanto, una enumeración de acciones o políticas públicas.

El significado y alcance de estas contribuciones son el resultado de tres caminos convergentes: una cierta concepción de la democracia, el reconocimiento de la singularidad latinoamericana y el conjunto de datos que resulta de nuestra investigación empírica.

Se trata de temas que constituyen preocupaciones comunes a la región latinoamericana. En cambio, las políticas que de ellos puedan derivarse deben expresar lo original y singular de cada situación nacional.

En la sección anterior hemos dado cuenta del estado de la ciudadanía en la región. Frente a esta realidad se han propuesto muchas veces recetas, principios técnicos y programas ambiciosos de reforma. Algunos han sido implementados con cierto éxito y han obtenido logros significativos. Sin embargo, tras una década de reformas, las carencias de ciudadanía no han sido resueltas. Es preciso encontrar otros criterios de acción que permitan avanzar hacia las soluciones que nuestras sociedades reclaman.

Toda democracia encierra la promesa de libertad, justicia y progreso para sus ciudadanos y, como sostiene Rosanvallon, "es necesario considerar lo no cumplido, las fracturas, las tensiones, los límites y las denegaciones que desdibujan la experiencia de la democracia". En la distancia que media entre esa promesa y la realidad descripta en la sección segunda, surgen con fuerza los grandes temas que componen la agenda del desarrollo de la democracia.

Pero ¿qué quedaría de la libertad ejercida al elegir democráticamente a los gobiernos si grandes esferas de la vida social que hacen a los más básicos derechos ciudadanos permanecen fuera del alcance de la deliberación pública y de la voluntad ciudadana, si los gobiernos no pueden ejecutar las políticas decididas democráticamente? ¿O si aun contando con gobiernos y Estados eficientes y eficaces no es posible ejercer el mandato electoral porque otros poderes internos o externos lo impiden?

Para enfrentar los déficit de nuestras democracias hace falta *poder democrático.* Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía. Para construir ese poder es indispensable la política. Pero es preciso que la política sea relevante, que proponga caminos para abordar los temas clave de la sociedad, que los emprenda con la firmeza de la voluntad de los líderes y ciudadanos y los sostenga con la idoneidad de los instrumentos para la acción colectiva, entre los cuales los partidos políticos son actores centrales aunque no los únicos.

Las propuestas de acción de los partidos políticos tienen en las instituciones representativas y de gobierno del Estado el principal instrumento para su ejecución. El poder democrático se construye también desde la estatalidad. Al mismo tiempo, la sociedad civil, que constantemente crea nuevas organizaciones de voluntarios que aumentan la participación, es otro de los instrumentos sustanciales para la expansión de la ciudadanía y, consiguientemente, de la democracia.

Detrás de todo derecho hay un Estado que lo garantiza. Y detrás de todo derecho trunco hay un Estado que no llega a tornarlo efectivo. Esta defección del Estado tiene que ver con la calidad de sus instituciones y, fundamentalmente, con el poder que fluye a través de ellas y la consecuente capacidad –o incapacidad– del Estado para llevar a cabo sus fines.

Así, los problemas del desarrollo de la democracia que hemos visto en las secciones

Para enfrentar los déficit de nuestras democracias hace falta poder democrático. Esto es, la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas para expandir la ciudadanía.

precedentes aparecen en una amalgama en la que se conjugan los límites del Estado, con las exigencias del crecimiento económico y sus resultados frecuentemente generadores de desigualdades, con la impotencia de la política para encarnar las aspiraciones de la ciudadanía en poder democrático, con las tensiones de sociedades fracturadas, con la existencia de poderes fácticos que evaden la legalidad, trafican influencias y permean las más altas instancias de decisión, con la evidencia de una globalización que acota el espacio propio de la democracia al escamotear del campo de la voluntad ciudadana los temas centrales que atañen al futuro de la sociedad.

En otros términos, la agenda que nos ocupa tiene que ver con los complejos caminos que habilitan y obturan la expansión de la ciudadanía y la reconstrucción de la sociedad política en el marco de las democracias latinoamericanas. Se trata de abordar la discusión de las condiciones que permitan a nuestras democracias encarar la solución de los problemas que hemos anotado, mediante la expansión de los instrumentos que brinda la misma democracia.

Se trata, en fin, de llenar de política a la sociedad y, consecuentemente, de sociedad a la política.

En síntesis, los problemas evidenciados que constituyen los desafíos para el desarrollo de la democracia en América Latina se desenvuelven en esas cuatro esferas centrales (la política, el Estado, la economía, la globalización), todas ellas atravesadas por la cuestión del poder, condición inexcusable para que la voluntad general se traduzca en políticas que transformen la realidad.

Los criterios que aquí se presentan son un punto de partida, procuran desencadenar un debate, son su inicio no su culminación. Proponemos que esa agenda incluya: cómo pasar de una democracia cuyo sujeto es el elector a una cuyo sujeto es el ciudadano que tiene derechos y deberes expandidos, en el campo político, civil y social; cómo pasar de un Estado de legalidad trunca a un Estado con alcance universal en todo el territorio y cuyo principal objetivo sea garantizar y promover los derechos –un Estado de y para una Nación de ciudadanos–; cómo pasar de una economía concebida según los dogmatismos del pensamiento único a otra con diversidad de opciones, y cómo construir un espacio de autonomía en la globalización. Se trata, en fin, de llenar de política a la sociedad y, consecuentemente, de sociedad a la política.

La política, primera condición

La política cumple una función vital en el proceso democrático: concibe las políticas públicas para atacar los problemas que considera centrales y los plasma en proyectos que constituyen las opciones básicas de la sociedad; ofrece los dirigentes que puedan ejecutarlos; agrupa los millones de voluntades ciudadanas en comunes denominadores que permiten elegir entre un número razonable de alternativas electorales, y finalmente construye el poder público necesario para ejecutar los proyectos que presenta a la sociedad.

En definitiva, *la política encarna las opciones, agrupa las voluntades y crea poder.* Éstas son tres condiciones inexcusables para el desarrollo de la democracia. Una política que no cumpla con ellas pone en peligro la sustentabilidad democrática. En América Latina hay crisis de la política y crisis de representación porque estas tres condiciones sólo se cumplen parcialmente y, en ocasiones, no existen. El debate sobre la política debe centrarse en cómo superar esa situación, de la cual no sólo se deriva una crisis de representación sino también un peligro para la democracia.

Para ello, se requieren instituciones eficaces, partidos políticos y prácticas transparentes y responsables. Estas condiciones distan de cumplirse en muchos países de la región, lo que debilita peligrosamente la función de los partidos como los principales constructores de la política para la democracia.

Sobre esta carencia, notoria y difundida, se centró la mayor parte del debate público sobre la política. Pero, aun siendo central, ese debate desplazó la discusión sobre otras cuestiones que parecen más decisivas que las debilidades institucionales: la crisis de contenido de la política y la dificultad para construir poder democrático.

Incluso si contáramos con instrumentos institucionales óptimos, si no se recupera la capacidad de la política para construir opciones sustantivas y poder, tanto la *democracia*

electoral como la *democracia de ciudadanía* tenderán a ser no sustentables e irrelevantes para los ciudadanos. Una política que no nutre a la sociedad de opciones y poder carece de representatividad.

En el análisis que realizamos en el Informe, en la Segunda Sección, resulta llamativo que los diversos instrumentos de estudio empírico hayan permitido coincidir en un conjunto semejante de los déficit que aquejan a nuestras democracias. Ellos deben estar en el centro de los esfuerzos para la renovación de los contenidos de la política. En este sentido, se han señalado las siguientes cuestiones:

■ Los problemas de expresión de la ciudadanía política son los menos marcados. Si bien en algunos países la participación electoral aún es baja, se están buscando mecanismos para incrementar esa participación, por vía de la mejora en los modos de empadronamiento electoral y la incorporación de facilidades para acudir a los lugares de votación. Prácticamente no hay casos de fraude flagrante y la intimidación de los votantes ha disminuido notoriamente. Como en todo país, siempre hay márgenes para la manipulación de cierto número de electores. Todavía, en muchos casos, las cúpulas partidarias siguen dominando el esquema de nominación de candidatos. Ha mejorado la normativa que permite la discriminación positiva de género para acceder a cargos representativos. Poco a poco, se aprueban normas para controlar el efecto de las donaciones privadas sobre la acción política, aunque en muchos casos todavía falta que este control tenga relevancia práctica.

■ En toda América Latina la fórmula política está centrada en la figura del presidente constitucional y la institución presidencial suele tener poderes formales relativamente altos. Esto no siempre se traduce en eficacia en la acción gubernativa, lo que crea otra fuente de descontento de la ciudadanía y frustración para los políticos. El Parlamento, por su parte, carece de prestigio entre la masa ciudadana y se considera que es una instancia poco eficaz para representar y defender los intereses de la mayoría. Aunque la rama judicial del Estado goza de independencia formal, en varios países subsisten severas limitaciones para su cabal desempeño cotidiano. Los organismos especializados de control de la gestión pública, tales como las contralorías de cuentas, o los organismos de promoción o defensa de derechos ciudadanos, como las fiscalías especiales o las defensorías del pueblo, a veces no tienen la independencia necesaria y otras, carecen de poder para ejercer sus funciones. Como es sabido, las defensorías del pueblo no pueden tener poder propio en el campo judicial o administrativo, pues invadirían el área de competencia señalada a otros poderes estatales. Los mecanismos de democracia directa, si bien han ampliado el campo de la participación política de la ciudadanía, en más de un caso han contribuido a la desestabilización política y no queda claro si han sido un instrumento eficaz para el desarrollo de la democracia.

■ Más allá de los avances fundamentales en materia de derechos humanos, cuya violación sistemática caracterizó a la región en los períodos autoritarios y de guerra civil, siguen registrándose abusos a los derechos a la vida y a la integridad física, en particular provenientes de la incapacidad del Estado de controlar la violencia y el uso de la fuerza pública. La libertad de prensa ha mejorado notoriamente y aunque se están dando los primeros pasos para asegurar el derecho de acceso a la información en poder del Estado, éste es un desafío en el que es preciso avanzar.

■ Los déficit de la ciudadanía social relacionados con la estatalidad y la economía son los más notorios: subsisten niveles altos de desigualdad y pobreza, y en muchos países las desigualdades sociales no sólo no se han reducido sino que han aumentado. Persisten los niveles de insatisfacción de necesidades básicas en un número considerable de países.

Estas comprobaciones coinciden con la percepción de la ciudadanía, que expresa en el estudio de opinión que los principales problemas son: el desempleo, la pobreza, desigualdad e ingresos insuficientes, la delincuencia y las drogas, la corrupción, y los servicios e infraestructura insuficientes.

De modo también coincidente, los líderes consultados mencionan como los problemas de la agenda: la reactivación económica, la corrupción, el desempleo, la violencia y la delincuencia, la salud y la educación.

Llenar la política de contenido implica no sólo lograr que los déficit anotados se hagan "visibles": es indispensable también construir el abanico de opciones sustantivas para solucionarlos de modo efectivo y colocarlas en el eje de la discusión pública. Resumimos algunos temas de ese debate en los enunciados que siguen:

La política, especialmente la política democrática, es el ámbito donde se gestan las diferentes alternativas y proyectos de una sociedad.

1. La política, especialmente la política democrática, es el ámbito donde se gestan las diferentes alternativas y proyectos de una sociedad. La política es representación, reivindicación social y búsqueda colectiva de sentido. Sin embargo, hoy advertimos una seria incapacidad de la política para articular proyectos colectivos. La política pasó a ser casi exclusivamente una actividad poco vinculada a las identidades, los intereses y las aspiraciones de la sociedad.

2. La crisis de la política se expresa en la ruptura que existe entre los problemas que la ciudadanía reclama resolver y la capacidad que aquélla tiene para enfrentarlos. La política tiende entonces a vaciarse, con lo que no logra construir el poder y los instrumentos que permitan hacer frente a los principales desafíos de nuestros países. Ahí radica buena parte de los problemas de confianza y legitimidad que, en América Latina, enfrentan la democracia, la política, sus instituciones básicas y sus líderes.

3. Es preciso entonces preguntarse acerca de cuál debería ser el lugar de la política en una América Latina que, al mismo tiempo que conquistó el importante derecho de gozar de elecciones libres, limpias y periódicas, está atravesada por el proceso de globalización, presenta graves problemas sociales y tiene Estados deficitarios para garantizar y expandir ciudadanía. ¿Puede la política encarnar las aspiraciones ciudadanas de reducción de la pobreza y la desigualdad, de expansión del empleo y la solidaridad? ¿Puede ayudar a construir un horizonte de progreso para nuestros países y nuestros ciudadanos?

4. Muchos de los temas que antes eran propios de la política y los Estados nacionales hoy son tratados y decididos en otras esferas. La economía, los poderes fácticos y algunos medios de comunicación han ocupado buena parte del lugar de aquéllos. La política tiende a perder contenido por tres vías vinculadas entre sí:

- Los Estados nacionales pierden soberanía interior. Lo hacen, por un lado, frente a los poderes fácticos y los ilegales, y, por el otro, como consecuencia de los déficit que limitan la capacidad estatal por ineficiencia e ineficacia de sus organizaciones burocráticas.
- Hay un desequilibrio en la relación entre la política y el mercado, que tiende a estrechar el espacio de la primera y limitarla a los ámbitos de menor relevancia, sustrayendo, por ejemplo, importantes problemas económicos de las decisiones y la deliberación política. Esta sustracción es inconsistente con la democracia y con los derechos de ciudadanía que ella implica.
- Un orden internacional que limita la capacidad de los Estados para actuar con grados razonables de autonomía y, por lo tanto, restringe las opciones nacionales.

Estos problemas debilitan la vocación transformadora de la política, situación especialmente grave en América Latina. En este contexto, a las privaciones materiales actuales se agrega una cierta pérdida de la idea de progreso, de la propia posibilidad de proyectos colectivos viables. La aparente impotencia de la política debilita seriamente a la democracia, no sólo en sus posibilidades de expansión sino también –tal vez– en su sustentabilidad.

5. En América Latina, las instituciones democráticas básicas, sobre todo los partidos y el Parlamento, tienen una baja estima. Aproximadamente el 36 por ciento de los latinoamericanos (Latinobarómetro 2002) está de acuerdo con que, si es necesario, el presidente deje de lado a los partidos políticos y al Parlamento a la hora de gobernar. La mayor parte de los latinoamericanos opina que no hay democracia sin partidos y Parlamento, pero su funcionamiento genera insatisfacción.

6. Los medios de comunicación en ocasiones aparecen ocupando el vacío de representación que se origina en la crisis de la política y sus instituciones; este vacío sub-

sistirá mientras la política no asuma sus facultades frente a los temas relevantes y los partidos se muestren incapaces de articular proyectos colectivos y de alcanzar la conducción del Estado.

7. Cuando la política se vacía de contenidos, cuando el Estado ignora las grandes cuestiones de la ciudadanía, la sociedad los recupera. En estos años, en paralelo a la crisis de representación y a la deserción del Estado, surgieron, de manera creciente y en las formas más diversas, organizaciones de la sociedad que ocuparon el espacio de las demandas no resueltas o ignoradas. Se trata de un sistema autoorganizado de grupos intermediarios que son relativamente independientes del Estado y de las empresas privadas, que es capaz de deliberar y llevar adelante acciones colectivas en defensa y promoción de sus intereses y pasiones, en un marco de respeto a la estructura legal y civil existente.[81]

8. El ciudadano y las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un rol central en la construcción democrática, en el control de la gestión gubernamental, en la expresión de demandas y en el fortalecimiento del pluralismo que toda democracia promueve y necesita. Ellos son actores relevantes de la democracia de ciudadanía. Su papel es complementario al de los actores políticos tradicionales de la democracia. A pesar de las dificultades y los obstáculos que suele conllevar la aceptación de la sociedad civil como ámbito de participación y fortalecimiento de la democracia, su importancia en la democratización de América Latina debe ser claramente reconocida. En este sentido, la política no sólo debe recuperar sus contenidos centrales para que el pasaje a la democracia de ciudadanía se viabilice, sino que, además, debe cuidadosamente mirar su tarea incompleta, asumiendo las demandas de una sociedad que se organizó para reclamar, controlar y proponer.

RECUADRO 39

El poder de los medios de comunicación

Evidentemente, en todos los grandes grupos de los que tenemos algunos datos, el control sobre la comunicación se encuentra distribuido de una manera tan desigual que algunos individuos poseen una influencia considerablemente mayor que otros [...] aquí tenemos un problema formidable [...] el número de individuos que ejerce un control importante sobre las alternativas programadas constituye solamente, en la mayoría de las organizaciones, una fracción muy reducida del total de los miembros. Parece que este es el caso, incluso, en las organizaciones más democráticas, si su membresía es considerable.

R. Dahl, 1987, pp. 97-98.

RECUADRO 40

Sociedad civil, política y participación

Las personas que se organizan a través de entidades independientes de la sociedad civil superan la dicotomía entre autonomía pública y privada. Ejercen la ciudadanía civil, pero no sólo para proteger sus propios intereses sino también para ampliar las posibilidades de protección de los intereses de otros menos afortunados. Ejercen también la ciudadanía política, pero no sólo al votar y decidir en función de sus intereses personales, sino también cuando amplían las posibilidades de acceso y participación de los relegados por el sistema político. Por ello, encarnan en sí mismos toda la potencialidad del ser humano como agente, porque abarcan tanto la dimensión personal como la social de la ciudadanía.
En América Latina hay un crecimiento impresionante de las organizaciones independientes de la sociedad civil. Especialmente en el ámbito de los derechos humanos, la transición a la democracia resultó en la renovación generacional de organismos nacidos para luchar contra la represión ilegal de las dictaduras, y también en la aparición de nuevas entidades dedicadas a los derechos de la mujer, de los niños, de los pueblos indígenas, de los afro-descendientes y de diversos sectores excluidos. [...] La sociedad entiende la política en un sentido más amplio y más rico que el de la competencia electoral.

Juan Méndez, "Sociedad civil y calidad de la democracia", PRODDAL, 2003.

81 Consiguientemente, no pueden incluir organizaciones que tienden a la ilegalidad para lograr sus objetivos, sean "mafias" u organizaciones políticas subversivas, o actores con fines más precisos que son parte de la sociedad, como los sindicatos, los medios en tanto organismos de información y entretenimiento, los partidos, los hogares o las Iglesias formales, pero sí incluye los organismos colaterales que entran en la definición adoptada.

RECUADRO 41

La dimensión asociativa de la democracia

La calidad de la democracia está determinada tanto por quienes están involucrados en prácticas asociativas como por quienes están excluidos de ellas. Suele suceder en toda América Latina que un mundo hobbesiano de segmentos totalmente desorganizados de la población convive con un mundo mucho más pequeño inspirado en Tocqueville. En este sentido, se presentan dos problemas: uno que tiene que ver con la definición del espacio público mediante la silenciosa acción cotidiana de quienes manejan el acceso al aparato estatal. De ahí la necesidad de democratizar la cultura de elites y sus resultados vinculados con la apropiación del espacio público por parte de intereses especiales organizados. El segundo problema concierne a una evaluación de los patrones asociativos en sí mismos, tanto en términos de su difusión como de su contenido y calidad. Suponiendo que se produzcan consecuencias institucionales positivas del capital social, debe considerarse la dinámica de asociación como un ingrediente esencial de la democracia.

Renato Boschi, PRODDAL, 2003.

9. En América Latina, los espacios conquistados por la sociedad civil han sido fundamentales para abrir caminos políticos que se presentaban cerrados y excluyentes para la construcción democrática. En este sentido, la sociedad civil amplía el espacio público a través de la participación, la expresión de identidades y demandas, y la organización ciudadana. Actualmente, se requieren formas alternativas de representación que sin reemplazar a las tradicionales (partidos políticos, elecciones, Parlamentos), las complementen y fortalezcan, respondiendo a necesidades nuevas, a las particularidades de los sectores excluidos o subrepresentados, a la necesidad de agregación política que genera la saludable y creciente expresión de la diversidad y a la imprescindible reapropiación ciudadana de los espacios de construcción de voluntad democrática.

10. Esta cuestión se vincula a ciertos ámbitos de poder donde se toman decisiones que afectan gravemente a una sociedad sin que ésta pueda participar. Esos claustros cerrados de decisión económica y los poderes fácticos legales e ilegales, nacionales o extraterritoriales, contribuyen a vaciar la política. La democracia abre camino e invita a la participación ciudadana; sin embargo, si los ámbitos en los que esa participación ocurre tienen escaso peso en las grandes decisiones nacionales, la consecuencia tiende a ser una generalizada apatía y desconfianza.

RECUADRO 42

Política, partidos y democracia en América Latina

Al hablar de una transformación de las relaciones entre Estado y sociedad estamos hablando de una transformación de la política. Si la sociedad entera se ve afectada por esta crisis de la política que afecta la calidad y relevancia de las democracias nuevas, más aún se afectan los actores principalmente políticos, es decir, los partidos que aparecen juzgados muy severamente por la opinión pública.
En el nuevo escenario generado por las transformaciones sociales, estructurales y culturales de las últimas décadas que descomponen la unidad de la sociedad-polis, tiende a desaparecer la centralidad exclusiva de la política como expresión de la acción colectiva. Pero ella adquiere una nueva centralidad más abstracta, por cuanto le corresponde abordar y articular las diversas esferas de la vida social, sin destruir su autonomía. Así, hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o globalizantes, pero hay una demanda a la política por "sentido", lo que las puras fuerzas del mercado, el universo mediático, los particularismos o los meros cálculos de interés individual o corporativos, no son capaces de dar.
La gran tarea del futuro es la reconstrucción del espacio institucional, la polis, en que la política vuelve a tener sentido como articulación entre actores sociales autónomos y fuertes y un Estado que recobra su papel de agente de desarrollo en un mundo que amenaza con destruir las comunidades nacionales.
La opción es el fortalecimiento, autonomía y complementariedad entre el Estado, el régimen, los partidos y los actores sociales autónomos, es decir, una nueva matriz socio-política.

Manuel Antonio Garretón, del texto elaborado para el PRODDAL, 2003.

La necesidad de una nueva estatalidad

Es indispensable ampliar el debate sobre el Estado en América Latina. Mientras que durante los últimos veinte años el énfasis fue puesto en cuestiones tales como las privatizaciones, el tamaño y gasto del Estado y la modernización de sus burocracias, fueron dejados de lado dos temas principales: el poder efectivo del Estado para aplicar el mandato electoral y el poder para democratizar, es decir, su capacidad para alcanzar de manera universal en todo su territorio a todas las clases sociales. Esta última cuestión es la condición necesaria para lograr que, en todos lados y para todos, los derechos y las obligaciones tengan vigencia efectiva. Si estas condiciones no se cumplen, resultará un déficit de estatalidad: serias fallas en la vigencia del estado de derecho afectarán directamente la sustentabilidad y el desarrollo de la democracia.

Con la excusa de la aplicación de las reformas institucionales que permitirían el mejor funcionamiento de los mercados, estas cuestiones fueron ignoradas u ocultadas. Un Estado para la democracia busca igualar la aplicación de derechos y deberes, lo cual –inexorablemente– modifica las relaciones de poder, en particular en regiones como América Latina, donde la fuerte concentración de ingresos lleva a la concentración del poder.

Éste es un debate urgente, porque en América Latina existe una crisis de estatalidad, a la que entendemos como la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias. En muchos casos, los Estados latinoamericanos han perdido capacidad como centro de la toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes, orientadas a resolver los problemas que las sociedades reconocen como relevantes.

Es imperioso recuperar esta capacidad para promover las democracias. No existe democracia sin Estado y no existe desarrollo de la democracia sin un Estado para todos capaz de garantizar y promover universalmente la ciudadanía. Si esta condición no se cumple, la democracia deja de ser una forma de organización del poder, capaz de resolver las relaciones de cooperación y conflicto. El poder escapa a la democracia y ella se queda sin sustancia.

Recuperar un Estado para la ciudadanía es un desafío central del desarrollo de la democracia en América Latina. Con Estados débiles y mínimos sólo puede aspirarse a conservar democracias electorales. La democracia de ciudadanía requiere una estatalidad que asegure la universalidad de los derechos.[82]

Hace falta un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, tramitar los conflictos conforme a principios democráticos, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal (derechos de propiedad y derechos de ciudadanía simultáneamente), regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, establecer sistemas de

Recuperar un Estado para la ciudadanía es un desafío central del desarrollo de la democracia en América Latina.

RECUADRO 43

La democracia como principio de organización de la sociedad

El orden social ya no puede descansar sobre una regulación exclusivamente estatal de la convivencia, pero tampoco opera como un sistema autorregulado. El problema de fondo consiste pues en replantear la coordinación social en una sociedad en que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación.
Es en este contexto que, a mi juicio, ha de situarse la discusión acerca de la "cuestión democrática" en América Latina. Mientras que la tendencia actual apunta a una "democracia electoral", cabe preguntarse, en cambio, acerca del papel de la democracia como un ámbito privilegiado de coordinación social. En lugar de restringirla a un principio de legitimación, habría que explorar su potencial como principio de organización. De hecho, las instituciones y los procedimientos democráticos siempre tuvieron la función de mediación de intereses y opiniones plurales con el fin de decidir "adónde vamos".

Norbert Lechner, 1996.

82 Cualquiera sea la definición de ciudadanía que adoptemos, el vínculo entre ciudadanía y democracia conlleva siempre la idea de universalidad.

protección social basados en el principio de universalidad de la ciudadanía y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización de la sociedad.

La estatalidad es una condición indispensable para que una democracia aspire a desarrollarse más allá del plano electoral, para que sea capaz de enfrentar de modo efectivo los desafíos democráticos. A partir de esta proposición enunciamos los temas que consideramos debería contemplar una agenda ampliada sobre la expansión de la estatalidad democrática:

1. La agenda de reformas democráticas debe considerar al Estado en sus tres dimensiones: como conjunto de entes burocráticos, como sistema legal y como ámbito de identidad colectiva. Estas tres dimensiones varían históricamente. En la mayor parte de América Latina, ellas exhiben deficiencias. Las burocracias estatales carecen frecuentemente de poder y eficacia, la efectividad del sistema legal es social y territorialmente limitada, y las pretensiones de ser un Estado-para-la-Nación, dedicado seriamente al logro del interés general, no son creíbles para muchos de sus ciudadanos. Estas deficiencias están en el origen del escaso poder que los gobiernos latinoamericanos tienen para democratizar.

2. Cada país de la región tiene sus peculiaridades, pero en casi todos hay una amplia proporción de la población que se encuentra por debajo de un piso mínimo de desarrollo humano, en términos no sólo de bienes materiales y de acceso a servicios públicos, sino también de derechos básicos. La solución de estos lamentables problemas no requiere sólo –obviamente– adecuadas políticas económicas y sociales, también demanda un Estado abarcador y comprensivo, así como razonablemente eficaz, efectivo y creíble. También requiere una sociedad civil pujante, que por la vía de la participación apunte a complementar la implementación de políticas públicas.

3. El problema del Estado latinoamericano no es sólo el tamaño de sus burocracias, sino su ineficiencia e ineficacia, la inefectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad del Estado y los gobiernos. Esto contrasta con la fuerte demanda ciudadana de presencia estatal, que surge, entre otros elementos, de la encuesta informada en la sección segunda de este Informe.

4. Sin perjuicio de la eliminación de burocracias innecesarias y, en general, de la racionalización de procesos administrativos, un problema que evidencian algunos Estados latinoamericanos es su alto grado de fragmentación y la frecuente falta de distinción entre el interés público y el privado. Cuando esto ocurre, el Estado se desvirtúa y se transforma en una serie de agencias inconexas con funcionarios y políticos ocupados en la búsqueda de rentas.

5. Existe un problema particularmente inquietante: la existencia de grandes y en algunos casos crecientes áreas en las cuales la legalidad del Estado no tiene alcance o lo tiene de manera intermitente. Es llamativo cómo una cuestión de esta naturaleza es frecuentemente desatendida en los programas de reforma del Estado. El problema central del Estado en América Latina es el de un Estado inconcluso, débil, con escasa capacidad para ser efectivo de modo universal.

6. Otra dimensión de este problema es la presencia de varios tipos de "legalidad" efectiva, de carácter informal, patrimonial y delictivo. A veces, estas "legalidades" se fundan en regímenes discrecionales subnacionales que coexisten con regímenes que, en el nivel nacional, son democráticos. Los actores se desempeñan sobre la base de instituciones informales tales como el personalismo, familismo, prebendalismo, caciquismo y similares. Estos circuitos de poder se basan en la desaparición de la frontera entre lo privado y lo público, y en el truncamiento de la legalidad del Estado.

Por su parte, el clientelismo –un entramado de relaciones por medio del cual un "patrón" logra el apoyo de otros a cambio de ciertos beneficios– genera privilegios y exclusiones, y suele implicar un manejo discrecional de recursos públicos.

7. Una función fundamental del Estado es proteger a las personas contra la violencia privada. La democracia supone la existencia de un Estado que ha logrado el control sobre la violencia en su territorio. Sin embargo, ése no es el caso en algunas regiones de América Latina. En ellas operan bandas terroristas, organizaciones delictivas, "paramilitares" y otros fenómenos similares. Estos grupos tienen sus códigos legales, cobran sus propios "impuestos" y algunas veces logran casi el monopolio de la coerción en "su" territorio. Este tipo de violencia privada, no controlada por el Estado, es una de las principales fuentes de violación de derechos fundamentales de la población.

8. La protección de los ciudadanos por parte del Estado democrático está comprometida también por la violencia asociada a los delitos contra las personas y la propiedad. Su nivel y persistencia ponen de relieve la debilidad de un Estado incapaz de cumplir con sus funciones de modo universal. Esta situación es aún más grave en el entorno social de la región, signado por la pobreza y la desigualdad, en el que los ciudadanos más pobres son los que más sufren la violencia.

9. Entre otras consecuencias de lo que llevamos anotado es preciso mencionar la aguda reducción de autonomía del Estado; de hecho, existe un conjunto muy restringido de políticas que pueden ser definidas e implementadas al margen de poderes fácticos locales e internacionales que influyen decisivamente sobre el aparato estatal.

10. Una agenda de un Estado para la democracia debería vertebrarse a partir de la idea de Nación para la cual se pretende que el Estado actúe. Debería tener en cuenta al Estado en tanto centro de toma de decisiones legítimas, eficaces y eficientes orientadas a enfrentar los problemas que las sociedades reconocen como más relevantes.

11. Para ello es preciso debatir las cuestiones que en América Latina ponen en duda la eficiencia y eficacia de sus burocracias, la efectividad de su sistema legal y la propia credibilidad del Estado. Éstas son:

RECUADRO 44

Privatización perversa del Estado

Un detenido diagnóstico del desarrollo de la región puede dar cuenta de un crónico déficit democrático que, frecuentemente, se ha traducido en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, amiguismo y, en casos extremos, de nepotismo, que han sido la expresión, a nivel del régimen político, de una "captura" de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares (de un partido político, o gremio, o grupo económico, o una familia, o intereses regionales y locales). Esa suerte de "privatización perversa" del Estado, que ha estado en la base de los fenómenos de corrupción, ha conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación.

Enrique V. Iglesias, del texto elaborado para el PRODDAL.

- Ineficiencia de la acción del Estado y la reducción de su autonomía, que deriva de su colonización por intereses particularistas (corrupción).
- Inefectividad del sistema legal como consecuencia de la presencia de sistemas legales patrimonialistas.
- Incapacidad de algunos Estados para alcanzar al conjunto de su territorio y a todos sus habitantes, que genera una legalidad trunca (desigualdad ante la ley, vigencia asimétrica de los derechos ciudadanos).
- Falta de un efectivo monopolio de la fuerza por parte de algunos Estados, que se ha traducido, entre otros efectos, en la persistencia del nivel de violación de los derechos humanos.
- Incapacidad estatal para asumir la representación de la diversidad en el interior de la sociedad.
- Pérdida de credibilidad que proviene de la falta de transparencia y responsabilidad (rendición de cuentas) del Estado ante los ciudadanos.
- La cuestión política, más abarcadora, de la capacidad estatal de construir su propio poder, de manera de ejercer soberanamente el mandato popular.

El Estado es uno de los rostros de la democracia: un Estado sin poder es una democracia sin poder.

Una economía para la democracia

Los problemas de la ciudadanía social atentan directamente contra la perduración de la democracia en América Latina. La sustentabilidad democrática depende en gran parte de la resolución de esta cuestión. Para ello, el debate sobre la economía y la diversidad de formas de organización del mercado debe ingresar en la agenda pública y en la opción ciudadana, porque es en la economía donde anida la solución de buena parte de los déficit de ciudadanía social.

Al comienzo de este Informe sostuvimos que un rasgo singular e históricamente novedoso de América Latina es el de ser la primera región enteramente democrática compuesta por sociedades con muy altos niveles de pobreza y la mayor desigualdad social del mundo. Así, nos referimos al triángulo democracia electoral-pobreza-desigualdad para sintetizar la naturaleza de estas democracias y la necesidad de impulsar un nuevo pensamiento que diera cuenta de esta realidad. No tendremos respuestas útiles a los interrogantes sobre sustentabilidad democrática latinoamericana si se ignoran los desafíos peculiares que nacen de la coexistencia de esos tres fenómenos.

Cuando describimos los resultados de las indagaciones empíricas en la sección segunda del Informe, la cuestión de las condiciones materiales de vida de los latinoamericanos aparecía claramente como el mayor déficit de la "democracia de ciudadanía". Tal es la dimensión de los problemas de la ciudadanía social que una y otra vez reiteramos una pregunta dramática: ¿cuánta pobreza resiste la libertad?

Sin embargo, el debate sobre la democracia margina la cuestión económica y se plantea, frecuentemente, en términos de las restricciones institucionales que la democracia implica para el crecimiento económico. El debate sobre la economía, con la excusa de su complejidad técnica, se retira crecientemente de la discusión pública y de las opciones reales de los ciudadanos al momento de votar. A la luz de estas realidades parecería útil que a la consabida frase "las cuestiones técnicas no se votan", opongamos la de que "el bienestar de una sociedad no se decide en un laboratorio de técnicos", por más ilustrados que estos sean.

Éste no es un problema exclusivo de nuestra región. La tendencia creciente en ciertos países centrales al desarrollo de instituciones económicas con niveles de autonomía casi totales afecta directamente su transparencia y, por ende, su responsabilidad *(accountability)* frente a la sociedad, lo que deriva en su pérdida de credibilidad ante la opinión pública. Decisiones económicas sustantivas escindidas de la voluntad general presagian, en la visión de Jean-Paul Fitoussi, un siglo en el que la crisis de la democracia será dominante.[83] En América Latina, donde los déficit de ciudadanía social alcanzan la dimensión que hemos señalado, esta cuestión asume una importancia y una urgencia aún mayores, al punto que cuestiones como el nivel de desarrollo de la democracia, la sustentabilidad del

RECUADRO 45

La economía y la política

Sin descartar la importancia de instancias técnicas en todo buen ordenamiento del Estado y sin perjuicio de reconocer el trasfondo científico del análisis económico, la economía debe estar sujeta a la política y, en particular, a procesos políticos democráticos, porque ésta es la forma en que la sociedad dirime sus controversias.[...] Es necesario contar con partidos políticos sólidos que ofrezcan a la ciudadanía opciones alternativas de ordenamiento económico y social.

José Antonio Ocampo, del texto elaborado para el PRODDAL.

83 Ver Fitoussi, 2002.

sistema y la resolución de la crisis de representación política dependen de nuestra capacidad para incorporar a la economía y sus opciones como un tema de la democracia y de la sociedad.

La economía es una cuestión clave para la democracia. Esta afirmación no implica confundir dos formas de organizaciones sociales claramente diferenciadas: la democracia, que organiza relaciones de poder; la economía, que organiza relaciones de producción, reproducción e intercambio. Sin embargo, el resultado de la organización económica es una cuestión decisiva para la democracia, especialmente para la *democracia de ciudadanía*, como la hemos definido en este Informe.

La economía es una cuestión de la democracia porque de ella depende el desarrollo de la ciudadanía social y porque genera y altera las relaciones de poder. Por lo tanto, la agenda de la sustentabilidad democrática debe incluir el debate sobre la diversidad posible de políticas y organización del mercado y la cuestión del rol regulador del Estado.

En América Latina se aprendió que el Estado no puede manejar la economía con ligereza: el Estado (democrático) tiene un ineludible rol rector sobre la economía, lo que implica una fuerte capacidad de hacer política económica.

Existen cinco funciones que las instituciones públicas deberían ofrecer para que los mercados funcionen adecuadamente: la protección de derechos de propiedad, la regulación del mercado, la estabilización macroeconómica, el seguro social y el manejo de conflictos de intereses. El Estado y el mercado son susceptibles de ser combinados en maneras diferentes dando origen a la diversidad de formas que puede adoptar la economía de mercado.

Una concepción de los mercados como un conjunto de instituciones que "están dadas por la naturaleza" lleva a la aceptación del funcionamiento de la economía de modo totalmente autónomo de las decisiones tomadas democráticamente. Desde un punto de vista democrático, sin embargo, las políticas económicas son parte de los instrumentos con que cuentan las sociedades para alcanzar la ciudadanía plena. Por ello, la economía debe ser uno de los temas dentro del debate político y no ser excluida como una cuestión que "contextualiza" la organización del Estado. Esto es así porque:

- La eventual eliminación de la desigualdad no es un problema económico marginal, resultante (o residual) de una buena política económica. Más bien, la distribución afecta la eficiencia y la sobrevivencia misma del sistema económico.
- El Estado tiene un rol sumamente importante en la distribución del ingreso vía el fisco, regulación de los mercados, y subsidios o promoción de ciertos sectores o políticas de largo plazo. Este rol implica tener un Estado fuerte y capaz, no raquítico. Hacer dar un paso atrás al Estado, la consigna dominante en los años noventa, que implicaba que su papel no pasaba de mantener la estabilidad económica y proveer algunos bienes públicos, fue un error grave cuyos resultados están a la vista.
- Si este rol estatal no se asume, la democracia se vuelve irrelevante y no creíble para desarrollar la ciudadanía social.
- La democracia ofrece la garantía más efectiva de buena gobernabilidad, tanto en la esfera económica como en la política. Los derechos civiles, la libertad política y los procedimientos participativos son la mejor manera de asegurar estándares laborales, sustentabilidad medioambiental y estabili-

La economía es una cuestión de la democracia porque de ella depende el desarrollo de la ciudadanía social y porque genera y altera las relaciones de poder.

RECUADRO 46

Una economía para la democracia

La economía política clásica ha creado un mundo económico que no existe, un Guterwelt, un mundo aislado que es siempre idéntico a sí mismo y en el cual los conflictos entre fuerzas puramente individuales se solucionan de acuerdo con leyes económicas incambiables. En realidad es en el interior de colectividades que son bastante diferentes unas de otras donde los individuos tratan de enriquecerse, y tanto la naturaleza como el éxito de estos esfuerzos cambian junto con la naturaleza de la colectividad en la cual aparecen [...] ello torna siempre indispensable la acción del Estado para organizar los mercados, garantizar los contratos, fijar los patrones de moneda y crédito, la oferta de mano de obra, las relaciones laborales, los servicios de infraestructura, el comercio exterior, las pautas de distribución del ingreso, las cargas impositivas, etcétera.

José Nun, del texto elaborado para el PRODDAL.

RECUADRO 47

Democracia y mercado

El avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como situaciones antagónicas, sino como complementarias.

José Antonio Ocampo, del texto elaborado para el PRODDAL.

dad económica. El desempeño de las democracias en todas estas áreas ha sido superior a los regímenes con participación política restrictiva.

■ Cuanto más amplio el dominio de la disciplina de mercado, más ancho será el espacio para la gobernabilidad democrática. En principio, y en la medida en que la disciplina de mercado esté basada en lo que se denomina *los fundamentales* (*economic fundamentals)* y en consideraciones de largo plazo, no tiene por qué haber conflicto entre los mercados y la gobernabilidad democrática. Pero la realidad está lejos de este ideal. El *trade-off* es auténtico, no sólo porque los mercados se manejan por razones puramente financieras, sino porque son excesivamente volátiles y dominados por consideraciones cortoplacistas. En esta situación, la reafirmación de la primacía de la disciplina democrática por sobre la disciplina de los mercados debería ser clara y frecuente.

■ Los mercados requieren gobernabilidad y reglas. La buena gobernabilidad sólo se asegura por vía de la democracia. Y la democracia sigue siendo coextensiva con el Estado-Nación.[84]

Por ello la agenda de la sustentabilidad democrática debe incluir, a riesgo de vaciarse de contenido, estas cuestiones de la economía, sus opciones y su diversidad.

Las opciones económicas deben ser parte del contenido renovado de la política, ellas son un componente sustancial de la agenda pública, así como el debate sobre la diversidad es una necesidad imperiosa para reunir la mejor combinación entre el papel del mercado, el Estado y el contexto histórico de cada uno de nuestros países. Por el contrario, el pensamiento único, la receta universal y atemporal atentan contra el desarrollo de la democracia y de la propia economía.

A continuación, desagregamos los temas que, desde el punto de vista adoptado en este Informe, deben ser parte de una agenda centrada en una visión de la economía a partir de las necesidades del desarrollo de la democracia de América Latina:

1. En ningún otro período de la historia mundial –con la excepción transitoria de la década de 1930– fueron tan graves como hoy los problemas de la economía mundial: desocupación masiva, incremento de las desigualdades y la pobreza en los países ricos, extensa miseria y crisis recurrentes en numerosos países en desarrollo, exacerbación de la desigualdad entre países.

RECUADRO 48

Modelo único de desarrollo

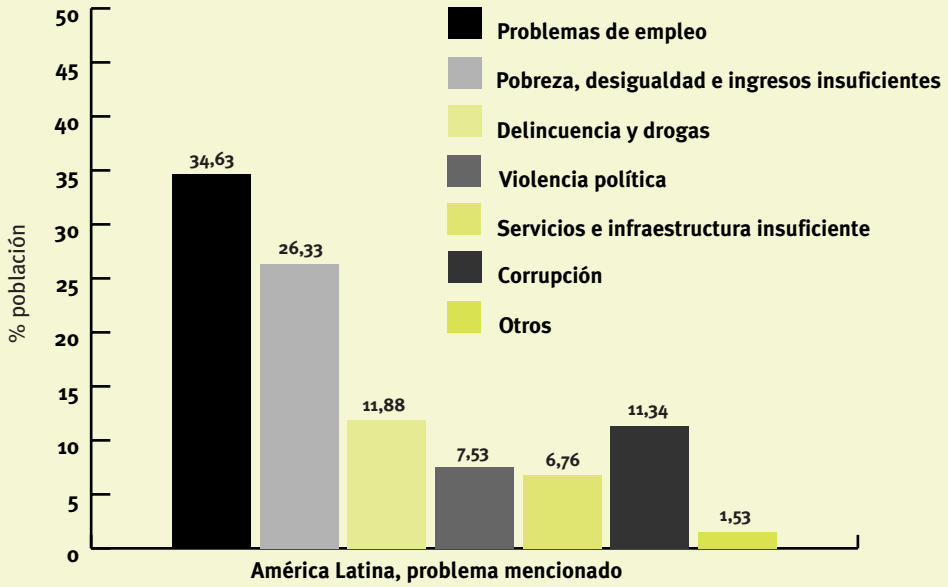
El "fetichismo" de las reformas que ha implantado el "fundamentalismo de mercado", una de cuyas expresiones fue el "Consenso de Washington", se niega a reconocer la diversidad implicada en la democracia [...]. Detrás del discurso del llamado "Consenso de Washington" se encuentra el supuesto de la existencia de un modelo único de desarrollo, aplicable a todos los países cualesquiera sean sus circunstancias, y una visión de la "economía de mercado" como antagónica al intervencionismo estatal. Esta idea, compartida por los organismos de crédito internacionales, es "ahistórica", nociva y contraria a la democracia.

José Antonio Ocampo, texto elaborado para el PRODDAL.

84 Para estas citas ver Rodrik, 2001.

GRÁFICO 9

La agenda ciudadana: principales problemas. Promedio América Latina, 2002



Fuente: PRODDAL,Latinobarómetro 2002.

2. La democracia no puede permanecer indiferente a esto. No debemos olvidar que vivimos simultáneamente en democracias y en economías de mercado. Existe por ello, ineluctablemente, tensión entre dos dimensiones: por un lado, el individualismo y la desigualdad que tiende a resultar del funcionamiento del mercado; por el otro, las igualdades que consagra la ciudadanía democrática y la consiguiente necesidad de existencia de un espacio público para la toma decisiones, no ya individuales sino colectivas. Esto obliga a la búsqueda de una conciliación entre ambas esferas.

3. La tensión entre ambos principios es dinámica, porque permite que el sistema se adapte, en lugar de quebrarse, como lo hacen en general sistemas regidos por un único principio de organización (por ejemplo, el sistema soviético). Sólo logran sobrevivir las formas en movimiento; las otras, sucumben a la esclerosis. Dicho de otro modo, el capitalismo no ha sobrevivido como forma dominante de organización económica a pesar de la democracia, sino gracias a ella.

4. Existen dos corrientes que se enfrentan en el debate sobre las relaciones entre el mercado y la democracia. Según la primera, hoy dominante, la extensión de la esfera del mercado exigiría la limitación del campo de la democracia. La segunda corriente postula que la tensión siempre existente entre mercado y democracia, y su aspiración de igualdad deberían resolverse mediante la búsqueda de su complementariedad.

5. No pocas de las teorías hoy prevalecientes sostienen que las intervenciones del Estado suelen reducir la eficacia de la economía. El discurso de los que abogan por más y más mercado es claramente antiestatal: "El Estado es un mal necesario, es preciso limitar radicalmente su capacidad de intervención". En cambio, este Informe sostiene que un Estado ajustado a la democracia –eficaz, eficiente y creíble– es un componente indispensable del desarrollo.

6. La democracia presupone una jerarquía entre la política y el sistema económico y, por ende, autonomía de la sociedad en la elección de las formas en que organiza su mercado.

RECUADRO 49

Cuatro ventajas económicas de la democracia

Además, quienes sostienen la primera posición, suelen considerar indiferente para la economía el tipo de régimen político existente en cada caso. Sin embargo, [Dani Rodrik] plantea la hipótesis de que la democracia posee por lo menos cuatro ventajas sobre los regímenes autoritarios: la variancia del crecimiento a largo plazo es menor; la estabilidad macroeconómica de corto y mediano plazo era mayor; las crisis exógenas son mejor controladas y el nivel de los salarios (y de su participación en el ingreso nacional) es más elevado.

Dani Rodrik, 1997, p. 15.

7. La democracia, en su búsqueda por limitar las exclusiones que provoca el mercado, aumenta la legitimidad del sistema económico; el mercado, al limitar el poder del Estado y la política sobre la vida de los ciudadanos, permite una mayor adhesión a la democracia. La libertad colectiva necesita apoyarse sobre las libertades individuales, y viceversa. Tanto una como las otras están en relación iterativa, mostrando que la democracia es una forma en movimiento. "La historia prueba que la democracia realizada nunca es más que un momento del movimiento democrático. Un movimiento que no se detiene jamás".[85]

RECUADRO 50

Complementariedad entre democracia y mercado

Las relaciones entre democracia y mercado son entonces más complementarias que conflictivas. La democracia, al impedir la exclusión por el mercado, aumenta la legitimidad del sistema económico y el mercado, al limitar el poder de la política sobre la vida de la gente, permite una mayor adhesión a la democracia. De este modo, cada uno de los principios que rigen las esferas política y económica encuentra su limitación, a la vez que su legitimación, en el otro.

Jean-Paul Fitoussi, del texto elaborado para el PRODDAL.

8. Las sociedades nacionales –inclusive, por cierto, las de los países centrales– no tienen los mismos sistemas de equidad social; hay, de hecho, gran diversidad en estos sistemas. Esto no debe sorprendernos: la democracia implica diversidad; existen diferentes "variedades de capitalismo", diferentes combinaciones entre Estado y mercado, y en las formas de accionar del Estado. Ésta es una importante verdad que, contra toda evidencia, el pensamiento único niega.

9. La apertura de las economías favorece a los factores más móviles, no sólo el capital financiero sino también algunos tipos de conocimientos. El incremento de la movilidad de estos factores tiene por efecto transferir a los factores menos móviles –es decir, sobre todo al trabajo– el peso de la inseguridad económica. Esto encierra el riesgo de reducir la adhesión de las poblaciones a la democracia y al propio mercado.

10. Frente a esta situación, conviene pasar revista a algunos criterios sobre políticas económicas y su relación con la democracia, tal como surge de las experiencias latinoamericanas de las últimas décadas:

- Es necesario un debate que identifique políticas que redistribuyan el ingreso sin distorsionar severamente el funcionamiento de los mercados, evitando así el "populismo" o el "facilismo" tan presentes en la historia de América Latina.
- La búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico sostenido, pero éste resulta insuficiente cuando es acompañado por consecuencias redistributivas desfavorables.
- La experiencia internacional demuestra que las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir en el mundo actual es fundamental la producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y la diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo adecuados. Para ello, es esencial contar con un capital humano calificado. A su vez, la po-

85 Burdeau, 1985.

lítica social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

■ Los límites a la gran propiedad y empresa privada se relacionan con los niveles de desigualdad que una sociedad está dispuesta a tolerar, así como a las modalidades de su tributación. Un segundo tipo de límite se relaciona con el posible abuso del poder de mercado que pueden lograr los grandes propietarios y empresas. El tercero se refiere a la capacidad de esas empresas y propietarios de extender su influencia más allá de los mercados, gracias a su capacidad de *lobby* y a la extensión de su control hacia otras esferas del poder típicas de la sociedad contemporánea –los medios de comunicación, en particular–.

■ Un acuerdo político de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado ayuda a legitimar el nivel, la composición y la tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento.

Finalmente, anotamos que nuestros datos muestran dos aspectos de gran importancia práctica. El primero de ellos es que muchos latinoamericanos comparten una visión sumamente crítica sobre el funcionamiento de la economía de mercado. El segundo aspecto –seguramente contracara de la frustración recién anotada– es la mayoritaria opinión favorable a la intervención del Estado en la economía.

Poder y políticas democráticas en la globalización

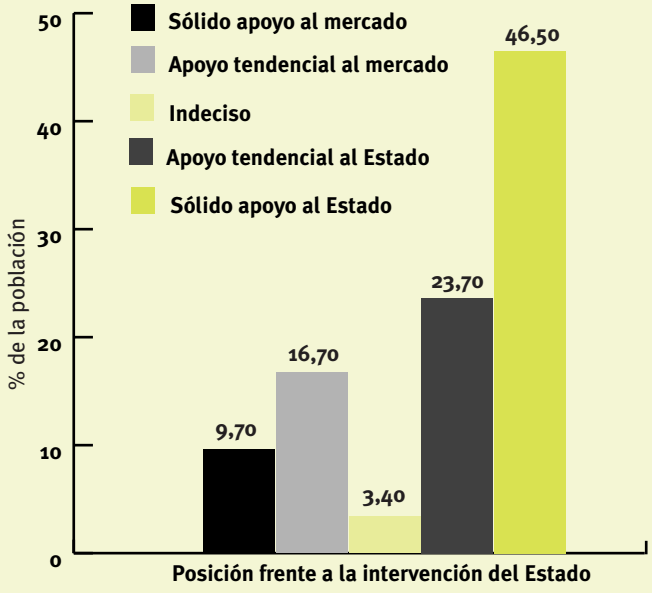
Una agenda ampliada sobre la globalización debe incluir un debate sobre su naturaleza política y militar, su restricción a la diversidad y las fuertes limitaciones al poder estatal. La globalización plantea crudamente las cuestiones del poder de los Estados nacionales y del poder dentro de los Estados. De otra manera se expresa aquí nuevamente el problema vital de la democracia: la existencia o no de poder para ejecutar la voluntad mayoritaria.

El debate que naturalmente se desarrolló hasta ahora ha puesto el énfasis en los asuntos financieros y comerciales de la globalización y ha marginado relativamente su dato

La política social debe guiarse por cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

GRÁFICO 10

Posición frente a la intervención del Estado en la economía. Promedio América Latina, 2002



Fuente: Elaboración propia. PRODDAL, Latinobarómetro 2002.

dominante: los poderes exteriores han dejado de ser exteriores, son tan interiores como los locales. Condicionan o determinan las decisiones del Estado y su campo no se limita a las finanzas o el comercio. Abarcan crecientemente las cuestiones políticas, de seguridad y organización interior, de los sistemas de seguridad sociales, educativos y de salud.

Es necesario, en consecuencia, ampliar el debate sobre la globalización en dos áreas: por un lado, para dimensionar el impacto real en términos de la soberanía interior de los Estados; en segundo lugar, cómo concebir las estrategias posibles para aumentar las capacidades nacionales y regionales, para que el poder nacional no se extinga en nombre de un incontrolable poder global.

La globalización ha hecho que el mundo exterior esté en el interior de nuestras sociedades. El mundo está en todas partes. Pero el poder del mundo no.

La globalización ha hecho que el mundo exterior esté en el interior de nuestras sociedades. El mundo está en todas partes. Pero el poder del mundo no. Sin embargo, y a la vez que esto sucede, reconocer la naturaleza de las relaciones que rigen el mundo en el que vivimos no debería hacernos abandonar la idea de un orden mundial regido por normas. Una cosa es la realidad que nos circunda; otra, nuestras aspiraciones, utopías si se quiere, aunque no quimeras.

La lucha por un *sistema internacional democrático de derecho* no debería dejar de ser una reivindicación permanente de una civilización que muestra como una de sus conquistas a la democracia y a la idea de que las conductas se rigen por normas destinadas a preservar el derecho igualitario de todos, individuos y Estados.

En efecto, en el mundo que surgió tras la terminación de la posguerra fría, las relaciones de poder, básicamente militares y económicas, regulan el sistema internacional. En estas condiciones, el tema que emerge como prioridad es la contradicción entre la necesidad de la diversidad –que demanda un importante grado de autonomía de los países y un sistema mundial basado en normas claras y compartidas– y un mundo homogeneizado por relaciones de poder que dejan a los actores nacionales la capacidad de regulación normativa sólo en cuestiones relativamente marginales. ¿Qué elección sobre cuestiones sustantivas pueden hacer los ciudadanos en estas condiciones? ¿Qué posibilidad existe de que lo que hayan decidido se ejecute?

En torno a esta cuestión central, el Informe presenta a continuación un conjunto de reflexiones y temas que deberían nutrir el debate sobre la globalización y el desarrollo de la democracia:

1. Al tiempo que ha promovido la democracia, la globalización ha impuesto restricciones, incluso a los Estados más fuertes y desarrollados. En América Latina, estas restricciones ponen en duda la credibilidad del Estado como constructor de sociedad y promotor de ciudadanía; asimismo, conllevan importantes consecuencias sobre el tipo de políticas posibles para los gobiernos de la región. La acción aislada de la mayor parte de los Estados nacionales latinoamericanos resulta insuficiente para influir, controlar, regular o beneficiarse de este proceso o para resistir sus tendencias.

2. Paradójicamente, la globalización, mientras ha erosionado la capacidad de acción de los gobiernos, en particular la efectividad de sus instrumentos de regulación económica, dejó en manos de los Estados nacionales la compleja tarea de mantener la cohesión social, pero con menores márgenes de acción para lograrlo. Más aún, como resultado del peso creciente de la condicionalidad impuesta por los organismos internacionales de crédito y, en general, por la movilidad del capital financiero, se han venido reduciendo los espacios para la diversidad de modelos de organización social y económica que implica la democracia.

3. Sin embargo, hay una importante distancia entre esa constatación y la pasividad gubernamental. El reconocimiento de las restricciones existentes no necesariamente impone aceptar el *statu quo*. La construcción de un espacio de autonomía de los Estados nacionales frente a la globalización constituye un desafío propio de la política democrática, la que, como hemos aseverado a lo largo de este Informe, debe proponerse como meta central la construcción y expansión de diversas ciudadanías.

RECUADRO 51

Globalización e impotencia de la política

No solamente la globalización aumenta la participación del mercado en el sistema de equidad y reduce la de la democracia, sino que lo hace en nombre de la eficacia del mercado y de un orden superior al de la democracia. Es lo que se ha dado en llamar impotencia de lo político.

Jean-Paul Fitoussi, del texto elaborado para el PRODDAL.

4. Es peligroso caer en el fatalismo frente a la globalización, sosteniendo que la asimetría de fuerzas es tal que no hay lugar para políticas autónomas. Ese fatalismo, desafortunadamente muy difundido, ignora los espacios reales de negociación que existen en el mundo así como que esos espacios pueden ser ampliados si existe una voluntad política consistente y sostenida de construcción de instancias regionales.

5. Los lugares institucionales de realización de la ciudadanía política siguen siendo esencialmente nacionales. Esto implica que el reconocimiento de la democracia como valor universal sólo adquiere pleno sentido si se permite que los procesos nacionales de representación, de participación y de toma de decisiones determinen las estrategias de desarrollo económico y social, y ejerzan una mediación eficaz con las tensiones propias de la globalización.

6. Por su lado, desde la perspectiva del desarrollo de la democracia es también necesario debatir la construcción de los espacios de autonomía mencionados en el punto anterior; ellos son necesarios para que las democracias latinoamericanas puedan adquirir sólido sustento y expandirse.

7. La democracia es severamente afectada por la creciente traslación de importantes decisiones a ámbitos que están fuera del alcance del control de los ciudadanos. Esto tiende a poner en cuestión nada menos que la relevancia que la democracia realmente tiene para los ciudadanos, lo cual a su vez tiene mucho peso en la lealtad de éstos a aquélla. Esta preocupación debe ser recalcada, porque podemos estar dirigiéndonos a una política que maneja agendas acotadas, que tarde o temprano pueden conducirnos a agendas irrelevantes o negadoras de la diversidad de caminos y criterios que debería reflejar la especificidad de cada uno de nuestros países.

8. De lo antedicho deriva que la cuestión de cómo aumentar la capacidad de autonomía en la definición y solución de los grandes problemas que nos afectan no sólo atañe a cada país, sino también a la región en su conjunto.

9. Esto implica debatir también políticas de alcance regional que hagan posible un aumento compartido de esa autonomía. Para ello cobra sentido y urgencia el renacimiento político de los esfuerzos regionales que, más allá de esfuerzos meramente comerciales, recreen y aumenten los espacios políticos de decisión propia, nacionales y ciudadanos.

10. Ello no implica necesariamente la creación de nuevas organizaciones para encarar esas tareas ni, menos, que tengan carácter supranacional. Lo central es que los Estados de la región decidan abordar el tratamiento de esos temas en el plano político. Para ello, las actuales instituciones regionales y subregionales ofrecen una razonable base de acción, con los ajustes de agenda y estructura que será indispensable introducir.

11. Así planteada, la integración política tiene como tarea la construcción de la Nación y la construcción de la región, una región de naciones en la que unas y otras se complementan y refuerzan. Es decir, una asociación política de Estados soberanos.

12. El ordenamiento internacional debería ser respetuoso de la diversidad de los países (entre ellos y en cada uno de ellos), dentro de los límites de la interdependencia. Pero las prácticas de poder imperantes en las relaciones internacionales no tienden a tomar en cuenta esa necesidad.

13. La capacidad de construcción autónoma en un mundo globalizado con una sola potencia hegemónica implica nuevos de-

safíos. No se trata sólo de los problemas clásicos de la relación entre el centro y la periferia, el imperio y sus zonas de control, sino, además, de esas relaciones en el contexto de la globalización actual. En ella, los fenómenos exteriores son tan inmediatos y cotidianos como los que se producen en el mismo territorio de las naciones.

14. La posguerra fría concluyó el 11 de septiembre de 2001, con el ataque terrorista a Estados Unidos. El tema de seguridad volvió al centro de la escena, convirtiéndose en la cuestión prioritaria de la política mundial. A su vez, los hechos que se produjeron desde entonces han marcado un cambio sustancial en las relaciones mundiales, con fuerte impacto sobre los sistemas multilaterales de defensa colectiva.

15. La centralidad del tema seguridad en la agenda internacional plantea una tensión con la democracia y las libertades. Los países centrales tienen mejores contrapesos que los nuestros para resolver esa tensión.

16. La experiencia que tuvimos en América Latina en las décadas anteriores al fin de la guerra fría es un buen ejemplo de lo que sucede cuando la cuestión de seguridad se convierte en la óptica central a partir de la cual se observan la política y las relaciones internacionales.

17. Por su parte, la región tiene una fuerte carga de antecedentes en esta materia. En el pasado reciente ha sido objeto de varios atentados terroristas graves. Además, durante varias décadas algunos países latinoamericanos han sufrido gran violencia, tanto de grupos insurgentes como del propio Estado. Por lo tanto, el peligro de la violencia terrorista no es una hipótesis abstracta para la región.

18. Recientemente, las relaciones de poder militar han marcado de manera decisiva los vínculos mundiales. La idea de que la globalización había trasladado el centro de las relaciones internacionales de las cuestiones militares y de seguridad a las financieras, que la economía reemplazaba a la política, se desvaneció. La preeminencia del tema del terrorismo trae al análisis, por un lado, el impacto sobre las capacidades estatales de una potencial agresión terrorista y, por el otro, las consecuencias de respuestas inapropiadas sobre esas capacidades y sobre la propia democracia. La respuesta apropiada se refiere a la capacidad estatal de responder eficazmente al peligro de agresión y, a la vez, evitar que esa respuesta debilite su capacidad de democratizar o disminuya la calidad de la democracia.

19. Es fundamental para la democracia que los problemas de seguridad no vengan como parte de una agenda impuesta sino asumirlos con soluciones propias. En este sentido, el tema de seguridad adquiere centralidad. Una posición pasiva en esta materia puede tornarnos altamente vulnerables a estrategias exteriores, definidas sin tomar en cuenta importantes intereses propios de nuestra región.

20. Los países de la región deben formular, a la luz de lo sucedido el 11 de septiembre y sus consecuencias, así como de la singularidad de sus democracias, criterios propios para inspirar sus opciones de respuesta al peligro planteado por el terrorismo.

En síntesis

El Informe ha planteado que la democracia entendida en forma minimalista, como la posibilidad de ejercer el derecho del voto periódicamente para elegir gobernantes, dentro de un marco donde esté plenamente vigente el estado de derecho, no sólo es importante sino una condición *sine qua non* para poder calificar a un régimen de democrático. Pero el Informe va más allá. Considera que debe ampliarse el horizonte de la democracia perfeccionando no sólo los mecanismos institucionales de la política y la implementación efectiva de los derechos civiles para todos los ciudadanos, sino atendiendo a la expansión efectiva de la ciudadanía social.

Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política como

forma de que el ciudadano y más precisamente la comunidad de ciudadanos, pueda participar en decisiones sustanciales. La globalización es un dato, pero no se trata pura y exclusivamente de admitir que todo lo que ocurre como consecuencia de la transformación tecnológica y de la expansión de los mercados debe aceptarse sin reflexión y sin acción. Hay que entender la transformación constante y rápida que se da en el mundo de hoy, hay que convivir con incertidumbres, pero también hay que actuar para modificar esas macrotendencias en la circunstancia de cada país. Se trata de implementarla regional y localmente con una actitud proactiva y no meramente pasiva, para su arraigo regional y local. De este modo, la economía no es tampoco un dato a asumir pasivamente; no hay una sola manera de pensar y hacer funcionar el mercado. Ya se sabe que hay diversas formas históricas exitosas que han convivido en marcos culturales diferentes.

Esta comunidad de ciudadanos debe, entonces, promover una nueva legitimidad para el Estado, ese organismo que debe no sólo proporcionar la maquinaria burocrática administrativa de cada país, sino también respetar y ampliar las instituciones políticas y el estado de derecho, y poner las bases para asegurar la equidad para poder tener políticas sociales que apunten a la ampliación de la ciudadanía social. Crear una visión integral de la ciudadanía, articular el funcionamiento de la economía con las decisiones políticas de la comunidad de los ciudadanos son algunos de los temas que emergen de este Informe para suscitar una nueva forma de debatir la democracia en la región Latinoamericana.

Reflexiones finales

El eterno desafío

En uno de sus célebres ensayos, Isaiah Berlin nos recuerda que "hace más de cien años el poeta alemán Heine advirtió a los franceses que no debían subestimar el poder de las ideas: los conceptos filosóficos alimentados en el silencio del estudio de un académico podían destruir toda una civilización".

La América Latina ha sido hija de una idea y ella sigue siendo el corazón de su visión de futuro: construir una sociedad democrática. Su proceso de independencia estuvo indisolublemente ligado a la concepción republicana y a ella volcaron su esfuerzo los libertadores. El devenir histórico ha mostrado, sin embargo, un extraño periplo, lleno de contradicciones, interrupciones y reanudaciones, atardeceres y alboradas. A veces han sido los hechos, sociales, económicos, militares, los que han desbordado los marcos de los principios, pero también las ideas han caído en sus propias trampas, pues cada vez que la libertad y la justicia se conjugaron por separado, ambas quedaron en riesgo. Así ocurrió, infortunadamente, cuando se soñó con superar el núcleo central de la idea democrática, que no es otro que asegurar las libertades y organizar un gobierno representativo del pueblo, capaz por lo tanto de lograr que esa libertad se concilie con el máximo posible de igualdad de las gentes.

¿Cuánto se ha logrado, en los hechos, de construcción de ese ideal? ¿Qué debe hacerse para asegurar lo alcanzado y seguir avanzando? Desafiados por esos básicos interrogantes es que se lanzó este trabajo hace dos años, consultando, preguntando, removiendo, despertando intereses, tratando de encontrar algunos métodos objetivos para medir realidades siempre más complejas que cualquier estadística. Idea y realidad viven una constante tensión. Si nos replegamos exclusivamente al territorio de la idea, podemos traicionarla en los hechos. Si la perdemos de vista en una lucha acuciosa contra las realidades injustas, arriesgamos caer en un peligroso e inconexo empirismo. Hace falta, entonces, definir conceptos y contrastarlos, en pasos aproximativos, con la realidad.

Debemos recordar que si esto es posible hoy para el PNUD es porque la región ha alcanzado un nivel de desarrollo de la democracia como nunca antes. En los años setenta estaba cerrado todo camino para un trabajo de esta naturaleza, porque el mapa latinoamericano se ensombrecía con tantas dictaduras que no mediaban las condiciones para que la organización internacional intentara una reflexión en profundidad sobre la cuestión. Desde esta premisa esperanzadora se abrió entonces el trabajo y él contó con la colaboración, sin excepción, de gobiernos y

partidos, actores políticos y civiles, protagonistas económicos y académicos. Reuniones, seminarios, entrevistas, informes, estudios, investigaciones estadísticas fueron poblando un gran conjunto que, además de su valor intrínseco, generó en toda la región un interés en el tema, una convicción de que es necesario –y posible– actuar sobre nuestra situación.

El propósito inicial de generar un clima estimulante a la reflexión fue ganando cuerpo. Y hoy se llega a este Informe sobre la democracia con la convicción de que, más allá de sus inevitables limitaciones y necesarias imperfecciones, se pone a disposición de toda la sociedad latinoamericana un instrumento de trabajo. No está aquí la tomografía computada de ningún Estado concreto. Tampoco el análisis específico de alguna patología determinada. Lo que sí se define es una idea general de la salud democrática, una aproximación sobre realidades que merecen preocupación y la configuración de algunos instrumentos para que la constante revisión nos permita a todos seguir construyendo.

Como nos lo ha dicho Pierre Rosanvallon, "la democracia formula una pregunta que permanece continuamente abierta: parecería que ninguna respuesta adecuada podría dársele". Esta urticante sensación de que nunca nada está terminado hace a la idea misma de la libertad, y con ella hemos de convivir. Cada vez que se quiso intentar, en nombre de la democracia, algún sistema con todas las respuestas, se construyó un totalitarismo. El siglo pasado ha sido, quizás, el que mayores tragedias generó en esa búsqueda. Herederos de esa experiencia, hoy asumimos que la realidad nunca nos conformará, porque comparada con la idealidad pura, siempre será insatisfactoria; pero también sabemos que siendo la democracia "antes que nada un ideal", como nos dice Giovanni Sartori, debemos procurar, siempre y a toda hora, sin prisa pero sin pausa, su constante perfeccionamiento.

La pobreza, las desigualdades sociales, el choque étnico, el divorcio entre las expectativas y las realidades, en un tiempo histórico en que una revolución científica nos cambia todos los días la vida, introducen notas de inestabilidad. De ahí la necesidad constante de prevenir. Si este Informe contribuye a instalarla en la preocupación afirmativa de todos sus actores, habrá logrado su propósito fundamental, que no es juzgar a nadie sino estimular a todos. El PNUD lo hizo con el *Índice de Desarrollo Humano* y logró que se asumiera en la sociedad ese modo de evaluar que iba más allá del parcial e insuficiente PBI. En la misma línea innovadora, hoy se procura que la mejoría democrática no sea simplemente una expresión retórica, siempre cuestionable, sino una realidad sobre la que se actúa, registrando avances y retrocesos que puedan mirarse con objetividad. Esos avances, esas búsquedas responden a la idea de que democracia y desarrollo humano son apenas dos caras de la misma medalla.

Subestimar el progreso alcanzado coleccionando déficit y carencias es desanimar a la sociedad en su necesario y constante perfeccionamiento. Regodearnos en él, cayendo en la ilusión de una meta alcanzada, sería poner todo en riesgo. Por eso aquí, simplemente, se está abriendo una nueva etapa en el camino.

Formidable ha sido el esfuerzo de las últimas dos décadas y deben mostrarse con toda plenitud sus logros. Ese esfuerzo debe proseguirse y bien puede abrirse aquí, a partir de estos instrumentos elaborados, un procedimiento permanente de observación y análisis, al mismo tiempo que de difusión de experiencias y prevención de riesgos. La conciencia alerta es el único estado de ánimo para que la democracia siga su vida, adaptándose a los tiempos. Ella permanece, después de todo, como la más revolucionaria de las ideas y, por lo mismo que siempre inacabada, la más desafiante. No habrá respuestas definitivas para sus interrogantes, pero siempre habrá, como en el destino del hombre, oportunidades para hacer el bien a los semejantes.

Julio María Sanguinetti
Ex Presidente de la República Oriental del Uruguay
Presidente de la Fundación Círculo de Montevideo

Proyecto sobre la Democracia en América Latina

Director del Proyecto

Dante Caputo

Consultores por áreas

Marco teórico

Guillermo O'Donnell, con los comentarios de Bruce Ackerman, Andrew Arato, Renato Boschi, Fernando Calderón, Catherine Conaghan, Julio Cotler, Larry Diamond, José Eisenberg, Manuel A. Garretón, David Held, Céli Regina Jardim Pinto, Jennifer McCoy, Adalberto Moreira Cardoso, Juan Méndez, José Nun, Pierre Rosanvallon, Alain Touraine, Laurence Whitehead.

Estudio de opinión

Jorge Vargas coordinó el equipo integrado por Miguel Gómez Barrantes, Tatiana Benavides, Evelyn Villarreal y Lorena Kikut, para el diseño y análisis de la encuesta Latinobarómetro/PRODDAL 2002.

Indicadores

Gerardo Munck coordinó el equipo integrado por David Altman, Jeffrey A. Bosworth, Jay Verkuilen y Daniel Zovatto.

Ronda de consultas

Diego Achard, Augusto Ramírez Ocampo, Edelberto Torres Rivas, Gonzalo Pérez del Castillo, Claudia Dangond, Raúl Alconada Sempé, Rodolfo Mariani, Leandro García Silva, Adriana Raga, Luis E. González, Gonzalo Kmeid, Pablo Da Silvera, y un equipo dirigido por Hilda Herzer e integrado por Verónica De Valle, María M. Di Virgilio, Graciela Kisilesky, Adriana Redondo y María C. Rodríguez.

Coordinadores

Coordinador Países Andinos

Augusto Ramírez Ocampo, con la colaboración de Claudia Dangond, Elisabeth Ungar y Amalfy Fernández.

Coordinador Países del MERCOSUR

Dante Caputo y Raúl Alconada Sempé.

Coordinador de Países del Istmo Centroamericano y de República Dominicana

Edelberto Torres Rivas, con la colaboración de Claudio Luján.

Coordinador institucional

Gonzalo Pérez del Castillo.

Personal del Proyecto en Buenos Aires

Oficial de Programa PNUD: Rosa Zlachevsky.

Equipo técnico: Leandro García Silva, Rodolfo Mariani y Thomas Scheetz.

Equipo de apoyo: María Eugenia Bóveda y Fabián de Achaval.

Colaboradores especiales: Fabián Bosoer y Daniel Sazbón.

Difusión del Informe

Milena Leivi, Milagros Olivera, Sandra Rojas, Emilio Sampietro.

Asesores

José Luis Barros Horcasitas, Fernando Calderón, Alberto Couriel, Joaquín Estefanía, Gustavo Fernández Saavedra, Enrique Ganuza, Manuel Antonio Garretón, Edmundo Jarquín, Marta Lagos, Marcos Novaro, Vicente Palermo, Arturo O'Connell, Guillermo O'Donnell, Carlos Ominami.

Consultores

Gloria Arcaya, Horacio Boneo, Sebastián Campanario, Eva Capece, Julio Godio, Luis Eduardo González, Juan Carlos Herrera, Néstor Lavergne, Norbert Lechner, Silvia Lospennato, y Luis Verdesoto.

Grupo de lectores del Informe

Carmelo Angulo, Víctor Arango, Marcia de Castro, Juan Pablo Corlazzoli, Juan Alberto Fuentes, Enrique Ganuza, Freddy Justiniano (Coordinador), Thierry Lemaresquier, Carlos Lopes, Carlos F. Martínez, Magdy Martínez, Myriam Méndez-Montalvo, Gerardo Noto, William Orme, Stefano Pettinato, Juan Rial, Harold Robinson, Martín Santiago, Luis Francisco Thais.

Agradecimientos

Este Informe no se habría podido preparar sin la generosa colaboración de muchas personas y organizaciones a quienes expresamos nuestro agradecimiento.

Deseamos extender un especial reconocimiento a la Unión Europea, en particular a Chris Patten, Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Eneko Landaburu, Director General, Fernando Valenzuela, Director General Adjunto y Tomas Dupla del Moral, Director de América Latina, Dirección de Relaciones Exteriores, y Fernando Cardesa, Director de América Latina de EUROPEAID, como a todos los funcionarios de la Dirección General de Relaciones Exteriores y de la Oficina de Cooperación EuropeAid que colaboraron en este proyecto, por el respaldo e interés demostrado para la publicación y difusión de este Informe.

Instituciones que colaboraron en la elaboración y discusión del Informe

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Estados Americanos (OEA), Club de Madrid, Círculo de Montevideo, Corporación Latinobarómetro, Fundación Chile XXI, Universidad de Bolonia, Centro de Estudios Sociales y Ambientales, Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) y Asociación Civil Transparencia (Perú).

Autores de artículos sobre temas de la agenda

Manuel Alcántara, Raúl Alconada Sempé, Willem Assies, Natalio Botana, Fernando Calderón, Dante Caputo, Fernando Henrique Cardoso, Jean-Paul Fitoussi, Eduardo Gamarra, Marco Aurelio García, Manuel Antonio Garretón, César Gaviria, Julio Godio, Felipe González, Rosario Green, Cándido Grzybowski, Osvaldo Hurtado, Enrique Iglesias, José Antonio Ocampo, Celi Pinto, Lourdes Sola, Augusto Ramírez Ocampo, Rubens Ricupero, Joseph Stiglitz, Cardenal Julio Terrazas y Francisco Thoumi.

Participantes en la Ronda de Consultas

Argentina: Raúl Alfonsín, Jaime Campos, Elisa Carrió, Jorge Casaretto, Víctor De Genaro, Fernando de la Rúa, Juan Manuel De la Sota, Jorge Elías, Rosendo Fraga, Aníbal Ibarra, Ricardo López Murphy, Juan Carlos Maqueda, Joaquín Morales Solá, Hugo Moyano, Adolfo Rodríguez Saa, Rodolfo Terragno, Horacio Verbitsky y Oscar Vignart.

Bolivia: Esther Balboa, Carlos Calvo, Carlos Mesa, Gustavo Fernández Saavedra, Martha García, Fernando Mayorga, Jaime Paz Zamora, Jorge Quiroga Ramírez, Edgar Ramírez, y Gonzalo Sánchez de Losada.

Brasil: Frei Betto, Carlos Bresser Pereira, José Marcio Camargo, Fernando Henrique Cardoso, Suely Carneiro, Marcos Coimbra, Fabio K. Comparato, Paulo Cunha, Joaquim Falcao, José Eduardo Faria, Ruben César Fernandes, Argelina Figueiredo, Luis Gonzaga Belluzo, Oded Grajew, Cándido Grzybowski, Helio Jaguaribe, Miriam Leitao, Ives Martins, Filmar Mauro, Henrique Meirelles, Delfim Netto, Jarbas Passarinho, Joao C. Pena, Celso Pinto, Márcio Pochmann, Joao Paulo Reis Velloso, Clovis Rossi, Maria Osmarina Marina Silva de Lima, Pedro Simon, Luiz E. Soares, Luiz Suplicy Hafers, Vicentinho, Arthur Virgilio y Sergio Werlang.

Chile: Andrés Allamand, Patricio Aylwin, Benito Baranda, Edgardo Boeninger, Eduardo Frei, Juan Pablo Illanes, Jorge Inzunza, Ricardo Lagos, Norbert Lechner, Arturo Martínez, Jovino Novoa, Ricardo Nuñez, Carlos Ominami, y Carolina Tohá.

Colombia: Ana Teresa Bernal, Belisario Betancur, Héctor Fajardo, Guillermo Fernández de Soto, Luis Jorge Garay, Hernando Gómez Buendía, Julio Roberto Gómez, Car-

los Holguín, Fernando Londoño, Antonio Navarro, Sabas Pretelt de la Vega, Jorge Rojas, Ernesto Samper, Francisco Santos, Horacio Serpa, Álvaro Valencia Tovar y Luis Carlos Villegas.

Costa Rica: Oscar Arias, Leonardo Garnier, Eduardo Lizano, Elizabeth Odio Benito, Ottón Solis, Albino Vargas y Samuel Yankelewitz.

Ecuador: Rodrigo Borja, Marena Briones, Joaquín Cevallos, José Eguiguren, Ramiro González, Susana González, Lucio Gutiérrez, Osvaldo Hurtado, Miguel Lluco, Alfredo Negrete, Jaime Nebot, Benjamín Ortiz, Alfredo Palacio, Rodrigo Paz, Gustavo Pinto, Mesías Tatamudez Moreno, Luis Verdesoto y Jorge Vivanco.

República Dominicana: Manuel Esquea Guerrero, Leonel Fernández Reyna, Antonio Isa Conde, Carlos Guillermo León, Hipólito Mejía y Jacinto Peynado.

El Salvador: Armando Calderón Sol, Gregorio Rosa Chávez, Humberto Corado, David Escobar Galindo, Mauricio Funes, Salvador Samayoa, Héctor Silva y Eduardo Zablah Touché.

Guatemala: Marco Vinicio Cerezo, Marco Augusto García, Gustavo Porras, Alfonso Portillo, Rosalina Tuyuc y Raquel Zelaya.

Honduras: Isaías Barahona, Rafael Leonardo Callejas, Miguel Facusse, Carlos Flores Facusse, Ricardo Maduro y Leticia Salomón.

México: H. Álvarez, Amalia Bascia, Gilberto Borja Navarrete, Jorge Castañeda, Rolando Cordera, Santiago Creel, Felipe Jesús De Alcantúa, Juan Ramón De la Fuente, Carlos Elizondo Mayos, Vicente Fox, Francisco Hernández Juárez, Santiago Levy, Carmen Lira, Soledad Loaeza, Andrés López Obrador, Roberto Madrazo, Arturo Núñez Jiménez, Mariano Palacios Alcocer, Francisco Paoli Bolio, Beatriz Paredes, Jesús Reyes Heroles, Rosario Robles, Bernardo Sepúlveda, Luis Telles y Ernesto Zedillo.

Nicaragua: Carlos Fernando Chamorro, Violeta Granera, Wilfredo Navarro Moreira, René Núñez Tellez, Sergio Ramírez Mercado y José Rizo Castellón.

Panamá: Miguel Candanedo, Norma Cano, Guillermo Endara, Angélica Maytin, Martín Torrijos y Alberto Vallarino.

Paraguay: Martín Almada, Nelson Argaña, Nicanor Duarte Frutos, Pedro Fadul, Ricardo Franco, Cristina Muñoz, Enrique Riera, Milda Rivarola, Humberto Rubin, Miguel Abdón Saguier y Aldo Zucolillo.

Perú: Julio Cotler, Jorge Del Castillo, Carlos Ferrero Costa, Lourdes Flores Nano, Gastón Garatea Vori, Diego García-Sayán, Juan José Larrañeta, Roberto Nesta, Valentín Paniagua, Rafael Roncagliolo, Javier Silva Ruete, Luis Solari de la Fuente, Alejandro Toledo y Alan Wagner.

Uruguay: Diego Balestra, Jorge Batlle, Héctor Florit, Luis Alberto Lacalle, José Mujica, Romeo Pérez, Juan José Ramos, Julio María Sanguinetti, Liber Seregni y Ricardo Zerbino.

Venezuela: José Albornoz, Alejandro Armas, Carlos Fernández, Eduardo Fernández, Guillermo García Ponce, Alberto Garrido, Janet Kelly, Enrique Mendoza, Calixto Ortega, Teodoro Petkoff, Leonardo Pisani, José Vicente Rangel, Cecilia Sosa, Luis Ugalde y Ramón Velásquez.

Participaciones especiales

Belisario Betancur, ex Presidente de Colombia; Rodrigo Borja, ex Presidente de Ecuador; Kim Cambell, ex Primer Ministro de Canadá y Presidente del Club de Madrid; Aníbal Cavaco Silva, ex Primer Ministro de Portugal; Fernando Henrique Cardoso, ex Presidente de Brasil; Eduardo Frei, ex Presidente de Chile; Felipe González, ex Presidente del Gobierno Español; Antonio Guterres, ex Primer Ministro de Portugal; Osvaldo Hurtado, ex Presidente de Ecuador; Valentín Paniagua, ex Presidente de Perú; Jorge Quiroga Ramírez, ex Presidente de Bolivia; Carlos Roberto Reina, ex Presidente de Honduras; Miguel Ángel Rodríguez, ex Presidente de Costa Rica; Ernesto Zedillo, ex Presidente de México; Julio María Sanguinetti, ex Presidente de Uruguay y Presidente de la Fundación Círculo de Montevideo; César Gaviria, Secretario General de la OEA; Enrique Iglesias, Presidente del BID; José Antonio Ocampo, ex Secretario Ejecutivo de la CEPAL y actual Subsecretario General de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales; Fernando Valenzuela, Director General Adjunto de Relaciones

Exteriores de la Unión Europea; Guillermo de la Dehesa, ex Secretario de Estado de Economía de España; Miguel Ángel Fernández-Ordoñez, ex Secretario de Estado de Economía de España; Ernesto Garzón Valdés, Presidente Club de Tampere; Antonio Álvarez-Couceiro, Secretario General del Club de Madrid; Fernando Carrillo-Florez, Consejero Principal Oficina BID en Europa y Lucinio Muñoz, Adjunto al Secretario General del Club de Madrid.

Se agradece especialmente a Jacques Le Pottier, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Toulouse Le Mirail, quien brindó su apoyo y facilitó el acceso a los recursos de esa universidad.

Funcionarios de la Oficina del Administrador del PNUD

Se agradece a los funcionarios de la Oficina del Administrador del PNUD, especialmente a Marck Suzman, Jessica Faietta, William Orme y Victor Arango de la Oficina de Comunicaciones del Administrador.

Funcionarios de la Dirección para América Latina y el Caribe del PNUD

El personal del proyecto agradece particularmente la estrecha colaboración de los funcionarios del PNUD, en especial de Freddy Justiniano, Myriam Méndez-Montalvo, Enrique Ganuza, y Gilberto Flores, Jacqueline Carbajal, Isabel Chang, Elisabeth Díaz, Cristina Fasano, Elena García-Ramos, Lydia Legnani, Cielo Morales, Susana Pirez, Juan Manuel Salazar, Luis Francisco Thais, María-Noel Vaeza y Xemma Charles.

Funcionarios de la Oficina de Enlace del PNUD en Bruselas

Se agradece a los funcionarios de la Oficina de Enlace del PNUD en Bruselas, Omar Baquet, María Noel Vaeza, y Susana Etcheverry.

Funcionarios de la Oficina del PNUD en la Argentina

La Oficina del PNUD en la Argentina, lugar Sede del proyecto, brindó una inestimable colaboración, y apoyo organizativo y administrativo, especialmente Carmelo Angulo Barturén, Jessica Faieta, Silvia Rucks, Susana Gatto, Pablo Vinocur, José Ignacio López, Gerardo Noto, Liliana De Riz, Elba Luna, Sonia Urriza, Aldo García, Ana Inés Mulleady, María Angélica Wawrzyk, Ana Edmunds, Pablo Basz, Marcelo Bagnasco, Beatriz Martínez, Saioa Royo, Itziar Abad, Mercedes Ansotegui, Natalia Aquilino, Andrea Botbol, Cecilia Del Río, Daniela Del Río, Myriam Di Paolo, Claudio Flichman, Oscar González, Guillermo Iglesias, Beatriz López, María Inés Jezzi, Vivian Joensen, Juan Carlos Magnaghi, Marina Mansilla Hermann, Jorge Martínez, Santiago Redecillas, Walter Ricciardi, Ricardo Salas y Geraldine Watson, a quienes expresamos nuestro agradecimiento.

Representantes Residentes, Adjuntos y Auxiliares de las Oficinas del PNUD en América Latina

Jeffrey Avina, Kim Bolduc, Katica Cekalovic, Renata Claros, Juan Pablo Corlazzoli, Jorge Chediek, Juan Carlos Crespi, Ligia Elizondo, Jafet Enríquez, Niki Fabiancic, Elisabeth Fong, Walter Franco, Roberto Galvez, Susana Gatto, Peter Grohmann, Elizabeth Hayek, José Manuel Hermida, Henry Jackelen, Lorenzo Jiménes de Luis, Thierry Lemaresquier, Carlos Lopes, Carlos Felipe Martínez, Pablo Martínez, Alfredo Marty, César Miquel, Antonio Molpeceres, Roberto Monteverde, Bruno Moro, Clemencia Muñoz, Lucien Muñoz, Adelina Paiva, Barbara Pesce-Monterio, Irene Phillip, Benigno Rodríguez, Beat Rohr, Martín Santiago, Rosa Santizo, Ilona Szemzo, Aase Smedler, Claudio Tomasi, René Mauricio Valdés, Jan-Jilles Van der Hoeven, Alfredo Witschi-Cestari.

Los funcionarios de las Oficinas del PNUD en América Latina

Bolivia: Patricia Cusicanqui, Christian Jetté y Cecilia Ledesma.

Brasil: Johanna Clarke de Voest Silva, Gilberto Chávez, José Carlos Libanio, Filipe Nasser y Wilson Pires Soares.

Chile: Alejandra Cáceres, Josefa Errázuriz, Eugenio Ortega, Oscar Muñoz, Carla Pietrantoni y María Teresa Vergara.

Colombia: Adriana Anzola, Alice Ayala, Carlos Mauricio García, Hernando Gómez

Buendía, Daniel Igartua, Patricia Lizarazu, Amalia Paredes, Mauricio Ramírez y María del Pilar Rojas.

Costa Rica: Vera Brenes, Henry González y Arlene Méndez Solano.

Ecuador: José Balseca, Santiago Burbano y Norma Guerrero.

El Salvador: Esther López y Morena Valdez.

Honduras: Fátima Cruz, Doris Rivas, Karina Servellón y Lesly María Sierra.

Guatemala: Juan Alberto Fuentes, Miriam De López, Ingrid Melgar, Carmen Morales y Cecilia Zúñiga.

México: Arturo Fernández, Luz Patricia Herremann y Patricia Marrón.

Nicaragua: Gloria Altamirano y Dina García.

Panamá: Marta Alvarado.

Paraguay: Inés Brack y María Clavera.

Perú: Pilar Airaldi, Carolina Aragón y Mario Solari.

República Dominicana: Solange Bordas y Martha Elizabeth Martínez Correa.

Uruguay: Verónica Nori y Mónica Voss.

Venezuela: Mayra Cartaya y Alberto Fuenmayor.

Participantes en seminarios y reuniones

En el diseño del compendio estadístico y la construcción de índices contamos con comentarios de Kenneth Bollen, Fernando Carrillo-Florez, Michael John Coppedge, Freddy Justiniano, Fernando Medina, John Mark Payne, Adam Przeworski, Arodys Robles Soto, Michael Smithson, Jay Verkuilen, Gemma Xarles y Daniel Zovatto.

En una reunión para revisar el Índice de Democracia Electoral aportaron sus conocimientos Horacio Boneo, Dante Caputo, Leandro Garcia Silva, Hernando Goméz Buendía, Freddy Justiniano, Juan Fernando Londoño, Myriam Mendez-Montalvo, Simón Pachano, Juan Rial, Elisabeth Spehar, María Herminia Tavares de Almeida y José Woldenberg.

En el análisis del estado actual y las perspectivas de la democracia en América Latina participaron Héctor Aguilar Camín, Raúl Alconada Sempé, Soledad Alvear, Julio Angel, Sergio Bitar, Dante Caputo, Jorge Castañeda, Marcelo Contreras, Nicolás Eyzaguirre, Álvaro Díaz, Marco Aurelio García, Manuel Antonio Garretón, Gabriel Gaspar, Rodolfo Gil, Alonso González, Eduardo Graeff, Katty Grez, Jorge Heine, José Miguel Insulza, Ricardo Lagos, Ester Levinsky, Thierry Lemaresquier, Edgardo Lepe, Rodolfo Mariani, Elena Martínez, Guttemberg Martínez, Gonzalo Martner, Jorge Levy Matosso, Heraldo Muñoz, José Antonio Ocampo, Carlos Ominami, Verónica Oyarzún, Augusto Ramírez Ocampo, Juan Ramírez, Jorge Reyes, Camila Sanhueza, Julio María Sanguinetti, Joseph Stiglitz, Federico Storani, Juan Gabriel Valdéz e Isabel Vásquez.

En la discusión sobre la crisis de la política, junto con el Círculo de Montevideo, participaron Carmelo Angulo, Danilo Arbilla, Dante Caputo, Antonio Álvarez Cruceiro, Joaquín Estefanía, Aníbal Fernández, Eduardo Frei, Felipe González, Osvaldo Hurtado, Elena Martínez, Bartolomé Mitre, Alfredo Negrete, Andrés Oppenheimer, Rodrigo Pardo, J.C. Pereyra, Rafael Poleo, Julio María Sanguinetti, Martín Santiago, Enrique Santos, Javier Solanas y Ernesto Tiffenberg.

En el análisis sobre democracia y Estado contribuyeron con su participación Diego Achard, Giorgio Alberti, Raúl Alconada Sempé, Antonio Álvarez Couceiro, José Luis Barros, Rodrigo Borja, Dante Caputo, Fernando Henrique Cardoso, Elisa Carrió, Marcelo Contreras Nieto, Alberto Couriel, Sonia Draibe, Gilberto Dupas, Gustavo Fernández Saavedra, Walter Franco, Manuel Antonio Garretón, Rodolfo Gil, George Gray Molina, Edmundo Jarquín, José Carlos Libanio, Rodolfo Mariani, Elena Martínez, Marcus Melo, Arturo O'Connell, Guillermo O'Donnell, Beatriz Paredes, Celi Pinto, Eduardo Piragibe Graeff, Marcio Pochmann y Lourdes Sola.

En el debate sobre sociedad civil y narco-

tráfico participaron Carlos Basombrío, Fernando Calderón, Eduardo Gamarra, Luis Jorge Garay, Gonzalo Perez del Castillo, Elías Santana, Edelberto Torres Rivas, Franciso Thoumi y Luis Verdesoto.

En la discusión sobre democracia y multiculturalismo nos acompañaron Álvaro Artiga, William Assies, Santiago Bastos, Antonio Cañas, Julieta Castellanos, Isis Duarte, Galo Guardián, Francesca Jessup, Carlos Benjamín Lara, Carlos Mendoza, Arodys Robles Soto, Ignacio Rodríguez, Gonzalo Rojas, Manuel Rojas, Leticia Salomón, Edelberto Torres Rivas y Agatha Williams.

En el análisis sobre democracia y economía participaron Alberto Allesina, Carlos Amat y León, José Luis Barros, María Elisa Bernal, Tim Besley, Dante Caputo, Alberto Couriel, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Ganuza, Innocenzo Gasparini, Rebeca Grynspan, Eugenio Lahera, Oscar Landerretche, Thierry Lemaresquier, Manuel Marfán, Juan Martín, Elena Martínez, Gonzalo Martner, Oscar Muñoz, Arturo O'Connell, José Antonio Ocampo, Carlos Ominami, Torsten Persson, Jorge Schvarzer, Andrés Solimano y Guido Tabellini.

En el análisis sobre democracia y globalización, junto con el Club de Madrid, participaron Andrés Allamand, Antonio Alvarez-Couceiro, Rodrigo Borja, Dante Caputo, Fernando Henrique Cardoso, Fernando Carrillo-Florez, Aníbal Cavaco Silva, Tarcisio Costa, Miguel Darcy, Guillermo de la Dehesa, Miguel Ángel Fernández-Ordóñez, Eduardo Frei, Ernesto Garzón Valdés, Felipe González, Antonio Guterres, Carlos Lopes, Elena Martínez, Lucinio Muñoz, Carlos Ominami, Beatriz Paredes, Jorge Quiroga Ramírez y Fernando Valenzuela.

Reunión con el Secretario General de la ONU

Participaron en la reunión con el Secretario General de la ONU, Sr. Koffi Annan, en Nueva York el 12 de noviembre de 2002, Belisario Betancur, ex Presidente de Colombia; Kim Campbell, Presidente del Club de Madrid (ex Primer Ministro de Canadá); Eduardo Frei, ex Presidente de Chile; Jorge Quiroga Ramírez, ex Presidente de Bolivia; Carlos Roberto Reina, ex Presidente de Honduras; Julio María Sanguinetti, ex Presidente de Uruguay; Ernesto Zedillo, ex Presidente de México; Zéphirin Diabré, Administrador Asociado del PNUD; Shoji Nishimoto, Administrador Auxiliar y Director de Desarrollo de Políticas, PNUD; Elena Martínez, Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe (DRALC) del PNUD; José Antonio Ocampo, ex Secretario Ejecutivo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y actual Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales de la ONU; Danilo Türk, Secretario General Asistente, Departamento de Asuntos Políticos (DPA); Marta Maurás, Directora de la Oficina del Secretario General Adjunto (EOSG); Michael Moller, Director de Asuntos Humanitarios, Políticos y de Mantenimiento de la Paz (EOSG); Angela Kane, Directora División para las Américas y Europa (DPA); Freddy Justiniano, Coordinador del Programa Regional, DRLAC/PNUD; y el siguiente personal del Proyecto: Dante Caputo, Gonzalo Pérez del Castillo, Edelberto Torres Rivas, y Augusto Ramírez Ocampo.

Reunión con el Administrador del PNUD

Participaron en la reunión con el Administrador del PNUD, Mark Malloch Brown, el 4 de noviembre de 2003, Elena Martínez, Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD; Víctor Arango, Especialista en Comunicaciones para América Latina y el Caribe, Oficina del Administrador; Magdy Martínez-Soliman, Jefe de Oficina, Práctica de Gobernabilidad, BDP/PNUD; William Orme, Jefe de la Sección Medios, Comunicaciones, Oficina del Administrador; Stefano Pettinato, Asesor en Políticas, Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD; Carmelo Angulo, Representante Residente del PNUD en la Argentina; Dante Caputo, Director del Proyecto; Freddy Justiniano, Coordinador del Programa Regional, DRLAC, PNUD; Myriam Méndez-Montalvo, Asesora de Gobernabilidad del Programa Regional, DRALC, PNUD; Leandro García Silva, Consultor Seguimiento Técnico y Académico del Proyecto, y Luis Francisco Thais, Consultor del Programa Regional, DRALC, PNUD.

Apoyo en la preparación de reuniones y seminarios

Agradecemos la especial colaboración de Isabel Vásquez, del Círculo de Montevideo; Katty Grez y Verónica Oyarzún, de la Fundación Chile XXI; Ángeles Martínez e Irene Fraguas, del Club de Madrid; Bernardita Baeza, Carolina Ries y Valerie Biggs de CEPAL.

Producción y traducción

Para la desgrabación de las entrevistas de la Ronda de Consultas se ha contado con la colaboración de Maximiliano Bourel, Marcelo Burello, María Eva Cangiani, Valentina Farrell, Virginia Gallo, Guadalupe Guzmán, Erika Moeykens, Josefina Pittaluga, Julia Ramos, Natalia Rosenberg, Gisela Urriza y Geraldine Watson. La depuración del sonido de la grabación de las consultas fue realizada por Federico M. Guido Calvo.

La labor de traducción fue realizada por Marcelo Canosa, María Esperanza Clavell, Yvonne Fisher, Liliana Hecht, Gabriela Ippólito, Claudia Martínez y Merril Stevenson. La corrección de estilo estuvo a cargo de Hinde Pomeraniec.

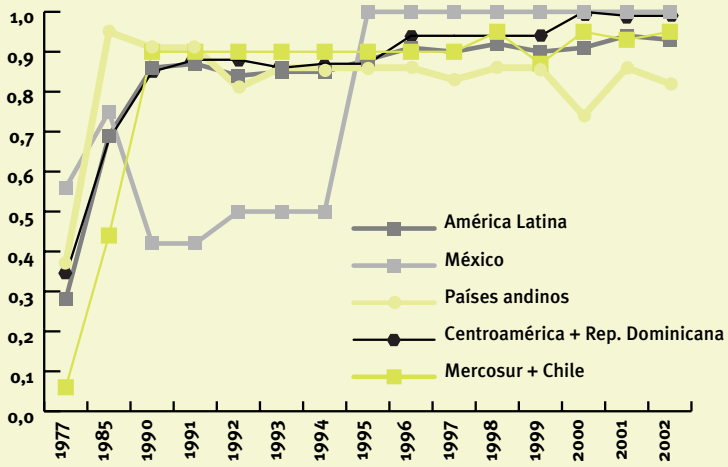
Hemos querido expresar nuestro agradecimiento a cada una de las personas que han contribuido a la realización de este Informe. Esperamos sepan disculpar cualquier posible omisión, sin lugar a duda totalmente involuntaria.

Nota técnica sobre el Índice de Democracia Electoral

Esta nota describe los pasos dados y las pruebas estadísticas realizadas para la construcción del Índice de Democracia Electoral (IDE), una medida compuesta sobre los derechos políticos relacionados con la elección de los gobiernos. Se presentan además aclaraciones sobre su interpretación y utilización.

FIGURA 1

Índice de democracia electoral (IDE), 1977, 1985, 1990-2002



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

Construcción del IDE

La elección de los componentes

El primer paso para la construcción del IDE, y probablemente el más importante, consistió en la elección de sus cuatro componentes: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos. Ellos fueron seleccionados considerando los elementos centrales tradicionalmente invocados por los teóricos sobre la democracia para la definición de un régimen democrático, y abarcan una serie de temas que en general han sido considerados centrales, incluso necesarios, para cualquier evaluación sobre el carácter democrático de un régimen político (figura 1).

En segundo lugar, estos elementos se refieren a derechos de la ciudadanía, cuya vigencia es responsabilidad del Estado, y que pueden ser interpretados claramente en términos de la teoría de la democracia vigente. De este modo, se evitan problemas asociados con elementos tales como la concurrencia de los votantes a las urnas o la desproporcionalidad electoral, que reflejan tanto las acciones estatales como las de los ciudadanos. Ello permite garantizar que el índice pueda ser interpretado claramente como una medida del grado en que el Estado garantiza los derechos de la ciudadanía referidos al régimen político, de modo diferenciado de la acción de los ciudadanos. De la misma manera, se evitan problemas relacionados con medidas de significación poco claras respecto del grado de democracia de un régimen, tales como la diferencia entre reglamentaciones electorales proporcionales y mayoritarias, o entre sistemas presidencialistas o parlamentaristas. Estos aspectos no carecen ciertamente de importancia, pero no están tan claramente conectados con el grado de democracia de un régimen como los cuatro elegidos.

En tercer lugar, estos elementos posibilitan contar con datos válidos y confiables del último año calendario. En este sentido, se ha puesto énfasis en la medición de componentes estrictamente observables, evitando el uso de encuestas sobre percepciones. Así, algunos componentes que podrían haber sido incluidos fueron dejados de lado por razones "prácticas".

Por último, se analizó un conjunto de factores que podrían haber sido incluidos y no lo fueron, en gran parte debido a la dificultad de desarrollar mediciones apropiadas y a tiempo para este primer informe. Ello incluye factores asociados al ejercicio del dere-

cho al voto, tales como el proceso de obtención de documentos de identidad, la inscripción o registro para votar y la votación misma, y las condiciones para la competencia libre, afectada por factores tales como el financiamiento de partidos y campañas, el uso de recursos públicos, el acceso a los medios de comunicación y la libertad de prensa. Otras cuestiones importantes involucran a las prácticas electorales en el nivel subnacional y a la estabilidad del régimen. Se deja como tema para futuras discusiones, la conveniencia de la construcción de nuevos índices.

La medición de los componentes

El segundo paso en la construcción del IDE –la medición de sus cuatro componentes– requirió tomar dos decisiones clave. La primera tiene que ver con las reglas del proceso de codificación y la segunda, con el proceso de codificación en sí.

En cuanto a las reglas del proceso de codificación, las escalas –tres ordinales de cinco puntos y una ordinal de tres puntos– se construyeron determinando primero los puntos finales teóricamente significativos, y luego identificando distintos valores de escala lo más alejados conceptualmente como fuera posible, comenzando con el punto medio. Los valores de la escala fueron elegidos para reflejar distinciones relevantes de la bibliografía, evitando pequeñas variaciones entre casos, aunque fueran verificables. En los casos que no correspondían con precisión a ninguno de los puntos de las escalas ordinales, se introdujo el uso de signos más y menos como modo de registrar valores intermedios. Las escalas se construyeron también de manera que cada punto se correspondiera con situaciones y acontecimientos relativamente concretos, y que las decisiones de su codificación pudieran ser tomadas estrictamente sobre la base de observables. No se han incluido en el índice datos basados en encuestas sobre percepciones.

Más aún, como una forma de asegurar la replicabilidad del ejercicio de codificación, y frente a posibles arbitrariedades, se subrayó la importancia de documentar las bases de las decisiones de codificación a través de la referencia a fuentes de información disponibles públicamente. No se han requerido puntajes para cada caso en cada año. Antes bien, sólo fueron requeridos los puntajes para tres de los componentes –sufragio, elecciones limpias y elecciones libres– para los años en los que se celebraron elecciones. Las condiciones para las elecciones están afectadas por acontecimientos y decisiones tomadas entre las elecciones, y la codificación ha tomado información entre los períodos electivos. Pero la significación de estos acontecimientos y decisiones para el proceso por el cual los actores obtienen el acceso a los cargos gubernamentales, que es el interés central del ejercicio de medición, se cristaliza en el acontecimiento electoral en sí mismo. Así, aunque los puntajes fueron asignados a algunos componentes sólo durante los años de elecciones, estos puntajes han sido entendidos como síntesis de procesos más amplios.

El segundo conjunto de decisiones se refiere al proceso de codificación en sí. En este sentido, se han utilizado dos procedimientos complementarios para codificar los casos. Un codificador particular realizó una codificación basándose en una investigación extensa y en consultas con numerosos expertos, a lo largo de un período de muchos meses. Los puntajes asignados fueron presentados y discutidos en profundidad en varios encuentros, incluido uno con un grupo de participantes invitados que trabajaban en diversos contextos (política, academia, organizaciones internacionales), provenientes de diferentes países de las Américas (Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México y Uruguay). Estas discusiones condujeron a la identificación de desacuerdos que llevaron a sucesivas investigaciones y más discusiones grupales. Finalmente, luego de este proceso iterativo, emergió un alto grado de consenso en lo que respecta a la codificación de las cuatro dimensiones del IDE.

La generación de una base de datos rectangular con escalas normalizadas

El tercer paso en la construcción del IDE fue la transformación de los puntajes en las escalas de los componentes en una base de datos rectangular, es decir, una base de datos que incluye puntajes numéricos para todos los casos en todas las variables y todos los años, con escalas normalizadas.

Este paso implicó una serie de procedimientos. Primero, se enfrentaron aspectos bastante mecánicos. Los signos más y menos fueron convertidos en números, agregando y sustrayendo 0,33 del puntaje base (por ejemplo, un 3+ fue convertido en un 3,33). Los guiones (-) utilizados para indicar que la asignación de un puntaje no era aplicable, debido a que el gobierno no provenía de una elección, se convirtieron en ceros (0). Además, los puntajes de dos de los componentes a los que se les asignaron puntajes sólo para los años en los que se celebró una elección –sufragio y elecciones libres– fueron extendidos a los años intermedios, simplemente trasladando el puntaje de un año dado a los años subsiguientes, hasta que se asignara un nuevo puntaje (ya sea porque se hubiera celebrado una elección luego de un período en el que existía un gobierno no electo, o porque se celebrara una nueva elección, o porque el proceso electoral se hubiera interrumpido). La justificación para este procedimiento es que la forma en la que un gobierno se origina continúa siendo una característica que afecta su naturaleza más allá del momento de su instalación.

En el caso de las elecciones limpias, se siguió un proceso ligeramente más complejo. En la codificación de este ítem se utilizó una escala de tres puntos para facilitar la interpretación. Sin embargo, el 1 de esta escala no representa en realidad un punto medio; es mucho más cercano al 2. Así, cada 1 fue convertido en un 3 y cada 2 en un 4. Además, debido a que este elemento distingue los valores asignados a las elecciones presidenciales y parlamentarias, los puntajes no han sido simplemente trasladados de elección a elección. Los puntajes son un promedio de los puntajes de las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Un segundo aspecto considerado fue la asignación de un solo puntaje por país y por año. Esta práctica habitual obedece a razones de parsimonia, y está bien justificada. Después de todo, el objetivo de generar un índice es ofrecer una síntesis de la situación de un país. Pero ello implica varios problemas, debido a que la situación de un país cambia en el curso de un año, y se utiliza un solo puntaje para caracterizar todo el período anual. En algunos casos la solución es relativamente simple, cuando un acontecimiento clave –como la celebración de una elección– tenía lugar hacia fines de un año, el cambio de estatus debido a ese acontecimiento fue registrado en el año siguiente. Por ejemplo, cuando en 1985 se celebraron en Guatemala las elecciones que terminaron con un período de gobiernos dominados por los militares, esas elecciones tuvieron lugar a fines de año, y el cambio de gobierno se realizó en enero de 1986. Por tanto, aún cuando los puntajes para los elementos componentes fueron registrados en 1985, al computar el IDE esos puntajes fueron ingresados en 1986. Cuando los acontecimientos sucedieron en la primera mitad del año, fueron computados para tal año. Por ejemplo, las elecciones de 1994 en El Salvador se celebraron en marzo, y el cambio de gobierno en junio, por lo tanto el cambio fue registrado en 1994.

En otros casos la solución fue más complicada, ya que cuando un acontecimiento ocurrió en la segunda mitad del año fue registrado en ese año. Éste es el caso, por ejemplo, de las elecciones fraudulentas celebradas en mayo en la República Dominicana, y la nueva presidencia que asumió en agosto. También fueron problemáticos los casos en los que ocurrió más de un acontecimiento crítico en el mismo año. Por ejemplo, en el año 2000 Perú celebró dos elecciones fuertemente cuestionadas, en abril y mayo, que llevaron en julio a la asunción de Fujimori a la presidencia y luego a su renuncia en noviembre. En este caso, las elecciones problemáticas fueron registradas en el año 2000 y la rectificación de la situación en el año 2001.

En tercer lugar, se normalizaron las escalas de los componentes, es decir, fueron trasladadas a una métrica común, a través de una normalización lineal simple del intervalo unidad:

valor normalizado = valor de escala original / máximo valor posible en escala original

Prácticamente cualquier opción que se hubiera tomado habría sido algo arbitraria, dado que no existen unidades de medida para la libertad electoral ampliamente acepta-

das y comparables a unidades como kilogramos o dólares. Sin embargo, la elección del procedimiento de normalización tal como fue aplicado a las escalas ordinales de cinco puntos –con la modificación introducida en el elemento elecciones limpias, al transformar los puntajes de las escalas componentes en una base de datos rectangular, todas las escalas utilizadas para medir los cuatro componentes son escalas ordinales de cinco puntos– es transparente y justificable.

Por un lado, todas las escalas tienen puntos finales con significación teórica, y puede suponerse que caen en el intervalo unidad, en el que 0 indica ausencia total de la propiedad y 1 indica presencia total de la propiedad. El valor inferior de la escala ordinal corresponde a la negación de la propiedad en cuestión, mientras que el valor superior corresponde a su presencia completa. Un caso con valor de sufragio 0 no presenta sufragio en absoluto, mientras que un caso con valor de sufragio 1 luego de la normalización tiene sufragio adulto completo, el estándar teóricamente establecido. Así, el problema de la distancia se refiere únicamente a los puntos comprendidos entre el punto inicial y el punto final.

Por otro lado, la mayor parte de las escalas fueron construidas de modo que cada punto de la escala fuera interpretable teóricamente y que los distintos valores de la escala estuvieran lo más alejados conceptualmente entre sí como fuera posible. Los valores de la escala fueron elegidos para reflejar distinciones identificadas como relevantes en la bibliografía, evitando variaciones menores entre los casos verificables. Por lo tanto, la probabilidad de introducción de un error importante es relativamente pequeña. Aunque podrían utilizarse otros métodos psicométricos más sofisticados, éstos son más complicados, menos accesibles, fuertemente dependientes de los datos, y frecuentemente no funcionan mucho mejor que este procedimiento simple.

La elección de reglas de agregación

El cuarto paso para la construcción del IDE –la elección de reglas de agregación para formalizar la relación entre los elementos componentes del índice– fue resuelto a través del uso de una regla de agregación simple. La idea central utilizada para ello es la opinión bien establecida de que los cuatro elementos componentes del IDE son partes que constituyen un sistema en virtud de la forma en que están combinadas, y más aún, que estos cuatro componentes son tan fundamentales para la caracterización global de un régimen que su ausencia lo tornaría directamente no-democrático. Por ejemplo, como han argumentado largamente los teóricos sobre la democracia, el hecho de que los sistemas de tipo soviético tuvieran elecciones con sufragio completo carece de significación desde la perspectiva de la democracia, debido a que el electorado no tenía opción entre candidatos alternativos y debido a que esas elecciones no llevaron al acceso a cargos que ejerciesen efectivamente poder estatal.

Por lo tanto, los cuatro elementos componentes del IDE son postulados como condiciones individualmente necesarias, insustituibles y de igual peso. Esta concepción queda formalizada calculando el producto del valor de cada uno de los elementos componentes. En términos formales, el IDE se calcula siguiendo la siguiente ecuación:

Índice de Democracia Electoral = Sufragio x Elecciones Limpias x Elecciones Libres x Cargos Públicos Electos

Esta ecuación recoge una idea clave de la teoría sobre la democracia: cuando un elemento componente se encuentra por completo ausente, el régimen debe ser considerado como no-democrático. En la práctica, esta operación asegura que un valor *cero* en cualquiera de los cuatro elementos componentes lleva a clasificar el caso como no-democracia.

Éste es un estándar "duro", que puede ser visto como menos "perdonador" que otras reglas de agregación. La concepción de que los elementos componentes del IDE son condiciones individualmente necesarias es altamente exigente, por ello ha sido utilizada conjuntamente con un criterio conservador en la asignación de ceros a los elementos componentes. Esto es así tanto para las escalas construidas de modo tal que un cero sea utilizado sólo en casos extremos, en los cuales se encuentra totalmente ausente una propiedad

ampliamente considerada como vital para la existencia de la democracia, como en el sentido de que la evidencia necesaria para asignar un cero debe ser convincente. Por lo tanto, sólo cuando las normas democráticas han sido indiscutiblemente dejadas de lado el IDE calificará a un país como no-democrático.

Probando el IDE

Confiabilidad entre codificadores y estimación de error

Por razones de tiempo no se realizó una prueba formal de confiabilidad entre codificadores. Sin embargo, para saber si otros codificadores podrían haber tenido asignación de valores diferentes de los elementos componentes del IDE, se llevó a cabo un análisis de sensibilidad. Este análisis se basa en perturbaciones a las codificaciones asignadas, de acuerdo con un diseño experimental y el examen del índice global "replicado" resultante. Así, utiliza las matemáticas para crear codificadores "virtuales" sesgados de diversos modos; por ejemplo, sesgados en una valoración inferior de uno o más componentes.

Los resultados de esta prueba mostraron que el IDE es bastante estable –las correlaciones de rango con todas las otras "réplicas" fueron 0,99 o mayores– y los cambios en la media y la dispersión fueron bastante predecibles, mostrando un sesgo negativo o positivo esperado según el diseño experimental. Esta prueba también proporcionó algunos márgenes de error básicos del IDE sobre la base de las "réplicas". Para valores del índice entre 0,25 y 0,75, un ancho de banda generoso es aproximadamente de ±0,07, y un ancho de banda razonablemente conservador es de ±0,1. De acuerdo con el estándar más conservador posible, los valores del IDE están dentro de ±0,2. Este ancho es razonablemente constante a lo largo del intervalo citado, pero los límites precisos dependen del valor del índice y en general son más estrechos cerca de los puntos finales. Se realizó un control matemático utilizando la inversión de la conocida y muy conservadora prueba de Kolmogorov-Smirnov para la función de distribución –basada en matemáticas completamente diferentes– y se obtuvieron resultados similares.

La solidez de las reglas de agregación

Se realizó una prueba de comparación de cuatro reglas posibles de agregación para combinar los elementos componentes del IDE: el producto de los cuatro componentes utilizados en el IDE, el valor mínimo de los cuatro componentes de la escala, la media geométrica de los cuatro componentes y la media aritmética de los cuatro componentes. Los resultados mostraron que, sin importar qué regla se utilizaba, las correlaciones de rango son siempre muy altas, lo que indica que se preserva el ordenamiento general de los casos. Pero existen diferencias entre los índices, siendo por un lado la media aritmética y la geométrica similares entre sí, y por otro lado, también similares entre sí el valor mínimo y el IDE. La diferencia más importante se encuentra entre las medias y las desviaciones estándar (DE). Las medias geométrica y aritmética son de 0,92 y 0,91, respectivamente, y DE de 0,20 y 0,21 respectivamente. En cambio, el valor mínimo y el IDE tienen medias de 0,84 y 0,82 respectivamente, y DE de 0,26 y 0,28 respectivamente. Esto sugiere que aplicando estas últimas reglas es mejor la dispersión de los casos para evitar el conglomerado de casos que hace difícil interpretar sus diferencias con claridad.

El carácter dimensional de los elementos componentes

La prueba de escalabilidad de los cuatro elementos componentes del IDE dio como resultado un alfa de Cronbach de 0,92; lo que sugiere que el IDE es una medida de un fenómeno unidimensional. Sin embargo, cuando se realizó una prueba en dos períodos (1960-1985 y 1990-2002), los alfas de Cronbach resultantes fueron de 0,95 y 0,23 respectivamente. Esto indica que, mientras que en el primer período los componentes fueron unidimensionales, esto ya no resulta válido en el período posterior a 1990. Este resultado es consistente con la teoría utilizada al seleccionar las reglas de agregación para el IDE. En efecto, es importante notar que los modelos de medición aditivos estándar descansan en la presunción de que la agregación opera en múltiples mediciones paralelas. En contraste, dado que los componentes del IDE son, por teoría, considerados insustitui-

bles, la decisión de agregarlos a un puntaje único no está invalidada por ninguna desviación potencial de la unidimensionalidad. De este modo, la prueba de escalabilidad proporciona aún más validación de la elección de las reglas de agregación propuestas en vez de la muy habitual regla de adición.

Interpretando y usando el IDE

El IDE es una escala de 0,00-1,00; en la cual 0,00 indica un régimen no democrático y cualquier número mayor a 0,00 un grado de democracia, siendo los puntajes más altos indicativos de un mayor grado de democracia. Para evitar confusiones, es importante notar que el índice no debe ser interpretado como una evaluación de las acciones del gobierno. Más bien es una medida del estado de un sistema, que se ve afectado por la acción o inacción de un gobierno, así como por otros agentes estatales y actores sociales. Además, se debe resaltar que el concepto que se mide es el de democracia electoral. Este concepto no es tan estrecho como algunos lo consideran. Por lo tanto, aunque se focaliza completamente en la celebración de elecciones inclusivas, libres y limpias, abarca más que "simples elecciones". No sólo se ven afectadas las condiciones para celebrar tales elecciones por lo que sucede entre las elecciones. Además, lleva a considerar lo que ocurre con los mismos gobiernos entre las elecciones.

El IDE no es ciertamente una medida amplia de la democracia. Es más bien una medida de una concepción del régimen político democrático basada en los postulados más ampliamente compartidos en cuanto a los derechos políticos fundamentales. Esto es muy significativo. Por un lado, implica que cualquier defecto detectado por el IDE debe ser considerado como una restricción importante a los derechos políticos de los ciudadanos. Por otro lado, el hecho de que un país haya recibido un puntaje perfecto de 1,00 no debe interpretarse en el sentido de que no pueda mejorar tanto las dimensiones no incluidas en el índice como los estándares más exigentes de los elementos componentes del IDE.

El IDE puede ser utilizado para propósitos comparativos, tanto para comparar un país consigo mismo o con otros países. De estas dos formas, la comparación de un país consigo mismo en diferentes momentos es en general la más simple para interpretar. Después de todo, un país bien puede haber introducido mejoras notables y sin embargo quedar en inferioridad frente a otros países, si estos han hecho avances mayores. Sin embargo, es importante notar que cualquier comparación debe basarse en diferencias considerables y no menores. La razón de ello es que el IDE, como cualquier índice, tiene un cierto grado de error de medición y dentro de los límites de ese error se desaconseja realizar cualquier afirmación contundente sobre diferencias. De hecho, como fue estimado a través del análisis de sensibilidad, para los valores de IDE entre 0,25 y 0,75; un ancho de banda de error generoso es aproximadamente de ±0,07. Así, cualquier par de casos que difieran en menos de este valor –por ejemplo, un país con un IDE de 0,85 y otro con uno de 0,92– están demasiado cerca como para poder distinguirlos con validez. Por tanto, es metodológicamente injustificable ofrecer un ránking demasiado preciso de países, como es habitual en el contexto de otros índices, que simplemente transforman los puntajes del IDE en un ránking sin tomar en consideración los grados de incertidumbre asociados con los mismos. La identificación de casos de referencia que sean representaciones prototípicas de los rasgos asociados con una gama de puntajes puede ayudar a brindar mayor concreción al significado de cada número.

El IDE puede ser utilizado también como señal, en el sentido de que los puntajes específicos de cada país invitan al lector a volver a los cuadros de los elementos componentes para identificar precisamente qué aspecto o aspectos dan cuenta de ese puntaje. De este modo, el IDE puede ser usado como una herramienta analítica valiosa, en cuanto ofrece un puntaje resumido que permite a quienes lo usen identificar el carácter distintivo del régimen político de cada país, en términos de sus elementos componentes pero también en términos de la relación entre las partes constitutivas del régimen y su contribución al conjunto.

Nota técnica del Índice de Apoyo a la Democracia (IAD)

El IAD y las orientaciones hacia la democracia

El Índice de Apoyo a la Democracia (IAD) es una medida-resumen para estudiar el respaldo ciudadano a la democracia. Combina los indicadores de tamaño, activismo político y distancia de las orientaciones hacia la democracia. Esta sección se inicia con una descripción del procedimiento y las pruebas aplicadas para determinar estas orientaciones.

Las orientaciones hacia la democracia son posiciones de apoyo o rechazo a la democracia, identificadas a partir de un conjunto de actitudes acerca de la preferencia por la democracia y la aceptación de las normas en las que ésta se basa. Este concepto surge de una adaptación de la teoría de Juan Linz sobre la quiebra de las democracias (Linz, 1978).[1] Linz plantea que, en relación con la permanencia o sustitución de un régimen democrático, pueden encontrarse en la ciudadanía tres alineamientos: las fuerzas políticas que son leales al sistema; las desleales, que procuran derribarlo, y las semileales, que tienen actitudes ambivalentes y contradictorias. Además, estipula las condiciones propicias para el quiebre de la democracia; afirma que una crisis de régimen derriba a una democracia cuando los desleales son capaces de atraer hacia sus posiciones a los semileales. Las orientaciones hacia la democracia conservan el significado de los alineamientos de Linz (leal, semileal y desleal). Sin embargo, para facilitar la comprensión del análisis a los lectores no especializados se rebautizaron las orientaciones de la siguiente manera: a los leales se los denominó "demócratas"; a los semileales, "ambivalentes", y a los desleales, "no demócratas".

El análisis de las orientaciones procura responder los siguientes interrogantes: ¿existe entre los ciudadanos latinoamericanos una corriente de opinión contraria a la democracia que puede constituirse en la base de apoyo social de una fuerza política "desleal"?, ¿qué tan extendida está esa corriente de opinión *vis-à-vis* aquella que apoya a la democracia?, ¿quiénes son las personas más activas en la vida política de un país: los opositores al sistema o los que lo apoyan?, ¿cuán amplio es el segmento con actitudes ambivalentes?; desde el punto de vista de sus actitudes, ¿están los ambivalentes más cerca de los opositores al sistema?; ¿cómo varía el tamaño de la base social de estas corrientes de opinión?

El concepto de orientaciones hacia la democracia no es, sin embargo, idéntico al de los alineamientos políticos de Linz. En primer lugar, Linz estudia situaciones históricas para extraer de ahí una teoría comparativa. Las orientaciones son una herramienta para aproximarse al tema de la vulnerabilidad de la democracia ante la eventualidad de una crisis de régimen, estudiando el apoyo ciudadano a ella. En segundo lugar, las orientaciones identifican los patrones de actitud de las y los ciudadanos, pero no posibilitan una observación directa del comportamiento de estos actores.

El punto de partida para la identificación de las orientaciones hacia la democracia fue la revisión del cuestionario de Latinobarómetro 2002. Se aplicaron sucesivos análisis factoriales a un amplio conjunto de preguntas que, en principio, miden actitudes sobre la democracia, el desarrollo, los valores y la confianza interpersonal. El propósito fue identificar las preguntas directamente relacionadas con el tema de las actitudes de apo-

1 Para una explicación en profundidad sobre esta cuestión consultar el documento "Nota conceptual y planteamiento analítico sobre las orientaciones hacia la democracia de las y los ciudadanos en América Latina", el que podrá ser solicitado al Proyecto.

yo a la democracia.[2] Este proceso permitió seleccionar once preguntas (cuadro 1).

En todos los análisis, las preguntas seleccionadas se agruparon consistentemente en tres factores (cuadro 2). El factor 1 forma la dimensión de actitudes delegativas. Explica un 23,5 por ciento de varian-cia. El factor 2 compone la dimensión de apoyo a la democracia como sistema de gobierno (16,5 por ciento de la variancia), y el factor 3 se ubica en una dimensión de apoyo a instituciones de la democracia representativa (13,8 por ciento de la variancia). La variancia explicada acumulada fue

ONCE PREGUNTAS EMPLEADAS PARA IDENTIFICAR LAS ORIENTACIONES HACIA LA DEMOCRACIA CUADRO 1

Pregunta p32st:	¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno", "En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático", "A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático".
Pregunta p35st:	Si usted tuviera que elegir entre la democracia y el desarrollo económico, ¿qué diría usted que es más importante?
Pregunta p37no2:	¿Usted cree que la democracia es indispensable como sistema de gobierno para que este país pueda ser un país desarrollado?, o ¿usted cree que no es indispensable; es posible llegar a ser un país desarrollado con otro sistema de gobierno que no sea la democracia?
Pregunta p38stb:	¿Está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación? "No me importaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos?".
Pregunta p39st:	Hay gente que dice que sin Congreso Nacional no puede haber democracia, mientras que hay gente que dice que la democracia puede funcionar sin Congreso Nacional. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
Pregunta p4ost:	Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
Pregunta p41st:	Algunas personas dicen que la democracia permite que se solucionen los problemas que tenemos en el país. Otras personas dicen que la democracia no soluciona los problemas. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?
Pregunta p28ua:	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente... "no se limite a lo que dicen las leyes"?
Pregunta p28ub:	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente... "ponga orden por la fuerza"?
Pregunta p28uc:	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente... "controle los medios de comunicación"?
Pregunta p28ud:	Si el país tiene serias dificultades, ¿está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que el presidente... "deje de lado al Congreso y los partidos"?

Fuente: Latinobarómetro 2002.

2 El coeficiente de Kaiser-Meyer-Olkin de adecuación de la muestra para estas once variables fue de 0,77; y se lo considera apropiado para proceder a utilizarlo en un análisis factorial.

de 53,8 por ciento.[3] Las pruebas de confiabilidad mostraron que no era conveniente usar índices sumativos derivados de las dimensiones generadas por el análisis factorial, por lo que se trabajó de manera independiente con cada una de las variables.

La técnica seleccionada para determinar, con base en estas preguntas, la ubicación de los entrevistados y entrevistadas en una u otra orientación hacia la democracia, fue el análisis de conglomerados o *clusters*. Ésta es una herramienta exploratoria que se utiliza con el fin de resolver problemas de clasificación, pues contribuye a revelar asociaciones y estructuras presentes en los datos que no son observables previamente. Su objetivo es asignar los casos a grupos, denominados *clusters*, de manera que los miembros de un mismo grupo sean similares entre sí en cuanto a las características seleccionadas, mientras que los miembros de diferentes grupos sean relativamente diferentes.

El análisis de conglomerados puede realizarse de diversas maneras, dependiendo de la medida de similaridad y el método empleado. En este caso, debido a la magnitud de la base de datos con que se cuenta, se trabajó calculando la distancia euclidiana como medida de similaridad y utilizando luego el método de partición de k-medias. Este procedimiento requiere que el investigador determine *a priori* el número (k) de conglomerados que desea obtener[4] teoría de Linz permitió definir k=3). En general, es deseable fundamentar el número de conglomerados en una teoría existente, pues ello permite describir cada uno de ellos y, sobre todo, contar con elementos de juicio para entender sus implicaciones.

El método seleccionado de k-medias está orientado a la clasificación de variables cuan-

CARGAS FACTORIALES PARA ONCE PREGUNTAS DE INTERÉS EN LA DETERMINACIÓN DE LAS ORIENTACIONES HACIA LA DEMOCRACIA

CUADRO 2

Dimensión	Pregunta	Factor 1	Factor 2	Factor 3
Actitudes delegativas	Presidente más allá de leyes	0,74		
	Presidente ponga orden por la fuerza	0,81		
	Presidente controle medios	0,80		
	Presidente deje de lado partidos y Congreso	0,77		
Apoyo a la democracia como sistema de gobierno	Preferencia por democracia		0,67	
	Democracia o desarrollo		0,58	
	Democracia indispensable para desarrollo		0,69	
	No importa gobierno autoritario si soluciona problemas		0,48	
	Democracia soluciona problemas		0,57	
Apoyo a las instituciones representativas	Democracia sin congreso			0,84
	Democracia sin partidos			0,85
	Variancia explicada	23,50	16,50	13,80

Nota: Se incluyen sólo cargas factoriales mayores a 0,450.
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

3 La agrupación de las once variables de interés en los tres factores indicados cumple con el método Kaiser-Guttman (*eigenvalues* mayores a uno), si bien la variancia explicada por ellos no es particularmente alta. Se consignan los porcentajes obtenidos en el factorial aplicado con las variables de interés, sin incluir el resto de las variables inicialmente consideradas.

4 El algoritmo de análisis de *clusters* encontrará grupos una vez que se hayan definido las variables que entrarán en juego y se haya establecido la instrucción del número de *clusters* que se desea obtener. Es importante, entonces, contar con un modelo que respalde la identificación de esos grupos y luego validar sus resultados teórica y empíricamente, de acuerdo con las características de los individuos asignados a cada uno de ellos.

titativas. Las once preguntas utilizadas en la determinación de las orientaciones hacia la democracia tienen una escala de medición que no llega a alcanzar el nivel de intervalo. No obstante, todas ellas evidencian una clara direccionalidad relacionada con la actitud hacia la democracia de las personas entrevistadas. Por ello se juzgó apropiado emplear este método. Con este fin, las variables fueron recodificadas para darles a sus escalas de medición un mismo rango y dirección. Posteriormente, las respuestas recodificadas se aplicaron en el análisis de conglomerados.[5]

Las pruebas de estabilidad y confiabilidad de los *clusters* arrojaron resultados satisfactorios. Por una parte, diferentes órdenes de la base de datos arrojaron variaciones muy pequeñas en los centroides de las once variables: 50 por ciento tenían desviaciones estándar menores a 0,03. Por otra parte, para asegurar que los resultados fueran confiables, se calculó el promedio de 42 resultados, con el fin de utilizar esta información como los "centroides" iniciales que se le proporcionan al algoritmo del análisis de conglomerados.[6] Además, se diseñó una metodología para rescatar los casos con una o dos respuestas faltantes, lo que permitió elevar de 12.020 a 14.308 los casos habilitados para el estudio (74,9 por ciento de la muestra total).

El *cluster* 1 es consistentemente positivo en sus valores estandarizados, por lo que puede decirse que los individuos ubicados en este grupo tienen una orientación demócrata. El *cluster* 2 puede calificarse como de personas ambivalentes, pues tiende a presentar valores positivos en las dimensiones de apoyo a la democracia y de apoyo a las instituciones de la democracia representativa, pero valores negativos en la dimensión de actitudes delegativas. Por último, el *cluster* 3 presenta centroides negativos en diez

CENTROIDES OBTENIDOS PARA CADA UNA DE LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA DEMOCRACIA, POR *CLUSTER* IDENTIFICADO

CUADRO 3

Dimensión	Pregunta	Centroides estandarizados			Centroides sin estandarizar		
		Cluster 1 Positivo	Cluster 2 Centra	Cluster 3 Negativo	Cluster 1 Positivo	Cluster 2 Central	Cluster 3 Negativo
Actitudes delegativas	Presidente más allá de leyes	0,511	-0,707	-0,004	3,11	1,99	2,64
	Presidente ponga orden por la fuerza	0,609	-0,816	-0,010	3,27	1,94	2,69
	Presidente controle medios	0,582	-0,812	0,037	3,27	2,00	2,77
	Presidente deje de lado partidos y Congreso	0,612	-0,755	-0,107	3,27	1,98	2,59
Apoyo a la democracia como sistema de gobierno	Preferencia por democracia	0,464	0,080	-0,772	3,71	3,26	2,27
	Democracia o desarrollo	0,345	-0,017	-0,438	2,48	2,02	1,48
	Democracia indispensable para desarrollo	0,455	0,383	-1,090	3,82	3,73	1,80
	No importa gobierno autoritario si soluciona problemas	0,514	-0,268	-0,416	2,90	2,15	2,01
	Democracia soluciona problemas	0,274	0,326	-0,691	3,06	3,14	1,62
Apoyo a instituciones representativas	Democracia sin congreso	0,379	0,006	-0,595	3,38	2,83	1,95
	Democracia sin partidos	0,372	0,029	-0,572	3,32	2,82	1,93

Nota: En todas las variables el rango de la escala es de 1 (actitud más contraria a la democracia) y 4 (actitud más favorable a la democracia). Las preguntas de la dimensión de apoyo a instituciones representativas son binarias y esto les resta poder de discriminación.
Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro 2002.

5 Zhexue Huang (1997) indica que "el procedimiento habitual de convertir datos categóricos en valores numéricos no necesariamente produce resultados interpretables en aquellos casos en que los dominios categóricos no están ordenados". Sin embargo, tal como se ha mencionado, en este caso los datos sí tienen una direccionalidad y, como se verá posteriormente, los resultados son relevantes.

6 Es importante indicar que, una vez introducidos los centroides iniciales, el resultado del análisis de *clusters* no varía ante diferentes órdenes de la base de datos.

de las variables, siendo el único valor positivo muy cercano a cero, por lo que se puede afirmar que las y los ciudadanos clasificados en este grupo tienen una orientación no demócrata (cuadro 3).

Con el propósito de verificar la importancia de las diferencias de las medias de los conglomerados en las variables empleadas para definirlos, se usó un análisis de variancia por *cluster*. Se efectuó un estudio *post hoc* con la prueba de Scheffé al 5 por ciento de significancia.[7] El resultado fue que las diferencias son significativas para las once variables en los tres conglomerados. Es decir, todas las preguntas incluidas en el análisis son útiles para diferenciar los tres grupos.

Se validó la agrupación del análisis de conglomerados por medio del análisis discriminante. Con este fin se tomó una muestra aleatoria de aproximadamente el 30 por ciento de los datos, a la que se le proporcionó información de los grupos de pertenencia de los casos de acuerdo con lo obtenido en los *clusters*. Con base en ello se obtuvieron las funciones discriminantes, las cuales fueron aplicadas al restante 70 por ciento de los casos para determinar en cuáles grupos se ubicarían. En el 30 por ciento de la muestra utilizada, el 93,4 por ciento de los datos se ubicó correctamente en el grupo asignado por el análisis de conglomerados con base en las funciones discriminantes generadas. En el 70 por ciento de los datos empleados para validación se obtuvo que un 92,6 por ciento de los casos fue asignado correctamente, para una asignación certera de la muestra global del 92,9 por ciento. Puede decirse que dicho porcentaje es alto y determina la validez de la agrupación realizada por el análisis de conglomerados.[8]

Las tres dimensiones del IAD

El Índice de Apoyo a la Democracia (IAD) es una medida-resumen del apoyo ciudadano a la democracia. Se elabora a partir de la asignación de las personas a cada uno de los *clusters* que identifican las tres orientaciones hacia la democracia. Combina tres dimensiones que responden a las siguientes cuestiones:

- *¿Cuál es el tamaño de las orientaciones hacia la democracia en la ciudadanía?* La mejor situación para una democracia es aquella en la que la orientación demócrata agrupa a la mayoría de las y los ciudadanos.
- *¿Cuál es el grado de activismo político de las orientaciones?* La mejor situación para una democracia es aquella en la que la orientación demócrata es no sólo la de mayor tamaño sino, además, la más activa.
- *¿Cuál es la distancia, o magnitud de las diferencias de opinión, entre las orientaciones?* El punto crítico es determinar si, en términos generales, los ambivalentes están más cerca de la orientación demócrata o de la no demócrata. La mejor situación es aquella en que la distancia entre los ambivalentes y los demócratas es bastante más pequeña que la existente entre los primeros y los no demócratas.

Los indicadores e índices de apoyo ciudadano son escalas de intervalo. No tienen ce-

7 Cuando, al llevar a cabo un análisis de variancia, se rechaza la hipótesis nula, se acepta que al menos una de las medias de los grupos es diferente. Para conocer la relación entre esas medias y determinar cuál o cuáles de ellas son diferentes y cuáles iguales entre sí, se utilizan los procedimientos *post hoc*. Este tipo de técnica se emplea para probar las diferencias entre los datos comparando todos los posibles pares de medias, con el fin de determinar aquellas que son diferentes.

Existe una amplia variedad de pruebas *post hoc*. La planteada por Scheffé es útil para probar la significancia de todos los posibles pares de medias y es la que se recomienda emplear cuando se comparan grupos con diferente número de casos, como ocurre en el presente ejercicio (Steel y Torrie, 1996).

8 El total de casos usados por el análisis discriminante se reduce a 12.020 individuos que contestaron las once preguntas de interés, por cuanto este análisis se realiza únicamente con aquellos casos que tienen toda la información. No se esperarían grandes diferencias en la ubicación de aquellos datos "rescatados" por tener una o dos preguntas con no respuesta, en virtud de que se comprobó que el perfil de estos individuos no difiere mucho de las personas que sí tenían valores en las once variables de interés.

ro absoluto; los valores expresan una mayor o menor cercanía con respecto a una situación pero no expresan proporciones. Por ser herramientas en proceso de depuración, no se tienen criterios para categorizarlas y crear escalas de intensidad.

Primera dimensión: tamaño de una orientación

Por tamaño de una orientación hacia la democracia se entiende la cantidad de personas que pertenecen a un *cluster*. Para medir esta dimensión el IAD emplea el indicador de proporción de demócratas con respecto a los no demócratas.[9] Este indicador ilustra una situación crítica: si, aun siendo minoría, la orientación demócrata es o no de mayor tamaño que la no demócrata, sus adversarios "naturales".[10]

(1) Proporción demócratas a no demócratas = Qd / Qnd

donde Q_d = cantidad de personas con orientación demócrata; Q_{nd} = cantidad de personas con orientación no demócrata.

Cuando en un país o subregión los demócratas son más que los no demócratas –una condición mínimamente deseable–, el indicador toma un valor superior a 1. La peor situación se da cuando estos indicadores tienen un valor inferior a 1 y cercano a 0. Existen, por otra parte, diversas situaciones de equilibrio político que arrojan valores cercanos a 1.

Segunda dimensión: activismo político de las orientaciones

Por activismo de una orientación hacia la democracia se entiende la proporción de sus miembros que participa activamente en la vida política del país. Una orientación es más activa cuanto mayor sea la proporción de ciudadanos participativos que la componen.

En esta dimensión se aplicó un procedimiento que comprende dos pasos. El primero es la determinación del activismo político de cada orientación. El IAD toma esta información de la variable "Modo de participación ciudadana" (MPC). Esta variable distingue los distintos tipos de intervención de las personas en la vida social y política de un país y permite elaborar diversas clasificaciones según el interés del investigador.

(2) Activismo (OX) = (QmpcX)/QX

donde: Q_{mpcX} = cantidad de personas de la orientacion "X" que ejercitan la participación política más allá del voto: modos de participación ciudadana en donde hay establecimiento de contactos con autoridades y participación en manifestaciones públicas; Q_X = cantidad de personas que sustentan la orientación "X". X puede ser la orientación demócrata, la ambivalente o la no demócrata.

El segundo paso es comparar el activismo de las orientaciones adversarias –demócrata y no demócrata– y conocer cuál de ellas es la más activa. Este indicador, denominado "activismo democrático" (AC), es el que se toma para el IAD. Se obtiene al dividir el activismo de la orientación demócrata entre el activismo de la orientación no demócrata.

(3) AC = activismo D/activismo ND

donde: AC = activismo democrático, D = demócratas, ND = no demócratas.

9 Hay otros dos indicadores de tamaño cuyos resultados se comentan en el Informe, pero que no fueron empleados para el IAD. El primero es el indicador de mayoría democrática. Este indicador expresa la proporción de demócratas en relación con el resto (ambivalentes y no demócratas) y determina si los demócratas son una mayoría, o no. El indicador es igual o mayor a 1 cuando la proporción de demócratas es igual o superior al 50 por ciento de la ciudadanía. El segundo indicador es el tamaño relativo de la orientación demócrata con respecto a la ambivalente. Cuando adopta valores mayores a 1, indica que los demócratas son más que los ambivalentes.

10 Esta idea se adoptó del análisis financiero, en donde existe un indicador denominado "prueba ácida". Ésta determina, en el corto plazo, la vulnerabilidad de una empresa, es decir, si ésta tiene capacidad para pagar sus deudas de corto plazo. Se define como la razón entre el activo circulante y el pasivo circulante.

Si la división arroja un valor mayor a 1, los demócratas son más activos que los no demócratas, una situación favorable para la democracia; si el valor es inferior a 1, los no demócratas están más activos que los demócratas, una situación poco conveniente; si el resultado es 1, el activismo de estas orientaciones es el mismo.[11]

Tercera dimensión: distancia entre las orientaciones

Por distancia se entiende la mayor o menor diferencia de opinión en las actitudes de apoyo o rechazo a la democracia, entre personas que pertenecen a orientaciones distintas. En cada una de las variables que componen una orientación, el indicador examina la afinidad promedio en las respuestas de los miembros de dos orientaciones. A mayor afinidad, menor es la distancia, y viceversa.

El procedimiento para incorporar la dimensión de distancia al IAD es similar al empleado para la dimensión del activismo. Primero se calcula la distancia de los ambivalentes en relación con cada una de las orientaciones adversarias. Para calcular la distancia entre dos orientaciones se debe obtener, para cada una de las variables, el valor absoluto de las diferencias entre sus centroides (valores promedio estandarizados según el análisis de conglomerados) y luego sumar estos valores.

$$(4)\ Di(Ox/A)=\hat{A}|Cxvi-Cavi|$$

donde: Di=distancia, Ox=orientación demócrata o no demócrata, A=orientación ambivalente. Cx_i=centroide de la orientación demócrata o no demócrata en la variable i; Cav_i=centroide de la orientación ambivalente en la variable i.

Posteriormente, se comparan los resultados de los demócratas y los no demócratas, mediante el indicador de distancia (ID). Este indicador expresa la distancia promedio entre las orientaciones no demócrata y ambivalente como una proporción de la distancia entre las orientaciones demócrata y ambivalente.

$$(5)\ IDD = Di(D/A)/Di(ND/A)$$

donde: ID_D = Distancia de los demócratas como proporción de la distancia de los no demócratas. Di(D/A)=distancia entre orientaciones demócrata y ambivalente; Di(ND/A) = distancia entre orientaciones no demócrata y ambivalente.

Si la división arroja un valor mayor a 1, los ambivalentes están más cercanos a las posiciones no demócratas; si el valor es inferior a 1, los ambivalentes están más cerca de los demócratas; si el resultado es 1, existe una equidistancia de los ambivalentes con respecto a las orientaciones contrarias. Al contrario de los indicadores de tamaño y de activismo, en los cuales los mayores valores a favor de los demócratas apuntan a situaciones óptimas para la democracia, en materia de distancia lo ideal es que los ambivalentes tengan una distancia pequeña con los demócratas (indica actitudes más afines).

La regla de agregación del IAD

El IAD combina el tamaño, el activismo y la distancia de las orientaciones. En el índice todos los factores tienen igual peso. Se carece de una teoría que jerarquice estos elementos o de investigaciones previas que ofrezcan criterios para ponderar la importancia de cada factor. Para no introducir supuestos difícilmente justificables, se escogió la opción que, de manera más sencilla, expresa el planteamiento conceptual.

$$(6)\ IAD = Tamaño\ [AD] * (Activismo\ [AC] / Distancia\ [ID])$$

Si en un país la mayoría de los ciudadanos es leal a la democracia, y éstos son más

11 Existen otras dos situaciones que no se analizan: a) cuando el activismo es similar en todas las orientaciones (distribución uniforme), y b) cuando el activismo de las orientaciones adversarias (demócratas y no demócratas) es similar y muy superior al de los ambivalentes. Ambas son situaciones políticas potencialmente inestables para una democracia, pues los demócratas no tienen una particular ventaja.

EJEMPLOS DE SITUACIONES Y VALORES QUE ASUME EL IAD

CUADRO 4

Cuando el IAD asume valores superiores o cercanos a 5, las condiciones son muy favorables a la democracia. Es decir, los demócratas tienden a ser mayoría, a ser más políticamente activos que sus adversarios y a tener a los ambivalentes mucho más cercanos a sus posiciones.

La situación contraria sería cuando las condiciones tienden a ser desfavorables para la democracia: los no demócratas son mayoría, están políticamente más activos y tienen a los ambivalentes mucho cerca de sus posiciones. Un valor de 0,15 del IAD correspondería a esta situación.

Cuando el IAD adopta valores superiores a 1 pero no muy lejanos a esta cifra, la situación tiende a ser favorable para la democracia, pero más atenuadamente. En alguna dimensión o componente del índice, la situación es desfavorable para la democracia, pero ello es más que compensado por resultados favorables en las otras dimensiones; o bien puede ser que en las tres dimensiones la situación sea favorable para la democracia, aunque por márgenes relativamente estrechos. Por ejemplo, un valor de 1,43 del IAD resume una situación en la que los demócratas son los más numerosos (pero no la mayoría), tienen a los ambivalentes ligeramente más cerca de sus posiciones, pero son políticamente menos activos que los no demócratas.

El IAD es una herramienta que requiere ser refinada. Su algoritmo actual, basado en el supuesto de que los tres componentes del IAD son independientes entre sí y pesan igual, no funciona apropiadamente en ciertas situaciones.[12] Se requiere más investigación para encontrar respuestas metodológicas válidas a los problemas que la sencilla formulación del IAD no puede resolver. Sin embargo, cabe recordar que la observación de los resultados del IAD en el 2002 para los distintos países de América Latina sugiere que, pese a estas limitaciones, el índice no arrojó resultados inesperados. Por otra parte, ninguno de los componentes del IAD tuvo un comportamiento "anómalo" tal que introdujera distorsiones en el resultado global del índice.

participativos que el resto de las personas y tienen una pequeña distancia con respecto a los ambivalentes, puede concluirse que la democracia goza de respaldo ciudadano. En estas situaciones el IAD arroja un valor bastante superior a 1. En cambio, si en un país la mayoría de los ciudadanos es no demócrata, los no demócratas son más participativos que el resto de las personas y tienen una pequeña distancia con respecto a los ambivalentes, puede concluirse que el respaldo a la democracia es frágil. En estas situaciones el índice asume valores muy inferiores a 1 y cercanos a 0. La inferencia es que un sistema político con estas características es más vulnerable a una crisis que uno que cuente con un fuerte respaldo ciudadano. Pueden darse diferentes combinaciones de tamaño, activismo y distancia, que configuran situaciones intermedias de fortaleza y debilidad de la democracia. En situaciones de equilibrio, el valor del IAD ronda 1.

La interpretación del IAD

Dada la fórmula empleada para calcular el IAD, los valores del índice pueden oscilar entre 0 y un número extremadamente alto (tiende a infinito en un país donde casi todos los demócratas sean participativos y los pocos ambivalentes estén muy cerca de sus posiciones). A este punto del conocimiento sobre el tema, no se tienen suficientes elementos de juicio para estandarizar esta variación en un rango que varíe, por ejemplo, entre 0 y 1, ni para categorizar los valores en una escala de intensidad. La estandarización requeriría aplicar procedimientos relativamente sofisticados sobre la base de supuestos adicionales. La creación de una escala de intensidad, además, implicaría justificar los puntos de corte entre las categorías que se definan, cosa posible de realizar cuando se disponga de más observaciones que las que se tienen en la actualidad (medición de 18 países en un año).

No obstante, la observación del comportamiento del IAD ante algunas situaciones hi-

12 Por ejemplo, un país donde la cantidad de demócratas sea apenas la mitad de los no demócratas (AD = 0,5), los no demócratas estén políticamente más activos que los demócratas (AC = 0,5), pero donde los ambivalentes se encuentran abrumadoramente más cerca de las posiciones demócratas que de las no demócratas (ID = 0,2), obtendría un IAD = 12,5. Esta situación está lejos de ser favorable para la democracia, como el resultado del IAD parece sugerir. Quizá se trate de una situación poco probable, pero, ciertamente, una que puede ocurrir.

potéticas permite realizar un primer ejercicio de interpretación (cuadro 4).

Validación y confiabilidad del IAD

No se conocen estudios previos que hayan aplicado esta metodología para estudiar el respaldo ciudadano a la democracia. El análisis de las orientaciones hacia la democracia no puede replicarse en la serie de tiempo de Latinobarómetro. Algunas de las variables empleadas para el análisis pertenecen a la sección regular de Latinobarómetro, pero no son incluidas todos los años; otras preguntas fueron elaboradas específicamente para la sección propietaria del PNUD en la encuesta, por lo que se carece de observaciones previas.

Algunas preguntas empleadas para las orientaciones tienen limitaciones que afectan la medición. Las preguntas con escalas de respuesta de dos o tres alternativas no se ajustan plenamente a los requisitos de un análisis de conglomerados. En estas variables, además, la desviación estándar fue superior al resto de las variables. Estas dificultades son particularmente palpables en el caso de las preguntas de la dimensión de apoyo a las instituciones de la democracia representativa, cuyas escalas de respuesta son binarias. A pesar de estas limitaciones, como ha sido explicado, los resultados obtenidos fueron robustos.

Se efectuó un examen de la validez externa del análisis de las orientaciones. Se utilizó la pregunta "¿Estaría usted dispuesto a defender la democracia si se viera amenazada?", que fue incluida en los Latinobarómetro 1996 y 1998. Se correlacionaron los resultados obtenidos por país con el tamaño de las orientaciones en el 2002. En general, en 1996 y 1998, los países donde más personas estaban dispuestas a defender la democracia fueron los países donde en el 2002 había más demócratas ($r = 0,27$ y $r = 0,25$, respectivamente); la correlación con el porcentaje de no demócratas es inversa ($r = -0,29$ y $r = -0,36$).

Supuestos y limitaciones del IAD

La metodología descansa sobre tres supuestos. El primero es que las orientaciones hacia la democracia son relativamente estables en el tiempo. No se descartan las fluctuaciones ante el efecto acumulado, e.g., del deterioro económico de un país; empero, por tratarse de actitudes relacionadas con el apoyo difuso (o rechazo) a la democracia se infiere que las variaciones son menos pronunciadas que las que exhibirían las percepciones relacionadas con la satisfacción con el funcionamiento de las instituciones o los resultados económicos y sociales del sistema.[13]

El segundo supuesto es que, aunque las personas de una orientación no necesariamente constituyan una fuerza política con capacidades organizativas y conducción ideológica propia, *pueden* llegar a serlo en caso de enfrentar un evento político polarizador.[14] Debe recordarse que las orientaciones no ayudan a predecir el comportamiento de las personas en términos de la subversión o defensa del sistema. Existe una serie de factores, difíciles de determinar *a priori*, que influyen sobre la transformación de las actitudes en comportamientos.

En tercer lugar, se supone que, en materia de defensa u oposición al sistema democrático, los ambivalentes no tienen iniciativa propia. Son, por tanto, pasto de la disputa entre las orientaciones demócrata y no demócrata. Adicionalmente, se asume que la

13 La serie de tiempo de Latinobarómetro no permite valorar la estabilidad de las orientaciones hacia la democracia. Pruebas con la pregunta sobre la situación económica del hogar, con las de la preferencia por la democracia y la satisfacción con la democracia para distintos años (1996, 1997, 2001 y 2002) arrojan que la preferencia por la democracia no varía según la mala o buena situación económica del hogar, pero sí la satisfacción con su funcionamiento.
14 Por *evento político polarizador* se entiende una crisis económica, social o política que genere la posibilidad de reemplazo del sistema democrático por otro tipo de régimen.

resistencia ofrecida por los ambivalentes, aunque de magnitud desconocida, es la misma ante ambas orientaciones. Estos dos supuestos son una herencia y una implicación lógica del planteamiento de Linz, que es la fuente de inspiración de este análisis. Cuando la cuestión política del día es la supervivencia de la democracia, no hay una "tercera vía": o se defiende o se subvierte el régimen. No obstante, mientras la vida política no enfrente la disyuntiva de la supervivencia o la muerte de la democracia, estos supuestos no son necesariamente ciertos. En la práctica, los ambivalentes pueden tener iniciativa política propia sobre un amplio rango de asuntos, aunque no formen una fuerza política determinada.[15]

Por último, ciertas características de las muestras de Latinobarómetro aconsejan prudencia en la valoración del IAD, especialmente en ciertos países. Se desconocen los efectos de una eventual inclusión del "mundo rural" y de los segmentos urbanos más empobrecidos sobre sus resultados.

Los datos de la encuesta de opinión utilizada en este Informe fueron aportados por Latinobarómetro, en el marco de una relación contractual de trabajo y de cooperación con el PNUD. En el año 2002, Latinobarómetro incrementó un tercio su estudio anual con preguntas específicas requeridas por el PNUD para el presente Informe. Dentro del acuerdo interinstitucional, Latinobarómetro puso a disposición del PNUD las series de tiempo con datos de encuestas previas, que también se utilizaron como uno de los antecedentes incluidos en la base empírica del Informe.

15 Establecer el perfil político y social de los ambivalentes es uno de los puntos más importantes de este estudio.

Bibliografía

Ackerman, B., 1980, *Social Justice in the Liberal State*, New Haven, Yale University Press.

Acuña, Carlos, y Smulovitz, Catalina, 1996, "Adjusting the Armed Forces to Democracy: Successes, Failures, and Ambiguities in the Southern Cone", en Jelin, Elizabeth, y Hershberg, Eric (comps.), *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview Press.

Aguilar Camín, Héctor, 1996, *Después del milagro*, México, Cal y Arena.
————, 1999, "El México vulnerable", en *Nexos*, marzo.

Aguilar Camín, Héctor, y Meyer, Lorenzo, 1990, *A la sombra de la Revolución Mexicana. Un ensayo de historia contemporánea de México, 1910-1989*, 3ª edición, México, Cal y Arena.

Alcántara Sáez, Manuel, 2002, "Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina", en *Helen Kellogg Institute for International Studies working paper*, 293, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.

Almaraz Paz, Sergio, 1979, *Para abrir el diálogo*, La Paz, Los Amigos del Libro.

Almond, G., 1980, "The Intellectual History of the Civic Culture Concept", en Almond, G., y Verba, S. (comps.), *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little, Brown & Co.

Almond, G., y S. Verba, S., 1963, *The Civic Culture*, Princeton, University Press.

Altman, David, 2001, "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Regimes", tesis doctoral, Notre Dame, Indiana, Departamento de Estudios Gubernamentales e Internacionales, Universidad de Notre Dame.
————, 2002, "Prospects for E-Government in Latin America: Satisfaction with Democracy, Social Accountability, and Direct Democracy", en *International Review of Public Administration* 7 (2), pp. 5-20.

Amnesty International, 2002, "Amnesty International Website Against the Death Penalty. Abolitionist and Retentionist Countries" [http://web.amnesty.org/rmp/dplibrary.nshf/index?openview].

Annan, Kofi, 2003, *Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General*, A/58/323.

Anderson, Benedict, 1991, *Imagined Communities*, Londres, Nueva York, Verso.
————, 1993, *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Anderson, Perry, 1974, *Lineages of the Absolutist State*, Londres, New Left Books.

Andrade, Vera Regina, 1999, *Cidadania: do Direito aos Direitos Humanos*, San Pablo, Acadêmica.

Adrianzen, Alberto, 1993, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

Aragón Reyes, Manuel, 1998, "Derecho Electoral: Sufragio activo y pasivo", en Nohlen, Dieter; Picado, Sonia, y Zovatto, Daniel (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Arato, Andrew, 1993, *Civil Society and Polital theory*, Cambridge, MIT Press.

Arbós, Xavier, 1996, *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, 2ª edición, México, Siglo XXI.

Arditi, Benjamín, 1992, "Elecciones municipales y democratización en Paraguay", en *Nueva Sociedad*, N° 117.

Aristóteles, 1968, *The Politics*, edición de Ernest Baker, Oxford, Oxford University Press. (Edición en español: 1975, *La política*, 5ª edición, Barcelona, Emecé.)

Arriagada, Genaro, 2002, "Diez proposiciones para encarar la crisis de los Partidos" , en *asuntospublicos.org* (informes 201 y 206).

Baeza, Fernández, 1998, "El voto obligatorio", en Nohlen, Dieter; Picado, Sonia, y Zovatto, Daniel (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial, Legal and Judicial Reform Practice Group, 2003, *Worldwide Legal and Judicial Indicators Database* [http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice/].

Barié, Cletus Gregor, 2000, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México DF, Instituto Indigenista Interamericano.

Barro, Robert J., y Jong-Wha Lee, 2000, "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications", *CID working paper*, 42 [http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html].

Bazdresch, Carlos, y Loaeza, Soledad, 1993, *México, auge, crisis y ajuste,* 3 tomos, México, Fondo de Cultura Económica.

Beitz, C. R., 1989, *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton, Princeton University Press.

Bello, Álvaro, y Rangel, Marta, 2002, "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe", en *Revista de la CEPAL* 76, pp. 39-54 (abril).

Bellomo, M., 1995, *The Common Legal Past of Europe, 1000-1800*, Washington DC, Catholic University of America Press.

Bendix, R., 1964, *Nation-Building and Citizenship. Studies of our Changing Social Order*, Nueva York, John Wiley & Sons.

Berger, Peter, y Luckman, T., 1966, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Nueva York, Doubleday.

Berlin, Isaiah, 1969, *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press.

Berman, H. J., 1993, *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Harvard University Press.

Blondet, Cecilia, 1998, *La emergencia de las mujeres en el poder. ¿Hay cambios en Perú?,* INCLUDEPICTURE "C:\\Documents and Settings\\rblacguest2\\ My Documents\\DEMOCRACY REPORT\\iconos\\ trans.gif" \ * MERGEFORMATINET \d"Lima, IEP.

Bobbio, Norberto, 1989, *Democracy and Dictatorship. The Nature and Limits of State Power*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
————————, 1992, *El futuro de democracia*, Colombia, FCE.

Bobbio, Norberto, y Matteucci, N., 1988, *Diccionario de Política*, 5ª edición, México, Siglo XXI.

Boneo, Horacio, y Torres Rivas, Edelberto, 2001, *¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*, Guatemala, IDEA/ IFE/PNUD.

Borón, Atilio A., 1997, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*, 3ª edición, Buenos Aires, Oficina de Publicaciones del CBC.
————————, 2000, "América Latina: crisis sin fin o fin de la crisis", en López Segrera y Filmus, Daniel (comp.), *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*, Buenos Aires, Unesco-Flacso-Temas Grupo Editorial.

Bourdieu, Pierre, 1996, "Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático", en *Sociedad* 8, pp. 5-29.

Breuilly, J., 1993, *Nationalism and the State*, Manchester, Manchester University Press.

Brown, Mark Malloch, 2002, *Deepening Democracy in the Developing World: An Agenda for Action in the New Millennium,* Washington DC, Center for Global Development, 21 de octubre de 2002 [http://www.undp.org/dpa/statements/administ/2002/october/21oct02.html].

Brubaker, R., 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
————————, 1996, *Nationalism Reframed. Nationhood and the National Question in New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.

Burdeau, Georges, 1985, "Democratie", en *Encyclopaedia Universalis*, Paris.

Burns, N., *et al.*, 2001, *The Private Roots of Public Action*, Cambridge, Harvard University Press.

Calderón, Fernando, 2000, *Sociedad y globalización*, La Paz, PNUD, Cuadernos del Futuro.
————————, (comp.), 2003, *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells,* 2 volúmenes, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Calvo, E., y Abal Medina, J. M. (h) (comps.), 2001, *El federalismo electoral argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP/Eudeba.

Camargo, Pedro Pablo, 1996, *Derechos humanos y democracia en América Latina*, Bogotá, Grupo Editorial Leyer.

Canovan, M., 1996, *Nationhood and Political Theory*, Londres, Edward Elgar.

Cardoso, Fernando Henrique, 1993, *A construçao da Democracia,* San Pablo, Siciliano.

Carey, John M., y Soberg Shugart, Matthew (comps.), 1998, *Executive Decree Authority*, Nueva York, Cambridge University Press.

Carey, John; Amorin Neto, Octávio y Soberg Shugart, Matthew, 1997, "Appendix: Outlines of Constitutional Powers in Latin America", en Mainwaring, Scott, y Soberg Shugart, Matthew (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Carranza, Elías, 2001, "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: Situación y respuestas posibles", artículo presentado en el Seminario Técnico de la Red de Programas de Institutos de la ONU, Viena, Austria, 10 de mayo.

Carvalho, José Murilo de, 2001, *A Cidadania no Brasil: O Longo Caminho*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.

Castells, Manuel, 1998, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura,* Madrid, Alianza.

Castel, Robert, 1995, *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.

Cavarozzi, Marcelo, y Garretón, M. A. (comps.), 1989, *Muerte y resurrección, los partidos políticos en el autoritarismo y la democratización en el Cono Sur,* Santiago de Chile, Flacso.

Cavarozzi, M., y Abal Medina, Juan (comps.), 2002, *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal,* Rosario, Argentina, Homo Sapiens Ediciones, Konrad Adenauer Stiftung.

CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas), 2003a, "Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2002-2003", Santiago de Chile, CEJA.
————, 2003b, "Primer Encuentro Interamericano de Defensorías Públicas", [http://www.cejamericas.org/newsite/ingles/index_in.htm].

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), 2001, *Derechos Humanos en Argentina: Informe anual 2001,* Buenos Aires, Eudeba.

Centro Internacional para Estudios Penitenciarios, 2003, "World Prison Brief" [http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/].

CEPAL (Comisión Económica para América Latina), 1997, *Síntesis. Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1996-1997*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
————, 1999, *Participation and Leadership in Latin America and the Caribbean: Gender Indicators*, Santiago de Chile, CEPAL.
————, 2000, *The Challenge of Gender Equity and Human Rights on the Threshold of the Twenty-First Century*, Santiago de Chile, Unidad de Mujer y Desarrollo, 27, mayo.
————, 2001a, *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
————, 2001b, *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2000-2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
————, 2002a, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
————, 2002b, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
————, 2002c, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
————, 2002d, *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Anexo estadístico en CD-ROM, [http://www.eclac.cl/DE/proyectos/eee/eee2002/index.htm].
————, 2003, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2002*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

CEPAL, IPEA, PNUD, 2003, *Hacia el objetivo del milenio: Reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

Cerdas-Cruz, Rodolfo; Rial, Juan, y Zovatto, Daniel (comps.), 1992, *Elecciones y democracia en América Latina, 1988-1991. Una tarea inconclusa*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

Coleman, D., 1990, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.

Collier, David, y Levitsky, Steven, 1996, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *Helen Kellogg Institute for International Studies working paper*, 230, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.
————, 1997, "Democracy With Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", en *World Politics* 49 (3), pp. 430-451 (abril).

Comisión Andina de Juristas, 2000, *La reforma judicial en la región andina. ¿Qué se ha hecho, dónde estamos, adónde vamos?*, Lima, Comisión Andina de Juristas.
————, 2003, "Red de información jurídica. Sistemas judiciales" [http://www.cajpe.org.pe/rij/].

Comparato, Fabio Konder, 1989, *Para viver a democracia*, San Pablo, Brasiliense.

Conway, M., 1985, *Political Participation in the United States*, Washington DC, Congressional Quarterly Inc.

Córdova Macías, Ricardo, 2000, *Una propuesta para la reforma del Estado en El Salvador,* San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Cornelius, Peter K., y Schwab, Klaus (comps.), 2003, *The Global Competitiveness Report 2002-2003*, Nueva York, Oxford University Press.

Cornelius, W.; Eisenstadt, T., y Hindley, J., 1999, *Sub-national Politics and Democratization in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, Universidad de California.

Corrigan, P., y Sayer, D., 1985, *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*, Londres, Basil Blackwell.

Cortina, Adela, 1997, *Ciudadanos del mundo: hacia una teoría de la ciudadanía,* Madrid, Alianza Editorial.

Cotler, Julio, 1978, *Clases, Estado y nación en el Perú,* Lima, IEP.

Cotterrell, R., 1995, *Law's Community. Legal Theory in Sociological Perspective*, Oxford, Clarendon Press.
————————, 1996, "The Rule of Law in Transition: Revisiting Franz Neumann's Sociology of Legality", en *Social & Legal Studies* 5 (4), pp. 451-470.

CPJ (Comité para la Protección de los Periodistas), 2003, "Journalists Killed in the Line of Duty During the Last Ten Years"
[http://www.cpj.org/killed/Ten_Year_Killed/Intro.html].

Dahl, R., 1966, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press.
————————, 1971, *Poliarquía, participación y oposición,* México, Rey. (Edición en español de 1993.)
————————, 1987, *Un prefacio a la teoría democrática,* Ediciones Gernika.
————————, 1989, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press.
————————, 1999, *La democracia*, Buenos Aires, Taurus.

Dalton, R. J., 1996, "Political Support in Advanced Industrial Democracies", en Norris, P. (comp.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, Oxford, Oxford University Press.

Dasgupta, P., 1993, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press.

De Soto, Hernando, 1984, *El Otro Sendero*, Lima, El Barranco.

Defensoria Pública da União, Brasil, 2001, "Relatório de Gestão"
[http://www.mj.gov.br/defensoria/default.htm].

Deininger, Klaus, y Squire, Lyn, 1998, *The Deininger and Squire Data Set. A New Data Set Measuring Income Inequality*, Washington DC, Banco Mundial.

Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel G. (comps.), 1998, *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Dellasoppa, E.; Bercovich, A., *et al.,* 1999, "Violencia, Direitos Civis e Demografía no Brasil na Década de 80: O Caso da Area Metropolitana do Rio de Janeiro", en *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, 14 (39), pp. 155-176.

Inter-American Dialogue, 2003, "Afro-Descendants in Latin America: How Many?", en *Race Report,* Washington DC, Inter-American Dialogue, enero.

Diamint, Rut (comp.), 1999, *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry, *et al.* (comps.), 1997, *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan, y Lipset, Seymour Martin (comps.), 1999, *Democracy in Developing Countries: Latin America*, 2ª edición, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Di Tella, Torcuato (comp.), 1998, *Crisis de representatividad y sistemas de partidos políticos,* Buenos Aires, ISEN.

Dornbusch, Rudiger, y Edwards, Sebastián, 1994, "La macroeconomía política del populismo latinoamericano", en Dornbusch, Rudiger, y Edwards, Sebastián (comps.), *La macroeconomía del populismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Domingo, P., 1999, "Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America", en Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. (comps.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Domínguez, Jorge, 1998, *Democratic Politics in Latin America and the Caribbean*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Domínguez, Jorge, y Lowenthal, Abraham (comps.), 1996, *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Durkheim, E., 1983, *Professional Ethics and Civic Morals*, Londres, Routledge.

Dworkin, R., 1986, *Law's Empire*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Easton, D., 1965, *A System Analysis of Political Life*, Nueva York, John Wiley & Sons.
————————, 1975, "The Concept of Political Support", en *The British Journal of Political Science* 5, Londres.

Eisenstadt, S. N., 1999, *Paradoxes of Democracy. Fragility, Continuity, and Change*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
————————, 2000, "Multiple Modernities", en *Daedalus*, 129 (1), pp. 1-29.

Ely, J., 1980, *Democracy and Mistrust. A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

EPIC (Colección Informativa sobre Procesos Electorales), 2002, EPIC website [http://www.epicproject.org].

Epp, C., 1998, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, Chicago University Press.

Estados Unidos, Departamento de Estado, 2001, *Guatemala Country Report on Human Rights Practices 2001* [http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2001/wha/8344.htm].

Evans, P.; Rueschemer, D., y Skocpol, T. (comps.), 1985, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fábre, C., 1998, "Constitutionalising Social Rights", en *The Journal of Political Philosophy* 6 (3), pp. 263-284.

Feinberg, J., 1973, *Social Philosophy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
————————, 1986, *Harm to Self. The Moral Limits of the Criminal Law*, Nueva York, Oxford University Press.

Fishkin, J., 1991, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven, Yale University Press.

Fitch, J. Samuel, 1998, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Fitoussi, Jean-Paul, 2002, *La règle et le choix*, Paris, Editorial Le Seuil, Colección La république des idées.

Flathman, R., 1995, "Citizenship and Authority: A Chastened View of Citizenship", en Beiner, R., *Theorizing Citizenship*, Nueva York, State University of New York Press.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años), *Government Financial Statistics Yearbook*, Washington DC, FMI.

Forewaker, J., y Landman, T., 1999, *Social Movements and Citizenship Rights*, Oxford, Oxford University Press.

Fox, J., 1994, "The Difficult Transition from Clientelism to Democracy", en *World Politics* 46 (2), pp. 154-184.

Franck, T., 2001, "Are Human Rights Universal?", en *Foreign Affairs*, 80 (1), pp. 191-204.

Freedom House, 2002, "Press Freedom Survey" [www.freedomhouse.org].

Freidenberg, Flavia, y Sánchez López, Francisco, 2002, "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América", en *Revista de Estudios Políticos* 118, pp. 321-361, octubre-diciembre.

Frohlich, N., y Oppenheimer, J., 1992, *Choosing Justice. An Experimental Approach to Ethical Theory*, Berkeley, University of California Press.

Fuentes, Carlos, 1998, Conferencia Magistral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, septiembre.

Fuentes, Claudio, 1996, *El discurso militar en la transición chilena,* Santiago de Chile, Flacso.

Fukuda-Parr, Sakiko, y Shiva Kumar, A. K. (comps.), 2002, *Human Development: Concepts and Measures. Essential Readings,* Nueva York, Oxford University Press.

Fuller, L., 1964, *The Morality of Law*, New Haven, Yale University Press.

Furet, F., 1998, "Democracy and Utopia", *Journal of Democracy* 9 (1), pp. 65-81.

Garretón, M. A., 1987, *Reconstruir la política. Transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Andante.
————————, 1997, "Revisando las Transiciones democráticas en América Latina", en *Nueva Sociedad* (148), pp. 20-29.
————————, 2000, *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio del siglo*, Rosario, Homo Sapiens.

Garzón Valdés, E., 1993a, "Acerca de los conceptos de publicidad, opinión pública, opinión de la mayoría y sus relaciones recíprocas", en *Doxa* 14, pp. 77-95.
————————, 1993b, *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
————————, 1997, "Some Remarks on the Concept of Toleration", en *Ratio Juris* 10 (2), pp. 127-138.
————————, 1999, "Derecho y democracia en América Latina", en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez,* 33, pp. 133-157.
————————, 2001, "Prólogo" a Rodolfo Vázquez, *Liberalismo, estado de derecho y minorías*, 11-26, México, Paidós.

Geertz, Clifford, 1980, *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, Princeton, Princeton University Press.
————————, 1985, "Centers, Kings, and Charisma: Reflections on the Symbolics of Power", en Wilentz, S. (comp.), *Rites of Power. Symbolism, Ritual, and Politics since the Middle Ages*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

Gewirth, A., 1978, *Reason and Morality*, Chicago, University of Chicago Press.
————————, 1996, *The Community of Rights*, Chicago, University of Chicago Press.

Gibson, E., 1997, "The Populist Road to Market Reform: Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina", en *World Politics* 49 (3), pp. 339-370.

Gibson, E.; Calvo, G., y Falleti, T., 1999, "Federalismo redistributivo: Sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", en *Política y Gobierno* 6 (1), pp. 15-44.

Goldstein, R., 1983, *Political Repression in Europe*, Londres, Croom Helm.

González, Luis E., 1991, *Political Structure and Democracy in Uruguay*, Notre Dame, NDU Press.

González Casanova, Pablo, y Roitman Rosenmann, Marcos (coords.), 1996, *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, Madrid, Colección La democracia en México, La Jornada, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.

Gratschew, María, 2001, "Compulsory Voting" [http://www.idea.int/vt/analysis/Compulsory_Voting.cfm].
————————, 2002, "Compulsory Voting", en López-Pintor, Rafael; Gratschew, María, *et al.*, *Voter Turnout Since 1945: A Global Report*, Estocolmo, IDEA Internacional.

Gray, J., 2000, *The Two Faces of Liberalism*, Nueva York, Free Press.

Greenfeld, L., 1992, *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Groisman, Enrique, y Lerner, Emilia, 2000, "Responsabilización por los controles clásicos", en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y BID.

Guadamuz, Andrés, 2000, "Habeas Data: The Latin-American Response to Data Protection", en *The Journal of Information, Law and Technology* (JILT) 2 [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/00-2/guadamuz.html].
————————, 2001, "Habeas Data vs. the European Data Protection Directive", en *The Journal of Information, Law and Technology* (JILT) 3 [http://elj.warwick.ac.uk/jilt/01-3/guadamuz.html].

Gutiérrez, C. J., 2000, "Ciudadanía", en *Diccionario Electoral*, Tomo I, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Gutiérrez Saxe, Miguel, 1998, *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

Gwartney, James; Lawson, Robert; Block, Walter; Wagh, Smita; Edwards, Chris, y Veronique de Ruby, 2002, *Economic Freedom of the World: 2002 Annual Report*, Vancouver, Instituto Fraser.

Habermas, Jurgen, 1996, *Between Facts and Norms*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
————————, 1998a, "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", en Cronin, C., y Grieff, P. D. (comps.), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
————————, 1998b, "On the Relation Between the Nation, the Rule of Law, and Democracy", en Cronin, C., y Grieff, P. D. (comps.), *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
————————, 1998c, "Individuation through Socialization: On George Mead's Theory of Subjectivity", en Habermas, J., *Postmetaphysical Thinking: Philosophical Essays, Cambridge*, Massachusetts, MIT Press.
————————, 1999, "Introduction", en *Ratio Juris* 12 (4), pp. 329-335.

Hague, R., *et al.*, 1998, *Comparative Government and Politics*, 4ª edición, Londres, Macmillan Press.

Hair, J., *et al.*, 1987, *Multivariate Data Analysis with Reading*, Nueva York, Macmillan Publishing Company.

Halperin Donghi, Tulio, 1994, *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Espasa-Ariel.

Hamburger, P. A., 1989, "The Development of the Nineteenth-Century Consensus Theory of Contract", en *Law and History Review* 7 (2), pp. 241-329.

Hammergren, Linn, 2002, "Quince años de reforma judicial en América Latina: Dónde estamos y por qué no hemos progresado más" [http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti.htm].

Hampshire, S., 2000, *Justice is Conflict*, Princeton, Princeton University Press.

Hansen, M. H., 1991, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Oxford University Press.

Hardin, R., 1989, "Why a Constitution?", en Grofman, B., y Wittman, D. (comps.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, 100-120, Nueva York, Agathon Press.

Harsanyi, J., 1975, "Can the Maximin Principle Serve as a Principle Morality?", en *American Political Science Review* 69 (2), pp. 690-705.

Hart, H. L. A., 1961, *The Concept of Law*, Oxford, Clarendon Press.

Hartlyn, Jonathan, y Valenzuela, Arturo, 1994, "Democracy in Latin America since 1930", en Bethell, Leslie (comp.), *The Cambridge History of Latin America*, Vol. VI: *Latin America since 1930,* parte 2: "Politics and Society", Nueva York, Cambridge University Press.

Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer, y Mustillo, Thomas J., 2003, "The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation", artículo presentado en el XXIV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Dallas, Texas, 27-29 de marzo.

Held, David, 1987, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
————, 1999, "Conclusions", en Held, David; McGrew, A., *et al.*, *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press.

Held, David, y Guibernau, M., 2001, "Cosmopolitan Democracy. An Interview with David Held", en *Constellations* 8 (4), pp. 427-440.

Held, David. Hermet, Guay; Loaeza, Soledad; Prud'homme, Jean-Francois (comps.), 2001, *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos,* México, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Hill, C., 1997, *Liberty against the Law. Some Seventeenth-Century Controversies*, Londres, Penguin Books.

Hirschman, A., 1970, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Harvard University Press.
————, 1991, *The Rethoric of Reaction*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.

Hodess, Robin; Banfield, Jessie, y Wolfe, Toby (comps.), 2001, *Global Corruption Report 2001*, Berlín, TI.

Hoffman, M., 2000, *Empathy and Moral Development. Implications for Caring and Justice*, Cambridge, Cambridge University Press.

Holmes, S., 1995, *Passions & Constraint. On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.

Holmes, S., y Sunstein, C. R., 1999, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, Nueva York, W. W. Norton.

Hooker, M. B., 1975, *Legal Pluralism: An Introduction to Colonial and Neo-Colonial Laws*, Oxford, Oxford University Press.

Hosle, V., 1998, *Objective Idealism, Ethics, and Politics*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Houtzager, P., y Crook, R., 2001, "We Make the Law and the Law Makes Us. Some Ideas on a Law in Development Research Agenda", en *IDS Bulletin* 32 (1), pp. 8-18.

Hsieh, C.-C., y Pugh, M. D., 1993, "Poverty, Income Inequality, and Violent Crime: A Meta-Analysis of Recent Aggregate Data Studies", en *Criminal Justice Review* 18 (2), pp. 182-202.

Huang, Zhexue, 1997, "A fast clustering algorithm to cluster very large categorical data sets in data mining" [http://www.cmis.au/Graham.Williams/papers/sigmodfn.pdf].

Huber, E., y Stephens, J. D., 1999, "The Bourgeoisie and Democracy: Historical and Comparative Perspectives", en *Social Research* 66 (3).

Huber, E.; Rueschemeyer, D., y Stephens, J. D., 1997, "The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and Social Democracy", en *Comparative Politics* 29 (3), pp. 323-342.

Huntington, S., 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.

Iazzetta, O., 2002, *Estado y democracia: Una revisión sobre un vínculo necesario*, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.

IDEA Internacional (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral), 2002a, "Voter Turnout From 1945 to Date. A Global Report on Political Participation" [http://www.idea.int/vt/index.cfm].
————, 2002b, "Compulsory Voting" [http://www.idea.int/vt/analysis/Compulsory_Voting.cfm].
————, 2003, "Global Database of Quotas for Women" [http://www.idea.int/quota/index.cfm].

Inglehart, R., 1990, *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press.

Instituto de Derecho Público Comparado (Universidad de Carlos III de Madrid), 2003, Justicia Constitucional en Iberoamérica [http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm].

INTERPOL, 2004, "Internacional Crime Statistics" [http://www.interpol.int/Public/Statistics/ICS/downloadList.asp].

IPEC (Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil) y SIMPOC (Programa Estadístico de Información y Monitoreo sobre Trabajo Infantil), 2002, *Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labour*, Ginebra, OIT.

IPU (Unión Interparlamentaria), 1995, *Women in Parliaments 1945-1995: A World Statistical Survey*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
————————, 2003, IPU Women in National Parliaments. Statistical Archive website [http://www.ipu.org/wmne/classif-arc.htm].

Jarquín, Edmundo, y Carrillo, Fernando (comps), 1998, *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America*, Washington DC, Inter-American Development Bank.

Jelin, Elizabeth, y Hershberg, Eric, 1996, *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina,* Caracas, Nueva Sociedad.

Jessop, B., 1990, *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

Johnson III, Ollie A., 1998, "Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999", en *Journal of Inter-american Studies and World Affairs,* Vol. 40, Nº 4 (invierno), pp. 97-118.

Jones, Mark P., 1995, "A Guide to the Electoral Systems of the Americas", en *Electoral Studies* 14 (1), pp. 5-21.
————————, 1997, "A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update", en *Electoral Studies* 16 (1), pp. 13-15.

Jones, P., 1994, *Rights*, Nueva York, St. Martin's Press.

Karlekar, Karin Deutsch, 2003, *Freedom of the Press 2003. A Global Survey of Media Independence*, Nueva York-Lanham, Freedom House y Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Kavanagh, D., 1983, *Political Science and Political Behaviour*, Londres, Allen & Unwin.

Kelsen, Hans, 1945, *General Theory of Law and State*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
————————, 1967, *Pure Theory of Law*, Berkeley, University of California Press.

Keohane, N. O., 1980, *Philosophy and the State in France. The Renaissance to the Enlightment*, Princeton, Princeton University Press.

Kertzer, D., 1988, *Ritual, Politics & Power*, New Haven, Yale University Press.

Kinzo, María Dálva, 1996, *PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro*, San Pablo, Konrad Adenuar Stiftung.

Kornblith, Miriam, 1994, "La crisis del sistema político venezolano", en *Nueva Sociedad* Nº 134.

Krug, E. G., *et al.* (comps.), 2002, *World Report on Violence and Health*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

Krygier, M., 1997, *Between Fear and Hope. Hybrid Thoughts on Public Values*, Sidney, ABC Books.

Kucera, David, 2001, "The Effect of Core Worker Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the 'Conventional Wisdom'", en *IILS Decent Work Research Programme Working Paper*, Discussion Paper 130.

Kymlicka, W., 1996, *Multicultural Citizenship*, Nueva York, Oxford University Press.

Laakso, Markku, y Taagapera, Rein, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe", *Comparative Political Studies* 12 (1), pp. 3-27.

Lacey, N., 2001, "Responsibility and Modernity in Criminal Law", en *The Journal of Political Philosophy* 2 (3), pp. 149-176.

Lagos, Ricardo; Lechener, Norbert, y Gert, Rosenthal, 1991, *Las Ciencias Sociales en el proceso de democratización,* Santiago de Chile, Flacso, Cuadernos de Difusión.

Lagroye, J., 1993, *Sociologie politique*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques y Dalloz.

Lambsdorff, Johann Graf, 2001, "Transparency International 2001 Corruption Perceptions Index", en Hodess, Robin; Banfield, Jessie, y Wolfe, Toby (comps.), *Global Corruption Report 2001*, Berlín, TI.

Lamounier, Bolivar, 1989, *Partidos e Utopia. O Brasil nio Limiar dos anos 90*, San Pablo, Loyola.
————————, (org.), 1990, *De Geisel a Collor. O Balanco da Transica,* San Pablo, IDESP/CNPq.

Lamounier, Bolivar, y Menegeghello, Rachel, 1986, *Partidos y Consolidaçao democratica*, San Pablo, Brasilense.

Lamounier, Bolivar, y Sadek, Maria Teresa, 1991, *Depois da Transicao: Democracia e Eleicoes no Governo Collor*, San Pablo, Loyola.

Landi, Oscar, 1992, *Devórame otra vez. Qué hizo la TV con la gente. Qué hizo la gente con la TV,* Buenos Aires, Planeta.

Lane, R., 1988, "Procedural Goods in a Democracy: How One is Treated Versus What One Gets", en *Social Justice Research* 2 (3), pp. 177-192.

Langton, S., 1978, "What is Citizen Participation", en Langton, S., *Citizen Participation in America*, Lexington, Lexington Books.

Lechner, Norberto, 1981, "Epílogo", en Lechner, Norberto (comp.), *Estado y Política en América Latina*, México DF, Siglo XXI.
————————, 1991, *Capitalismo, democracia y reformas,* Santiago de Chile, Flacso.
————————, 1994,"Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo", en *Nueva Sociedad*, Nº 130 marzo-abril.
————————, 1995, "La problemática innovación de la sociedad civil", en *Espacios,* SJCR-Flacso, N° 4.
————————, 1996, "Estado y sociedad en una perspectiva democrática" , en *Estudios Sociales* 11, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.
————————, 2000, "Desafios de un desarrollo humano: Individualización y capital social", en *Instituciones y Desarrollo* 7, pp. 7-34.

León-Rosch, Marta, 1998, "Los registros electorales", en Nohlen, Dieter; Picado, Sonia, y Zovatto, Daniel (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

Levi, M., 1997, *Consent, Dissent, and Patriotism*, Cambridge, Cambridge University Press.

Lora, Eduardo, 2001, "Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It", en *Research Department Working Paper* 466 ,Washington DC, Inter-American Development Bank (diciembre).

Lijphart, Arend, 1984, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press.
————————, 1997, "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma", en *American Political Science Review* 91 (1), pp. 1-14.

Linz, Juan, 1978, *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown & Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan, y Stepan, A., 1996, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

López Jiménez, Sinesio, 2002, *Ciudadanía informada y democracia: el caso peruano*, Lima, Comisión Andina de Juristas.

López-Pintor, Rafael, 2000, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Nueva York, PNUD, Oficina de Políticas de Desarrollo.

MacAdam, D.; Tarrow, S., y Tilly, C., 2001, *Dynamics of Contention*, Nueva York, Cambridge University Press.

Maier, C., 1981, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton, Princeton University Press.

Mainwaring, Scott, y Soberg Shugart, Matthew (comps.), 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mainwaring, Scott; Brinks, Daniel, y Pérez-Liñán, Aníbal, 2001, "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", en *Studies in Comparative International Development* 36 (1), pp. 37-65 (primavera).

Maiorano, Jorge Luis, 2000, "The Defensor del Pueblo in Latin America", en Gregory, Roy, y Giddings, Philip (comps.), *Righting Wrongs. The Ombudsman in Six Continents*, Washington DC, IOS Press.

Maíz, R., 2002a, *Nacionalismo y movilización política: Hacia un análisis pluridimensional de la construcción de las naciones*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela.
————————, 2002b, "Nacionalismo, federalismo y acomodación en Estados multinacionales", en Safran, W., y Maíz, R., (comps.), *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel.

Mayorga, René Antonio, 1992, *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.

Malloy, J. M., 1991, "Politica económica e o problema de governabilidade democrática nos Andes Centrais", en Sola, L. (comp.), *Estado, Mercado e Democracia: Politica e economía comparada*, San Pablo, Paz e Terra.

Mansbridge, J., 1983, *Beyond Adversary Democracy, Chicago*, Chicago University Press.
————————, 1999, "On the Idea that Participation Makes Better Choices", en Elkin, S., y Soltan, K. E. (comps.), *Citizen Competence and Democratic Institutions*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press.

Margalit, A., 1996, *The Decent Society*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press. (Edición en español: *La sociedad decente*, 1997, Barcelona, Paidós.)

Marshall, T. H., 1965, "Citizenship and Social Class", en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and*

Social Development, Nueva York-Garden City, Doubleday (1949).

Martínez, Néstor Humberto, 1997, "Estado de derecho y eficiencia económica", en Jarquín, Edmundo, y Carrillo, Fernando (comps.), *La economía política de la reforma judicial*, Washington DC, BID.

Marx, Karl, 1963, *Early Writings*, edición de T. B. Bottomore, Nueva York, McGraw-Hill.

Matos Mar, José, 1993, "Población y grupos étnicos de América, 1994", en *América Indígena* 53 (4): 155-234, octubre-diciembre.

Mazzuca, S., 1998, "¿Qué es y no es la democratización?", en *Estudios Políticos* (19), pp. 73-122.
————————, 1999, "Acceso al Poder versus Ejercicio del Poder", Berkeley, Universidad de California, multicopiado.
————————, 2000, "Access to Power versus Exercise of Power: Democratization and Bureaucratization in Latin America", documento mimeografiado, Berkeley, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California.

Mead, G. H., 1967, *Mind, Self, and Society. From the Standpoint of a Social Behaviorist*, Chicago, University of Chicago Press, (1934).

Meentzen, Angela, 2002, *Estrategies de desarrollo culturalmente adecuadas para mujeres indígenas*, Washington DC, BID, Departamento de Desarrollo Sustentable, Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario.

Méndez, J., O'Donnell, G., y Pinheiro, P. S. (comps.), 1999, *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Méndez-Montalvo, Myriam, y Ballington, Julie (comps.), 2002, *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, Estocolmo, IDEA Internacional.

Mesa, Carlos, 1999, *Presidentes de Bolivia: Entre urnas y fusiles*, La Paz, Gisbert.

Middlebrook, Kevin J. (comp.), 1998, *Electoral Observation and Democratic Transitions in Latin America*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, Universidad de California.

Mill, John Stuart, 1962, *On Liberty*, Glasgow, Collins/Fontana. (Edición en español: *Sobre la libertad*, Buenos Aires, Aguilar, 1954.)

Moisés, Jose Álvaro, y Guilhon Albuquerque, J. A. (org.), 1989, *Dilemas da Consolidaçao da Democracia*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

Montgomery, Tommie Sue (comp.), 1999, *Peacemaking and Democratization in Central America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.

Mora y Araujo, Manuel, 1997, *Los actores sociales y políticos en los procesos de transformación en América Latina*, Buenos Aires, CIEDLA.

Morley, Samuel, 2001, *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, Cepal.

Morley, Samuel A.; Machado, Roberto, y Pettinato, Stefano, 1999, "Indexes of Structural Reform in Latin America", en *Serie Reformas Económicas* Nº 12, Santiago de Chile, ECLAC, LC/L.1166/I, enero.

Mosley, Layna, y Uno, Saika, 2002, *Dataset of Labor Rights Violations, 1981-2000*, Notre Dame, Indiana, Universidad de Notre Dame.

Mouffe, Chantal, 1996, "Democracy, Power, and the 'Political'", en Benhabib, S. (comp.), *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press.
————————, 2000, *The Democratic Paradox*, Londres, Verso.

Moulián, Tomás, 1983, *Democracia y socialismo en Chile*, Santiago de Chile, Flacso.
————————, 2002, *En la brecha. Derechos humanos. Críticas y alternativas*, Santiago de Chile, Lom.

Munck, Gerardo L., *Concepts, Indicators, and Indices. Methodological Foundations of the Statistical Compendium of the Report on Democratic Development in Latin America*, en prensa.

Munck, Gerardo L., y Verkuilen, Jay, 2002, "Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices", en *Comparative Political Studies* 35 (1), pp. 5-34, febrero.

Murilo de Carvalho, J., 1991, *A Cidadanía no Brasil. O Longo Camino*, Río de Janeiro, Civilizacão Brasileira.

Nanda, Ved P.; Scarritt, James, y Shepherd, George Jr. (comps.), 1981, *Global Human Rights: Public Policies, Comparative Measures, and NGO Strategies*, Boulder, Colorado, Westview Press.

Newey, G., 1998, "Value-Pluralism in Contemporary Liberalism", en *Dialogue* 37, pp. 493-522.

Nohlen, Dieter, y Grotz, Florian, 2000, "External Voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 99, pp. 1115-1145, septiembre-diciembre.

Nohlen, Dieter; Picado, Sonia, y Zovatto, Daniel (comps.), 1998, *Tratado de derecho electoral compa-*

rado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica.

Nozick, Richard, 1974, *Anarchy, State, and Utopia*, Nueva York, Basic Books. (Edición en español: *Anarquía, Estado y utopía*, 1988, México DF, Fondo de Cultura Económica.)

Nun, José, 2001, *Democracia. ¿Gobierno del pueblo o de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Nussbaum, M., 1997, "Capabilities and Human Rights", en *Fordham Law Review* 66 (2), pp. 273-300.
————————, 2000a, "Aristotle, Politics, and Human Capabilities: A Response to Antony, Arneson, Charlesworth, and Mulgan", en *Ethics* 111, pp. 102-140.
————————, 2000b, *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) y UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), 2003, *Literacy Skills for the World of Tomorrow*, París, OECD, UNESCO.

O'Donnell, Guillermo, 1982, *El Estado burocrático-autoritario. 1966-1973. Triunfos, derrotas y crisis*, 2ª edición, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
————————, 1993, "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", en *World Development* 21 (8), pp. 1355-1369.
————————, 1994, "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 94-108.
————————, 1997a, *Horizontal Accountability and New Polyarchies*, Notre Dame, Indiana The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.
————————, 1997b, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós.
————————, 1998a, "Horizontal Accountability and New Polyarchies", en Schedler, A.; Diamond, L., y Plattner, M. (comps.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
————————, 1999a, *Democratic Theory and Comparative Politics*, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.
————————, 1999b, "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America", en Méndez, J.; O'Donnell, G., y Pinheiro, P. S. (comps.), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
————————, 1999c, "Pobreza y desigualdad en América Latina. Algunas reflexiones políticas", en Tokman, Víctor, y O'Donnell, Guillermo (eds.), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Buenos Aires, Paidós.
————————, 2000, "Democracy, Law, and Comparative Politics", en *Helen Kellogg Institute for International Studies working paper*, 274, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame. Versión resumida en *Studies in International Comparative Development* 36(1), pp. 5-36 (2001).
————————, 2001a, *Human Development, Human Rights, Democracy*, documento preparado para el taller "Calidad de la Democracia" , celebrado en San José, Costa Rica.
————————, 2001b, "Reflections on Contemporary Latin American Democracies", *Journal of Latin American Studies*, 67-82 (otoño).
————————, 2002a, "Human Development / Democracy / Human Rights", ponencia presentada en el taller "Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina", celebrado en Heredia, Costa Rica. Disponible en www.estadonacion.org.cr.
————————, 2002b, "Notas sobre varias 'accountabilities' y sus interrelaciones", en Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (comps.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas.
————————, 2002c, *Notes on the State of Democracy in Latin America*, documento preparado para el proyecto "El estado de la democracia en América Latina", patrocinado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
————————, 2003a, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Mainwaring, S., y Welna, C. (comps.), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

O'Donnell, G., *et al.*, 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

O'Donnell, G., y Schmitter, P., 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

O'Driscoll, Jr., Gerald; Edwin Feulner, J.; O'Grady, Mary Anastasia; Eiras, Ana, y Shaefer, Brett (comps.), 2003, *The 2003 Index of Economic Freedom*, Washington DC, Fundación Heritage y Dow Jones & Co., Inc.

O'Driscoll, Jr., Gerald; Kim, Holmes, y O'Grady, Mary Anastasia (comps.), 2002, *2002 Index of Economic Freedom*, Washington DC, Fundación Heritage y Dow Jones & Co. Inc.

OEA (Organización de Estados Americanos), 2003, "Appendix: Inter-American Treaties: Status of Signatures and Ratifications Classified by Treaty, Country and Subject Matter" [http://www.oas.org/juridico/english/study_appendix.doc].

OEA-Comisión Interamericana de Mujeres, 2002, "Quota Laws" [http://www.oas.org/cim/English/Laws-Cuota.htm].
————————, 2003, "Violence Laws" [http://www.oas.org/cim/English/LawsViolence.htm].

OEA-CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos), Relatoría para la Libertad de Expresión, 2001, *Annual Report of the Special Rapporteur for Freedom of Expression 2001* [http://www.cidh.org/Relatoria/English/AnnualReports.htm].
————————, 2003, "Special Reports/Informes Especiales" [http://www.cidh.oas.org/countryrep/ pais.esp.htm].

Office of the Comptroller and Auditor General of India, 2003, "Mandates of SAIs [Special Audit Agencies]" [http://www.cagindia.org/mandates.htm].

OIT (Organización Internacional del Trabajo), 2002a, "ILOLEX Database on International Labour Standards" [http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm].
————————, 2002b, "Pueblos Indígenas" [http://www.indigenas.oit.or.cr/].
————————, 2003, "ILOLEX Database on International Labour Standards. Ratifications of the Fundamental Human Rights Conventions by Country" [http://ilolex.ilo.ch:1567/english/docs/decl-world.htm].

OIT-Oficina Regional para las Américas, 2001, *2001 Labour Overview*, Lima, OIT-Oficina Regional para las Américas.
————————, 2002, *Panorama laboral 2002*, Lima, OIT-Oficina Regional para las Américas.

OMS (Organización Mundial de la Salud)-UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia), 2000, *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*, Nueva York, Organización Mundial de la Salud y UNICEF.

OMS, Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo, 2002, *WHO Global Database on Child Growth and Malnutrition*, Ginebra [http://www.who.int/nutgrowthdb/].

ONU (Organización de Naciones Unidas), 1948, *Declaración Universal de Derechos Humanos,* adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), 10 de diciembre.

2003a, "Multilateral Treaties Deposited with the Secretary General" [http://untreaty.un.org/].
————————, 2003b, *Implementation of the United Nations Millenium Declaration. Report of the Secretary General,* A/58/323.

ONU (Organización de Naciones Unidas), Comisión de Derechos Humanos, 1999, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57 sobre la "Promoción del derecho a la democracia".

ONU (Organización de Naciones Unidas), División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2001, *World Population Prospects: The 2000 Revision*, Nueva York, Naciones Unidas.
————————, 2002, *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, Nueva York, Naciones Unidas.

Ortega R., Eugenio, y Moreno, Carolina (comps.), 2002, *¿La Concertación desconcertada? Reflexiones sobre su historia y su futuro,* Santiago de Chile, Lom.

Ostwald, M., 1986, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty. Law, Society, and Politics in Fifth-Century Athens*, Berkeley, University of California Press.

Pachano, Simón (comp.), 1998, *Modernización de las instituciones democráticas: El Congreso*, Quito, Flacso.
————————, (comp.), 2003, *Ciudadanía e identidad,* Quito, Flacso.

Paniagua, Vicente, 2000, "El fraude en marcha", en *Qué Hacer,* N° 118, Lima.

Pastor, Robert A., 1999, "The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research", en *Democratization* 6 (4), pp. 1-27 (invierno).

Patterson, O., 1991, *Freedom. Volume I. Freedom in the Making of the Western World*, Nueva York, Basic Books.

Paxton, Pamela; Bollen, Kenneth; Lee, Deborah, y Hyojoung, Kim, 2003, "A Half-Century of Suffrage: New Data and a Comparative Analysis", en *Studies in Comparative International Development* 38 (1), pp. 93-122.

Payne, J.; Zovatto, Daniel; Carillo Floréz, Fernando, y Allamand Zavala, Andrés, 2002, *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington DC, BID e IDEA Internacional.

Pease García, Henry (comp.), 2003, *La autocracia fujimorista: del Estado intervencionista al Estado mafioso*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica.

Pedersen, Mogens N., 1983, "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation", en Daalder, Hans, y Mair, Peter (comps.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Beverly Hills, Sage.

Pennington, K., 1993, *The Prince and Law, 1200-1600. Sovereignty and Rights in the Western Legal Tradition*, Berkeley, University of California Press.

Pérez-Liñán, Aníbal, 2001, "Crisis presidenciales: Gobernabilidad y estabilidad democrática en América Latina, 1950-1996", en *Instituciones y Desarrollo,* Barcelona, 8 y 9, pp. 281-298.

————————, 2003, "Presidential Crises and Political Accountability in Latin America, 1990-1999", en Eckstein, Susan, y Wickham-Crowley, Timothy (comps.), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, capítulo 4, Berkeley, University of California Press.

Peschard, Jacqueline, 1997, *La cultura política democrática,* Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, 2, México, IFE.

Perry, Guillermo Francisco; Ferreira, H. G.; Walton, Michael, *et al.*, 2004, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?,* Washington DC, Banco Mundial.

Peruzzotti, Enrique, y Smulovitz, Catalina, 2002a, "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti, E., y Smulovitz, C. (comps.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas.
————————, (comps.), 2002b, *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas.

Pinto-Duschinsky, Michael, 2002a, "Financing Politics: A Global View", en *Journal of Democracy*, 13 (4), pp. 69-86.
————————, 2002b, *Money and Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies,* Washington, Office of Democracy and Governance, Technical Publications Series.

Pion-Berlin, David (comp.), 2001, *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill, Carolina del Norte, University of North Carolina Press.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), 1998a, *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document*, Nueva York, PNUD.
————————, 1998b, *UNDP Poverty Report 1998. Overcoming Human Poverty*, Nueva York, PNUD.
————————, 2000a, *Human Development Report 2000. Human Rights and Human Development*, Nueva York, Oxford University Press.
————————, 2000b, *Poverty Report 2000. Overcoming Human Poverty*, Nueva York, PNUD.
————————, 2000c, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
————————, 2001, *Human Development Report 2001*, Nueva York, PNUD y Oxford University Press.
————————, 2002a, *Arab Human Development Report 2002. Creating Opportunity for Future Generations*, Nueva York, PNUD, Oficina Regional de Estados Árabes.
————————, 2002b, *Informe sobre desarrollo humano. Honduras 2002. Por una democracia incluyente*, Tegucigalpa, PNUD.
————————, 2002c, *Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado,* Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
————————, 2003, *Informe sobre desarrollo humano 2003. Millenium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty,* New York, Oxford University Press.

Poder Judicial, República Oriental del Uruguay, División de Planeamiento y Presupuesto, Departamento de Estadísticas Judiciales, 2002, *Actividad de Defensorías de Oficio en todo el país. Año 2001* [http://www.poderjudicial.gub.uy/].

Popkin, Margaret, 2001, "Informe comparativo sobre la independencia judicial en América Latina", trabajo presentado en la Conferencia Internacional: Perspectiva Global, Regional y Nacional, Lima, Perú, 29-30 de noviembre.

Porter, Michael; Sachs, Jeffrey; Cornelius, Peter; McArthur, John, y Schwab, Klaus, 2002, *The Global Competitiveness Report 2001-2002*, Nueva York, Oxford University Press.

Portes, Alejandro, 1995, *En torno a la informalidad. Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada,* Quito, Flacso.

Prebisch, Raúl, 1997, "La industrialización de América Latina", en López Segrera, Francisco (comp.), *El pensamiento social latinoamericano en el siglo XX,* Tomo I, Caracas, UNESCO.

Preuss, U., 1986, "The Concept of Rights and the Welfare State", en Teubner, G. (comp.), *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Nueva York-Berlín, Gruyter.
————————, 1996a, "The Political Meaning of Constitutionalism", en Bellamy, R. (comp.), *Constitutionalism, Democracy, and Sovereignty: American and European Perspectives*, Aldershot, Avebury.
————————, 1996b, "Two Challenges to European Citizenship", en *Political Studies* 44 (3), pp. 534-552,

Prillaman, William C., 2000, *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport CT, Praeger.

Programa Integral de Reforma Judicial, 2003 [http://www.reformajudicial.jus.gov.ar/estadisticas/america.htm].

Proyecto Estado de la Nación, 1999, *Estado de la región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación (en prensa), *Estado de la región. II Informe de Desarrollo Humano Sustentable en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sustentable, 2001, *Informe de la auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

————————, 2002, "Políticas públicas de combate al racismo y la discriminación en Centroamérica", San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

Przeworski, Adam, 1991, *Democracy and the Market: The Political and Economical Reforms in Eastern Europe and Latin America,* Nueva York, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam; Álvarez, Michael E.; Cheibub, José Antonio, y Limongi, Fernando, 2000, *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, y Sprague, J., 1986, *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*, Chicago, University of Chicago Press.

Przeworski, Adam; Manin, B., y Stokes, S. (comps.), 1999, *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.

Putnam, R., 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
————————, 1995, "Tunning In, Tunning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", en *Political Scienc & Politics*, N° 4.
————————, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster.

Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
————————, 2001, *Justice as Fairness. A Restatement*, Cambridge, Massachusetts, Belknap Press of Harvard University Press.

Raz, J., 1986, *The Morality of Freedom*, Oxford, Clarendon Press.
————————, 1994, *Ethics in the Public Domain. Essays in the Morality of Law and Politics*, Oxford, Clarendon Press.

Reporteros sin Fronteras, 2003, "Worldwide Press Freedom Index"
[http:// www.rsf.org/article.php3?id_article=4116].

Reyna, José Luis, 1999, *América Latina a fines de siglo,* Buenos Aires-México, Paidós.

Rial, Juan, 2000, "Instituciones de democracia directa en América Latina"
[www.ndipartidos.org/pdf/gobernando/democraciadirecta.pdf].

Rial, Juan, y Zovatto, Daniel (comps.), 1998, *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral.

Ribeiral, Tatiana B., y Dantas, Humberto, 2003, *Participação Política e Cidadania*, Belo Horizonte, Editora Lê.

Rivarola, Domingo, 1993, *La sociedad conservadora,* Asunción, CPES.

Rivero, Oswaldo de, 2001, *El mito del desarrollo: los países inviables en el siglo XXI,* Lima, Fondo de Cultura Económica.

Riz, Liliana, 1992, "El debate sobre la reforma electoral en Argentina", en *Desarrollo Económico*, 126, julio-septiembre.
————————, 1995, *Radicales y peronistas en el Congreso Nacional: 1983-1989*, Buenos Aires, Centro Editor.

Richards, D. A., 1996, "Autonomy in Law", en Christman, J. (comp.), *The Inner Citadel. Essays on Individual Autonomy*, Oxford, Oxford University Press.

Rodrik, Dani, 1997, "Democracy and Economic Performance", Universidad de Harvard University, diciembre.
————————, 2000, "Development strategies for the next century", Universidad de Harvard, febrero.
————————, 2001, "Four simple principles for democratic governance of globalization", Universidad de Harvard, mayo.

Roncagliolo, Rafael, 2000, "Elecciones del 2000: Caja de sorpresas para una teoría del fraude electoral", en *Qué hacer,* N° 118, Lima.

Rosanvallon, Pierre, 1992, *Le Sacré du Citoyen. Histoire du Suffrage Universel en France*, París, Gallimard.
————————, 1995, "The History of the Word 'Democracy' in France", en *Journal of Democracy* 6 (4), pp. 140-154.

Rose, Richard (comp.), 2000, *International Encyclopedia of Elections*, Washington DC, CQ Press.

Rothstein, B., 1998, *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press.

Rouquié, Alain; Lamounier, Bolivar, y Schvarzer, Jorge, 1985, *Cómo renacen las democracias,* San Pablo, Brasiliense.

Rueschemeyer, D., y Evans, P., 1985, "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention", en Evans, P.; Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Rueschemeyer, D.; Huber, E., y Stephens, J., 1992, *Capitalist Development & Democracy*, Cambridge, Polity Press.

Sagasti, Francisco; Patrón, Pepi; Hernández, Max, y Lynch, Nicolás, 1999, *Democracia y buen gobierno. Agenda Perú,* Lima, Agenda Perú.

Salomón, Leticia, 1994, *Democratización y sociedad civil en Honduras,* Tegucigalpa.
————————, (comp.), 1994, *Los retos de la democracia,* Tegucigalpa, Cedoh.

Samuels, David, 2000, "Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary 'Checks and Balances' in Presidential Systems", artículo presentado en la Conferencia "Horizontal Accountability in New Democracies", The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.

Santos, Wanderley Guilherme dos, 1979, *Cidadania e Justicia*, Río de Janeiro, Campus.

Sartori, Giovanni, 1967, *Democratic Theory*, Nueva York, Praeger Publishers.
————————, 1987a, *The Theory of Democracy Revisited. I: The Contemporary Debate*, Chatham, Chatham House Publishers.
————————, 1987b, *The Theory of Democracy Revisited. II: The Classical Issues*, Chatham, Chatham House Publishers.
————————, 1991, "Democracia", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. XIII, Nº 1 y 2, Instituto de Ciencia Política -Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sartorius, R., 1983, *Paternalism*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Scheiber, H. N. (comp.), 1998, *The State and Freedom of Contract,* Stanford, Stanford University Press.

Schlozman, K., *et al.*, 1999, "Civic Participation and the Equality Problem", en Skocpol, T., y Fiorina, M., *Civic Engagement in American Democracy*, Washington DC, Brookings Institution Press.

Schmitter, P., 1992, "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups", *American Behavioral Scientist* 35 (4 y 5), pp. 422-449.

Schneewind, J. B., 1998, *The Invention of Autonomy. A History of Modern Moral Philosophy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Scott, J. C., 1985, *Weapons of the Weak. Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press.

Seider, R., 2000, *Legal Pluralism and the Politics of State Formation in Mesoamerica*, Londres, Institute for Latin American Studies.

Seligson, Mitchell, y Córdova, P., 2000, *Auditoría de la Democracia: Ecuador*, Quito, USAID-Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Pittsburgh.

Seligson, Mitchell; Conroy, Annabelle; Córdova Macías, Ricardo; Pérez, Orlando, y Stein, Andrew, 1995, "Who Votes in Central America? A Comparative Analysis", en John Booth y Mitchell Seligson (comps.), *Elections and Democracy in Central America*, edición revisada, Chapel Hill, Carolina del Norte, The University of North Carolina Press.

Sen, Amartya, 1985, "Well-Being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984", en *The Journal of Philosophy*, 82 (4), pp. 169-221.
————————, 1992, *Inequality Reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
————————, 1999a, "Democracy as a Universal Value", en *The Journal of Democracy* 10 (3), pp. 3-17.
————————, 1999b, *Development as Freedom*, New York, Alfred Knopf. (Edición en español: *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 2000.)
————————, 2000, "East and West. The Reach of Reason", en *New York Review* 47 (12), pp. 33-38.
————————, 2003, *La libertad individual como compromiso social,* La Paz, Ildis. Introducción de Marc Saint-Upéry.

Serrano, Claudia, 2002, "Pobreza, Capital Social y Ciudadanía"
[http://www.asesorias.tie.cl/documentos.htm].

Shapiro, I., 1996, *Democracy's Place*, Ithaca, Cornell University Press.

Shklar, J. N., 1989, "The Liberalism of Fear", en Rosenblum, N. L. (comp.), *Liberalism and the Moral Life*, 21-38, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Shue, H., 1996, *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.

Shugart, Matthew Sobert, y Carey, John, 1992, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.

Skaar, Elin, 2001, "Judicial Reform in Latin America. Why?", artículo presentado en la Conferencia Anual de Ciencia Política de Noruega, Hønesfoss, enero.

Skinner, Quentin, 1984, "The Idea of Negative Liberty: Philosophical and Historical Perspectives", en Rorty, Richard (comp.), *Philosophy in History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Smith, A. D., 1991, *National Identity*, Reno, University of Nevada Press.

Smulovitz, Catalina, y Peruzzotti, E., 2000, "Social Accountability in Latin America", *Journal of Democracy* 11 (4), pp. 147-158.

Snyder, Richard, 2001, *Politics after Neoliberalism. The Politics of Reregulation in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press.

Snyder, Richard, y Samuels, David, 2001, "Devaluing the Vote in Latin America", en *Journal of Democracy* 12 (1), pp. 146-159, enero.

Soros, George, 2001, "Capitalismo frente a la democracia" , en *El País*, Madrid, 21 de diciembre.

Stavenhagen, R., 1996, *Ethnic Conflicts and the Nation-State*, Londres, MacMillan Press.

Steel, R., y Torrie, J., 1996, *Principles and Procedures of Statistics: A Biomedical Approach*, Nueva York, McGraw-Hill.

Stein, P., 1999, *Roman Law in European History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Stepan, A., 2000, "Religion, Democracy, and the Twin Tolerations", en *Journal of Democracy* 11 (4), pp. 37-57.

Stoelting, E. (en prensa), "Informal Arrangements and the Public Space: Structural Obstacles to Empirical Research", en Brie, M. (comp.), *Formal Institutions and Informal Institutional Arrangements.*

Stolcke, V., 1997, "The 'Nature' of Nationality", en Blader ,V. (comp.), *Citizenship and Exclusion*, Londres, MacMillan Press.

Strasser, Carlos, 1999, *Democracia y desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX,* Buenos Aires, Clacso-ASDI.

Suny, R., 2001, "Constructing Primordialism: Old Histories for New Nations", en *The Journal of Modern History* 73, pp. 862-896.

Suprema Corte de Justicia, República de El Salvador, 2003, "Organization and Responsabilities [http://www.csj.gob.sv/organiza.htm].

Sypnowich, C., 2000, "The Culture of Citizenship", en *Politics & Society* 28 (4), pp. 531-555.

Tamayo, Eduardo, 1996, *Movimientos sociales: la riqueza de la diversidad*, Quito, Agencia Latinoamericana de Información.

Tamir, Y., 1993, *Liberal Nationalism*, Princeton, Princeton University Press.
————————, 1995, "The Enigma of Nationalism", *World Politics* 47, pp. 418-440.

Tanaka, Martín, 1998, *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada,* Lima, IEP.
————————, 2002, "Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración, un ensayo bibliográfico", en *América Latina Hoy* 31, 189-218, agosto.

Tarrow, Sidney, 2000, "National Unification, National Disintegration, and Contention: A Paired Comparison of Unlikely Cases", Madrid, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Taylor, Charles, 1985, "What's Wrong with Negative Liberty", en Taylor, Charles, *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*, 211-229, Cambridge, Cambridge University Press.

Thompson, E. P., 1975, *Whigs and Hunters. The Origins of the Black Act*, Nueva York, Pantheon Books.

Tierney, B., 1997, *The Idea of Natural Rights. Studies on Natural Rights, Natural Law and Church Law, 1150-1625*, Atlanta, Scholars Press.

Tilly, Charles, 1975, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press.
————————, 1985, "War Making and State Making as Organized Crime", en Evans, P. B.; Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (comps.), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
————————, 1990, *Coercion, Capital and European States*, Cambridge, Blackwell.
————————, 1996, *Citizenship, Identity and Social History*, Cambridge, Cambridge University Press.
————————, 1998a, *Durable Inequality*, Berkeley, University of California Press. (Edición en español: *La desigualdad persistente*, 2000, Buenos Aires, Manantial.)
————————, 1998b, "Where do Rights Come From?", en Skocpol, T. (comp.), *Democracy, Revolution, and History*, Ithaca, Cornell University Press.
————————, 1999, "Now Where?", en Steinmetz, George (comp.), *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, Ithaca, Cornell University Press.

Tironi, Eugenio, 1999, *La irrupción de las masas y el malestar de las elites*, Santiago de Chile, Grijalbo.

Tokman, V., y O'Donnell, G. (comps.), 1998, *Poverty and Inequality in Latin America. Issues and New Challenges*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.

Torre, Juan Carlos, 1998, *El proceso político de las reformas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Torres Rivas, E., 1981, "La nación: problemas teóricos e históricos", en Lechner, Norberto (comp.), *Estado y política en América Latina*, México DF, Siglo XXI.

Torres, Cristina, 2001, "Ethnicity and Health: Another Perspective Toward Equity", en Organización Panamericana de la Salud, *Equity in Health: From an Ethnic Perspective*, Washington DC, OPS.

Touraine, Alain, 1994, *Qu'est-ce que la Démocratie?*, París, Fayard.
————————, 1997, *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et differents*, París, Fayard. (Edición en español: 1999, *¿Podremos vivir juntos?*, San Pablo, Fondo de Cultura Económica.)
————————, 2000, "El Sistema y los Actores", en *Reforma y Democracia* 18, pp. 7-24.

TI (Transparencia Internacional), 2002, "2002 Corruption Perceptions Index" [http://www.transparency.org/surveys/index.html].

Turner, B. S., 1986, *Citizenship and Capitalism. The Debate over Reformism*, Londres, Allen & Unwin.

Tyler, T., 1990, *Why People Obey the Law*, New Haven, Yale University Press.
————————, 1994, "Governing and Diversity: The Effect of Fair Decision making procedures on the Legitimacy of Government", en *Law and Society Review* 28 (4), pp. 809-831.

Uggla, Fredrik, 2003, "The Ombudsman in Latin America. (The Uses of a Toothless Watchdog)", artículo presentado en la Conferencia "Diagnosing Democracy: Methods of Analysis, Findings and Remedies", Santiago de Chile, 11-13 de abril.

UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), Instituto de Estadísticas, 2002a, *Literacy and Non Formal Education Sector, Estimates and Projections of Adult Illiteracy for Population Aged 15 Years Old and Above, by Country and by Gender 1970-2010, January 2002 assessment* [http://www.uis.unesco.org/en/stats/stats0.htm].
————————, 2002b, *Education Sector, Gross and Net Enrolment Ratio at Primary Level by Country and by Gender for the School Years 1998/1999 and 1999/2000, October 2002* [http://portal.unesco.org/uis/ev.php?url_id=5187url_do=do_topicurl_section=201].
————————, 2002c, *Education Sector, Gross and Net Enrolment Ratio at Secondary Level by Country and by Gender for the School Years 1998/1999 and 1999/2000, October 2002* [http://portal.unesco.org/uis/ev.php?url_id=5187url_do=do_topicurl_section=201].
————————, 2002d, *Education Sector, Gross and Net Enrolment Ratio at Tertiary Level by Country and by Gender for the School Years 1998/1999 and 1999/2000, October 2002* [http://portal.unesco.org/uis/ev.php?url_id=5187url_do=do_topicurl_section=201].

Universidad de Georgetown y Organización de Estados Americanos (OEA), 2002, "Base de Datos Políticos de las Américas" [http://www.georgetown.edu/pdba/spanish.html].

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), 2002, *United Nations Surveys of Crime Trends and Operation of Criminal Justice Systems* [http://www.unodc.org].

Valenzuela, J. S., 1992, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions", en Mainwaring, S.; O'Donnell, G., y Valenzuela, J. S. (comps.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame, Indiana, The Helen Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame.

Van Cott, Donna Lee, 2003, "Latin American Constitutions and Indigenous Peoples" [http://web.utk.edu/~dvancott/constitu.html].

Varga, C., 1991, *Codification as a Socio-Historical Phenomenon*, Budapest, Akadémiai Kiadó.

Vargas Cullel, J., y Gutiérrez Saxe, M., 2001, *Auditoría ciudadana de la calidad de la democracia*, San José de Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sustentable.

Vázquez, R., 2001, *Liberalismo, estado de derecho y minorías*, México DF, Paidós.

Verdesoto C., Luis F., 1989, "El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en Ecuador", en Los sistemas políticos en América Latina, coordinación de Lorenzo Meyer y José Luis Reyna, México DF, Siglo XXI Editores; Tokio, Universidad de las Naciones Unidas.

Verba, S.; Schlozman, K. L., y Brady, H., 1995, *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

Verba, S., *et al.*, 1978, *Participation and Political Equality*, Cambridge, Cambridge University Press.

Villey, M., 1968, *La Formation de la Pense'e Juridique Moderne*, París, Montchrestien.

Waldron, J., 1999, *Law and Disagreement*, Oxford, Clarendon Press.

Walker, Thomas, y Armony, Ariel (comp.), 2000, *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America*, Wilmington, Delaware, Scholarly Resources.

Wallack, Jessica; Gaviria, Alejandro; Panizza, Ugo, y Stein, Ernesto, 2003, "Electoral systems data set" [http://www.stanford.edu/~jseddon/].

Ward, Gene, 2002, "Requisitos de divulgación en el financiamiento de partidos políticos y campañas electorales", artículo presentado en el Foro Interamericano sobre Partidos Políticos, Vancouver, 4-6 de diciembre.

Weale, A., 1983, *Political Theory and Social Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.

Weber, M., 1978, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology, 1*, Berkeley, University of California Press. (Edición en español: 1944, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.)
————————, 1997, *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

Weffort, Francisco, 1981 *¿Por qué democracia?*, San Pablo, Brasiliense.

Whitehead, L., 2001, "Some Significant Recent Developments in the Field of Democratization", trabajo presentado en el Congreso Mundial de Ciencia Política, Quebec, Canadá.
————————, 2002a, *Democratization. Theory and Experience*, Oxford, Oxford University Press.
————————, 2002b, "Notes on Human Development, Human Rights, and Auditing the Quality of Democracy", comentarios escritos presentados al taller sobre Calidad de la Democracia y Desarrollo Humano en América Latina, Heredia, Costa Rica.

Wightman, J., 1995, *Contract: A Critical Commentary*, Londres, Pluto Press.

Wilkie, James W. (comp.), 2001, *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 37, Los Ángeles, UCLA Latin American Center.

Willis, Eliza; Garmen, Christopher, y Haggard, Stephan, 1998, "The Politics of Decentralization in Latin America", en *Latin American Research Review* 34 (1), pp. 7-56.

Young, I. M., 1995, "Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship", en Beiner, R., *Theorizing Citizenship*, Nueva York, State University of New York Press.

Yrigoyen Fajardo, R., 1999, *Pautas de coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal*, Guatemala, Fundación Myrna Mack.

Zermeño, Sergio, 1978, *México, una democracia utópica*, México, Siglo XXI.
————————, 1998, *La sociedad derrotada*, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/UNAM.

Zovatto G., Daniel, 2003, "Dinero y política en América Latina: Una visión comparada", en Instituto Federal Electoral de México (comps.), *Dinero y contienda política electoral,* México, Fondo de Cultura Económica.

Abreviaturas

BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
EPIC	Colección Informativa sobre Procesos Electorales
FMI	Fondo Monetario Internacional
IDEA	Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral
IPEC	Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
IPU	Unión Interparlamentaria
LASA	Asociación de Estudios Latinoamericanos
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIMPOC	Programa Estadístico de Información y Monitoreo sobre Trabajo Infantil
TI	Transparencia Internacional
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

21
Construcción de políticas públicas y de derechos humanos en America Latina: el papel de las defensorías del pueblo

María Elena Moreira, Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Profesora de Derechos Humanos de la PUCE.

CONSTRUCCION DE POLITICAS PÚBLICAS Y DE DERECHOS HUMANOS EN AMERICA LATINA: EL PAPEL DE LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO

Quito, noviembre de 2000

María Elena Moreira
Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Profesora de Derechos Humanos de la PUCE.

El Estado, servidor del ciudadano.-

Quiero iniciar mi exposición con este sugerente tema, del que habla Román Herzog, para dar algunos lineamientos de lo que en América Latina ha significado y significa la tarea de construir políticas públicas y de derechos humanos. Para ello, debemos remitirnos al término de "Estado de derecho", que es un concepto de permanente actualidad y de gran trascendencia, que como tal encierra el peligro de cada individuo lo interprete de manera diferente.

Para Herzog, una concepción adecuada de "Estado de derecho", podría ser aquélla, "según la cual no es el hombre el que está al servicio del Estado, sino el Estado en función del hombre." Esto significa para el autor, que Estado de derecho es aquel que posibilita al hombre mostrarse tal como es y que, a su vez, actúa en beneficio de los ciudadanos. En este Estado de derecho, se debe tomar en cuenta todas las diferentes opiniones que surjan de los distintos sectores sociales. Para ello es menester conceder a los hombres amplia libertad para desarrollar su vida de la forma en que les parezca más correcta. En cualquier caso que intervenga, el Estado debe hacerlo de tal modo que su injerencia sea limitada, previsible y calculable. Por ello, las herramientas con las que cuenta un Estado que desea cumplir este objetivo serán siempre: la democracia, los derechos humanos y el desarrollo, trípode conceptual del cual habla ya la Declaración de Viena de 1993.

Los derechos humanos y su importancia para América Latina

Ayala Lasso, ha señalado en algunas ocasiones, que el Continente americano tiene el alto orgullo de ser considerado, no sólo por tratadistas americanos sino universales, como el precursor del movimiento de los derechos humanos en el mundo, que surge en los pueblos de la región junto a su búsqueda de la libertad y como reacción a situaciones discriminatorias y de oprobio para amplios grupos sociales

La incorporación de los principios universales de derechos humanos en los países latinoamericanos ha sido satisfactoria. Así, de los cincuenta y dos tratados internacionales sobre derechos humanos, adoptados en el marco de las Naciones Unidas, los países latinoamericanos han aprobado, en conjunto, un promedio de treinta y cinco tratados. Este hecho coloca al continente americano en el segundo lugar de reconocimiento de las normas universales de derechos humanos, luego de los países europeos.

Sin embargo, como todos conocemos, la puesta en práctica de los postulados teóricos de derechos humanos ha tropezado con un sinnúmero de dificultades que surgieron con el advenimiento de las dictaduras militares americanas, durante las décadas de los sesenta y setenta, así como con la agudización de la crisis económica que se inició en los ochenta y que hoy coloca al continente ante un panorama preocupante y desalentador, en el cual los derechos humanos siguen siendo para amplios sectores de la población, simples enunciados que no se traducen en mejor calidad de vida.

Bajo este marco conceptual, es importante no perder de vista la relación tripartirta: democracia, derechos humanos y desarrollo. A pesar del panorama pesimista que se presenta para América Latina, en el tema de los derechos humanos, vale la pena rescatar que el Continente ha constituido un modelo para el mundo, pues, en menos de dos décadas, se ha consolidado la democracia y ha surgido una dinámica y activa presencia de la sociedad civil en el desarrollo político, social y económico. Quizá como en ninguna otra región en desarrollo, en América Latina, a pesar de las dificultades, la causa de los derechos humanos infunde respeto y es privilegiada. Bien se puede argumentar que el continente ha vuelto a recuperar su papel de liderazgo en este campo y que se dirige hacia el nuevo siglo con notable madurez política que permite el imperio de la Ley y fomenta una auténtica cultura de los derechos humanos.

Las políticas públicas y de derechos humanos en América Latina

El papel de liderazgo en derechos humanos, América Latina lo sigue manteniendo. Es cierto que en un continente empobrecido y subdesarrollado, como consecuencia de factores internos y externos, es sumamente difícil lograr conjugar la relación tripartita, derechos humanos, democracia y desarrollo. La pobreza del continente ha provocado incluso, brotes esporádicos de ruptura democrática en algunos de nuestros países, en fechas recientes. Pero, sin embargo, el espíritu de libertad y de fortalecimiento de la democracia sigue vigente, a pesar de los avatares.

En este desafiante panorama para el continente americano la tarea de elaborar políticas públicas y de derechos humanos es aún más difícil.

Mucho se ha discutido sobre los efectos que el fenómeno de la globalización ha ocasionado en el concepto tradicional de Estado, que según algunos, ha perdido el peso que tradicionalmente tenía, cediendo espacios frente a dos fenómenos claves: la relativización del concepto de soberanía y el creciente influjo y poder de las empresas transnacionales.

Luego de algunos ensayos económicos sobre el tema de la reforma del Estado en América Latina, los países han tomado conciencia que no existe una receta única para todos los países en desarrollo, y menos para todo el continente americano. Algunos analistas están hablando por ello, de volver a mirar los ojos hacia un Estado renovado, no paternalista ni patriarcal, en el que la agenda política de la reforma estatal, esté orientada a articular el desarrollo económico con el bienestar social y el fortalecimiento de la democracia. Esta tarea, como es obvio, no se puede dejar en manos de los mercados liberales, ni de las transnacionales. Le corresponde al Estado, juntamente con la sociedad civil en desarrollarla. Este desarrollo deberá ser integrado, es decir, la expansión de

los mercados, atada a la consolidación de los regímenes democráticos y la realización de los derechos sociales. Así se estará cumpliendo el principio que el Estado es servidor del ciudadano y no el ciudadano servidor del Estado. La reforma del Estado y, por ende, la elaboración de políticas públicas en derechos humanos, debe estar dotada de racionalidad, que en esencia, debe ser el logro del bienestar y la participación de los ciudadanos. Tal proceso debe ser inclusivo, no excluyente, orientado a cautelar los derechos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos.

4. Instituciones nacionales y planes nacionales de derechos humanos en América Latina como políticas públicas en derechos humanos. El caso ecuatoriano.

Con este nuevo panorama, la elaboración de políticas públicas y de derechos humanos se vincula más estrechamente con la relación democracia, derechos humanos y desarrollo. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos instó a los Estados a crear o fortalecer las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Existen en América Latina destacados ejemplos de instituciones nacionales de derechos humanos y de defensores del pueblo, que con carácter independiente desempeñan un importante papel de protección en sus respectivas sociedades. Urge, en primer lugar, ampliar el número de estas defensorías independientes para que la ciudadanía latinoamericana cuente con instancias protectoras que vigilen a los gobiernos y les exijan cumplir con sus compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Otro importante mecanismo de defensa y protección, propuesto también en la Conferencia de Viena, es el establecimiento de un Plan Nacional de Derechos Humanos. Unos pocos países de América Latina ya cuentan con innovadores programas de acción, pero es necesario que más Estados de la región tomen la iniciativa de elaborar sus propios planes, con claros objetivos que cubran diversos sectores de protección, con determinación de plazos y métodos de trabajo, con mecanismos de control y de evaluación, a fin de conseguir rápidos progresos en la esfera de los derechos humanos.

En este sentido, el Plan Nacional de Derechos Humanos ecuatoriano constituye un ejemplo para el continente, que ha estado dotado de racionalidad y de participación ciudadana, según ya lo habíamos comentado. Este proceso de participación ha sido totalmente inclusivo. En él han participado todos los sectores sociales y vulnerables de la sociedad ecuatoriana. El proceso de consulta, eso sí ha sido largo y complejo, como complejos son los problemas que afronta el país en todos los órdenes. Sin embargo, la respuesta de la ciudadanía ha sido encomiable. Todos los sectores sociales han elaborado su propio plan operativo de acción, y en todas las regiones del país en que estos planes operativos han sido consultados, se ha enriquecido el proceso con mayores y mejores ideas. La puesta en marcha de un Plan Nacional de estas características no es nada fácil. A pesar de que el Plan tiene objetivos concretos dirigidos a proteger a varios sectores sociales y mecanismos de evaluación, como la Comisión Permanente de Seguimiento, integrada por representantes del Estado y de la sociedad civil, afronta dificultades que deben ser superadas, con el diálogo, el consenso y el trabajo mancomunado del Estado y de los ciudadanos. Este es un trabajo que no le corresponde

exclusivamente al Estado, ni tampoco solamente a los ciudadanos. Es un trabajo conjunto y bajo esta filosofía debe seguir desarrollándose, no olvidando el principio de que el Estado es servidor del ciudadano y no el ciudadano servidor del Estado.

El papel de las defensorías del pueblo

Bajo este criterio de participación ciudadana en los procesos de decisión y de evaluación de la sociedad civil, el papel de las Defensorías del Pueblo para la construcción de políticas públicas en América Latina, cobra una importancia sin precedentes en la historia del movimiento de los derechos humanos.

Según Maiorano las Defensorías responden a la necesidad de control de las actividades del Estado y, en particular, de la actividad administrativa, mediante mecanismos idóneos para evitar el desborde estatal, posibilitando que el Estado realice sus funciones tendientes a logro del bien común, sin que ello implique menoscabo de los derechos y garantías individuales.

En la relación tripartita democracia, derechos humanos y desarrollo, las defensorías deben renovar sus roles tradicionales de protección únicamente a las garantías individuales, civiles y políticas. El desafío que se presenta en los actuales momentos para estas instituciones es comenzar a trabajar también en la protección de los derechos económicos, sociales y colectivos frente a la administración pública. Esta, aunque no es una tarea característica de las defensorías, está, en parte, consagrada en el nuevo marco institucional de los Estados latinoamericanos y debe estar orientada a solventar el bienestar de la población y vigilar la actividad de la administración pública. Los derechos humanos incorporan la noción que es deber de la administración y de sus autoridades asegurar, mediante prestaciones públicas “un mínimo de condiciones sociales materiales a todas las personas.”

En este marco de colaboración conjunta Estado-sociedad civil, para la construcción de políticas públicas y de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo debe ejercer su papel, de “magistratura de la persuasión”, acertada definición que hace el Defensor del Pueblo del Perú, y que está constituida sobre la base de un poder ético, no coercitivo y de una creciente legitimación frente a la sociedad. Bajo esta perspectiva, las Defensorías del Pueblo en América Latina deben convertirse en las mediadoras de todo proceso de participación y decisión ciudadanas, abriendo espacios de diálogo y ejerciendo el doble estatuto que las leyes le imponen, esto es: deber de cooperación con el Estado, pues forma parte del mismo y el deber de protección a la sociedad, ejerciendo plenamente en este doble contexto, el magisterio de la persuasión.

CONCLUSION.-

Con estos criterios, debemos retomar como conclusión el concepto de Estado de derecho, dotado de sistemas judiciales honrados y eficientes, que promuevan y defiendan las libertades individuales y colectivas, y en el que se logre una participación real y efectiva de la población en los procesos políticos de adopción de decisiones. Dentro de este espíritu hay que respaldar e incentivar el papel de la sociedad civil, en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, apoyando la labor de organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos.

Estas garantías y acciones son las que alientan a los pueblos, no sólo a reafirmar su fe en la democracia, sino a trabajar mancomunada y solidariamente para promover su propio progreso.

Quiero finalizar citando al filósofo José Castán Tobeñas que dice: “Ante la complejidad y dificultad de la vida contemporánea es poco lo que puede hacer el individuo aislado. Para que sus derechos y libertades, sobre todo en el campo económico-social, sean una realidad efectiva y se logre el adecuado y completo desarrollo de la personalidad humana, son necesarias la cooperación social y, cuando menos subsidiariamente, la acción tutelar y directiva del Estado.

1 Roman Herzog, “Elementos que definen un Estado de derecho: el Estado servidor del ciudadano, Estado de Derecho y Democracia”, 2ª edición, Fundación Konrad Adenauer, CIEDLA, Buenos Aires, 1999.

2 José Ayala Lasso, “La Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su importancia para América Latina”, Revista Contribuciones, CIEDLA, Buenos Aires, 1998.

3 Michael Mann, “El Futuro Global del Estado-Nación”, Bogotá.

4 Jorge Maiorano, “El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1987.

5 Castán Tobeñas, José: “Los Derechos del Hombre”, 3ª edición, Edit. Reus, S.A., Madrid, 1985, p. 121.

22
Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación

Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública Educativa a la Luz del Derecho a la Educación

Volmar Pérez Ortiz
Defensor del Pueblo

Juan Fernando Jaramillo Pérez
Defensor Delegado para la Dirección y el Seguimiento de las Políticas Públicas para el Desarrollo de los Derechos Humanos

Edición general
Esteban Restrepo Saldarriaga
Coordinador Programa de Seguimiento de Políticas Públicas en Derechos Humanos

Autor
Luis Eduardo Pérez Murcia
Economista, Master en Ciencias Económicas

Diseño y Diagramación
Delegada para la Comunicación, la Información y Apoyo a los Asuntos del Despacho

La elaboración de este texto fue posibles gracias al apoyo de Management Sciences for Development –The United Status Agency for Internacional Development (MSD/USAID)

El presente texto se puede reproducir, fotocopiar o replicar, total o parcialmente, siempre que se cite la fuente

Defensoría del Pueblo
Calle 55 No. 10-32
Correo electrónico: www.defensoria.org.co
Apartado aéreo: No. 24299 Bogotá, D.C.
Tel.: 6915355 – 3147300 – 3144000
Bogotá, D. C. 2004.

Presentación

Considerando que regularmente las políticas públicas son diseñadas y ejecutadas sin valorar de manera suficiente su impacto en la promoción y realización de los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo ha puesto en marcha el Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Derechos Humanos—PROSEDHER—.

A través de este programa, la institución busca generar un espacio de interlocución permanente con las entidades nacionales, departamentales y municipales responsables del diseño y ejecución de las políticas públicas, con el objetivo de contribuir a que el diseño, ejecución y evaluación de las mismas, tengan como orientación y propósito fundamental asegurar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el marco de este programa se ha diseñado un sistema de seguimiento y evaluación que permite establecer la efectividad de las políticas públicas en la realización del derecho a la educación. Este sistema comprende tres fases:

1) En la primera fase se establece la naturaleza y el alcance normativo del derecho a la educación y las correlativas obligaciones del Estado. El resultado de esta primera fase es el insumo básico para establecer los criterios de evaluación y seguimiento a la política pública educativa y para establecer los criterios mínimos que deben ser considerados por las entidades a cargo del diseño y ejecución de las políticas públicas.

2) En la segunda fase, previo el estudio de las políticas públicas educativas vigentes y las funciones y competencias de las distintas entidades y niveles territoriales, se diseña un instrumento de medición que contiene preguntas e indicadores que permiten hacer seguimiento y evaluar el estado de realización del derecho a la educación en el país y el cumplimiento de las obligaciones del Estado en esta

materia. Este instrumento se aplica a las entidades competentes en el nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

3) En la tercera fase, una vez consolidada la información obtenida mediante la aplicación del instrumento de medición, se elabora un informe en el que se presentan los principales alcances y limitaciones de las políticas públicas para asegurar la realización material del derecho a la educación y se establecen una serie de recomendaciones orientadas al ajuste, si es el caso, de las políticas para alcanzar este fin.

La presente publicación contiene el resultado de las dos primeras fases del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa desde la perspectiva del derecho a la educación. La primera parte del documento, titulada ***El derecho a la educación y las obligaciones del Estado en materia educativa: marco para la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas educativas***, expone la naturaleza y el alcance del derecho a la educación preescolar, básica y media y las distintas obligaciones del Estado en materia educativa. El contenido del derecho y las obligaciones del Estado son derivadas del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Los contenidos de los instrumentos normativos antes mencionados constituyen el marco de referencia para hacer seguimiento y evaluar la efectividad y progresividad de la política pública educativa desde la perspectiva de los derechos humanos; perspectiva que como bien señala la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación en su sistema de las 4-A, supone la realización simultánea de cuatro derechos y el cumplimiento de cuatro conjuntos de obligaciones por parte del Estado: el derecho a la disponibilidad de enseñanza y la obligación de

asequibilidad, el derecho de acceso a la enseñanza y la obligación de accesibilidad, el derecho de permanencia en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad, y el derecho a una educación aceptable y la obligación de aceptabilidad[1].

Esta primera parte del documento pretende fortalecer la capacidad de las entidades nacionales y territoriales, de diseñar e implementar políticas públicas educativas con enfoque de derechos humanos. En otros términos, se espera que este estudio se convierta en una guía para quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas educativas en la medida en que establece la naturaleza del derecho a la educación y las correlativas obligaciones que los diferentes niveles del Estado deben cumplir para impactar de manera positiva en la realización del derecho a la educación.

La primera parte del documento está organizada en tres acápites: el primero expone la naturaleza y el alcance del derecho a la educación derivado del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional; el segundo clasifica la naturaleza y el alcance del derecho a la educación en el sistema de las 4-A, propuesto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski; y, el tercero, presenta las obligaciones del Estado en materia educativa que se derivan del marco normativo antes mencionado.

La segunda parte del documento, titulada ***Instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos,*** presenta, en correspondencia con las dimensiones del derecho a la educación fijadas en el sistema de las 4-A, un formulario que contiene un conjunto de indicadores sustentados en el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado en materia educativa, que permiten establecer el estado de realización del derecho a la educación en Colombia y el nivel de progreso o regresividad de la política pública educativa. Los indicadores propuestos deben ser

[1] Tomaševski Katarina, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001.

diligenciados a partir de registros administrativos y de estadísticas básicas consolidadas por el Ministerio de Educación a nivel nacional y por las secretarías departamentales, municipales y distritales de educación en el ámbito local[2].

Adicional a este proceso de captura de información; y con el objetivo de construir indicadores sobre aspectos esenciales del derecho a la educación que no son factibles de medir a partir de las estadísticas básicas y los registros administrativos que adelantan las entidades competentes (motivos de discriminación internacionalmente prohibidos, respeto de los derechos humanos en el sistema educativo, causas de deserción escolar, costo de la canasta educativa para las familias, entre otros temas) la Defensoría del Pueblo espera, en el futuro, poder complementar la información del instrumento de medición mediante la aplicación de una encuesta nacional orientada a recoger la percepción de los distintos actores del sistema educativo (estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de establecimientos educativos) sobre las barreras que enfrentan los niños y las niñas para la materialización del derecho a la educación.

Esta segunda parte del documento está organizada en tres acápites: el primero presenta un marco de referencia conceptual en el que se expone la definición del instrumento de medición y los objetivos del mismo; el segundo clasifica el conjunto de indicadores para el monitoreo y evaluación de la política pública educativa según componente del derecho y obligaciones del Estado; y, el tercero, presenta el formulario del instrumento de medición con el listado de indicadores que deben diligenciar las entidades responsables a nivel nacional, departamental, municipal y distrital.

[2] En la perspectiva de disponer de un marco de referencia y comparación de las estadísticas que se obtengan a nivel local, la información consolidada mediante la aplicación del instrumento de medición será complementada y validada, hasta donde sea posible, con la información procedente de encuestas como C-100 “Infraestructura y dotación de los establecimientos de educación”, C-600 “Registro de establecimientos, alumnos y docentes de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media”, la Encuesta de Calidad de Vida y la Encuesta Continua de Hogares, entre otras, aplicadas por entidades como DANE, Ministerio de Educación y Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, la segunda parte del documento contiene un anexo en el que se presenta la ficha técnica para el diligenciamiento del instrumento de medición. Esta ficha contiene información básica acerca de la naturaleza del instrumento y un glosario con las definiciones de las principales variables incluidas en el formulario de captura de información.

Primera Parte: El derecho a la educación y las obligaciones del Estado en materia educativa: marco para la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas educativas

Capítulo 1: Naturaleza y alcance del derecho a la educación

Este capítulo expone la naturaleza y el alcance normativo del derecho a la educación en los niveles preescolar, básico y medio y se encuentra organizado en dos secciones: 1) el contenido y alcance del derecho que se deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos y, 2) el contenido y alcance procedente de la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte constitucional.

1.1. El derecho a la educación en los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia

El derecho a la educación ha sido consagrado en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Convenciones, pactos, declaraciones y demás instrumentos, instan a los distintos Estados a garantizar la plena y efectiva realización del derecho a la educación, en condiciones dignas y sin ninguna forma de exclusión social ni discriminación[3].

El artículo 26 del instrumento rector de derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, establece tres principios básicos que integran el contenido normativo del derecho a la educación: (1) la educación es un derecho de todas las personas y, por tanto, por lo menos la instrucción básica debe ser gratuita y obligatoria; (2) los fines esenciales de la educación están directamente interconectados con el libre desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales y, (3) los y las representantes de las personas menores de 18 años tienen la facultad para elegir la educación que consideren más favorable para el desarrollo de los niños y las niñas.

[3] El Comité de Derechos Humanos define la discriminación como: "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas". Comité de Derechos Humanos. Observación General 18 al Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Relativa a la No Discriminación. Párrafo 7.

Estos principios han sido adoptados y desarrollados por otros instrumentos de derechos humanos. En lo que sigue, se establece el contenido medular de los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos que, al haber sido ratificados por el Estado colombiano, le imponen un conjunto de obligaciones.

1.1.1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[4]

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, existen dos artículos dedicados específicamente al derecho a la educación (13 y 14) y un artículo dedicado a la promoción y protección del desarrollo científico y cultural (artículo 15).

El Artículo 13 establece que los Estados Partes reconocen en el derecho a la educación un derecho de todas las personas, tal y como se encuentra consagrado en el apartado 1 del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El mencionado artículo 13, que es considerado por las Naciones Unidas como la disposición más extensa y de mayor alcance sobre el derecho a la educación existente en toda la legislación internacional sobre los derechos humanos, trata dos aspectos centrales: las obligaciones del Estado frente a la realización del derecho a la educación y los fines y propósitos de la misma.

En cuanto al primer aspecto, el numeral 2 del artículo 13 establece las siguientes obligaciones para los Estados:

1) Garantizar que la enseñanza primaria sea *obligatoria y asequible* para todas las personas de manera *gratuita*. Es obligatoria, en tanto, ni los padres, ni los tutores, ni el Estado tienen derecho a tratar como optativa la decisión de que los niños y niñas

4 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Vigente desde el 3 de enero de 1976. Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.

accedan a la enseñanza primaria, siempre que ésta cumpla con las normas mínimas de enseñanza, sea pertinente para el desarrollo de los infantes y promueva la realización de sus demás derechos[5]. Es gratuita, por cuanto el Estado debe asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria sin ningún costo que limite el acceso para el niño, los padres o los tutores[6].

Si bien en el contenido del literal a, del párrafo 2, del artículo 13 del PIDESC, no existe mención explícita de que la educación primaria tiene carácter universal, las Naciones Unidas, al explicar el contenido y alcance del artículo en cuestión, prescribe la universalidad de la educación primaria.

En efecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de DESC, al mencionar que la enseñanza primaria comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, comunes a la educación en todas sus formas y en todos los niveles, aclaró la interpretación correcta del término "enseñanza primaria" y, con fundamento en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, afirmó que "el principal sistema para impartir la educación básica fuera de la familia es la escuela primaria. *La educación primaria debe ser universal*, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje[7] de

[5] Sobre el tema de la obligatoriedad de la enseñanza primaria puede consultarse el Comité de DESC. Observación General 11 al PIDESC, Relativa a los Planes de Acción para la Enseñanza Primaria. 20º periodo de sesiones, 1999. Párrafo 6.

[6] La Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación señala en su informe de 2001 la importancia de que los Estados Partes adopten medidas inmediatas para abolir todos los cobros en la enseñanza básica, como lo son el pago de derechos de matrícula, uniformes, libros, transporte o comidas escolares. Cfr. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2001/29 de la Comisión de Derechos Humanos. Documento E/CN.4/2002/60. 11 de enero de 2001. Párrafo 52.

[7] La definición del concepto de necesidades básicas de aprendizaje está consagrada en el artículo 1 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, según la cual las necesidades básicas de aprendizaje comprenden las "herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) y los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y aptitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo". Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Jomtien, Tailandia, 5 al 9 de marzo, 1990.

todos los niños y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad" [8].

2) Asegurar que la enseñanza secundaria, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, sea *generalizada* y *accesible* para todas las personas, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Sobre el alcance y contenido de los términos "generalizada" e "implantación progresiva de la enseñanza secundaria", el Comité de DESC ha manifestado que "la expresión generalizada significa, en primer lugar, que la enseñanza secundaria no depende de la aptitud o idoneidad aparentes de un alumno y en segundo lugar, que se impartirá en todo el Estado de forma tal que todos puedan acceder a ella en igualdad de condiciones"[9]. De otro lado el comité aclara que "la implantación progresiva de la enseñanza gratuita significa que, si bien los Estados partes deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas"[10].

3) Asegurar que la enseñanza superior sea accesible para todas las personas, sobre la base de la capacidad de cada una, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Es de anotar que según lo dispone el PIDESC, mientras la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible para todas las personas y la enseñanza secundaria debe ser generalizada y accesible para todas las personas (lo que significa que ninguna de las dos se encuentra mediada por la idoneidad o aptitud aparente de los educandos), la enseñanza superior, debe ser también accesible para todas las personas, pero no

[8] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC, Relativa al Derecho a la Educación. 21º periodo de sesiones 1999, párrafo 9. Cursiva fuera del texto original.
[9] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 13.
[10] Ibíd., Párrafo 14.

"generalizada". Sólo se requiere que sea disponible "sobre la base de la capacidad" de cada persona en materia de conocimientos especializados y de la experiencia[11].

4) La cuarta obligación para los Estados partes que se desprende del tenor del artículo 13 del PIDESC, literal d, numeral 2, está relacionada con el fomento de la educación fundamental para las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. Sobre el particular, la Observación General 13 establece que la educación fundamental corresponde a la enseñanza básica y comprende los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que son comunes a la educación primaria, secundaria y superior.

Al respecto, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos establece que la educación fundamental es un derecho de todas las personas que no hayan recibido o terminado la instrucción básica primaria, es decir, de aquellas personas que no han satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje. Según el Comité de DESC, "puesto que todos tienen el derecho de satisfacer sus 'necesidades básicas de aprendizaje', con arreglo a la Declaración Mundial, el derecho a la educación fundamental no se limita a los que 'no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria'. El derecho a la educación fundamental se aplica a todos los que todavía no han satisfecho sus 'necesidades básicas de aprendizaje'"[12].

Sobre este punto es importante señalar que el Comité de DESC dispone que el goce del derecho a la educación fundamental no se encuentre limitado por la edad ni por el sexo[13]. En efecto, este derecho se aplica a niños y niñas, jóvenes y adultos, incluidas las personas mayores[14].

[11] Las Naciones Unidas. Pacto Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Literal c, numeral 2, Artículo 13. Véase también Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafos 17, 18, 19 y 20.
[12] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 23.
[13] "(…) cerrar las puertas de la escuela a los niños mayores o impedir su matriculación es una medida especialmente inapropiada, ya que eliminaría el problema del sector de la educación sin resolverlo y aumentaría el número de adultos analfabetos". Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Op. Cit. Párrafo 9.
[14] "La educación fundamental, por consiguiente, es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente. Habida cuenta de que la educación fundamental es un derecho de todos los grupos de

5) Finalmente, el literal e del numeral 2 del artículo 13 del PIDESC impone tres obligaciones adicionales a los Estados partes: (1) proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza; (2) implantar un sistema adecuado de becas; y (3) mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

Sobre la primera obligación el Comité de DESC ha manifestado que "la exigencia de 'proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza' significa que el Estado Parte tiene la obligación de formular una estrategia global de desarrollo de su sistema escolar, la cual debe abarcar la escolarización en todos los niveles, pero el Pacto exige que los Estados partes den prioridad a la enseñanza primaria"[15]. Además, aclara el Comité de DESC: "la obligación de proporcionar instrucción primaria a todos es un deber inmediato de todos los Estados Partes"[16].

Respecto a la obligación de implantar un sistema adecuado de becas, el Comité de DESC señala que debe interpretarse conjuntamente con las disposiciones del Pacto relativas a la igualdad y la no discriminación. En particular, un sistema adecuado de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de los sujetos y grupos poblacionales que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad social, política y económica[17].

Sobre el particular, la Declaración Mundial de Educación para Todos manifiesta la necesidad de "...empeñarse activamente en modificar las desigualdades en materia de educación y suprimir las discriminaciones en las posibilidades de aprendizaje de los grupos desasistidos: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan, las poblaciones de las zonas remotas y rurales, los nómadas y los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, raciales y lingüísticas, los

edad, deben formularse planes de estudio y los correspondientes sistemas que sean idóneos para alumnos de todas las edades". Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 24.
[15] Ibíd., Párrafo 25.
[16] Ibíd., Párrafo 51.
[17] Ibíd., Párrafo 26.

refugiados, los desplazados por la guerra, y los pueblos sometidos a un régimen de ocupación"[18].

En cuanto a la obligación de mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente, el Comité de DESC manifiesta que su incumplimiento es un grave obstáculo para la plena realización del derecho de los niños y niñas a la educación[19]. Esta obligación implica mejorar las condiciones salariales de los maestros y garantizar que disfruten de unas condiciones laborales acordes con la importancia de su función.

De otra parte, el párrafo 3 del artículo 13 del PIDESC impone dos obligaciones adicionales a los Estados Partes: (1) respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger escuelas privadas, vigilando siempre que las instituciones educativas cumplan con las normas mínimas de enseñanza establecidas por el Estado; y (2) respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Con respecto a la primera obligación, el Comité de DESC reafirma la libertad de todas las personas, incluidas las extranjeras, de establecer y dirigir instituciones de enseñanza[20]. Además, dispone que una efectiva realización del derecho a la educación dependa de que los Estados garanticen la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos[21].

En cuanto a la segunda obligación, las Naciones Unidas resaltan la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, en lo relacionado con el respeto de la libertad de opinión, de conciencia y

[18] Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Op. Cit. Numeral 4, Artículo 3.
[19] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 27.
[20] Ibíd., Párrafos 28 – 30.
[21] "La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio". Ibíd., Párrafo 39. Véanse también los párrafos 38 y 40.

de expresión. Entre otras, se establece la obligación del Estado de respetar la libertad del educando y sus representantes de optar por recibir o no una determinada educación religiosa y moral.

Al respecto, el artículo 18 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos dispone dos elementos que se encuentran directamente relacionados con la esfera de la enseñanza y que también están presentes en el contenido normativo del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: (1) toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento; y (2), los padres o tutores de las personas menores tienen la libertad de elegir la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones[22].

En cuanto al artículo 14, en este se dispone la obligación de los Estados Partes de establecer en todo el territorio nacional la *obligatoriedad y gratuidad* de la enseñanza primaria. Para tal fin, los Estados se encuentran obligados a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas.

Sobre este punto, el Comité de DESC establece que "el plan debe abarcar todas las medidas que sean necesarias para garantizar cada uno de los componentes necesarios del derecho y debe ser lo suficientemente detallado como para conseguir la aplicación plena del derecho. Es de vital importancia la participación de todos los sectores de la sociedad civil en la elaboración del plan y es esencial que existan algunos medios para evaluar periódicamente los progresos y garantizar la responsabilidad (…)"[23].

[22] El Pacto fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Vigente desde el 23 de marzo de 1976. Ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968.
[23] Comité de DESC. Observación General 11 al PIDESC. Párrafo 8.

El Comité establece, además, que la obligación de adoptar un plan de acción en un plazo de dos años, es una obligación constante y que los Estados Partes no estarán exentos de ésta por no haber adoptado medida alguna en este plazo, como tampoco podrán eludir la obligación alegando la no disponibilidad de recursos. El plan de acción debe tener como objetivo el logro de la aplicación progresiva del derecho a la enseñanza primaria obligatoria y gratuita.

Finalmente, en lo relativo al derecho a la educación consagrado en el PIDESC, el artículo 15 dispone el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural y a disfrutar de los beneficios del progreso científico. El mencionado artículo 15 dispone, además, la obligación del Estado de proteger los derechos derivados del trabajo científico y técnico y la obligación de respetar y proteger la libertad para abordar la investigación científica y desarrollar habilidades artísticas e innovadoras.

1.1.2. La Convención Americana sobre Derechos Humanos o "Pacto de San José"[24], y el Protocolo Adicional en materia de DESC o "Protocolo de San Salvador"[25]

En el Capítulo III de la Convención Americana de Derechos Humanos se dispone un artículo, el único dedicado a los derechos Económicos, Sociales y Culturales en todo el contenido de la convención, en el que se establece que los Estados Partes se comprometen a "(…)adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos(…) en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados"[26].

[24] Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entrada en vigencia el 18 de julio de 1978. Entrada en vigencia para Colombia el 18 de julio de 1978, en virtud de la Ley 16/1972.
[25] Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1998. Entrada en vigencia el 16 de noviembre de 1999. Entrada en vigencia para Colombia el 16 de noviembre de 1999, en virtud de la Ley 389/1996.
[26] Convención Americana de Derechos Humanas. Artículo 26.

En desarrollo del contenido de este artículo, se expidió el Protocolo de San Salvador. En lo relativo al derecho a la educación este Protocolo reitera los aspectos esenciales del contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado señaladas en el artículo 13 del PIDESC. Sin embargo, es importante establecer que el mencionado Protocolo de San Salvador contiene tanto aspectos que amplían, como aspectos que limitan el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado.

En cuanto a los aspectos que amplían el ámbito de protección del derecho a la educación dos temas merecen especial atención: 1) concerniente a los fines y propósitos de la educación; y 2) relativo a la especial protección a las personas con discapacidad.

1) En relación a los fines y propósitos de la educación, el contenido del Protocolo de San Salvador complementa lo dispuesto en el Art. 13 del PIDESC en la medida en que, además, de señalar que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad, fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosas, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz, establece que la educación debe fortalecer el respeto por el pluralismo ideológico, la justicia y la paz.

La fijación de los fines y propósitos de la educación desde la perspectiva de los derechos humanos es un tema de vital importancia en la medida en que se tiende a superar el restringido ámbito de la educación como fortalecimiento de las capacidades productivas de las personas. Si bien la política educativa debe fortalecer este tipo de capacidades para que las personas puedan alcanzar las realizaciones que libremente deseen elegir, el valor de la educación no se debe limitar a los efectos positivos que pueda provocar sobre el crecimiento económico de la familia y

de la nación. La educación es importante en sí misma por constituir el pilar fundamental tanto para el libre desarrollo de la dignidad y personalidad humana, como para el desarrollo de las capacidades humanas. La educación no puede ser considerada simplemente como un medio para el crecimiento económico.

Sobre el particular, el Comité de DESC menciona que "la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores, marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico. Está cada vez más aceptada la idea que la educación es una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden hacer, pero su importancia no es únicamente práctica pues disponer de una mente instruida, inteligente y activa, con libertad y amplitud de pensamiento, es uno de los placeres y recompensas de la existencia humana"[27].

2) En lo relativo a la especial protección de las personas con discapacidad el Protocolo de San Salvador dispone en la sección e) del párrafo 3 del artículo 13, la obligación del Estado de establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

Al respecto es importante mencionar que si bien la normatividad internacional en materia de educación de personas con discapacidad está orientada a la integración de los niños y las niñas a la escuela regular, la protección derivada del Art. 13 del Protocolo de San Salvador reviste especial importancia en la medida en que dispone la obligación concreta del Estado de establecer un sistema especial de instrucción y

[27] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 1.

formación para las personas que en virtud de su discapacidad y las limitaciones de las escuelas regulares para satisfacer sus necesidades de aprendizaje, requieren educación especial.

Finalmente, con relación a los aspectos que restringen el ámbito de protección del derecho a la educación respecto a lo dispuesto en el Art. 13 del PIDESC, dos merecen especial referencia: 1) no se contempla la implantación de un sistema adecuado de becas para los sectores poblacionales más vulnerables; aspecto que limita el ejercicio efectivo del derecho a la educación de la población de menores ingresos y, 2) no se establece la obligación concreta de los Estados de mejorar continuamente las condiciones materiales de los docentes.

Con relación a la interpretación que deba darse por los Estados al hecho que un instrumento internacional fije un contenido de un derecho y otro instrumento lo amplié en unos aspectos o lo reduzca en otro o ambos, resulta pertinente recordar el principio de no admisión de restricciones que es común a todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. En particular, el Art. 4 del Protocolo de San Salvador titulado “no admisión de restricciones” señala que “no podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado”.

1.1.3. Convención sobre los Derechos del Niño[28]

La Convención sobre los derechos del niño contiene dos artículos consagrados al derecho a la educación: el artículo 28, que establece las obligaciones de los Estados

[28] Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigencia el 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. El Estado colombiano ratificó la convención mediante la ley 12 de 1991, en vigencia desde febrero 27 de 1991.

partes en materia educativa y el artículo 29, que establece los fines y propósitos de la educación.[29]

En el artículo 28, los Estados partes reconocen el derecho de los niños y niñas a la educación y se establece que para que el derecho se pueda realizar de manera progresiva y en condiciones de igualdad de oportunidades, los Estados deben garantizar los siguientes aspectos:

- Implementar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas
- Implementar, de manera progresiva, las enseñanzas secundaria y superior gratuitas, como medida tendiente a garantizar que las personas puedan disponer de estos niveles educativos y puedan acceder a ellos
- Hacer la enseñanza superior accesible a todas las personas, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

Además de estos tres aspectos, que son comunes a los planteados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el PIDESC, la Convención de los Derechos del Niño desarrolla otros aspectos esenciales para el desarrollo educativo de los niños y las niñas, a saber: la obligación del Estado de adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la deserción escolar y la obligación de adoptar medidas tendientes a garantizar que la disciplina escolar se administre de manera compatible con el respeto a la dignidad humana.

Con respecto a la adopción de medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir la deserción escolar, la Declaración Mundial de Educación para Todos dispone en el artículo 6 la necesidad de que los Estados adopten acciones concretas para mejorar las condiciones de aprendizaje. En particular, señala que “el aprendizaje no se produce en situación de aislamiento. De ahí que *las sociedades*

[29] Adicionalmente, es importante revisar los artículos 30, 31 y 32, que prohíben toda forma de discriminación a grupos étnicos y religiosos, y establecen el derecho de los niños y las niñas al descanso, al esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y artística, y el derecho de los niños y niñas a estar protegidos contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o que pueda entorpecer su educación, respectivamente.

deban conseguir que todos los que aprenden reciban nutrición, cuidados médicos y el apoyo físico y afectivo general que necesitan para participar activamente en su propia educación y beneficiarse de ella. Los conocimientos y las capacidades para mejorar las condiciones de aprendizaje de los niños deben integrarse en los programas comunitarios de aprendizaje para adultos. La educación de los niños y la de sus padres - u otras personas encargadas de ellos- se respaldan mutuamente, y esta interacción debería aprovecharse para crear, en beneficio de todos, un ambiente de aprendizaje cálido y estimulante"[30].

En cuanto al artículo 29 se puede mencionar que si bien, en términos generales, reitera lo consagrado en el artículo 13 del PIDESC, su alcance y contenido se encuentra más detallado. En particular, el artículo dispone que el principal propósito de la educación es el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los niños y niñas hasta el máximo de sus posibilidades. Este propósito pone de manifiesto que la educación es el eje central del desarrollo de las personas y reconoce expresamente el hecho de que cada niño y niña tiene intereses, motivaciones y capacidades diferentes, que deben ser reconocidas y potenciadas en el ámbito educativo para garantizar el ejercicio de los otros derechos.

En segundo término, establece que la educación debe promover el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Además, la educación debe inculcar principios éticos que promuevan el respeto a los padres, a la cultura, y a las costumbres y tradiciones nacionales y extranjeras.

Finalmente, precisa que la educación debe estar orientada a preparar a los niños y niñas para asumir una vida responsable en una sociedad libre, en la que se promuevan valores como la tolerancia, la igualdad de oportunidades, la eliminación de toda forma de discriminación y la protección del ecosistema ambiental.

[30] Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Artículo 6. Cursiva fuera del texto original.

La importancia intrínseca de estos enunciados radica en que reconocen explícitamente que la realización del derecho a la educación implica mucho más que el acceso al sistema educativo, es decir, mucho más que la consecución del cupo escolar.

Además, de llamar la atención sobre la obligación inmediata de los Estados de garantizar, a todas las personas menores de 18 años, un acceso universal a la enseñanza primaria, la Convención de los Derechos del Niño resalta la necesidad de que los contenidos educativos sean coherentes con el desarrollo de los intereses, motivaciones y capacidades de las personas.

En términos de las Naciones Unidas, "la educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo. En este contexto la "educación" es más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permiten al niño, ya sea de manera individual o colectiva, desarrollar su personalidad, dotes y aptitudes y llevar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad"[31].

1.1.4. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer[32]

La convención establece, en el artículo 5, apartado b, la obligación del Estado de adoptar medidas para que la educación impartida en el seno de la familia incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y reconozca la

[31] Comité de los Derechos del Niño. Observación General al artículo 29 de la Convención de los Derechos del Niño, CRC/GC/2001/1, CRC Párrafo 1, 2001.
[32] Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979. Entró en vigencia el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1). El Estado colombiano la ratificó mediante la Ley 51 de 1981. Se encuentra en vigencia desde 19 de febrero de 1982.

responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de los niños y las niñas.

Además, establece, en el artículo 10, la obligación del Estado de adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la enseñanza. La discriminación es entendida como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" [33].

En particular, es obligación del Estado garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, con el ánimo de favorecer la realización de los siguientes derechos:

- Acceso a los estudios, programas de estudio y exámenes y a la obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías y en todos los niveles educativos
- Acceso a personal docente del mismo nivel profesional y a instituciones y equipos escolares de la misma calidad
- Acceso a becas y otras subvenciones para cursar estudios
- Acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos
- Acceso a actividades deportivas y a la educación física
- Acceso a material informativo que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia
- Permanencia en las instituciones educativas

[33] Definición tomada de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Artículo 1.

La Convención también consagra la obligación del Estado de adoptar medidas tendientes a la reincorporación de las mujeres que han desertado del sistema educativo y a la eliminación de todo concepto estereotipado de los roles masculino y femenino, en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza. Por último dispone que se deba estimular la educación de carácter mixto y modificar el contenido de libros, programas y métodos de enseñanza que puedan contener aspectos discriminantes.

Para terminar este aparte es importante mencionar que el Comité de DESC señala que la adopción de medidas de discriminación positiva para lograr la igualdad de hecho entre hombres y mujeres, no puede entenderse como "(…)una violación del derecho de no discriminación en lo que respecta al derecho a la educación, siempre y cuando esas medidas no den lugar al mantenimiento de normas no equitativas o distintas para los diferentes grupos, y a condición de que no se mantengan una vez alcanzados los objetivos a cuyo logro estaban destinados"[34].

1.1.5. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial[35] y Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes[36]

La Convención, en su artículo 5, en el apartado sobre DESC, establece la obligación del Estado de prohibir y eliminar toda forma de discriminación racial en el ámbito de la educación y la formación profesional. Además, establece en el artículo 7 la obligación de los Estados partes de adoptar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial[37].

[34] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 32.
[35] Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entró en vigencia el 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. Ratificado por Colombia mediante la ley 22 de 1981. Se encuentra en vigor desde octubre 2 de 1981.
[36] Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989. Entró en vigencia el 5 de septiembre de 1991. Ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991. Se encuentra en vigor desde agosto 6 de 1992.
[37] Adoptamos la definición de discriminación racial contenida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial que establece: "(…)la expresión "discriminación

El Convenio 169/1989 de la OIT, relativo a la protección de los derechos de pueblos indígenas y tribales en países independientes, dispone en el artículo 26 la obligación del Estado de adoptar medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. Los artículos 21 y 22 prescriben, además, que los miembros de los pueblos indígenas deberán contar con medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos y ciudadanas, y que los Estados deben tomar medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.

Adicionalmente, el artículo 27 establece que los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados “deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas las demás aspiraciones sociales, económicas y culturales”.

Con respecto a la lengua de enseñanza, el artículo 28 dispone que “siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”.

Finalmente, en lo relativo a la protección del derecho a la educación de los grupos étnicos, es importante mencionar que, recientemente, durante el desarrollo de la Conferencia para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia entre los Estados

racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Artículo 1.

Partes[38], los Estados formularon un plan de acción en el que señalan que los programas de educación y capacitación, así como otras políticas sociales, deben promover la formación de sociedades más incluyentes, alentando las relaciones estables y armoniosas y de amistad entre las diferentes naciones, pueblos y grupos, fomentando el entendimiento mutuo, la solidaridad, la tolerancia y el desarrollo de una cultura de paz.

1.1.6. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

Si bien este instrumento internacional no tiene carácter vinculante para los Estados, ya que se trata de una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, es considerado por ésta última como el avance más importante en materia de protección de los derechos de las personas con discapacidad[39]. La misma presentación de las Normas realizada por las Naciones Unidas establece que "pueden convertirse en normas internacionales consuetudinarias cuando las aplique un gran número de Estados con la intención de respetar una norma de derecho internacional (…). Además, llevan implícito el firme compromiso moral y político de los Estados de adoptar medidas para lograr la igualdad de oportunidades"[40].

Estas Normas, que recogen los avances en materia de protección de las personas con discapacidad alcanzados en los años setenta, en especial el contenido de la

[38] Conferencia para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, el Racismo, la Xenofobia y las formas conexas de Intolerancia entre los Estados Partes. Durban, Sudáfrica. Septiembre de 2001.
[39] "Con la palabra discapacidad se resume un gran número de diferentes limitaciones funcionales que se registran en las poblaciones (…) la discapacidad puede revestir la forma de una deficiencia física, intelectual o sensorial, una dolencia que requiera atención médica o una enfermedad mental. Tales deficiencias, dolencias o enfermedades pueden ser de carácter permanente o transitorio". Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Citado por el Comité de DESC, en la Observación General 5 al PIDESC.
[40] Las Naciones Unidas. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Citadas por Trinidad, P. La protección de los discapacitados en el seno de las Naciones Unidas. Profesora asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Extremadura. 2001.

Declaración de los Derechos del Retrasado Mental[41] y la Declaración de los Derechos de los Impedidos[42], disponen que las personas con discapacidad tienen derecho a la educación en los mismos términos estipulados para todas las personas en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Lo anterior, en el marco de las medidas que el Estado tiene la obligación de adoptar para que las personas con discapacidad logren la mayor autonomía posible.

En cuanto al proceso educativo que debe asegurarse a las personas con discapacidad, las Naciones Unidas ha señalado que "los Estados partes deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados (…) además, para llevar a la práctica tal principio, los Estados deben velar porque los profesores estén adiestrados para educar a niños con discapacidad en escuelas ordinarias y se disponga del equipo y apoyos necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas"[43].

En adición, las Naciones Unidas han establecido que para el caso en que, por evaluación médica especializada, se considere que la mejor manera de educar a las personas con discapacidad no es el sistema general de educación sino la educación especializada, los Estados deben asegurar la disponibilidad de educación especial y el acceso efectivo de los niños y niñas. Sobre este punto, el artículo 5 de la Declaración de los Derechos del Niño establece que "el niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular".

[41] "La persona con retraso mental debe gozar hasta el máximo grado de viabilidad, de los mismos derechos de todos los seres humanos". Principio 1 de la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental. Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2856 (XXVI), de 20 de diciembre de 1971.
[42] "Toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales". Artículo 1 de la Declaración de los Derechos de los Impedidos. Proclamada por la Asamblea General de Las Naciones Unidas en su Resolución 3447 (XXX), de 9 de diciembre de 1975.
[43] Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Citado por el Comité de DESC, en la Observación General 5 al PIDESC.

Finalmente, con relación a las normas que protegen el derecho a la educación de las personas con discapacidad, es importante recordar que la diferencia más significativa que se encuentra entre el contenido normativo del Art. 13 del PIDESC y el Art. 13 del Protocolo de San Salvador hace referencia a la protección especial del derecho a la educación de las personas con discapacidad. En particular, el mencionado artículo 13 del Protocolo de San Salvador establece la obligación del Estado de disponer de programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales[44].

1.2. El derecho a la educación en la Constitución Política y en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional

Acorde con el desarrollo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho a la educación ha sido consagrado en la Constitución Política de 1991 con un doble carácter: como derecho fundamental y como derecho prestacional.

1.2.1. La educación como derecho fundamental

La protección del derecho a la educación como derecho fundamental se deriva tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales. En el ámbito de los derechos civiles y políticos, el artículo 27 establece que el Estado tiene la obligación de garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

[44] Además, es importante mencionar que el Art. III de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, dispone la obligación de los Estados Partes de adoptar "medidas para eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como (…) la educación". Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", aprobada en la primera sesión plenaria en la ciudad de Guatemala, Guatemala, celebrada el 7 de junio de 1999. Ratificado por Colombia mediante la ley 762 de 2002.

En materia de DESC, la protección se deriva especialmente de los artículos 44, 67 y 68. En primer lugar, el artículo 44 dispone que la educación sea un derecho fundamental de los niños y las niñas. Sobre el particular la Corte Constitucional ha manifestado que "la consagración expresa, en el artículo 44 de la Constitución, de la educación como un derecho fundamental de los niños, no deja duda alguna sobre su naturaleza ni sobre la posibilidad de exigir su respeto y protección mediante el ejercicio de la acción de tutela"[45].

En segundo lugar, los incisos primero y tercero del Art. 67 disponen que la educación sea un derecho de todas las personas y que su realización sea responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Sobre este punto, la Corte Constitucional ha sostenido que "el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, pero corresponde de manera exclusiva al Estado, regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Igualmente, le compete garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sector educativo"[46].

Con referencia al mismo tema, en Sentencia T-402-92, la Corte Constitucional dispuso que "los derechos y obligaciones de los padres no cesan por el hecho de ingresar el menor a una entidad educativa. Las personas encargadas de este esencial servicio público y los progenitores deben unir esfuerzos para el logro de los fines de la educación; además, deben ejercer y cumplir responsablemente sus derechos y obligaciones, sin olvidar que los derechos de los niños, en todo caso, deben prevalecer sobre los derechos de los demás".

Los incisos tercero y cuarto del artículo 67 disponen, además, tres aspectos esenciales para la plena y efectiva realización del derecho a la educación: (1) la

[45] Corte Constitucional. Sentencia T-402-92.
[46] Corte Constitucional. Sentencia T-078-96

educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, (2) comprenderá como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica y, (3) la educación pública será gratuita; sin que la gratuidad entre en contradicción con el cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos[47].

Sobre el primer aspecto, relacionado con el derecho fundamental a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita de todos los niños y niñas entre cinco y quince años, es importante aclarar que la Corte Constitucional ha extendido la protección del artículo 67 de la Constitución Política hasta los dieciocho años.

En este sentido, la Corte, de conformidad con lo dispuesto en instrumentos internacionales de derechos humanos como la Convención de los Derechos del Niño, en el que se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años, ha señalado que "(…)la persona mayor de 15 años y menor de 18 que demande acceso a la educación primaria, entraría dentro de los supuestos fácticos del artículo 67, de acuerdo con el postulado consagrado por el artículo 44 de la Carta, según el cual, los niños gozan de los derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia"[48].

Respecto al segundo aspecto, relativo al derecho de todos los niños y niñas a una educación que comprenda como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica, resulta pertinente fijar las diferencias entre el ámbito del derecho protegido en los instrumentos internacionales y en la Constitución Política.

Mientras en el PIDESC la obligación se encuentra consagrada hasta la enseñanza básica primaria -"la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente"[49]-, en la Constitución Política se encuentra consagrada hasta la

[47] La gratuidad de la educación, como principio orientado a garantizar el acceso de todas las personas al sistema educativo, se encuentra consagrada en los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Véase especialmente: Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 26; PIDESC Art. 14; Comité de DESC. Observación General 11 al PIDESC. Párrafo 7; y la Convención de los Derechos del Niño Art. 28.
[48] Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1994. Véase también Sentencia T-534 de 1997.
[49] PIDESC Art. 13. Véase también Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 57.

enseñanza básica secundaria -"(…) la educación, (…) comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica"[50]-.

Sobre este tema, la Corte Constitucional ha aclarado lo siguiente: "(…) acorde con la sentencia SU-624/99 el Estado debe hacer realidad el mandato de que la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y, como mínimo comprenderá un año de preescolar y nueve de educación básica. Armoniza lo anterior con el citado Pacto[51], ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, que en su artículo 13, numeral 2, literal a) dice que 'la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente'. Aunque este instrumento internacional habla solamente de enseñanza primaria, se trata de una estipulación mínima, (artículos 4 y 5 de dicho Pacto), luego la norma constitucional que lleva la protección más allá de la escuela primaria, en cuanto menciona el año preescolar y nueve años de educación básica, es la aplicable en Colombia"[52].

Finalmente, en lo que concierne al artículo 67, el inciso quinto establece el contenido esencial del derecho a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita y las correlativas obligaciones del Estado. Puntualmente, el inciso dispone lo siguiente: "corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo".

Un análisis de este inciso, a la luz de las observaciones del Comité de DESC, según las cuales el contenido mínimo del derecho a la educación en todas partes, en todas las formas de educación y en todos los niveles educativos, comporta las características básicas de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad, permite observar que el mencionado inciso del artículo 67 recoge de manera

[50] Constitución Política, Art. 67.
[51] En referencia al PIDESC
[52] Corte Constitucional. Sentencia T-1032-00.

satisfactoria el mínimo esencial para la realización del derecho a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita[53].

En rigor, del inciso quinto del artículo 67 se derivan cuatro derechos y cuatro conjuntos de obligaciones del Estado que son coherentes con las disposiciones internacionales en materia del derecho a la educación, en particular, con el sistema de obligaciones de las 4-A propuesto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski[54], a saber: (1) el derecho a la disponibilidad de enseñanza (obligación de asequibilidad), (2) el derecho de acceso (obligación de accesibilidad), (3) el derecho a la permanencia en el sistema educativo (obligación de adaptabilidad) y (4) el derecho a recibir una educación aceptable (obligación de aceptabilidad).

En cuanto al derecho a la disponibilidad de enseñanza, el artículo 67 dispone la obligación del Estado de "(…) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio (…)"[55] y establece que "la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, *financiamiento* y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley"[56].

Al respecto, y con arreglo a lo dispuesto por el Comité de DESC y las observaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, el derecho a la disponibilidad de enseñanza básica, pública, obligatoria y gratuita comprende, de una parte "(…) instituciones y programas de enseñanza en cantidad

[53] Debe recordarse que "(…) la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: (…) a) disponibilidad, b) accesibilidad, c) aceptabilidad, d) adaptabilidad". Comité de DESC. Observación General 13. Párrafo 6.
[54] El sistema de las cuatro A se presenta en detalle en el capítulo dos de este documento.
[55] La Corte Constitucional ha señalado que "la educación genera una contraprestación a cargo del Estado que consiste en asegurar el adecuado cubrimiento del servicio público educativo". Corte Constitucional. Sentencia T-467-94. Además, en la Sentencia T-235-97 se señala que "al haberse creado con carácter de oficial el Colegio, las autoridades de la República competentes deben también asumir la función social de la educación que además constituye objetivo fundamental de la solución de esa necesidad insatisfecha para permitir así el acceso al conocimiento y la formación efectiva de sus estudiantes, *garantizando el adecuado cubrimiento de dicho servicio con la infraestructura y demás elementos encaminados a proteger la prestación del mismo*". Corte Constitucional. Sentencia T-235-97. Cursiva fuera del texto original.
[56] Constitución Política. Inciso sexto del artículo 67. Cursiva fuera del texto original.

suficiente en el ámbito del Estado Parte. (…) las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, (…) bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc."[57] y de otra parte, la existencia del número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria[58].

Sobre el primer aspecto, la disponibilidad de infraestructura educativa adecuada y docentes, la Corte Constitucional, en sentencia relativa a la disponibilidad de docentes, ha dispuesto la obligación del Estado de proteger las condiciones mínimas para hacer efectiva la realización del derecho a la educación básica, pública, obligatoria y gratuita:"cuando la Constitución protege el derecho de los niños a la educación, con ello está protegiendo, a su vez, *las condiciones básicas que lo hacen posible,* incluidas aquellas que implican obligaciones prestacionales del Estado. Por eso, cuando un establecimiento educativo carece de la planta de profesores mínima para cubrir la enseñanza de los diferentes cursos programados, se encuentra desprovisto de una de los elementos esenciales - quizás el más esencial - del servicio educativo"[59].

Además, con referencia a este mismo punto, la Corte Constitucional ha señalado que "mal podría el Estado hacer obligatoria la educación formal si, a su vez, no garantiza las *condiciones materiales mínimas y necesarias* para el cumplimiento de dicha obligación"[60].

Si bien, los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el derecho de los niños y las niñas a la disponibilidad de infraestructura educativa adecuada y

[57] Comité para los DESC. Observación General 13. Párrafo 6.
[58] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales: informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49. Párrafo 52.
[59] Corte Constitucional. Sentencia T-467-94. Cursiva fuera del texto original.
[60] Corte Constitucional. Sentencia T-402-92. Cursiva fuera del texto original.

docentes son acordes con el contenido normativo de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política, el tema del derecho a la disponibilidad es un tema álgido en el debate sobre el derecho a la educación.

En particular, como bien señala la Corte, "un problema adicional para la exigibilidad tanto del derecho como de la obligación de educarse se presenta cuando no existe la infraestructura física y los recursos humanos necesarios para poner a operar un establecimiento educativo. Tal circunstancia explica porque el derecho a acceder a la educación no fue concebido como un derecho de aplicación inmediata. Pero, confrontada esta situación con el carácter fundamental del derecho respecto de los niños, así como con su obligatoriedad, al juez constitucional le corresponde resolver las aparentes contradicciones del texto constitucional, en virtud de la aplicación del principio de unidad y armonización de los preceptos del ordenamiento"[61].

En este sentido, es importante recordar que el artículo 67 de la Constitución Política no aparece reseñado en el artículo 85 de la Constitución, en el que se anotan los derechos de aplicación inmediata. Sobre este punto, la Corte ha manifestado lo siguiente: "la doctrina constitucional afirma el carácter de derecho fundamental a la educación, con independencia de la edad del titular del derecho, por la estrecha vinculación existente entre la educación y los valores del conocimiento, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades y el acceso a la cultura, entre otros. *Pero el reconocimiento de la condición de derecho fundamental no conlleva necesariamente la cualidad de derecho de aplicación inmediata, esto es, aquéllos que no requieren de desarrollo legal o de realización material progresiva para poder exigirse su efectividad*. La exigibilidad de un derecho fundamental que no es de aplicación inmediata se condiciona a la creación y mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar la efectividad del derecho" [62].

[61] Corte Constitucional. Sentencia T-402-92.
[62] Corte Constitucional. Sentencia T-329-93. Cursiva fuera del texto original.

Con respecto al segundo aspecto, el derecho de los niños y niñas al cupo escolar en la educación básica, pública, obligatoria y gratuita y la obligación del Estado de asegurar, dentro de las disponibilidades presupuestales y físicas del servicio, el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria, la Defensoría encuentra que las disposiciones de la Corte Constitucional orientadas a la no existencia del derecho al cupo son contrarias al desarrollo normativo de los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular, a las disposiciones y recomendaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, que, como lo estableció la misma Corte Constitucional, son recomendaciones que el Estado colombiano debe adoptar con el fin de precisar el alcance de sus obligaciones[63].

Incluso puede argumentarse que los planteamientos de la Corte Constitucional en lo relativo a la negación de la existencia del derecho al cupo son contrarias frente al contenido normativo del artículo 67 de la Constitución Política, en el sentido de que si no se dispone del número de cupos equivalentes al número de niños y niñas que aspiran a tener un cupo para cualquier grado de la educación básica, pública, obligatoria y gratuita, se obstaculiza, como es evidente, la realización del derecho de acceso y permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo, ambos derechos protegidos constitucionalmente.

Sobre este punto, la Corte sostiene: “el acceso y permanencia con respecto a la educación, está circunscrito a las regulaciones encaminadas a la formación moral, intelectual y física de los educandos, dentro de las disponibilidades presupuestales y físicas del servicio, pues es evidente que no es posible obligar al ingreso a éste, frente a los inconvenientes derivados de la falta de escuelas, de personal docente, de dificultades financieras o de la misma estructura y capacidad de cupos”[64].

[63] Corte Constitucional. Sentencia C-251-97.
[64] Corte Constitucional. Sentencia T-388-95.

Si bien se entiende, con arreglo a la jurisprudencia de la corte, que la creación de cupos se encuentra limitada por la disponibilidad presupuestal de recursos y la disponibilidad física del servicio en materia de infraestructura y educadores, no es posible entender la realización del derecho a la educación de niños y niñas si no se adoptan medidas efectivas para asegurar el derecho al cupo escolar. De lo contrario, y como bien señala la Relatora Especial de Las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación "(…) las disposiciones legales sobre educación obligatoria no se llevarán a la práctica y el acceso a la educación seguirá siendo una necesidad o un deseo y no un derecho"[65].

En cuanto al derecho de acceso y la obligación de accesibilidad, el artículo 67 dispone que el Estado debe "asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso" a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita. Sobre el particular, la Corte ha señalado que "la obligación de educarse supone como condición previa el acceso a los centros educativos. Existe entonces un derecho constitucional para acceder a la educación formal, ya que de dicho acceso depende la posibilidad de cumplimiento de una obligación exigida a la persona"[66].

En lo relativo al derecho de permanencia y las obligaciones de adaptabilidad, el artículo 67 dispone que el Estado debe "asegurar a los menores las condiciones necesarias para su (…) permanencia en el sistema educativo". La Corte al respecto señala que "la efectividad del derecho fundamental a la educación exige que se tenga acceso a un establecimiento que la brinde y que, una vez superada esa etapa inicial, se garantice la permanencia del educando en el sistema educativo"[67].

La Corte Constitucional ha señalado, además, que el derecho a la permanencia en el sistema educativo se encuentra conexo con otros derechos fundamentales como el derecho a la igualdad y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Tales derechos se vulneran cuando las instituciones educativas niegan a los niños y

[65] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Op.cit. Párrafo 52.
[66] Corte Constitucional. Sentencia T-402-92.
[67] Corte Constitucional. Sentencia T-290-96.

niñas el derecho a permanecer y a conservar el ambiente y lugar de estudios por circunstancias ajenas a los niños y niñas, tales como disputas surgidas entre padres de familia y directivos o profesores.

Adicionalmente, con relación al derecho de permanencia, la Corte ha señalado la prevalencia temporal del derecho de permanencia de los niños y niñas sobre los derechos económicos de los establecimientos educativos. Concretamente, la Corte estableció que se vulnera el derecho a la educación cuando los establecimientos educativos impiden la asistencia a clase de los niños y niñas basados en hechos atribuibles solo a la conducta de sus padres o representantes[68].

De igual manera, se vulnera el derecho a la educación y otros derechos fundamentales, cuando un establecimiento educativo decide, con el argumento de carencia de cupos, negar el reingreso de un estudiante a sus clases, cuando este contaba con una excusa que justificaba el abandono temporal del sistema educativo[69].

Con relación a la protección del derecho de permanencia en el sistema educativo de los sujetos y grupos poblacionales de especial protección, la Corte ha dicho que se vulnera el derecho a la educación de las mujeres cuando los establecimientos educativos las privan de recibir enseñanza por el hecho de encontrarse en estado de embarazo[70].

También, en esta materia, la Corte ha estipulado que "(…)aspectos como el estado de embarazo de una estudiante, el color de su cabello, su condición sexual, o la decisión de escoger una opción de vida determinada, como puede ser vivir

[68] La sentencia SU-624 de 1999 dispone que cuando los padres o representantes han incurrido en mora en el pago de las pensiones escolares, los niños y niñas matriculados para cursar determinado nivel educativo, no pueden ser retirados de sus clases ni del colegio. Lo anterior, con la aclaración de que el colegio no está obligado a matricularlos al año siguiente.
[69] Entre las excusas justificadas se menciona la muerte de un familiar cercano a los padres, la enfermedad, o calamidad doméstica. Véase Corte Constitucional. Sentencia T- 329-93.
[70] "La Corte ha estimado que, bajo ninguna circunstancia, el embarazo de una estudiante puede erigirse en criterio para limitar o restringir su derecho a la educación (…)". Corte Constitucional. Sentencia T–656-98.

independiente, casarse, etc., si no son circunstancias que entorpezcan la actividad académica, ni alteran el cumplimiento de sus deberes, y además, pertenecen estrictamente a su fuero íntimo sin perturbar las relaciones académicas, no pueden ser consideradas motivos válidos que ameriten la expulsión de estudiantes de un centro docente, ni la imposición de sanciones que impliquen restricción de sus derechos"[71].

Finalmente, la Corte también ha señalado que se vulnera el derecho a la igualdad al discriminar a la mujer por su condición y el derecho a la dignidad cuando las autoridades educativas se inmiscuyen en la vida personal de las mismas, pues el estar embarazada es una condición de vida que ha elegido la estudiante, donde no se infringe ninguna disposición jurídica ni se afecta el libre ejercicio de las potestades de las demás personas[72].

Por último, en cuanto al derecho a recibir una educación aceptable y las obligaciones de aceptabilidad, la Corte ha señalado que este derecho se ve vulnerado cuando el servicio público educativo no prepara adecuadamente a los docentes, en términos pedagógicos, para adquirir y transmitir conocimientos y valores que contribuyan a la formación de los estudiantes.

En particular, la Corte ha sostenido que "los fines constitucionales de la educación sólo pueden conseguirse en la medida en que se capacite adecuadamente a los docentes que, en los términos de la Constitución, deben ser "personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica". El derecho a la educación no se limita al hecho de ingresar al sistema educativo o de poder permanecer en él. También incluye, en el Estado social de derecho, el derecho a que la enseñanza se imparta "por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica", lo que no es ajeno a la profesionalización y dignificación de la actividad docente que la ley debe garantizar"[73].

[71] Corte Constitucional. Sentencia T-1032-00.
[72] Corte Constitucional. Sentencia T-211 de 1995.
[73] Corte Constitucional. Sentencia T-337-95.

La Corte ha sostenido, además, que el derecho de los niños y las niñas a contar con una educación con calidad también se ve vulnerado cuando las autoridades públicas competentes no adelantan ni ejecutan las actuaciones administrativas indispensables para la provisión de docentes en los diferentes establecimientos educativos. Tal circunstancia implica la negación de la continuidad y eficiencia del servicio educativo que deben recibir los educandos[74].

Otro aspecto relativo a la aceptabilidad de la educación sobre el que también se ha pronunciado la Corte, es el de la imposición de sanciones disciplinarias a los estudiantes por parte de las autoridades educativas. En esta materia, el alto tribunal ha señalado que se viola el derecho a la educación y a la dignidad humana, cuando las autoridades educativas aplican sanciones que pueden causar lesiones de índole física, psicológica y moral a los estudiantes; "la conducta de castigar a un niño impidiéndole ejercer su libertad de expresión y someterlo a la burla de sus compañeros es contraria a la dignidad humana y constituye un trato degradante en los términos del artículo 12 de la Constitución, y una vulneración del artículo 44 de la Constitución que garantiza a los niños protección contra toda forma de violencia moral"[75].

Finalmente, con respecto a la garantía de una educación aceptable en conexidad con el respeto de las libertades fundamentales, en particular el libre desarrollo de la personalidad, la Corte ha manifestado que se vulnera el derecho a la educación cuando los establecimientos educativos, bajo propósitos disciplinarios, establecen en los manuales de convivencia condiciones que limiten el libre desarrollo de la personalidad y que distorsionan la misión de la educación (v.g. la prohibición de usar aretes y cabello largo).

Por lo anterior, la Corte dispone que para la elaboración de los reglamentos o manuales de convivencia debe existir un acuerdo de voluntades; el manual debe ser

[74] Véase Corte Constitucional. Sentencias T-337-95 y T-571-99.
[75] Corte Constitucional. Sentencia T-402-92.

el fruto del acuerdo mutuo entre la comunidad educativa y los educandos, basado en la interpretación y aplicación de los valores, principios y normas de orden constitucional y legal[76].

Por último, en cuanto a la protección del derecho la educación como derecho fundamental derivado del ámbito de los DESC, es importante señalar que el artículo 68 establece un conjunto de derechos y obligaciones al Estado relacionadas especialmente con el ejercicio de las libertades en el sistema educativo (1-8) y con la protección especial a las personas analfabetas y con discapacidad (9-10), a saber:

1) garantizar las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, 2) respetar la libertad de los particulares de fundar establecimientos educativos, 3) proteger el derecho de la comunidad educativa de participar en la dirección de las instituciones de educación, 4) asegurar que la enseñanza se imparta por personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica, 5) asegurar la profesionalización y dignificación de la actividad docente, 6) respetar la libertad de los padres de elegir el tipo de educación para sus hijos menores, 7) proteger el derecho de los niños y niñas a no ser obligados a recibir determinada educación religiosa, 8) asegurar que la educación que se imparta a los grupos étnicos respete su identidad cultural, 9) erradicar el analfabetismo y, 10) asegurar la educación de las personas con discapacidad, o con capacidades excepcionales.

1.2.2. La educación como derecho prestacional

En cuanto a la protección del derecho a la educación desde el ámbito prestacional, su contenido se deriva también del artículo 67 de la Carta Política. Este artículo impone obligaciones al Estado frente al servicio público educativo; en particular, dispone que la educación, en razón a la función social que cumple, deba ser una de las funciones prioritarias del Estado y prestarse de manera permanente, regular,

[76] Corte Constitucional. Sentencia SU-642 de 1998.

continua y eficiente, bajo estándares mínimos de calidad y a precios al alcance de todas las personas.

Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado: "el derecho a la educación previsto en el artículo 67 de la CP, es de aquellos conocidos como derechos de prestación o asistenciales, los cuales implican una obligación de hacer por parte de las autoridades públicas. Reconocido constitucionalmente el derecho de toda persona a educarse, el Estado adquiere el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer la necesidad pública de educación. Por ello, el constituyente definió la educación como servicio público, esto es, como un medio de gestión del interés colectivo"[77].

Por otra parte, la Constitución establece que dada la naturaleza de servicio público de la educación, sus fines son el servicio a la comunidad, la búsqueda del bienestar general y la elevación de la calidad de vida de la población; razones por las cuales, las entidades particulares autorizadas por las autoridades públicas competentes para prestar el servicio público de la educación deben estar guiadas, en primer término, por el servicio a la comunidad.

Por tanto, la función social de la educación excluye el manejo totalmente libre y patrimonialista propio del derecho empresarial. Las entidades educativas no tienen como objeto exclusivo la explotación económica del servicio público que prestan. Al contrario, su autonomía interna debe reflejar la constante disposición a contribuir solidariamente a la satisfacción de las necesidades intelectuales, morales y físicas de los educandos.

Con referencia al carácter prestacional de la educación, es necesario considerar que la posibilidad de exigir su realización presenta los limites propios o característicos de los derechos prestacionales: en primer lugar, si bien el Estado debe crear los mecanismos de realización del derecho a la educación para los sujetos y las

[77] Corte Constitucional. Sentencia T-380-94.

situaciones en que el derecho no se considera fundamental (v.g. la educación para adultos), la exigibilidad no es inmediata sino progresiva; en segundo término, no se puede exigir que el Estado preste directamente el servicio educativo, ya que este puede prestarlo de manera indirecta a través de los particulares y de las comunidades organizadas, que sean idóneas para el efecto; sin embargo, la regulación, vigilancia y control de la prestación del servicio se encuentran bajo su responsabilidad[78].

Finalmente, con referencia a este tema, es necesario aclarar que acorde con lo señalado por la Corte Constitucional, "el hecho de que la efectividad de un derecho dependa de una cierta prestación del Estado no determina el carácter simplemente programático de dicho derecho y, por lo tanto, no necesariamente hace depender su eficacia de la intervención legislativa o administrativa encaminada a llevar a cabo la prestación mencionada"[79].

[78] La Corte Constitucional ha manifestado que al Estado le están atribuidas la regulación, control y vigilancia del servicio que presten las instituciones educativas privadas, sin dejar de lado que igualmente para la realización del derecho a la educación contribuyen también la familia y la sociedad. Corte Constitucional. Sentencia SU-624-99.
[79] Corte Constitucional. Sentencia T-467-94.

Capítulo 2: Clasificación de la naturaleza y alcance del derecho a la educación en el sistema de las 4-A

De acuerdo a la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, el derecho a la educación comprende por lo menos tres dimensiones: 1) la dimensión propia del **derecho a la educación** que obedece a la naturaleza y el alcance normativo del derecho que se deriva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, de las constituciones nacionales y de las leyes locales, 2) la dimensión relativa a la realización de todos los **derechos humanos en la educación**, que obedece a la promoción y garantía del respeto de todos los derechos humanos en el proceso educativo, y 3) la dimensión que hace referencia a los **derechos por la educación**; dimensión que obedece al papel de la educación como multiplicador de derechos, es decir, a la importancia que tiene la educación para facilitar un mayor disfrute de todos los derechos y libertades[80].

En correspondencia con estas tres dimensiones del derecho a la educación, la Relatora Especial ha propuesto el sistema de las 4-A. Este sistema permite estructurar los componentes individuales de los **derechos a la educación** (disponible y accesible), **derechos en la educación** (aceptable y adaptable) y **derechos por la educación** (adaptable) con sus respectivas obligaciones gubernamentales: **a**sequibilidad, **a**ccesibilidad, **a**ceptabilidad y **a**daptabilidad.

Antes de precisar la naturaleza y el alcance normativo del derecho a la educación en el marco del sistema de las 4-A, y de presentar un cuadro resumen de los distintos componentes del derecho a la educación, resulta pertinente explicar la naturaleza del mandato de la Relatora Especial y el alcance de sus recomendaciones.

El mandato de la Relatora Especial se desarrolla en el marco de los mecanismos extra-convencionales creados por la Comisión de Derechos Humanos en respuesta a

[80] Tomaševski Katarina, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001, p. 8-17.

las insuficiencias que habían mostrado los mecanismos convencionales de protección[81]. Entre los objetivos principales del trabajo de la Relatora se encuentra informar sobre la situación mundial del derecho a la educación, promover la aplicación del derecho a la educación reconocido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y asesorar a los gobiernos en la elaboración de planes nacionales para la efectiva aplicación del derecho a la educación.

La Relatora, al igual que los otros catorce Relatores Temáticos de la Comisión de Derechos Humanos, goza de plena independencia para el desarrollo de su labor y está autorizada a solicitar invitación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de los países en los que, por las problemáticas observadas para la realización del derecho a la educación, considere pertinente visitar a fin de analizar el estado de realización de este derecho. En estas visitas la Relatora produce un informe en el que se emiten entre otros aspectos, recomendaciones al gobierno correspondiente con el objetivo de adoptar medidas tendientes a la plena garantía del derecho a la educación.

Las recomendaciones de los relatores especiales tienen un efecto vinculante en la medida en que son personas autorizadas para interpretar el contenido de las obligaciones del Estado derivadas de los instrumentos internaciones de protección de los derechos humanos y en la medida en que la Comisión de Derechos Humanos incorpora estas recomendaciones en sus pronunciamientos y recomendaciones emitidas a los Estados Partes.

- **Asequibilidad**

La asequibilidad, considerada por la Relatora Especial como la primera obligación del Estado[82], comporta dos diferentes tipos de obligaciones: 1) las obligaciones que se

[81] Al respecto puede consultarse Villán Durán, Carlos. Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Madrid, Trotta, 2002. En especial lección 14 y el Manual para Relatores Especiales consignado en el Anexo VI.
[82] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 51.

derivan del derecho a la educación como derecho civil y político y, 2) las obligaciones que se derivan de la educación como derecho económico, social y cultural[83].

En el marco de los derechos civiles y políticos, especial importancia adquieren las obligaciones del Estado de respetar la libertad de los actores privados de fundar y administrar establecimientos educativos, la libertad de los padres de elegir la educación de sus hijos y la libertad académica de los docentes y estudiantes. En el ámbito de los DESC, merece especial atención la obligación de invertir recursos, para asegurar que los establecimientos educativos, los docentes y los programas de enseñanza, estén a disposición de todos los niños y niñas, en cantidad suficiente.

En referencia a los DESC, específicamente la obligación del Estado de garantizar la existencia de escuelas, la Relatora Especial ha señalo que el cumplimiento de esta obligación exige a los Estados realizar importantes esfuerzos financieros tanto para invertir en el desarrollo de infraestructura y dotación de los establecimientos educativos públicos (sedes físicas adecuadas, servicios públicos, bibliotecas, material de enseñanza, libros, útiles escolares, etc.), como para financiar con recursos públicos, el establecimiento de escuelas privadas.

La Relatora ha reiterado, además, la importancia que el Estado, en desarrollo de la normatividad internacional, proteja el derecho a la educación de los intereses mercantiles y de las corrientes privatizadoras que hacen que la educación, en la medida en que se equipara a un bien común que se transa en el mercado y al que acceden sólo quienes tienen capacidad de pago, pierda terreno en el ámbito de los derechos y las responsabilidades estatales[84]. A este propósito, los Estados tienen la obligación de proteger y conservar el derecho a la educación como un bien y servicio público[85] y limitar el tratamiento de la educación como una industria.

[83] Tomaševski Katarina, Human rights obligations. p. 13, 17-25.
[84] Ibíd., p. 9-10.
[85] "La Relatora Especial considera que la educación constituye un bien público, porque su valor aumenta cuando es compartida y no es posible evitar que se difunda. A diferencia de la educación, la escolarización no puede fácilmente definirse como un bien público, porque es posible impedir a las personas el acceso a la escuela. La denegación de la instrucción oficial no puede equipararse a una falta de educación, ya que las personas aprenden

A efectos de asegurar una educación disponible para todas las personas sin discriminación alguna, los Estados deben asignar cada vez mayor prioridad a la financiación de la educación y los organismos internacionales deben apoyar de manera más decidida a los países en vías de desarrollo para alcanzar mayores niveles de realización del derecho a la educación, a través, v.g. de políticas de alivio de la deuda[86].

Por otro lado, en cuanto a la obligación de asegurar la existencia de personal docente calificado, con demostrada capacidad pedagógica y profesional para contribuir al desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas, la Relatora Especial ha señalado la importancia que los Estados adopten medidas, tanto para establecer los criterios de reclutamiento del personal docente y los programas de formación y profesionalización, como para asegurar a los maestros y maestras salarios competitivos y la garantía de sus derechos laborales.

Sobre este punto, es importante señalar que la Relatora observa con preocupación que “la protección de los derechos humanos de los profesores cae a veces en el olvido cuando los enseñantes son considerados como "un factor de producción" más que como personas. Las normas internacionales de derechos humanos aplicables son muchas, porque los problemas que aquejan a los profesores son complejos y polifacéticos. Abarcan desde la discriminación, por los motivos prohibidos internacionalmente, en la contratación y la distribución de los profesores, hasta la protección de la libertad profesional y académica o el papel de los profesores en la educación sobre derechos humanos. Entre los problemas con que se ha tropezado para aplicar esas normas figuran la categoría de funcionarios y/o agentes públicos de los profesores, que ha dado lugar a la denegación de sus libertades sindicales, y la

en casa, en la calle, en la comunidad, en las cárceles o en los campamentos de refugiados”. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 2000. Párrafo 40.

[86] En cuanto a la importancia de fortalecer las políticas de alivio a la deuda de los países en vías de desarrollo bajo el compromiso de mayores inversiones en educación puede consultarse Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual 2001. Párrafos 51-54.

definición de la enseñanza como un servicio esencial, que ha acarreado la denegación del derecho a huelga"[87].

Finalmente, en lo que concierne al ámbito de la asequibilidad, la Relatora Especial ha resaltado la importancia que una vez que existan los establecimientos educativos y el personal docente, los niños y las niñas puedan disponer de cupos escolares en cantidad suficiente para poder acceder a ellos. En rigor, ha señalado la Relatora, "si el número de alumnos al cual puede darse instrucción en las escuelas primarias es inferior al número de niños en edad de enseñanza primaria, las disposiciones legales sobre educación obligatoria no se llevarán a la práctica y el acceso a la educación seguirá siendo una necesidad o un deseo y no un derecho"[88].

En otro informe señala, además, "la obligación del Estado de asegurar la disponibilidad de instrucción académica constituye un pilar del derecho individual a la educación, y el hecho de que un Estado no sostenga la instrucción disponible constituye una manifiesta violación del derecho a la educación"[89].

- **Accesibilidad**

La accesibilidad es considerada por la Relatora Especial como la segunda obligación del Estado. Esta obligación establece que el Estado debe garantizar que las instituciones y los programas de enseñanza disponibles sean accesibles a todos los niños y niñas.

[87] "El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha rechazado sistemáticamente las afirmaciones de que la enseñanza es un servicio esencial y, por lo tanto, los profesores no tienen derecho a huelga, señalando que el derecho de huelga sólo podría ser objeto de restricciones e incluso prohibido con respecto a la función pública, siendo funcionarios públicos aquellos que actúan como órganos del poder público, o en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población). Comité de Libertad Sindical, 272º Informe, Caso Nº 1503 (Perú), Párr. 117". Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 1º de febrero de 2000. E/CN.4/2000/6. Párrafo 44.

[88] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 52.

[89] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 2000. Párrafo 32.

Con referencia a este tema, el Comité de DESC ha señalado que la obligación de accesibilidad comporta tres dimensiones: (1) la no discriminación: la educación debe ser accesible a todas las personas, especialmente a los grupos más vulnerables; (2) accesibilidad material: la educación debe ser asequible materialmente, motivo por el cual la localización geográfica de los establecimientos educativos debe ser razonable; y (3) la accesibilidad económica: la educación ha de estar al alcance de todas las personas[90].

En cuanto a la primera dimensión, la Relatora Especial ha insistido en que la no discriminación, en la medida en que representa el principio primordial de las normas internacionales de derechos humanos y que se aplica por igual a los derechos civiles y políticos, a los derechos económicos, sociales y culturales, y a los derechos del niño comprendidos en esas dos categorías, en ningún caso puede ser objeto de una aplicación progresiva sino que debe conseguirse inmediata y plenamente[91].

En este sentido, la Relatora Especial llama la atención sobre la necesidad de asegurar el acceso a los distintos sujetos y grupos poblacionales al sistema educativo. En especial, la Relatora ha insistido en la importancia de establecer políticas de incentivos económicos que compensen la inversión que realizan los padres al enviar a sus hijas a la escuela. Lo anterior en la medida en que existe evidencia acerca de que los padres no envían a sus hijas a la escuela porque no encuentran incentivos económicos para ello, al considerar que es una inversión con bajas o ninguna tasa de retorno.

Adicionalmente, la Relatora recomienda fijar el foco de atención en el acceso de las niñas mediante el diseño de políticas que permitan adaptar la jornada escolar a la labor que muchas niñas deben desempeñar en sus casas, tales como cuidado de hermanos menores, preparación de alimentos y otros trabajos domésticos. Lo

[90] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 6.
[91] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 57.

anterior considerando que las familias pobres dependen del trabajo de cada miembro de la familia para su supervivencia[92].

Finalmente, con relación a la educación de las niñas, la Relatora considera fundamental avanzar en mecanismos de protección que aseguren el acceso a la escuela de las niñas embarazadas y las madres jóvenes[93].

Con respecto a la segunda dimensión, la accesibilidad material, el eje central está relacionado con la distancia geográfica que los niños y las niñas deben recorrer para acceder efectivamente a la escuela. Si bien no existe una norma nacional ni internacional que fije la distancia máxima en kilómetros entre la casa y el establecimiento educativo, por encima de la cual se pueda considerar que existe una barrera de acceso geográfico, es fundamental que los Estados aseguren que los cupos escolares se asignen en establecimientos educativos cercanos a la comunidad o el barrio donde habitan los niños y niñas.

Este aspecto cobra especial importancia en las familias de menores recursos económicos en la medida en que los niños y las niñas pueden no acceder de manera efectiva a la escuela, por la imposibilidad económica de sus padres para pagar el transporte escolar.

En cuanto a la accesibilidad económica, la Relatora Especial ha enfatizado en la problemática de las tasas académicas por considerarlas una forma de tributación regresiva. Estas tasas, que se expresan fundamentalmente en matrículas y derechos académicos, son una de las principales barreras de tipo económico que limita el acceso de los niños y niñas al sistema educativo, en especial, el de las familias que enfrentan mayores privaciones sociales y económicas.

[92] Tomaševski Katarina, Human rights obligations. p. 27
[93] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 61.

Sobre este punto, la Relatora ha afirmado lo siguiente: "(…) la obligación de los gobiernos de garantizar la educación primaria gratuita implica que deben eliminar los obstáculos financieros para permitir que todos los niños, por pobres que sean, cursen la enseñanza primaria completa. El vínculo entre la gratuidad y la obligatoriedad de la enseñanza primaria se destaca en los tres instrumentos de derechos humanos pertinentes[94]. Si se impone a los niños la obligación de asistir a una escuela cuyo costo los padres no pueden sufragar, la enseñanza obligatoria no será más que una ilusión"[95].

Para aliviar este carga a las familias, es importante que los Estados aseguren que la educación básica sea efectivamente gratuita y contribuyan, además, con la asignación de recursos para financiar programas orientados a la eliminación de barreras económicas de acceso, tales como dotación de textos escolares, material de estudio (cuadernos, lápices, bolígrafos, etc.), transporte y alimentación escolar.

Sobre el particular, la Relatora considera que "(…) esas ayudas tienen por objeto eliminar todos los costos directos e indirectos de la enseñanza primaria, compensando así a las familias por el costo de oportunidad de la escolarización de sus hijos. Así pues, la idea general de que los costos de la educación deben asumirse en proporción a la capacidad financiera tiene su expresión en las subvenciones concedidas a los más pobres, con el fin de compensar su incapacidad de prescindir de la contribución de los hijos para la supervivencia de la familia"[96].

- **Aceptabilidad**

La obligación de aceptabilidad plantea que el Estado debe establecer unas normas mínimas que regulen la calidad de los programas de estudio y los métodos

[94] Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, apartado a) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y apartado a) del párrafo 1 del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño.
[95] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2000. Párrafo 50.
[96] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2000. Párrafo 55.

pedagógicos. El Estado tiene la obligación de garantizar que todas las escuelas se ajusten a unos criterios mínimos de enseñanza y a que la calidad de la educación sea aceptable para los padres y para los niños y las niñas.

Además, plantea la Relatora Especial, las obligaciones de los Estados en el ámbito de la aceptabilidad pasan por el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos, más que como objetos de caridad, por asegurar la libertad de aprendizaje y de enseñanza, por asegurar un adecuado lenguaje de enseñanza, en especial garantizar que los grupos étnicos con tradiciones lingüísticas propias reciban educación bilingüe[97].

"Desde la perspectiva de los derechos del niño, la obligación de hacer que la escuela primaria resulte aceptable va más allá de la libertad de elección de los padres o del idioma de la instrucción y presenta un gran número de problemas a todos los Estados. La escuela primaria ideal debe ser acogedora para los niños y basarse en su derecho a sentir curiosidad, hacer preguntas y recibir respuestas, discutir y expresar su desacuerdo, hacer pruebas y cometer errores, saber y no saber, crear y ser espontáneos, ser reconocidos y respetados (…) La enormidad de la tarea que esto supone contrasta con la realidad de las escuelas que pueden estar luchando con la falta de servicios de agua corriente y de saneamiento, con la incompatibilidad entre los horarios de la escuela y la vida familiar y comunitaria, o con la violencia contra los niños o entre ellos"[98].

Finalmente, una educación aceptable es también una educación que asegure a los niños y niñas la eliminación de toda forma de castigo corporal y psicológico, que asegure que la disciplina escolar sea administrada con métodos que respeten la integridad y dignidad de los y las estudiantes y que respete la diversidad cultural y las diferencias de toda índole.

[97] Tomaševski Katarina, Human rights obligations. p. 14-15.
[98] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 67.

A efectos de lograr una educación aceptable para todos los grupos de población, resulta prioritario que los Estados adopten medidas conducentes a la eliminación de toda forma de discriminación en los manuales de disciplina de los establecimientos educativos. Especial referencia merece la eliminación de la práctica de considerar como falta disciplinaria el embarazo adolescente, expulsando en muchos casos a las niñas y privándolas de una adecuada instrucción o separándolas de sus compañeros y compañeras de clase.

Considera la Relatora Especial que sobre este tema la Corte Constitucional de Colombia ha sentado un importante precedente al pedir una modificación de la reglamentación escolar, que penalizaba a las niñas embarazadas impidiéndoles la prosecución de sus estudios en las escuelas y obligándolas a continuar su formación con clases particulares, a fin de que esas niñas puedan reanudar su asistencia a las escuelas[99].

- **Adaptabilidad**

El Estado tiene la obligación de garantizar que la educación se adapte a las necesidades de los niños y niñas, de la sociedad y de la comunidad, y no a la inversa. En desarrollo de esta obligación se deben implementar acciones que tiendan a garantizar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo y la eliminación de toda forma de discriminación que amenace su adaptación.

La Relatora Especial señala la importancia del cambio de enfoque en cuanto a las obligaciones de adaptabilidad. Concretamente se pasa de un esquema en el que los niños y las niñas tienen que adaptarse al sistema educativo, a uno en el que los establecimientos educativos, siguiendo la idea de preservar los mejores intereses de los niños y las niñas, presente en la Convención de los Derechos del Niño, tienen la

[99] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2000. Párrafo 60.

obligación de responder a las necesidades educativas de los mismos, y proteger su permanencia en el sistema escolar[100].

Con este cambio de enfoque los establecimientos educativos están impedidos para expulsar a un estudiante por no adaptarse; los establecimientos deben realizar un esfuerzo por responder a las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes y deben asegurar las condiciones para que estos se adapten.

Este cambio de enfoque toma especial importancia en la educación de grupos poblacionales con necesidades educativas especiales en razón de su condición física o mental, como la población con discapacidad, con talentos excepcionales o con déficit de atención, entre otros grupos de población, o por la situación social en la que se encuentran, v.g. niños y niñas que trabajan, desplazados, refugiados, privados de libertad, vinculados a ejércitos regulares o irregulares.

La Relatora Especial ha puesto especial énfasis en que el sistema educativo (establecimientos, aulas, docentes, material pedagógico, etc.) se adapte a las necesidades educativas de los niños y niñas con discapacidad.

En este terreno, en particular, existen muchos debates acerca de cuales son las condiciones más adecuadas para educar a los niños y niñas con discapacidad. Si bien desde las normas internacionales de derechos humanos se ha insistido en la necesidad de adelantar políticas de integración educativa de los niños y niñas con discapacidad al aula regular, lo cual exige capacitación docente, apoyo de docentes especializados según el tipo de discapacidad, la preparación de material pedagógico acorde con las necesidades de los niños y niñas, y en general ajustar el entorno escolar; es claro que no se puede considerar la integración educativa como el mejor escenario en todos los tipos de discapacidad.

[100] Tomaševski Katarina, Human rights obligations. p.15, 31-35.

Si bien es muy apropiado que los niños y niñas en sillas de ruedas puedan ser educados en entornos regulares previas modificaciones en la planta física (rampa para acceder al establecimiento, facilidades de acceso a salones, bibliotecas, cafeterías y baños públicos, entre otros lugares), además del desarrollo de un espíritu de solidaridad en todos los actores del sistema educativo y de respeto a la diversidad, no es claro que para niños y niñas con v.g. deficiencia cognitiva, el aula regular esté siempre en capacidad de responder a las necesidades especiales de aprendizaje de este grupo de población. En este sentido, los Estados deben avanzar en la definición de normas mínimas (según tipo de discapacidad) que deben cumplir los establecimientos educativos, los docentes y las estrategias pedagógicas, para hacer efectivo el derecho a la educación de los niños y niñas con discapacidad.

Finalmente, especial atención merece la definición de estrategias educativas para los niños y niñas que trabajan. Como bien señala la Relatora Especial, "las oportunidades de "aprender y ganar dinero"[101] de los niños que trabajan se han fundamentado en la necesidad de los pobres, incluidos los niños, de trabajar para poder sobrevivir. La educación a jornada completa parece entonces un lujo más que un derecho básico del niño, y cambiar esa cruel realidad exige un gran compromiso político y financiero"[102].

[101] IPEC-OIT, "Action against child labour: the role of education", documento informativo producido para la Consortium Meeting on Secondary Education, París, 10 y 11 de junio de 1999, pág. 10.
[102] Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2000. Párrafo 64.

Cuadro 1: El derecho a la educación en el sistema de las 4-A[103]

Dimensiones del derecho	Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido del derecho según tipo de obligación	Sujetos y grupos poblacionales de especial protección
Derecho a la educación	Disponibilidad	Asequibilidad	• Aplicación inmediata 1. Derecho de los niños y niñas a disponer de escuelas de enseñanza primaria (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.6, OG11PIDESC, Párr.7, ORENUDE-IP, Párr.52, CPC Art.67) 2. Derecho a que la enseñanza primaria sea asequible a todas las personas de manera gratuita (PIDESC, Art.13) 3. Derecho de los niños y niñas a disponer de un cupo para cursar la enseñanza primaria (ORENUDE-IP, Párr.52) 4. Derecho a disponer de programas de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.6) 5. Derecho a disponer de adecuadas condiciones de infraestructura física de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.6) 6. Derecho a disponer de docentes (OG13PIDESC, Párr.6) 7. Derecho de los docentes a disponer de instrucción académica y formación pedagógica (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68) 8. Derecho de los agentes privados de establecer y dirigir todo tipo de instituciones de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.30, CPC, Art. 68) 9. Derecho a velar porque no se cierren centros educativos (OG13PIDESC, Párr.50) 10. Derecho a que se prosiga activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza (PIDESC, Art.13)	1. Derecho de las comunidades rurales dispersas a disponer de escuelas primarias (ORENUDE-IP, Párr.51) 2. Derecho de las niñas a disponer de escuelas de enseñanza primaria especialmente para niñas (ORENUDE-IP, Párr.54) 3. Derecho de los niños y niñas con discapacidad a disponer de programas de enseñanza diferenciada con el animo de obtener una especial instrucción y formación (PSS, Art.24) 4. Derecho de las personas con discapacidad a disponer del equipo y apoyo necesarios para alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas en las escuelas especializadas y ordinarias (PIDESC Art. 3, ORENUDE-IP,

[103] Abreviaturas empleadas en los cuadros 1 y 2: CDESC (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), CPC (Constitución Política de Colombia), CC (Corte Constitucional), CDN (Convención sobre los Derechos del Niño), CEDAW(Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer), CEDR (Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial), CURDEE (Convención de la Unesco Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza), OIT-169 (Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes), OIT-182(Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, Nº 182), DUDH (Declaración Universal de Derechos Humanos, OG5PIDESC(Observación General N. 5 del Comité de DESC al PIDESC), OG11PIDESC (Observación General N. 11 del Comité de DESC al PIDESC), OG13PIDESC (Observación General N. 13 del Comité de DESC al PIDESC), ORENUDE-IF (Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación – Informe Final), ORENUDE-IP (Observaciones de la Relatora Especial de Las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación – Informe Preliminar), PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales), PSS (Protocolo de San Salvador).

			• Aplicación progresiva 1. Derecho a disponer de un sistema de escuelas, programas educativos y materiales de estudio (OG13PIDESC, Párr.50) 2. Derecho de las personas adultas que no han recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria a disponer de educación fundamental. (PIDESC, Art.13) 3. derecho de los docentes a que se mejoren continuamente sus condiciones materiales y a devengar un salario competitivo a nivel nacional (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr. 6 y 50)	Párr.36, OG5PIDESC, Párr.35) 5. Derecho de los grupos étnicos a crear sus propias instituciones y medios de educación (OIT-169,Art. 27) 6. Derecho de los niños y niñas desplazadas por el conflicto armado interno a disponer de cupos escolares (Decreto 2562/01)
	Acceso	Accesibilidad	• Aplicación inmediata 1. Derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, Párr. 6 y Párr. 57, CPC, Art. 67) 2. Derecho de los niños y niñas de acceder en igualdad de condiciones a la educación básica, pública, obligatoria y gratuita (CPC, Art. 67, DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13) 3. Derecho de acceso a la educación primaria de toda la población (DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13) 4. Derecho de los niños y niñas de estar protegidos contra toda forma de discriminación (PIDESC Art. 2, OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.34, PSS, Art. 3, CDN, Art. 2, CURDEE, Art. 3) 5. Derecho de todas las personas a la enseñanza obligatoria y gratuita (PIDESC, Art. 14, OG11PIDESC, Párr.1, Párr.8 y Párr. 9) 6. Derecho a acceder a la educación fundamental, secundaria y superior (OG13PIDESC, Párr.52 y Párr. 57) 7. Derecho de las personas aptas para la educación superior a ser beneficiarias de créditos estudiantiles para facilitar el acceso a la universidad (CPC, Art. 69) 8. Derecho a disfrutar de igualdad de oportunidades para acceder a estudios superiores (DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art.13, PSS, Art. 13) 9. Derecho a exigir que los criterios de selección para acceder a una institución educativa sean académicos[104] (CC. Sentencia C-210-97)	1. Derecho de las mujeres a no ser discriminada en la esfera de la educación (CEDAW, Art. 5 y Art. 10, PIDESC Art.3) 2. Derecho de acceso de las niñas a la educación y a estar protegidas ante decisiones de terceros, incluidos padres y empleadores, que impidan su asistencia a la escuela (PIDESC Art. 2 y 3, G13PIDESC, Párr.50, G11PIDESC, Párr.6, ORENUDE-IP, Párr.40) 3. Derecho de las niñas y mujeres a estar protegidas de todo tipo de estereotipos sexuales que impidan su acceso a la educación (PIDESC Art. 2, G13PIDESC, Párr.55, CEDAW, Art. 10) 4. Derecho de las mujeres, de acceder en igualdad de condiciones con los hombres, a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a

[104] La Sentencia C-210/97 declaró inexequible el artículo 186 de la ley 115/94 por ser contrario al contenido del artículo 13 de la C.P. (derecho a la igualdad) y al artículo 67 (derecho a la educación). El artículo 186 privilegiaba el acceso de los hijos(as) de los educadores, del personal directivo y administrativo del sector educativo estatal y de los miembros de las fuerzas armadas y de la policía nacional muertos en servicio activo. Corte Constitucional. Sentencia C-210-97.

			10. Derecho de los grupos poblacionales más vulnerables de ser beneficiarios de becas escolares (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr.53) 11. Derecho de acceso económico a la enseñanza primaria mediante la aplicación inmediata de su gratuidad (PIDESC Art. 13, OG13PIDESC, Párr. 6) 12. Derecho al acceso material a la enseñanza primaria (OG13PIDESC, Párr.6) 13. Derecho a acceder a programas de alfabetización (CPC, Art. 68) • Aplicación progresiva 1. Derecho de los niños y niñas de asegurar su accesibilidad económica a la enseñanza secundaria y superior mediante la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (PIDESC Art. 13, OG13PIDESC, Párr.14) 2. Derecho de acceso de las personas mayores (adultos mayores) a programas educativos y de formación adecuados (OG13PIDESC,Párr.36, G5PIDESC, Párr.37) 3. Derecho de las personas mayores a que se adopten medidas que faciliten su acceso a los distintos niveles del ciclo educativo (OG13PIDESC,Párr.36, G5PIDESC, Párr.37) 4. Derecho de las personas que no han recibido o terminado el ciclo completo de primaria a acceder a la enseñanza básica (PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13, CC, Sentencia T-018-98) 5. Derecho de acceso a la instrucción técnica y profesional para garantizar plena efectividad del derecho al trabajo (DUDH, Art. 26, PIDESC, Art. 6)	infraestructura y equipo escolar de la misma calidad (CEDAW, Art. 10) 5. Derecho de las mujeres, de acceder en igualdad de condiciones con los hombres, a becas de estudio (CEDAW, Art. 10) 6. Derecho de acceso a la educación de las personas con discapacidad o con capacidades excepcionales (CPC, Art. 68, CDN, Art. 23) 7. Derecho de los pueblos indígenas de adquirir una educación a todos los niveles (OIT-169, Art. 26) 8. Derecho de los niños y niñas que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil, de acceder a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional (OIT-182, Art. 7, OG13PIDESC,Párr.55) 9. Derecho de los niños y niñas desplazadas por el conflicto armado interno de acceder a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CC, Sentencia SU-1150-00)
Derechos en la educación	Aceptable	Aceptabilidad	• Aplicación inmediata 1. Derecho a que se respeten normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.62) 2. Derecho a exigir que el Estado ejerza la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los	1. Derecho de los niños y niñas con discapacidad a disponer de docentes adiestrados para responder a sus necesidades especiales de educación en escuelas ordinarias y especializadas (PIDESC Art. 3,

[105] "La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente". Constitución Política Art. 68.

			niveles educativos con el fin de velar por su calidad (OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.52, CPC, Art. 67) 3. Derecho a exigir que el Estado disponga de un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación cumple las normas mínimas de enseñanza (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC,Párr.54) 4. Derecho a que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.49). 5. Derecho a exigir la disponibilidad de un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC,Párr.49 y Párr.57, CPC, Art. 67) 6. Derecho a que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1, OG13PIDESC,Párr.41, CDN, Art. 28) 7. Derecho a elegir la educación sin la intervención del Estado ni la de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.57). 8. Derecho de los grupos poblacionales más vulnerables a estar protegidos para que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben (OG13PIDESC,Párr.30 y Párr.35) 9. Derecho a que la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos se encuentre protegida (OG13PIDESC, Párr.38, PIDCP, Art.18, DUDH, Art. 26, CPC, Art. 68, CC. Sentencia T-1032-00) 10. Derecho de los docentes a que se adopten programas para mejorar de manera continua su capacidad intelectual (OG13PIDESC,Párr.50, CPC, Art. 68[105], C.C, Sentencia T-337-95) 11. Derecho de los padres o tutores legales de escoger escuelas privadas para la educación de sus niños y niñas (PIDESC, Art. 13, PIDCP, Art.18, DUDH, Art.26, CPC, Art. 68) • Aplicación progresiva 1. Derecho de los niños y niñas a recibir orientación e información sobre cuestiones educacionales (CDN, Art. 28)	OG13PIDESC,Párr.36, OG5PIDESC,Párr.35) 2. Derecho de los padres o tutores legales de escoger la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (PIDESC, Art. 13, CPC, Art. 68). 3. Derecho de las comunidades con tradiciones lingüísticas propias a que la educación sea bilingüe (CPC, Art.10) 4. Derecho de los grupos étnicos a que en el proceso educativo se respete su propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma (PIDCP, Art.27, CPC, Art.68) 5. Derecho de los grupos étnicos a que la educación sea culturalmente aceptable y de buena calidad (OG13PIDESC,Párr.50, PIDCP, Art.27, CDN, Art. 30, OIT-169, Art. 2)

Derechos por la educación	Permanencia	Adaptabilidad	• Aplicación inmediata 1. Derecho de los niños y niñas a permanecer en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CPC, Art.67, CEDAW, Art. 10) 2. Derecho a que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y niñas (ORENUDE-IP, Párr.70) 3. Derecho de los niños y niñas a asistir regularmente a las escuelas y a estar protegidos contra cualquier causa de deserción escolar (CDN, Art. 28, CEDAW, Art. 10) 4. Derecho de los niños y niñas a la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, Art. 365, CC, Sentencia T-516-1996, Sentencia T-571-1999) 5. Derecho de los niños y niñas a estar protegidos contra toda forma de discriminación que atente contra su permanencia en el sistema escolar (CDN, Art.2, CEDAW, Art. 10, CIETFDCR, Art. 5 y Art. 7) 6. Derecho a recibir igualdad de trato y al libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo (CPC, Art.13, CC. Sentencia SU-641-98) 7. Derecho al debido proceso en la imposición de sanciones (CPC, Art. 29, CC. Sentencia T – 1032-2000) • Aplicación progresiva 1. Derecho a que los planes de estudio reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes (OG13PIDESC,Párr.50) 2. Derecho a que los planes de educación sean idóneos para todas las edades (OG13PIDESC,Párr.24) 3. Derecho de acceso a servicios de guarda escolar para niños y niñas cuyos padres trabajan (CDN, Art.28)	1. Derecho de las madres gestantes a que su permanencia en el sistema educativo sea protegida (CC, Sentencia T–656-98) 2. Derecho de los niños y niñas con discapacidad a que se proteja su permanencia en el sistema educativo (CPC, Art. 47, Art. 68, PSS, Art. 13) 3. Derecho de los niños y niñas trabajadoras a que se proteja su permanencia en el sistema educativo (ORENUDE-IP, Párr.60)

Capítulo 3: Obligaciones del Estado en materia educativa

Esta sección comprende dos apartes: la primera da cuenta de una tipología general de obligaciones del Estado en el marco de los DESC, y la segunda presenta las obligaciones del Estado colombiano en materia educativa derivadas de un marco normativo compuesto por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3.1. Tipología de obligaciones del Estado en el marco de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En los instrumentos internacionales de derechos humanos se pueden identificar por lo menos tres tipos de obligaciones del Estado, a saber: un tipo que responde al momento del cumplimiento de la obligación (obligaciones con efecto inmediato y obligaciones de cumplimiento progresivo), otro tipo que se encuentra en función de la acción que debe desempeñar el Estado (proteger y cumplir) y de la abstención del mismo (respetar), y uno último, que responde al contenido mínimo del derecho en cuestión.

En cuanto a las obligaciones relacionadas con el momento de su cumplimiento, en las Observaciones Generales al artículo 13 del PIDESC se establece que si bien el Pacto dispone su puesta en práctica de manera gradual y reconoce las restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles, impone también a los Estados Partes diversas obligaciones con efecto inmediato.

“Los Estados partes tienen obligaciones inmediatas respecto del derecho a la educación, como la ‘garantía’ del ‘ejercicio de los derechos... sin discriminación alguna’ (párrafo 2 del articulo 2) y la obligación de ‘adoptar medidas’ (párrafo 1 del articulo 2) para lograr la plena aplicación del articulo 13. Estas medidas han de ser

'deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible' hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación"[106].

Además, "el ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, 'gradualmente', no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente 'de proceder lo más expedita y eficazmente posible' para la plena aplicación del artículo 13"[107].

Al respecto, el Protocolo de San Salvador dispone que la obligación de adoptar medidas compromete a los Estados a adoptar las medidas necesarias, de orden interno y mediante la cooperación con otros Estados, para que con el máximo de los recursos disponibles y considerando su grado de desarrollo, logren progresivamente de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos consagrados en el Protocolo.

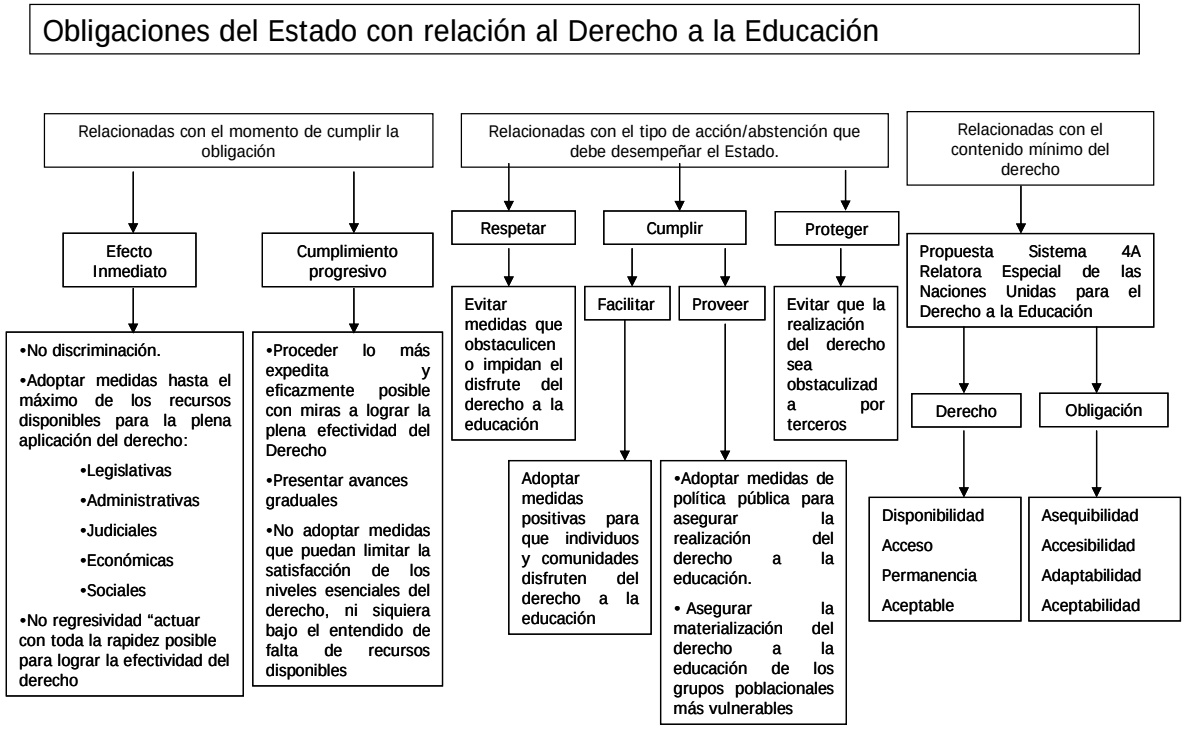
En cuanto a la clasificación de las obligaciones frente a la acción y la abstención, el comité de DESC establece que el derecho a la educación, como todos los derechos humanos, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger y obligaciones de cumplir, que comprende a su vez las obligaciones de facilitar y de proveer.

Al respecto, "…la obligación de respetar exige que los Estados Partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho a la educación. La obligación de proteger impone a los Estados Partes adoptar medidas que eviten que el derecho a la educación sea obstaculizado por terceros. La de dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación y les presten asistencia. Por último, los Estados Partes tienen la obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al

[106] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 43.
[107] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 44.

derecho a la educación. Como norma general, los Estados Partes están obligados a dar cumplimiento (a facilitar) un derecho concreto del Pacto cada vez que un individuo o grupo no puede, por razones ajenas a su voluntad, poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición…"[108].

En la tercera tipología, la que hace referencia al contenido mínimo del derecho, se parte de considerar que el derecho a la educación supone la existencia de los derechos a la disponibilidad de enseñanza, acceso a la misma, garantía de una educación aceptable y permanencia en el sistema educativo. A cada uno de estos derechos corresponde un conjunto de obligaciones, tal y como lo ha establecido la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación: obligaciones de asequibilidad, obligaciones de accesibilidad, obligaciones de aceptabilidad y obligaciones de adaptabilidad. El siguiente diagrama presenta la clasificación de las obligaciones del Estado con relación al derecho a la educación.



[108] Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafos 43, 44, 46 y 47.

3.2. Obligaciones del Estado Colombiano en materia educativa

Para efectos de sintetizar y concretar la propuesta de seguimiento y evaluación de la política pública educativa desde la perspectiva de los derechos humanos, la Defensoría adopta una combinación de las tres tipologías de obligaciones del Estado mencionadas en la sección anterior.

El esquema base es el sistema de las 4-A. Al interior de este se clasifican las obligaciones en dos bloques, según correspondan a obligaciones de efecto inmediato o cumplimiento progresivo y, finalmente, para cada una de estas clasificaciones se establece el nivel de la obligación: respetar, proteger, cumplir (asegurar, garantizar).

El esquema, presentado en el cuadro 2, enumera las obligaciones del Estado colombiano en materia educativa derivadas del contenido del derecho a la educación dispuesto en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y lista los sujetos y grupos poblacionales de especial protección según el componente del derecho en el que enfrentan mayores obstáculos para garantizar la plena realización del derecho.

Cuadro 2: Obligaciones del Estado en materia educativa

Dimensiones del derecho	Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Contenido de las obligaciones	Sujetos y grupos poblacionales de especial protección
Derecho a la educación	Disponibilidad	Asequibilidad	• Efecto inmediato 1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza primaria a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio nacional (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.6, OG11PIDESC, Párr.7, ORENUDE-IP, Párr.52, CPC Art.67[109]) 2. Asegurar que la enseñanza primaria sea asequible a todas las personas de manera gratuita (PIDESC Art.13) 3. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria (ORENUDE-IP, Párr.52) 4. Asegurar la existencia de programas de enseñanza suficientes (OG13PIDESC, Párr.6) 5. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.6) 6. Asegurar la disponibilidad de docentes (OG13PIDESC, Párr.6) 7. Asegurar la disponibilidad de instrucción académica y formación para los docentes (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68) 8. Respetar la libertad de los agentes privados de establecer y dirigir todo tipo de instituciones de enseñanza(OG13PIDESC, Párr.30, CPC, Art. 68) 9. Respetar la disponibilidad de educación absteniéndose de cerrar centros educativos (OG13PIDESC, Párr.50) 10. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza (PIDESC Art.13)[110] • Cumplimiento progresivo	1. Asegurar la existencia de escuelas primarias al alcance de las comunidades rurales dispersas (ORENUDE-IP, Párr.51) 2. Aumentar la disponibilidad de escuelas de enseñanza primaria para niñas (ORENUDE-IP, Párr.54)[112] 3. Establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad a fin de proporcionar una especial instrucción y formación (PSS, Art.24) 4. Disponer del equipo y apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas en las escuelas especializadas y ordinarias (PIDESC Art. 3, ORENUDE-IP, Párr.36, OG5PIDESC, Párr.35)[113] 5. Respetar el derecho de los grupos étnicos a crear sus propias instituciones y medios

[109] En virtud de que "corresponde al Estado (…) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a. los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo" y a que el artículo 67 de la Constitución Política extiende la protección hasta la enseñanza básica, la obligación pude ser expresada de la siguiente manera: asegurar la disponibilidad de *escuelas de enseñanza básica* a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio nacional. Véase Art. 67 de la Constitución Política.

[110] Esta obligación implica que el Estado debe formular una estrategia global de desarrollo del sistema escolar que abarque la escolarización en todos los niveles. Además, "La obligación de 'proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza' subraya la responsabilidad primordial de los Estados Partes de garantizar directamente el derecho a la educación en la mayoría de las circunstancias". Véase Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 25 y párrafo 53.

			1. Implantar un sistema de escuelas mediante la construcción de aulas, establecimiento de programas y suministro de materiales de estudio entre otros (OG13PIDESC, Párr.50) 2. Fomentar la disponibilidad de educación fundamental para todas las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. (PIDESC Art.13) 3. Mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente y asegurarles sueldos competitivos a nivel nacional (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr. 6 y 50)[111]	de educación (OIT-169,Art. 27) 6. Asegurar la creación de cupos escolares para niños y niñas desplazadas por el conflicto armado interno (Decreto 2562/01)
	Acceso	Accesibilidad	• Efecto inmediato 1. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, Párr. 6 y Párr. 57, CPC, Art. 67) 2. Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas (CPC, Art. 67, DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13) 3. Asegurar el acceso a la educación primaria para toda la población (DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13) 4. Adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que los niños y niñas se vean protegidos contra toda forma de discriminación (PIDESC Art. 2, OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.34, PSS, Art. 3, CDN, Art. 2, CURDEE, Art. 3)[114] 5. Adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las	1. Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación (CEDAW, Art. 5 y Art. 10, PIDESC Art.3) 2. Proteger el acceso de las niñas a la educación velando porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que las niñas asistan a la escuela (PIDESC Art. 2 y 3, G13PIDESC, Párr.50, G11PIDESC, Párr.6, ORENUDE-IP, Párr.40[119]) 3. Suprimir los estereotipos sexuales y de otro tipo que

[111] El Comité de DESC señala la importancia de que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar una plena y efectiva realización del derecho al trabajo y el derecho de los docentes a organizarse y negociar colectivamente conforme a lo dispuesto en los artículos 6 - 8 del PIDESC. Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 27. Además, es importante considerar que el artículo 7 del PIDESC dispone que el Estado Parte debe adoptar medidas para asegurar a todos los trabajadores y trabajadoras un salario equitativo, condiciones de existencia dignas, seguridad e higiene en el trabajo, igual oportunidad de ser promovidos sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad y el descanso y disfrute del tiempo libre, entre otros.

[112] Esta obligación implica distintos tipos de medidas; entre otras posibles, la Relatora Especial señala las siguientes: exigir que en las escuelas primarias se matricule a un determinado porcentaje de niñas, establecer escuelas exclusivamente para niñas, contratar y formar maestras. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafo 54.

[113] Véase Comité de DESC. Observación General 5 al PIDESC Relativa a los derechos de las Personas con Discapacidad. 11º periodo de sesiones 1994.

[114] "(…) el principio de la no discriminación se aplica a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado Parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica". Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 34, con arreglo al Art. 3 de Convención de la Unesco Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la esfera de la Enseñanza.

			personas (PIDESC, Art. 14, OG11PIDESC, Párr.1, Párr.8 y Párr. 9)[115] 6. Adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación: fundamental, secundaria y superior (OG13PIDESC, Párr.52 y Párr. 57) 7. Facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior (CPC, Art. 69) 8. Garantizar igualdad de oportunidades para acceder a estudios superiores (DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art.13, PSS, Art. 13) 9. Garantizar que los criterios de selección para acceder a una institución educativa sean académicos (CC. Sentencia C-210-97) 10. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr.53)[116] 11. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza primaria mediante la aplicación inmediata de su gratuidad (PIDESC Art. 13, OG13PIDESC, Párr. 6) 12. Asegurar la accesibilidad material a la enseñanza primaria (OG13PIDESC, Párr.6)[117] 13. Erradicar el analfabetismo (CPC, Art. 68)	impidan acceder a la instrucción a las niñas, las mujeres y otros grupos desfavorecidos (PIDESC Art. 2, G13PIDESC, Párr.55, CEDAW, Art. 10) 4. Adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a infraestructura y equipo escolar de la misma calidad (CEDAW, Art. 10) 5. Adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar a las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, el acceso a becas de estudio (CEDAW, Art. 10) 6. Asegurar el acceso a la

[115] "Se exige al Estado Parte que adopte un plan de acción en un plazo de dos años. Esto debe entenderse en el sentido de los dos años siguientes a la Entró en vigencia del Pacto para el Estado de que se trate, o los dos años siguientes a un ulterior cambio de circunstancias que hubiera llevado a la inobservancia de la obligación pertinente. La obligación es constante y los Estados Partes a los que se aplique la disposición en virtud de la situación correspondiente no estarán exentos de la obligación por no haber adoptado medida alguna en el plazo de dos años…". Comité de DESC. Observación General 11 al PIDESC. Párrafo 8.

[116] "…el sistema de becas debe fomentar la igualdad de acceso a la educación de las personas procedentes de grupos desfavorecidos". Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 26.

[117] La accesibilidad material comprende aspectos como la cercanía geográfica de los establecimientos educativos y la posibilidad de acceder a la educación a través de tecnología, v.g. educación a distancia. Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 6.

[118] "Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad". Principios de Las Naciones Unidas sobre las Personas de Edad. Principio 16. Véase también Comité de DESC. Observación General 6 al PIDESC. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Personas Mayores. 13º período de sesiones 1995, párrafos 36-42.

[119] "(…) la escolarización de las niñas a menudo fracasa porque la educación como sector individual no genera, por sí solo, unos incentivos suficientemente atractivos para los padres de las niñas y para ellas mismas si las niñas que completan la educación no pueden aplicarla para mantenerse a sí mismas y/o ayudar a sus padres. Los años de asistencia a la escuela parecen una pérdida de tiempo cuando las mujeres no tienen acceso al empleo y/o se les impide trabajar por cuenta propia, no tienen elección en lo que respecta al matrimonio y a tener hijos, o no se les permite tener oportunidades de representación política". Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe 2002. Párrafo 40.

			• Cumplimiento progresivo 1. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza secundaria y superior mediante la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (PIDESC Art. 13, OG13PIDESC, Párr.14) 2. Asegurar el acceso de las personas mayores (adultos mayores) a programas educativos y de formación adecuados (OG13PIDESC,Párr.36, G5PIDESC, Párr.37) [118] 3. Facilitar el acceso de las personas mayores a los distintos niveles del ciclo educativo (OG13PIDESC,Párr.36, G5PIDESC, Párr.37) 4. Fomentar enseñanza básica para quienes no han recibido o terminado el ciclo completo de primaria (PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13, CC, Sentencia T-018-98) 5. Generalizar instrucción técnica y profesional para garantizar plena efectividad del derecho al trabajo (DUDH, Art. 26, PIDESC, Art. 6)	educación de las personas con discapacidad o con capacidades excepcionales (CPC, Art. 68, CDN, Art. 23) 7. Garantizar a los grupos étnicos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles (OIT-169, Art. 26) 8. Asegurar a todos los niños y niñas que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional (OIT-182, Art. 7, OG13PIDESC,Párr.55) 9. Asegurar a todos los niños y niñas desplazados por el conflicto armado interno el acceso a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CC, Sentencia SU-1150-00)
Derechos en la educación	Aceptable	Aceptabilidad	• Efecto inmediato 1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.62) 2. Ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad (OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.52, CPC, Art. 67) 3. Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación cumple las normas mínimas de enseñanza dispuestas por el Estado. (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC,Párr.54) 4. Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política[120]. (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.49).	1. Velar por que el cuerpo docente esté adiestrado para educar a niños y niñas con discapacidad en escuelas ordinarias y en escuelas especializadas (PIDESC Art. 3, OG13PIDESC, Párr.36, OG5PIDESC, Párr.35) 2. Respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (PIDESC, Art. 13, CPC, Art.68) 3. Asegurar que la educación que se imparta a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe (CPC,

[120] La educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Sobre los fines y propósitos de la educación véase PIDESC, Art. 13 y Constitución Política, Art. 67, entre otros.

			5. Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.49 y Párr.57, CPC, Art. 67) 6. Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1, OG13PIDESC,Párr.41, CDN, Art. 28) 7. Velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni la de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.57). 8. Velar porque el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC,Párr.30 y Párr.35)[121] 9. Respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. (OG13PIDESC, Párr.38, PIDCP, Art.18, DUDH, Art. 26, CPC, Art. 68, CC. Sentencia T-1032-00) 10. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68[122], C.C, Sentencia T-337-95) 11. Respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger escuelas privadas, vigilando siempre que las instituciones educativas sean acordes con las normas mínimas de enseñanza establecidas por el Estado (PIDESC, Art. 13, PIDCP, Art.18, DUDH, Art.26, CPC, Art. 68) • Cumplimiento progresivo 1. Velar porque los niños y las niñas dispongan de orientación e información sobre cuestiones educacionales (CDN, Art. 28)	Art.10) 4. Respetar la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma de los grupos étnicos (PIDCP, Art.27, CPC, Art.68) 5. Adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para los grupos étnicos, y de buena calidad para todas las personas (OG13PIDESC,Párr.50, PIDCP, Art.27, CDN, Art. 30, OIT-169, Art. 2)
Derechos por la educación	Permanencia	Adaptabilidad	• Efecto inmediato	1. Proteger la permanencia de las madres gestantes en el sistema

[121] "Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto". Comité de DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 35.
[122] "La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente". Constitución Política Art. 68.

			1. Asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CPC, Art.67, CEDAW, Art. 10) [123] 2. Asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y niñas (ORENUDE-IP, Párr.70)[124] 3. Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir tasas de deserción escolar (CDN, Art. 28, CEDAW, Art. 10) 4. Velar por la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, Art. 365, CC, Sentencia T-516-1996, Sentencia T-571-1999) 5. Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar (CDN, Art.2, CEDAW, Art. 10, CIETFDCR, Art. 5 y Art. 7) 6. Asegurar igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo (CPC, Art.13, CC. Sentencia SU-641-98) 7. Asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones (CPC, Art. 29, CC. Sentencia T – 1032-2000) • Cumplimiento progresivo 1. Formular planes de estudio, dotados de recursos, que reflejen las necesidades contemporáneas de los estudiantes (OG13PIDESC,Párr.50) 2. Formular planes de educación idóneos para todas las edades (OG13PIDESC,Párr.24) 3. Establecer servicios de guarda escolar para niños y niñas cuyos padres trabajan (CDN, Art.28)	educativo (CC, Sentencia T–656-98) 2. Asegurar la permanencia de los niños y niñas con discapacidad (CPC, Art. 47, Art. 68, PSS, Art. 13) 3. Asegurar la permanencia de los niños y niñas trabajadores en el sistema educativo (ORENUDE-IP, Párr.60)

[123] El Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer instó al Estado colombiano a adoptar y aplicar una política de educación obligatoria que contribuya a que las niñas no trabajen durante las horas escolares. Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Colombia. Febrero 4 de 1999.

[124] "Lo que los niños deben aprender en la escuela y la manera cómo debe revisarse el proceso de aprendizaje es causa de problemas y cambios incesantes. Lo más frecuente es examinar el contenido del proceso de aprendizaje desde el punto de vista del niño en tanto que futuro adulto, mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño requiere que se asigne importancia primordial a los mejores intereses del niño. El hecho de que en la Convención se hayan puesto de relieve los mejores intereses de cada niño pone de relieve la necesidad de que el sistema de educación se vuelva adaptable y lo siga siendo". Además: "(…)La escuela primaria ideal debe ser acogedora para los niños y basarse en su derecho a sentir curiosidad, hacer preguntas y recibir respuestas, discutir y expresar su desacuerdo, hacer pruebas y cometer errores, saber y no saber, crear y ser espontáneos, ser reconocidos y respetados". Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar 1999. Párrafos 70 y 67, respectivamente.

Segunda Parte: Instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos

Capítulo 1: Marco de referencia para el diseño del instrumento de medición

1.1. Definición del instrumento

Antes de definir el instrumento de medición es importante mencionar que un indicador puede ser entendido como un conjunto de relaciones cualitativas o cuantitativas que dan cuenta del comportamiento de una o más variables en circunstancias de tiempo, modo y lugar definidas. Los indicadores pueden ser simples[125] o complejos[126] y pueden estar expresados en términos absolutos[127], porcentuales[128], en tasas[129] y demás medidas estadísticas[130].

En consecuencia, el instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos es un formulario integrado por un conjunto de preguntas e indicadores diseñados para monitorear la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado en sus distintos niveles, según competencia, para respetar, proteger y promover la realización del derecho a la educación, en los términos en que lo consagra el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación nacional.

El instrumento hace seguimiento, en particular, a cuatro tipos de medidas:

Medidas de política: diseño e implementación de proyectos y programas para promover y realizar el derecho a la educación.

[125] Interviene una sola variable
[126] Intervienen dos o más variables
[127] V.g. Número de establecimientos educativos de enseñanza primaria en funcionamiento en Colombia en 2002
[128] V.g. Distribución por sexo de los estudiantes matriculados en Colombia en básica primaria en 2002.
[129] V.g. tasa de analfabetismo en Colombia en 2002, la cual se expresa como la relación entre el total de personas mayores de 15 años que no saben leer y escribir sobre el total de población multiplicado por 100.
[130] V.g. el promedio, la desviación estándar, la mediana, la moda, entre otras medidas estadísticas.

Medidas legislativas: expedición de normas, planes de desarrollo y resoluciones, entre otros, orientadas a garantizar el respeto[131], protección[132] y promoción[133] del derecho a la educación.

Medidas presupuestales: asignación del máximo de los recursos disponibles para dar cumplimiento a las obligaciones relativas al derecho a la educación.

Medidas de seguimiento y evaluación: adopción de mecanismos de vigilancia y control para asegurar que el funcionamiento del sistema educativo sea acorde con las disposiciones consagradas en el marco normativo.

Finalmente, es importante mencionar que los indicadores que hacen parte del sistema se encuentran orientados por dos principios básicos que son comunes a todos los instrumentos de derechos humanos: la no discriminación y la no regresividad.

- **No discriminación**

La no discriminación es uno de los principios fundamentales de los derechos humanos y es entendida como el ejercicio de los derechos por parte de todos los seres humanos en igualdad de oportunidades sin distingos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social[134].

Si bien, la discriminación en cualquiera de sus formas solo es posible de captar si se investigan sus causas más profundas y las formas en que se materializa, es importante que los indicadores de derechos humanos incorporen un elemento de diferenciación según grupos poblacionales y territorios, con el fin de realizar una

[131] Abstenerse de limitar la realización del derecho a la educación de todos los niños y niñas.
[132] Prevenir que terceras personas limiten la realización del derecho a la educación de todos los niños y niñas.
[133] Adoptar medidas concretas para hacer efectiva la materialización del derecho a la educación.
[134] PIDESC. Art. 2. Numeral 2.

primera aproximación al impacto diferencial de las políticas públicas educativas en los distintos grupos poblacionales y en la perspectiva de identificar cuales de estos grupos y territorios se encuentran excluidos. Posiblemente, a causa de políticas que aunque no son abiertamente discriminatorias, producen impactos que pueden inducir a perpetuar las formas de discriminación existentes.

Sobre el particular, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación señala lo siguiente: "El primer paso para eliminar la discriminación es hacerla visible. Mantener un problema invisible facilita la inactividad, y perpetúa así la exclusión. Quienes tienen menos acceso a la educación suelen dejar ese legado a la generación siguiente. Si se deja la responsabilidad de financiar la educación a las familias y a las comunidades locales, se ampliará la disparidad entre ricos y pobres. Para romper ese círculo vicioso, los gobiernos, a título individual y colectivo, tienen que dar prioridad a los fondos destinados a la educación e igualarlos, a escala local y mundial"[135].

- **No regresividad**

Con referencia a este principio el Comité de DESC establece la obligación del Estado de asegurar que las medidas adoptadas no vayan en contravía de la naturaleza del derecho y con el cumplimiento de las obligaciones mínimas de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos humanos.

[135] Además, la Relatora enumera 32 categorías de niños y niñas especialmente susceptibles de ser excluidos de la educación. "Se trata de las siguientes categorías en orden alfabético: empleados en el hogar; huérfanos; mendigos; niñas; niñas embarazadas; niñas madres; niñas prostitutas; niños abandonados; niños afectados por la guerra; niños apátridas; niños casados; niños de la calle; niños delincuentes; niños desplazados; niños discapacitados; niños drogadictos; niños enfermos mentales; niños explotados sexualmente; niños indígenas; niños infectados por el VIH; niños migrantes; niños nacidos fuera del matrimonio; niños nómadas; niños pertenecientes a minorías; niños presos; niños que solicitan asilo; niños que trabajan; niños refugiados; niños sin documentos de identidad; niños sin hogar; niños trabajadores; y niños víctimas de trata". Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2003/9. 16 de enero 2003.Párrafos 22-24.

En rigor, los Estados partes del PIDESC se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos[136].

Para efectos de considerar este principio en los indicadores de derechos humanos el PNUD ha establecido dos mecanismos: 1) seguir la evolución de los cambios esperados en insumos como el gasto en educación o la relación alumnos-profesor. También se puede considerar en términos de cambios en infraestructura educativa, creación de cupos escolares, contratación de docentes, formación de docentes, entre otros; 2) seguir la evolución de los cambios operados en resultados como la disminución de las tasas de analfabetismo. Esta evolución puede ser medida además, a través del aumento de la tasa de acceso, la disminución de las tasas de deserción escolar, el aumento de las competencias básicas de los niños y niñas, entre otros[137].

En general, los progresos se pueden analizar por cambios en los insumos para la realización del derecho y por cambios en los resultados, es decir, cambios en el nivel de realización del derecho de los distintos sujetos y grupos poblacionales.

Finalmente, el PNUD sugiere tres perspectivas de análisis para evaluar el progreso: la perspectiva media (progreso general registrado en el país), la perspectiva del desamparo (progresos realizados por los grupos más desamparados) y la perspectiva de la desigualdad (progresos registrados en la

[136] PIDESC. Art. 2. Numeral 1.
[137] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos. En Informe de Desarrollo Humano 2000. Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores, 2000, p. 98.

reducción de las desigualdades)[138] y recomienda determinar puntos de referencia como un instrumento útil para acordar el ritmo de progreso adecuado[139].

1.2.Objetivos del instrumento

1.2.1. Objetivo General:

Establecer, mediante un conjunto de indicadores, el alcance y efectividad de las políticas públicas educativas adoptadas por el Estado para asegurar, sin discriminación alguna, la protección, promoción y realización progresiva del derecho a la educación preescolar, básica y media de todos los niños y niñas.

1.2.2. Objetivos específicos:

- Determinar si el Estado está cumpliendo, y el grado en que lo está haciendo, sus obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la educación.
- Determinar si el diseño e implementación de las políticas públicas educativas es coherente con el sentido de las obligaciones del Estado: no discriminación, no regresividad y adopción de medidas concretas con recursos suficientes para la realización del derecho a la educación[140].
- Establecer la efectividad de las medidas legislativas, presupuestales, económicas y de política pública, adoptadas por el Estado para proteger y promover la efectividad del derecho a la educación.
- Identificar aciertos y posibles vacíos de las políticas públicas educativas para hacer efectiva la realización del derecho a la educación.

[138] Ibíd., p.108.
[139] El PNUD ilustra la fijación de metas con el siguiente ejemplo: el Estado debe, en lugar de plantear como objetivo "poner fin al analfabetismo femenino lo antes posible", plantear "reducir el analfabetismo femenino del 30% al 15% para el año 2010". Ibíd., p.99.
[140] Al respecto puede consultarse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes.

- Identificar problemáticas concretas que limiten la realización del derecho a la educación, con especial atención en los sujetos y grupos poblacionales vulnerables.
- Disponer de información que oriente el diseño y ejecución de políticas públicas educativas fundamentadas en la realización del derecho a la educación.

1.3.Criterios para el diseño de los indicadores

- **Sustento normativo**: todos los indicadores deben estar sustentados en una o varias obligaciones del Estado dispuestas en el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- **Confiabilidad**: la aplicación repetida del indicador al mismo sujeto u objeto debe producir iguales resultados[141].
- **Validez**: el indicador debe medir lo que dice medir en las circunstancias de tiempo, modo y lugar determinados[142].
- **Pertinencia**: los indicadores deben medir aspectos relevantes de la problemática educativa.
- **Viabilidad**: los indicadores deben ser susceptibles de ser medidos bajo criterios y estándares técnicos.
- **Replicabilidad**: los indicadores deben poderse aplicar en distintos tiempos y lugares con el fin de hacer seguimiento y evaluación permanente.
- **Cobertura**: los indicadores deben contemplar tres niveles de evaluación: nacional, departamental y una muestra municipal y distrital[143].
- **Factibilidad**: la información requerida para el cálculo del indicador debe ser factible de ser recolectada con las metodologías estadísticas oficiales y mediante la aplicación de instrumentos de medición especializados.

[141] Hernández, Roberto, Fernández, Carlos, Baptista, Pilar (1999). Metodología de la investigación. Segunda Edición. Mc Graw Hill. México, Pág. 235.
[142] Ibíd., Pág. 236.
[143] Para el primer momento de aplicación del instrumento de medición no se realizará una muestra de municipios y distritos sino que se aplicará a los municipios que en virtud de la Ley 715/2001 han sido certificados para hacer un manejo autónomo de los recursos.

- **Desagregación**: los indicadores deben recoger información desagregada según motivos de discriminación prohibidos internacionalmente. La Comisión de Derechos Humanos ha señalado la prohibición de toda forma de discriminación fundada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional, étnico o social, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la propiedad, la discapacidad, el nacimiento u otra condición[144].

  Para efectos del seguimiento a la política pública educativa es relevante considerar la desagregación de los indicadores para cada uno de estos motivos de discriminación. Sin embargo, conscientes que las estadísticas generalmente no contemplan estos once aspectos básicos, es deseable que, por lo menos, para el primer momento de evaluación, se desagreguen los indicadores según sexo, etnia y discapacidad.

  De la misma manera, es importante que los indicadores valoren las diferencias y desigualdades entre los distintos grupos poblacionales y entre las regiones de distinto nivel de desarrollo socioeconómico, con especial énfasis en los progresos o retrocesos de los grupos más vulnerables y las zonas y regiones más pobres.

1.4. Marco normativo para el diseño de las preguntas y los indicadores

Las preguntas del instrumento de medición están fundamentadas en los derechos, obligaciones del Estado y principios que se derivan tanto del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como en las observaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales y la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la

[144] Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2002/23, apartado b del párrafo 4.

Educación, Katarina Tomaševski, quienes son fuente autorizada de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos.

El siguiente cuadro presenta las principales normas nacionales e internacionales y demás documentos de los que se derivan las preguntas y los indicadores del sistema.

Procedencia	Normas, instrumentos, observaciones y recomendaciones
Nacionales	1. Constitución Política de Colombia (CPC) 2. Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) 3. Ley 715/2001 (L715/01) 4. Jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa al derecho a la educación preescolar, básica y media (CC)
Internacionales	1. Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) 3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC) 4. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador (PSS)) 5. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) 6. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) 7. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR) 8. Convención de la Unesco Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (CURDEE) 9. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (OIT-169) 10. Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (OIT-182) 11. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (NUIOPD) 12. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) 13. Observación General N. 3 del Comité de DESC al PIDESC (OG3PIDESC), Relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes. 14. Observación General N. 5 del Comité de DESC al PIDESC (OG5PIDESC), Relativa a los derechos de las personas con discapacidad. 15. Observación General N. 11 del Comité de DESC al PIDESC (OG11PIDESC), Relativa a los planes de acción para la enseñanza primaria. 16. Observación General N. 13 del Comité de DESC al PIDESC (OG13PIDESC), Relativa al derecho a la educación. 17. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49 18. _____ Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 1º de febrero de 2000. E/CN.4/2000/6 19. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 11 de enero de 2001. E/CN.4/2001/52. 20. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 7 de enero de 2002. E/CN.4/2002/60. 21. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 16 de enero de 2003. E/CN.4/2003/9.

Capítulo 2: Clasificación temática de indicadores para el monitoreo y evaluación de la política educativa en perspectiva de derechos humanos

La importancia creciente que ha adquirido el tema de los derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas, ha evidenciado la necesidad de construir indicadores que den cuenta del impacto de las mismas sobre la realización de los derechos humanos. Cada vez, con mayor frecuencia, las entidades a cargo del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas requieren indicadores que, además, de medir la gestión, informen sobre el desarrollo de los programas y proyectos adelantados por el Estado, y sobre las realizaciones en términos de derechos que las personas puedan alcanzar con el acceso y disfrute efectivo de los mismos.

En esta perspectiva, se presenta en esta sección una matriz que contiene la clasificación del mínimo de indicadores requeridos para el monitoreo y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos. La clasificación propuesta establece para cada una de las dimensiones del derecho a la educación y para cada uno de los componentes y obligaciones del Estado que se derivan del sistema de las 4-A, propuesto por la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la Educación, un listado de temas sobre los que se requiere desarrollar indicadores para el monitoreo y la evaluación.

La matriz de clasificación temática de los indicadores, establece además, un listado de sujetos y grupos poblacionales de especial protección. En rigor, para cada componente del derecho y para cada conjunto de obligaciones del Estado se han listado los grupos de población y los sujetos que enfrentan mayores obstáculos para la materialización del derecho a la educación de acuerdo a lo establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, las Observaciones Generales del Comité de DESC y los Informes Anuales de la Relatora Especial de Educación.

Sobre este último punto es importante aclarar que si bien los grupos y sujetos que más restricciones enfrentan para realizar el derecho a la educación deben recibir especial protección en cada uno de los componentes del derecho, estos han sido clasificados en las obligaciones en las que los instrumentos internacionales de derechos humanos han centrado la atención.

Se espera que la clasificación temática de los indicadores, y en especial la formulación de los mismos145, se convierta en una herramienta útil para el diseño, ejecución y evaluación de la política pública educativa en los distintos niveles competentes. En particular se espera que los hacedores de política pública dispongan de un referente claro sobre los aspectos mínimos que debe contener el diseño y la ejecución de la política pública para avanzar en la materialización del derecho a la educación y, a la vez, dispongan de un sistema de indicadores que les permita evaluar los niveles de logro para cada componente del derecho.

[145] La lista de indicadores clasificados según componente del derecho y obligaciones del Estado se presenta en el instrumento de medición consignado en la sección 3 de este documento.

Dimensiones del derecho	Componentes del derecho	Obligaciones del Estado	Campo temático del indicador	Sujetos y grupos poblacionales de especial protección
Derecho a la educación	Disponibilidad	Asequibilidad	1. Disponibilidad de infraestructura 2. Condiciones físicas y ambientales de la infraestructura. 3. Servicios Públicos 4. Cupos escolares 5. Programas de enseñanza 6. Disponibilidad de material didáctico y pedagógico 7. Disponibilidad de docentes 8. Formación docente 9. Remuneración docente 10. Programas de alfabetización 11. Continuidad del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza 12. Libertad de fundar y dirigir establecimientos educativos privados y apoyo financiero a la educación privada	1. Comunidades rurales 2. Población con discapacidad 3. Población con capacidades excepcionales 4. Grupos étnicos 5. Población desplazada 6. Mujeres
	Acceso	Accesibilidad	1. Acceso de los distintos sujetos y grupos poblacionales 2. Asistencia escolar de los distintos sujetos y grupos poblacionales 3. Acceso a becas 4. Accesibilidad material 5. Accesibilidad económica y gratuidad de la educación 6. Accesibilidad geográfica 7. Erradicación del analfabetismo	1. Población con discapacidad 2. Población con talentos excepcionales 3. Grupos étnicos 4. Niños y niñas trabajadores 5. Población desplazada 6. Mujeres
Derechos en la educación	Aceptable	Aceptabilidad	1. Normas mínimas de enseñanza 2. Mecanismos de inspección y vigilancia del cumplimiento de los objetivos de la educación y la calidad de la misma 3. Promoción y repitencia escolar 4. Resultados de pruebas de conocimientos y saberes según factores asociados al logro 5. Disciplina escolar acorde con el respeto y promoción de los derechos humanos 6. Libertad académica 7. Profesionalización docente 8. Garantía del derecho a la educación sin la intervención del Estado ni de terceros	1. Población con discapacidad 2. Población con capacidades excepcionales 3. Grupos étnicos 4. Minorías religiosas y sexuales

Derechos por la educación	Permanencia	Adaptabilidad	1. Permanencia en el sistema educativo y deserción escolar según principales causas 2. Retención escolar y asistencia escolar permanente 3. Educación adaptada a las necesidades especiales de los distintos sujetos y grupos poblacionales 4. Continuidad en la prestación del servicio educativo 5. Igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo 6. Debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias	1. Mujeres gestantes 2. Población con discapacidad 3. Población con talentos excepcionales 4. Niños y niñas trabajadores

Capítulo 3: Instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos

El instrumento de medición (IM) es el formulario que contiene las preguntas e indicadores orientados al seguimiento de la política pública educativa desde la perspectiva de los derechos humanos.

Como se adelantó en la primera parte de este documento, el IM está organizado según los componentes del derecho y las obligaciones del Estado y recoge cuatro tipos de medidas necesarias para la realización efectiva del derecho a la educación: medidas de política pública, medidas legislativas, medidas presupuestales y medidas de seguimiento y evaluación.

La información necesaria para su diligenciamiento es suministrada por las siguientes entidades según nivel de evaluación:

Nivel	Entidad Responsable	Funcionario (a) responsable
Nacional	Ministerio de Educación	Ministro (a) de Educación
Departamental	Secretarías Departamentales de Educación	Secretario(a) departamental de educación
Municipal y distrital	Secretarias Municipales de educación	Secretario(a) municipal / distrital de educación

Dado que la mayor parte de las preguntas e indicadores deben responderse por todos los niveles territoriales, el IM está organizado en un núcleo común y en secciones que deben responder solo determinados niveles territoriales según se indique.

El IM se encuentra organizado en cinco partes:

Parte I: Identificación y control de calidad

En esta parte se encuentra espacio para identificar el nivel territorial que responde el formulario, los datos básicos de ubicación y el nombre del funcionario(a) a cargo del diligenciamiento de la información.

Parte II: Núcleo común del instrumento de medición

En este núcleo aparecen las preguntas e indicadores que deben responder todos los niveles territoriales.

Parte III: Preguntas e indicadores solo para el nivel central

Corresponde a preguntas que solo debe diligenciar el Ministerio de Educación Nacional

Parte IV: Preguntas e indicadores solo para el nivel departamental

Corresponde a preguntas que solo deben diligenciar las Secretarías Departamentales de Educación.

Parte V: Preguntas e indicadores solo para el nivel municipal y distrital

Corresponde a preguntas que solo deben diligenciar las Secretarías Municipales y Distritales de Educación.

Las respuestas deben ser diligenciadas en la aplicación de cómputo diseñada para este propósito, a la que cada entidad podrá acceder ingresando a la página Web de la Defensoria del Pueblo, previa la digitación de una clave de identificación. Las entidades disponen de un mes calendario para ingresar la información. Para el diligenciamiento del instrumento de medición, en especial para las definiciones básicas y los procedimientos, consultar el anexo.

Instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos

Parte I: Identificación y control de calidad

Periodo de referencia:

Periodo de evaluación: _____ Periodo de recolección: Desde Día ___ Mes ___ Año ___

Hasta Día ___ Mes ___ Año ___

Nivel territorial: __ Nacional __ Departamental __ Municipal __ Distrital

Nombre entidad que responde: _____

Dirección: _____

Teléfono: _____

Fax: _____ Correo electrónico: _____

Funcionario responsable del diligenciamiento: _____

Cargo: _____

Control de calidad:

Funcionario de la Defensoría del Pueblo a cargo revisar localidad de la información y la codificación de la información: _____

Teléfono: _____

Parte II: Núcleo común del instrumento de medición

Derecho a la Disponibilidad y obligación de asequibilidad

Obligaciones de cumplimiento inmediato

11. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza básica a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio nacional (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.6, OG11PIDESC, Párr.7, ORENUDE-IP, Párr.52, CPC Art.67)

1.1. Disponibilidad de establecimientos educativos

Total	Instituciones educativas		Centros educativos	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Oficiales				
No oficiales				
Oficiales construidos en el periodo de referencia				
No Oficiales construidos en el periodo de referencia				

12. Asegurar que la enseñanza básica sea asequible a todas las personas de manera gratuita (PIDESC Art.13)

2.1. Existencia de tarifas en la educación pública

Indique, según corresponda, si existen o no tarifas para cada uno de los siguientes componentes de la canasta educativa en la educación pública	Si	No	Monto de la tarifa en miles de pesos corrientes	
			Urbano	Rural
Matrícula				
Derechos académicos				
Pensiones				
Uniformes				
Útiles escolares y materia de estudio				
Alimentación escolar				
Transporte escolar				
Otros componentes de la canasta educativa				

2.2. Inversión del Estado

Inversión promedio anual por alumno (en miles de pesos corrientes)	Oficiales		No oficiales	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Matrícula				
Derechos académicos				
Pensiones				
Uniformes				
Útiles escolares y materia de estudio				
Alimentación escolar				
Transporte escolar				
Otros componentes de la canasta educativa				

2.3. Inversión de los hogares

Inversión promedio anual por alumno (en miles de pesos corrientes)	Oficiales		No oficiales	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Matrícula				
Derechos académicos				
Pensiones				
Uniformes				
Útiles escolares y materia de estudio				
Alimentación escolar				
Transporte escolar				
Otros componentes de la canasta educativa				

2.3. Inversión del Estado requerida para crear cupos escolares en la educación pública

Inversión promedio anual por alumno que se requiere para generar un cupo escolar (en miles de pesos corrientes)	Urbano	Rural
Educación Preescolar		
Educación Primaria		
Educación Secundaria		
Educación Media		

13. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria (ORENUDE-IP, Párr.52)

3.1. Cupos escolares

Total población	Enseñanza preescolar		Enseñanza Primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
En edad escolar								
En edad escolar que demanda cupos educativos								
En extraedad que demanda cupos educativos								
Sin cupo escolar								

3.2. Disponibilidad de nuevos cupos escolares

Total nuevos cupos escolares creados en el periodo de referencia	Enseñanza preescolar		Enseñanza Primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Mediante la inversión directa de recursos adicionales del Estado								
Mediante la estrategia de reorganización del sector educativo								

14. Asegurar la existencia de programas de enseñanza y materiales de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.6)

4.1. Disponibilidad y cobertura de programas de dotación escolar

Total	Establecimientos oficiales		Establecimientos no oficiales	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Total municipios que no disponen de un programa de dotación escolar para los sectores sociales de menores ingresos				
Recursos del Estado asignados para programas de dotación escolar (en miles de pesos corrientes)				
Total estudiantes que han recibido programas de dotación escolar				

15. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física en las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.6)

5.1. Disponibilidad de servicios públicos

Total establecimientos educativos que no disponen de manera permanente de:	Oficiales		No oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Servicio de acueducto				
Servicio de alcantarillado				
Servicio de energía				
Servicio de telefonía básica				
Servicio de aseo				
Por lo menos un servicio público domiciliario				

5.2. Infraestructura de los establecimientos educativos

Total establecimientos educativos	Establecimientos oficiales		Establecimientos no oficiales	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Con déficit de aulas				
Con déficit de muebles y enseres de uso estudiantil (pupitres, tableros)				
Que no disponen de biblioteca central dentro del área del establecimiento				
Que no disponen de biblioteca de aula dentro del área del establecimiento				
Que no disponen de espacios deportivos y/o descanso dentro del área del establecimiento				
Que no disponen de espacios culturales dentro del área del establecimiento				

5.3. Necesidades de infraestructura de los establecimientos educativos

Total establecimientos educativos	Oficiales		No oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Con infraestructura física en riesgo de desplomarse (en ruina)				
Ubicados en zonas de alto riesgo ambiental				
Que requieren mejoras en su planta física				
Que recibieron mejoras en su planta física durante el período de referencia				

5.4. Recursos asignados para infraestructura y dotaciones escolares

Recursos estatales asignados en el periodo de referencia para: (en miles de pesos corrientes)	Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)		Otros recursos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Construcción de nuevos establecimientos educativos				
Adecuación de infraestructura de los establecimientos educativos				
Dotación de muebles y enseres de uso estudiantil				
Dotación de material pedagógico y didáctico				

16. Asegurar la disponibilidad de docentes (OG13PIDESC, Párr.6)

6.1. Disponibilidad de docentes

Total docentes activos durante el periodo de referencia	Zona urbana	Zona rural
Oficiales		
No oficiales		

17. Asegurar la disponibilidad de instrucción académica y formación para los docentes (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68)

7.1. Formación de docentes

Total docentes	Zona urbana	Zona rural
Que recibieron cursos de actualización y/o formación docente durante el periodo de referencia		

18. Respetar la disponibilidad de educación absteniéndose de cerrar centros educativos (OG13PIDESC, Párr.50)

8.1. Cierre de establecimientos educativos

Total establecimientos educativos	Oficiales	No oficiales
Cerrados durante el periodo de referencia por decisión del gobierno local, departamental o nacional		

8.2. Apertura de nuevos establecimientos educativos

Total solicitudes de resolución de aprobación para la apertura de establecimientos educativos no oficiales	Total
Realizadas durante el periodo de referencia	
Aprobadas durante el periodo de referencia	

19. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza (PIDESC Art.13)

9.1. Continuidad del proceso de enseñanza

% de personas que:	Oficiales	
	Urbana	Rural
Terminan preescolar y no encuentran cupo para ingresar a primaria		
Terminan primaria y no encuentran cupo para ingresar a secundaria		
Terminan secundaria y no encuentran cupo para ingresar a la educación media		

9.2. Traslado de la educación pública a la privada

% de personas que ingresan a establecimientos educativos privados por falta de cupos para continuar los estudios en establecimientos públicos:	Urbana	Rural
Primaria		
Secundaria		
Educación media		

Obligaciones de cumplimiento progresivo

20. Fomentar la disponibilidad de educación fundamental para todas las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria. (PIDESC Art.13)

10.1. Analfabetismo

Analfabetismo	Hombres		Mujeres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Tasa de analfabetismo de personas de 15 años y más				
Total personas de 15 años y más analfabetas				
Personas de 15 años y más, que cursaron programas de alfabetización durante el				

periodo de referencia				

21. Mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente y asegurarles sueldos competitivos a nivel nacional (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr. 6 y 50)

11.1. Remuneración docente

Salarios	Escalafonados		No escalafonados	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Total docentes remunerados con menos de 1 salario mínimo mensual legal vigente				
Salario mensual promedio de los docentes (en miles de pesos corrientes)				

11.2. Remuneración otros servidores públicos de nivel profesional

Salarios	Urbano	Rural
Salario mensual promedio de los servidores públicos de nivel profesional (en miles de pesos corrientes)		

Sujetos y grupos poblacionales de especial protección

22. Asegurar la existencia de escuelas primarias al alcance de las comunidades rurales dispersas (ORENUDE-IP, Párr.51), aumentar la disponibilidad de escuelas de enseñanza primaria para niñas (ORENUDE-IP, Párr.54), establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad a fin de proporcionar una especial instrucción y formación (PSS, Art.24), disponer del equipo y apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas en las escuelas especializadas y ordinarias (PIDESC Art. 3, ORENUDE-IP, Párr.36, OG5PIDESC, Párr.35), respetar el derecho de los grupos étnicos a crear sus propias instituciones y medios de educación (OIT-169,Art. 27), asegurar la creación de cupos escolares para niños y niñas desplazadas por el conflicto armado interno (Decreto 2562/01).

12.1. Indique si dispone de un sistema de financiación especial para asegurar la disponibilidad de enseñanza para los siguientes grupos poblacionales

Grupo poblacional	Si	No	Inversión en el periodo de referencia	Observaciones
Población con discapacidad				
Población con capacidades excepcionales				
Población desplazada				

Grupos étnicos				
Población que habita en zonas rurales dispersas				

12.3. Indique el número de docentes oficiales especializados en la atención de los siguientes grupos poblacionales:

Grupo poblacional	Urbano	Rural
Población con discapacidad		
Población con capacidades excepcionales		
Población desplazada		
Grupos étnicos		

12.4. Indique el número de establecimientos educativos especializados en la atención de los siguientes grupos poblacionales:

Grupo poblacional	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Población con discapacidad				
Población con capacidades excepcionales				

12.5. Indique el número de establecimientos educativos regulares que prestan el servicio de integración educativa a los siguientes grupos poblacionales:

Grupo poblacional	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Población con discapacidad				
Población con capacidades excepcionales				

23. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a <u>respetar</u> el derecho de los niños y niñas a disponer de educación.

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

24. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a proteger el derecho de los niños y niñas a disponer de educación.

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

25. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a asegurar la disponibilidad de educación y el cumplimiento de las obligaciones de asequibilidad. Explique para cada uno de los siguientes aspectos: disponibilidad de establecimientos, disponibilidad de docentes, adecuación de infraestructura, dotaciones de material pedagógico, bibliotecas.

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

26. Indique el presupuesto según tipo de medida para asegurar la disponibilidad de educación y el cumplimiento de las obligaciones de asequibilidad.

Tipo de medida	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto de funcionamiento ejecutado	Presupuesto de inversión ejecutado
De Política				
Legislativas				
Presupuestales				
De seguimiento y evaluación				

27. Datos básicos de presupuesto

Recursos	Total
Total transferencias del SGP para educación (en miles de pesos corrientes)	

Recursos distintos a los del SGP invertidos (en miles de pesos corrientes)	
Total Gasto público en educación (en miles de pesos corrientes)	
% PIB que se invierte en educación	
% PIB que se invierte en Gasto Público Total	
% del Gasto Público Total que se invierte en educación	
% PIB que se invierte en Gasto Público Social	
% del Gasto Público Social que se invierte en educación	
% del PIB de educación que se asigna a zonas rurales	
% del PIB de educación que se asigna a zonas urbanas	
% del PIB de educación que se asigna a gastos de funcionamiento	
% del PIB de educación que se asigna a gastos de inversión	
% del PIB de educación que se asigna a educación preescolar	
% del PIB de educación que se asigna a educación primaria	
% del PIB de educación que se asigna a educación secundaria	
% del PIB de educación que se asigna a educación media	
% del PIB de educación que se asigna a educación de población con discapacidad	
% del PIB de educación que se asigna a educación de población con capacidades excepcionales	
% del PIB de educación que se asigna a educación de grupos étnicos	
% del PIB de educación que se asigna a educación de población desplazada	
% del PIB de educación que se asigna a educación de población que habita en zonas rurales dispersas	

28. Mencione, en máximo una página, las principales barreras de orden normativo, presupuestal, de diseño e implementación de políticas y de seguimiento y evaluación, que limiten el derecho a la disponibilidad de educación y el cumplimiento de las obligaciones de asequibilidad.

Derecho de acceso y obligación de accesibilidad

Obligaciones de cumplimiento inmediato

14. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, Párr. 6 y Párr. 57, CPC, Art. 67), proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas (CPC, Art. 67, DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13), asegurar el acceso de toda la población a la educación primaria (DUDH, Art. 26, CDN, Art. 28, PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13), adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que los niños y niñas se vean protegidos contra toda forma de discriminación (PIDESC Art. 2, OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.34, PSS, Art. 3, CDN, Art. 2, CURDEE, Art. 3), asegurar accesibilidad económica a la enseñanza primaria mediante la aplicación inmediata de su gratuidad (PIDESC Art. 13, OG13PIDESC, Párr. 6)

1.1. Matrícula

Total estudiantes Matrículados	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
En preescolar								
En primaria								
En secundaria								
En educación media								
Con edades entre 5 y 6 años Matrículados en preescolar								
Con edades entre 7 y 11 años Matrículados en primaria								
Con edades entre 12 y 15 años Matrículados en secundaria								
Con edades entre 16 y 18 años Matrículados en educación media								

1.2. Tasas de cobertura bruta

Tasa de cobertura bruta	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								

Primaria								
Secundaria								
Media								

1.3. Tasas de cobertura neta

Tasa de cobertura neta	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								
Secundaria								
Media								

1.3. Indique la tasa de asistencia escolar por nivel educativo y decil de ingresos

Decil de ingresos	Preescolar		Básica primaria		Básica secundaria		Media	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

1.4. Indique la participación por nivel de ingresos de la tasa de asistencia escolar

Decil de ingresos	Preescolar		Básica primaria		Básica secundaria		Media	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1								

2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

1.5. Tasa de cobertura bruta educación primaria de grupos poblacionales

Tasa de cobertura bruta educación básica primaria	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población con discapacidad								
Población con talentos excepcionales								
Población desplazada								
Población indígena								
Población negra								

1.6. Tasa de cobertura bruta educación secundaria de grupos poblacionales

Tasa de cobertura bruta educación básica secundaria	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población con discapacidad								
Población con talentos excepcionales								
Población desplazada								
Población indígena								
Población negra								

1.7. Tasa de cobertura neta educación primaria de grupos poblacionales

Tasa de cobertura neta educación	Sector Oficial	Sector No oficial

básica primaria	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población con discapacidad								
Población con talentos excepcionales								
Población desplazada								
Población indígena								
Población negra								

1.6. Tasa de cobertura neta educación secundaria de grupos poblacionales

Tasa de cobertura neta educación básica secundaria	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Población con discapacidad								
Población con talentos excepcionales								
Población desplazada								
Población indígena								
Población negra								

15. Adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas (PIDESC, Art. 14, OG11PIDESC, Párr.1, Párr.8 y Párr. 9)

2.1. Indique según corresponda si existe un plan de acción estatal para asegurar el acceso a la enseñanza básica, pública, obligatoria y gratuita:

Si		Si marcó esta opción indique los componentes del plan, el tiempo de programación y el monto de los recursos necesarios para llevarlo a cabo
No		Si marcó esta opción indique los motivos por los cuales no se ha formulado y adoptado.

16. **Adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación: fundamental, secundaria y superior (OG13PIDESC, Párr.52 y Párr. 57)**

3.1. Indique según corresponda si existe una estrategia de carácter estatal, para asegurar a todas las personas educación fundamental, secundaria y superior

Si		Si marcó esta opción indique los componentes de la estrategia, el tiempo de programación y el monto de los recursos necesarios para llevarlo a cabo
No		Si marcó esta opción indique los motivos por los cuales no se ha formulado y adoptado.

17. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr.53)

4.1. Asignación de becas de estudio

Total becas	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asignadas a familias de bajos recursos económicos				

4.2. Becas de estudio asignadas bajo la modalidad de educación contratada

Total becas de estudio	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Asignadas bajo la modalidad de educación contratada				

18. Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica mediante la aplicación inmediata de su gratuidad (PIDESC Art. 13, OG13PIDESC, Párr. 6), asegurar la accesibilidad material a la enseñanza primaria (OG13PIDESC, Párr.6).

5.1. Indique según corresponda si existe una estrategia de carácter estatal tendiente a la eliminación de las barreras económicas de acceso a la enseñanza (costos de Matrícula, pensiones, derechos académicos, entre otros)

Si		Si marcó esta opción indique los componentes de la estrategia, el tiempo de programación y el monto de los recursos necesarios

		para llevarlo a cabo
No		Si marcó esta opción indique los motivos por los cuales no se ha formulado y adoptado.

5.2. Inversión en la canasta educativa

Decil de ingresos	% promedio de los ingresos que los hogares destinan para cubrir todos los componentes de la canasta educativa por alumno		% promedio de los ingresos que los hogares destinan para cubrir transporte escolar por alumno		% promedio de los ingresos que los hogares destinan para cubrir alimentación escolar por alumno	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1						
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

5.3. Transporte escolar

Transporte escolar	Urbano	Rural
Recursos del Estado asignados a programas de transporte escolar (en miles de pesos corrientes)		
Total establecimientos educativos que disponen de programa de transporte escolar		
Total estudiantes cubiertos por el programa de transporte escolar		

5.4. Alimentación escolar

Alimentación escolar	Urbano	Rural
Recursos del Estado asignados a programas de alimentación escolar (en miles de pesos corrientes)		
Total establecimientos educativos que disponen de programa de alimentación escolar		
Total estudiantes cubiertos por el programa de alimentación escolar		

19. Erradicar el analfabetismo (CPC, Art. 68, PIDESC Art. 13)

6.1. Tasa analfabetismo

Analfabetismo	Hombres		Mujeres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Tasa de analfabetismo global				
Tasa de analfabetismo población indígena				
Tasa de analfabetismo población negra				
Tasa de analfabetismo población con discapacidad				

6.2. Años promedio de educación

Años promedio de educación	Hombres		Mujeres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Población de 15 años y más				

Cumplimiento progresivo

20. Asegurar el acceso de las personas mayores (adultos de 65 años y más) a programas educativos y de formación adecuados (OG13PIDESC,Párr.36, OG5PIDESC, Párr.37), facilitar el acceso de las personas mayores a los distintos niveles del ciclo educativo (OG13PIDESC,Párr.36, OG5PIDESC, Párr.37), fomentar enseñanza básica para quienes no han recibido o terminado el ciclo completo de primaria (PIDESC Art. 13, PSS, Art. 13, CC, Sentencia T-018-98)

7.1. Educación de adultos mayores

Adultos mayores	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Analfabetas				
Tasa de analfabetismo				
Alfabetizados durante el periodo de referencia				

7.2. Nivel educativo de adultos mayores

Adultos mayores	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
% con educación primaria completa				
% con educación secundaria completa				
% con educación media completa				

Sujetos y grupos poblacionales de especial protección

21. Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación (CEDAW, Art. 5 y Art. 10, PIDESC Art.3), adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a infraestructura y equipo escolar de la misma calidad (CEDAW, Art. 10)

8.1. Indique según corresponda si existe una estrategia de carácter estatal tendiente a la eliminación de la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación

Si		Si marcó esta opción indique los componentes de la estrategia, el tiempo de programación y el monto de los recursos necesarios para llevarlo a cabo
No		Si marcó esta opción indique los motivos por los cuales no se ha formulado y adoptado.

22. Proteger el acceso a la educación de las niñas velando porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que las niñas asistan a la escuela (PIDESC Art. 2 y 3, OG13PIDESC, Párr.50, OG11PIDESC, Párr.6, ORENUDE-IP, Párr.40)

9.1. Indique según corresponda si existe una estrategia de carácter estatal para proteger el acceso a la educación de las niñas velando porque terceros, incluidos padres y empleadores, no impidan que las niñas asistan a la escuela

Si		Si marcó esta opción indique los componentes de la estrategia, el tiempo de programación y el monto de los recursos necesarios para llevarlo a cabo
No		Si marcó esta opción indique los motivos por los cuales no se ha formulado y adoptado.

23. Suprimir los estereotipos sexuales y de otro tipo que impidan acceder a la instrucción a las niñas, las mujeres y otros grupos desfavorecidos (PIDESC Art. 2, OG13PIDESC, Párr.55, CEDAW, Art. 10)

10.1. Señale a continuación si ha adoptado medidas de política pública para:

Medidas de política	Si	No	Descripción de las medidas	Principales resultados
Eliminar sesgos de género en las cartillas de instrucción primaria				
Eliminar sesgos de género en las estrategias pedagógicas de los docentes				
Eliminar sesgos de género en cuanto a los roles masculino y femenino en los establecimientos educativos				
Eliminar sesgos de género en cuanto a las actividades culturales y deportivas				
Eliminar sesgos de género en cuanto a las materias electivas dirigidas a				

hombres y mujeres				
Formación de docentes en temas de educación desde una perspectiva de género				

24. Adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar a las mujeres, en igualdad de condiciones que los hombres, el acceso a becas de estudio (CEDAW, Art. 10)

11.1. Becas de estudio por nivel educativo

Becas de estudio asignadas durante el periodo de referencia	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Para educación preescolar				
Para educación primaria				
Para educación secundaria				
Para educación media				

25. Asegurar el acceso a la educación de las personas con discapacidad o con capacidades excepcionales (CPC, Art. 68, CDN, Art. 23)

12.1. Matrícula personas con discapacidad

Personas con discapacidad Matrículadas	Educación regular				Educación especial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
En preescolar								
En primaria								
En secundaria								
En educación media								

12.2. Tasa de escolarización personas con discapacidad

Tasa de escolarización personas con discapacidad	Tasa bruta				Tasa neta			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								

Primaria								
Secundaria								
Educación media								

12.3. Matrícula personas con talentos excepcionales

Personas con talentos excepcionales Matrículadas	Educación regular				Educación especial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
En preescolar								
En primaria								
En secundaria								
En educación media								

12.4. Tasa de escolarización personas con talentos excepcionales

Tasa de escolarización personas con capacidades excepcionales	Tasa bruta				Tasa neta			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								
Secundaria								
Educación media								

12.5. Analfabetismo población con discapacidad

Población con discapacidad	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de analfabetismo				
Alfabetizada durante el periodo de referencia				

26. Garantizar a los pueblos indígenas la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles (OIT-169, Art. 26)

13.1. Analfabetismo población indígena

Población indígena	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de analfabetismo				
Alfabetizada durante el periodo de referencia				

13.2. Matrícula población indígena

Tasa de matricula población indígena	Tasa bruta				Tasa neta			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								
Secundaria								
Educación media								

13.3. Analfabetismo población negra

Población negra	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de analfabetismo				
Alfabetizada durante el periodo de referencia				

13.4. Matrícula población negra

Tasa de matricula población negra	Tasa bruta				Tasa neta			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								
Secundaria								
Educación media								

27. Asegurar a todos los niños y niñas desplazados por el conflicto armado interno el acceso a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CC, Sentencia SU-1150-00)

14.1. Analfabetismo población desplazada

Población desplazada	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de analfabetismo				
Alfabetizada durante el periodo de referencia				

14.2. Matrícula población desplazada

Tasa de matricula población desplazada	Tasa bruta				Tasa neta			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								
Secundaria								
Educación media								

28. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a respetar el derecho de acceso de los niños y niñas a la educación

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

29. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a proteger el derecho de acceso de los niños y niñas a la educación

Tipo de medida	
De Política	

Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

30. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a asegurar el derecho de acceso de los niños y niñas a la educación y el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad. Explique para cada uno de los siguientes aspectos: acceso a los establecimientos, acceso a los docentes, acceso a material pedagógico y de enseñanza, acceso a bibliotecas, acceso a infraestructura deportiva y cultural.

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

31. Indique el presupuesto según tipo de medida para asegurar el acceso de los niños y niñas a la educación y el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad.

Tipo de medida	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto de funcionamiento ejecutado	Presupuesto de inversión ejecutado
De Política				
Legislativas				
Presupuestales				
De seguimiento y evaluación				

32. Mencione las principales barreras de orden legislativo, presupuestal, de diseño e implementación de políticas y de seguimiento y evaluación, que limiten el derecho de acceso a la educación y el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad

Derecho a una educación aceptable y obligación de aceptabilidad

Efecto inmediato

12. Ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad (OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.52, CPC, Art. 67, Ley 115 Art. 80)

1.1. Indique según corresponda si dispone de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la educación

SI	Mencione los componentes que están en funcionamiento
No	Mencione las razones por las cuales no se dispone del sistema

1.2. Promoción escolar

Tasa de promoción escolar	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								
Secundaria								
Educación media								

1.3. Repitencia escolar

Tasa de repitencia escolar	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Preescolar								
Primaria								

Secundaria								
Educación media								

1.4. Resultados de la Prueba del ICFES

Núcleo Común de la Prueba del ICFES	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total estudiantes que presentaron la prueba del ICFES								
Total estudiantes que ocuparon puestos entre el 1 y el 252								
Total estudiantes que ocuparon puestos entre el 253 y el 504								
Total estudiantes que ocuparon puestos entre el 505 y el 756								
Total estudiantes que ocuparon puestos entre el 757 y el 1008								
Total estudiantes que ocuparon puestos entre el 1009 y el 1261								

1.5. Relación alumno docente

Alumnos por docente	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Preescolar				
Primaria				
Secundaria				
Educación media				

1.6. Relación alumno directivo/administrativo

Total alumnos por:	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural

Directivo				
Administrativo				

13. Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación cumple las normas mínimas de enseñanza dispuestas por el Estado. (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC,Párr.54)

2.1. Evaluación de calidad

Evaluación de calidad	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Total establecimientos educativos en que se ha evaluado el cumplimento de las normas técnicas curriculares y pedagógicas de enseñanza				
Total establecimientos educativos en que se han aplicado pruebas para evaluar la calidad de la enseñanza				
Total docentes evaluados				
Total directivos docentes evaluados				
Total estudiantes a los que se les ha aplicado pruebas para evaluar la calidad de la educación que reciben				

14. Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.49), establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.49 y Párr.57, CPC, Art. 67)

3.1. Mencione las medidas adoptadas para asegurar que la enseñanza que se imparte en los establecimientos educativos públicos y privados respete y promueva los derechos humanos y contribuya al desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad.

3.2. Programas de estudio

Establecimientos educativos	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Que imparten educación en derechos humanos				
Que imparten educación en constitución política y democracia				
Que imparten educación ambiental				
Que imparten la cátedra de estudios afrocolombianos				

15. Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1, OG13PIDESC,Párr.41, CDN, Art. 28)

4.1. Indique si ha desarrollado programas de formación y/o estrategias de capacitación dirigidos a docentes, con el fin de asegurar el respeto y el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito de la escuela.

Si	No	Descripción de los programas y/o estrategias de capacitación	Inversión	Docentes capacitados	
				Urbano	Rural

4.2. Disciplina escolar

Quejas	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Total quejas recibidas de padres de familia por maltrato físico o psicológico de los niños y niñas en el establecimiento educativo por parte de los docentes y/o directivos docentes.				

4.3. Formación docente

Formación docente	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Docentes capacitados en el desarrollo de estrategias pedagógicas para impartir educación sexual				

16. Velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni la de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.57), respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos. (OG13PIDESC, Párr.38, PIDCP, Art.18, DUDH, Art. 26, CPC, Art. 68, C.C. Sentencia T-1032-00)

5.1. Libertad académica

Quejas	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Total quejas de docentes en razón a que consideran que el establecimiento educativo no respeta su libertad académica				

17. Velar porque el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC,Párr.30 y Párr.35)

6.1. Indique el % de estudiantes que ocuparon puestos entre 757 y 1261 en el núcleo común de la prueba del ICFES según zona, sexo, sector educativo y decil de ingresos

Decil de ingresos	Zona urbana				Zona rural			
	Sector oficial		Sector no oficial		Sector oficial		Sector no oficial	
	Hombres	Mujeres oficial	Hombres	Mujeres oficial	Hombres	Mujeres oficial	Hombres	Mujeres oficial
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

6.2. Resultados pruebas SABER

Pruebas saber	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
% de estudiantes de primaria que alcanzaron los logros mínimos en lenguaje								
% de estudiantes de primaria que alcanzaron los logros mínimos en matemáticas								
% de estudiantes de secundaria que alcanzaron los logros mínimos en lenguaje								
% de estudiantes de secundaria que alcanzaron los logros mínimos en matemáticas								

6.3. Indique el porcentaje de estudiantes que alcanzaron los logros mínimos en las pruebas SABER en el área de lenguaje según zona, sexo, sector educativo y decil de ingresos

Decil de ingresos	Zona urbana				Zona rural			
	Sector oficial		Sector no oficial		Sector oficial		Sector no oficial	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

6.4. Indique el porcentaje de estudiantes que alcanzaron los logros mínimos en las pruebas SABER en el área de matemáticas según zona, sexo, sector educativo y decil de ingresos

Decil de ingresos	Zona urbana				Zona rural			
	Sector oficial		Sector no oficial		Sector oficial		Sector no oficial	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

18. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68, C.C, Sentencia T-337-95)

7.1. Nivel educativo de los docentes

Nivel educativo de los docentes	Sector Oficial				Sector No Oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Hombres	Mujeres	Hombres
Primaria								
Bachillerato académico								
Bachillerato normalista								
Técnica								
Tecnológica								
Licenciatura en educación								
Profesional (no licenciado en educación)								
Especialización								
Maestría								
Doctorado								

7.2. Profesionalización docente

Docentes profesionalizados	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Total docentes profesionalizados durante el periodo de referencia				

Cumplimiento progresivo

19. Velar por que los niños y las niñas dispongan de orientación e información sobre cuestiones educacionales (CDN, Art. 28)

8.1. Orientación e información sobre cuestiones educacionales

Establecimientos educativos	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Que no disponen de profesionales que brinden asesoría académica a los estudiantes				

Sujetos y grupos poblacionales de especial protección

20. Respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (PIDESC, Art. 13, CPC, Art.68)

9.1. Libertad religiosa

Quejas	Oficial		No oficial	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Total quejas recibidas de padres de familia en razón a que los establecimientos educativos no respetan su voluntad y la de los estudiantes, de no recibir determinada educación religiosa				

21. Asegurar que la educación que se imparta a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe (CPC, Art.10), respetar la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma de los grupos étnicos (PIDCP, Art.27, CPC, Art.68)

10.1. Educación población indígena

Población indígena	Urbano	Rural
En edad escolar		
En edad escolar que recibe educación formal		
En edad escolar con tradición lingüística propia		
En edad escolar con tradición lingüística propia que recibe educación formal		
Población indígena en edad escolar con tradición lingüística propia que recibe educación formal bilingüe		

10.2. Educación comunidades negras

Población negra	Urbano	Rural
En edad escolar		
En edad escolar que recibe educación formal		
En edad escolar con tradición lingüística propia		
En edad escolar con tradición lingüística propia que recibe educación formal		
Población negra en edad escolar con tradición lingüística propia que recibe educación formal bilingüe		

10.3. Etnoeducación

Grupos étnicos	Urbano	Rural
Total comunidades indígenas con tradición lingüística propia		
Total comunidades indígenas con tradición lingüística propia que reciben educación bilingüe		
Total comunidades negras con tradición lingüística propia		
Total comunidades negras con tradición lingüística propia que reciben educación bilingüe		

10.4. Indique si ha adelantado estrategias orientadas a desarrollar la capacidad de los establecimientos educativos para atender el multiculturalismo (distintos grupos étnicos)

Si	No	Descripción de los programas y/o estrategias	Inversión (en miles de pesos corrientes)	Establecimientos beneficiados	
				Urbano	Rural

22. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a <u>respetar</u> el derecho de los niños y niñas a recibir una educación de buena calidad

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

23. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a <u>proteger</u> el derecho de los niños y niñas a recibir una educación de buena calidad

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

24. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a <u>asegurar</u> el derecho de los niños y niñas a recibir una educación de buena calidad y al cumplimiento de las obligaciones de aceptabilidad.

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

25. Indique el presupuesto según tipo de medida para asegurar la adecuada calidad de la educación que reciben los niños y niñas en el sistema educativo y el cumplimiento de las obligaciones de aceptabilidad.

Tipo de medida	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto de funcionamiento ejecutado	Presupuesto de inversión ejecutado

De Política				
Legislativas				
Presupuestales				
De seguimiento y evaluación				

26. Mencione las principales barreras de orden legislativo, presupuestal, de diseño e implementación de políticas y de seguimiento y evaluación, que limiten el derecho a la calidad de la educación y el cumplimiento de las obligaciones de aceptabilidad.

Derecho de permanencia y obligación de adaptabilidad

Efecto inmediato

8. Asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CPC, Art.67, CEDAW, Art. 10), asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y niñas (ORENUDE-IP, Párr.70), prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar (CDN, Art.2, CEDAW, Art. 10, CIETFDCR, Art. 5 y Art. 7)

1.1. Permanencia en el sistema educativo según nivel escolar

Retención escolar	Preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de retención escolar urbana								
Tasa de retención escolar rural								
Tasa de retención escolar global								

1.2. Permanencia en el sistema educativo según sector

Retención escolar	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de retención escolar								

1.3. Deserción escolar según nivel educativo

Deserción escolar	Preescolar		Primaria		Secundaria		Media	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de deserción escolar urbana								
Tasa de deserción escolar rural								
Tasa de deserción escolar global								
Total estudiantes que desertaron durante el año escolar								

1.4. Deserción escolar según sector

Deserción escolar	Sector Oficial				Sector No oficial			
	Urbano		Rural		Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Tasa de deserción escolar								
Total estudiantes que desertaron durante el año escolar								

1.5. Indique la tasa de deserción escolar por nivel educativo y decil de ingresos

Decil de ingresos	Preescolar		Básica primaria		Básica secundaria		Media	
	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial	Oficial	No oficial
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

1.6. Indique el porcentaje, según corresponda, de los principales factores asociados a la deserción escolar:

Motivo de deserción escolar	%
Altos costos de la canasta educativa	
Desempleo del jefe o jefa de hogar	
Los niños y las niñas tienen que trabajar para ayudar en los gastos del hogar	
Los niños y niñas prefieren trabajar que estudiar	
La distancia entre el hogar del estudiante y el establecimiento educativo es muy grande	
No están satisfechos con la calidad de la educación	
La educación impartida en los establecimientos educativos no es pertinente para las necesidades laborales de los estudiantes	

Los niños y las niñas son discriminados en el establecimiento educativo	
Embarazo adolescente	
No hay un establecimiento educativo para cursar el siguiente nivel en su localidad	
Falta de docentes en el establecimiento educativo	
Falta de cupos	
Cierre del establecimiento educativo	
Fusión del establecimiento educativo	
Tuvieron que abandonar el lugar de residencia habitual	
Desintegración familiar	
Dificultades de adaptación	
Exigencias disciplinarias	
Dificultades de aprendizaje	

1.7. Indique si ha adoptado medidas normativas para asegurar que el derecho de permanencia de los niños y niñas en la educación básica prevalezca sobre los derechos económicos de los establecimientos educativos privados.

Si	No	Descripción de las medidas (o razones por las que no se han adoptado medidas)

9. Velar por la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, Art. 365, CC, Sentencia T-516-1996, Sentencia T-571-1999)

Total días de cese de actividades académicas por:	Oficiales		No oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Fallas en el suministro de servicios públicos				
Riesgos ambientales				
Situaciones vinculadas al conflicto armado interno				
Paro docente				
Otras causales				

10. Asegurar igualdad de trato y libre desarrollo de la personalidad en el sistema educativo (CPC, Art.13, CC. Sentencia SU-641-98)

3.1. Proyecto Educativo Institucional

PEI	Oficiales		No oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total cursos, seminarios o jornadas de capitación dictados a la comunidad educativa con el fin de asegurar que los PEI sean acordes con el respeto y promoción de los derechos humanos				

3.2. Indique si dispone de una instancia al interior de la entidad que haga seguimiento al desarrollo de los PEI y que vigile que se desarrollen en correspondencia con el respeto de los derechos humanos

Si	No	Principales actividades desarrolladas por esta instancia (o razones por las que no se dispone de tal instancia)

11. Asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones (CPC, Art. 29, CC. Sentencia T – 1032-2000)

4.1. Debido proceso en la imposición de sanciones

Total de quejas	Oficiales		No oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total quejas formuladas por estudiantes y/o padres de familia, con ocasión de que los establecimientos educativos imponen sanciones disciplinarias que no se avienen a lo contemplado en el debido proceso constitucional				

4.2. Expulsión de estudiantes

Estudiantes expulsados durante el año escolar por:	Sector oficial	Sector no oficial
Problemas disciplinarios		
Pérdida por primera vez del año escolar		
Pérdida por segunda vez del año escolar		
Embarazo adolescente		
Pertenecer a una minoría sexual		
Pertenecer a una minoría religiosa		
Problemas de drogadicción		

Problemas de alcoholismo		
Problemas de pandillismo		

Cumplimiento progresivo

12. Establecer servicios de guarda escolar para niños y niñas cuyos padres trabajan (CDN, Art.28)

5.1. Indique si ha adoptado medidas para asegurar la existencia de servicios de guarda escolar para niños y niñas cuyos padres trabajan

Si	No	Descripción de las medidas (o razones por las que no se han adoptado medidas)	Inversión	Niños beneficiados	Niñas beneficiadas

Sujetos y grupos poblacionales de especial protección

13. Proteger la permanencia de las madres gestantes en el sistema educativo (CC, Sentencia T–656-98)

6.1. Indique si ha expedido alguna normatividad o directiva orientada a la eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer embaraza en el sistema educativo

Si	Reseñe la norma
No	Razones por las cuales no se ha expedido

6.2. Deserción escolar de adolescentes embarazadas

Tasa de deserción escolar	Establecimientos	Establecimientos

	Oficiales		No Oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total adolescentes que se embarazaron durante el año escolar				
Total adolescentes que se embarazaron durante el año escolar y que tuvieron que desertar por motivos distintos al desarrollo del parto y problemas de salud				
Total adolescentes que se embarazaron durante el año escolar y que tuvieron que desertar por que el establecimiento educativo consideró el embarazo como una falta disciplinaria				

6.3. Tramite de quejas adolescentes embarazadas

Total de Quejas	Establecimientos Oficiales		Establecimientos No Oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total quejas formuladas por estudiantes embarazadas y/o padres de familia, con ocasión de que consideran haber recibido trato discriminatorio por parte de las directivas o profesores de los establecimientos educativos a causa del embarazo				

14. Asegurar la permanencia de los niños y niñas con discapacidad (CPC, Art. 47, Art. 68, PSS, Art. 13)

7.1. Deserción escolar de población con discapacidad

Tasa de deserción escolar de niños y niñas con discapacidad de establecimientos:	Enseñanza preescolar		Enseñanza Primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza media	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Regulares								
Especializados								

7.2. Tramite de quejas población con discapacidad

Total de Quejas	Establecimientos Oficiales		Establecimientos No Oficiales	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Total quejas formuladas por estudiantes y/o padres de familia, con ocasión de que consideran haber recibido trato discriminatorio por parte de las directivas o profesores de los establecimientos				

educativos a causa de su discapacidad				

15. Asegurar la permanencia de los niños y niñas trabajadores en el sistema educativo (ORENUDE-IP, Párr.60)

8.1. Deserción escolar de población infantil trabajadora

Tasa de deserción escolar	Enseñanza preescolar		Enseñanza Primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza media	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Niños trabajadores								
Niñas trabajadoras								

16. Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a <u>respetar</u> el derecho de permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

17. **Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante el periodo, orientadas a <u>proteger</u> el derecho de permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo**

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

18. **Mencione las principales medidas de política pública, normativas, presupuestales y de seguimiento y evaluación, adoptadas durante**

el periodo, orientadas a asegurar el derecho de permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo y el cumplimiento de las obligaciones de adaptabilidad.

Tipo de medida	
De Política	
Legislativas	
Presupuestales	
De seguimiento y evaluación	

19. **Indique el presupuesto según tipo de medida para asegurar la permanencia de los niños y niñas en el sistema educativo y el cumplimiento de las obligaciones de adaptabilidad.**

Tipo de medida	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Presupuesto de funcionamiento ejecutado	Presupuesto de inversión ejecutado
De Política				
Legislativas				
Presupuestales				
De seguimiento y evaluación				

20. Mencione las principales barreras de orden legislativo, presupuestal, de diseño e implementación de políticas y de seguimiento y evaluación, que limiten el derecho a la permanencia en el sistema educativo y el cumplimiento de las obligaciones de adaptabilidad.

Parte III: preguntas e indicadores solo para el nivel central

Derecho a la Disponibilidad y obligación de asequibilidad

Obligaciones de cumplimiento inmediato

1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza básica a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio nacional (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.6, OG11PIDESC, Párr.7, ORENUDE-IP, Párr.52, CPC Art.67)

1.1. Disponibilidad de establecimientos educativos

Número de municipios	Urbana	Rural
Sin instituciones educativas		
Sin centros educativos		

2. Asegurar que la enseñanza básica sea asequible a todas las personas de manera gratuita (PIDESC Art.13)

2.1. Asignación de recursos por alumno

Asignación promedio anual por alumno (en miles de pesos corrientes)	Enseñanza preescolar		Enseñanza primaria		Enseñanza secundaria		Enseñanza media	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Para funcionamiento								
Para calidad								

3. Asegurar la disponibilidad de docentes (OG13PIDESC, Párr.6)

3.1. Personal docente

Total docentes oficiales	Zona urbana	Zona rural
Nuevos incorporados al servicio		
Trasladados al interior del mismo municipio		

Trasladados a otro departamento		
Retirados del servicio (no jubilados)		

3.2. Disponibilidad de docentes

Total municipios	Zona urbana	Zona rural
Que no disponen de docentes oficiales		

4. Asegurar la disponibilidad de instrucción académica y formación para los docentes (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68)

4.1. Formación docente

Total municipios	Total
Que no disponen de programas de actualización docente	

5. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza (PIDESC Art.13)

5.1. Continuidad en la prestación del servicio educativo

Total municipios	Oficiales	No oficiales
Que no disponen de instituciones educativas		

Derecho a una educación aceptable y obligación de aceptabilidad

Efecto inmediato

1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.62, Ley 715/Art. 5.5)

1.1. Indique según corresponda si ha establecido normas técnicas curriculares y pedagógicas para los siguientes niveles educativos:

Nivel	Si	No
Preescolar		
Primaria		

Secundaria		
Media		

1.2. Indique según corresponda si ha establecido normas mínimas de enseñanza para las siguientes áreas de conocimiento:

Nivel	Si	No
Matemáticas		
Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros		
Ciencias sociales, historia, geografía, constitución política y democracia		
Ciencias naturales y educación ambiental		
Educación ética y en valores humanos		

1.3. Indique, según corresponda, si ha establecido lineamientos curriculares para las siguientes áreas:

Área	Si	No	Observaciones
Etnoeducación			
Educación de grupos afrocolombianos			
Educación en derechos humanos			

(Nota: si la respuesta es no, mencione en el campo de observaciones las mediadas adoptadas para iniciar su diseño)

2. Ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad (OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.52, CPC, Art. 67, Ley 115 Art. 80)

2.1. Indique según corresponda si el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la educación contiene criterios y procedimientos para evaluar los siguientes componentes:

Componente	Si	No
Evaluar la calidad de la enseñanza que se imparte		
Evaluar el desempeño profesional docente		
Evaluar el desempeño profesional de los directivos docentes		
Evaluar los logros académicos de los estudiantes		
Evaluar la eficacia de los métodos pedagógicos		
Evaluar la eficacia de los textos y materiales empleados		
Valuar la organización administrativa y física de los establecimientos educativos		
Evaluar la eficiencia del la prestación del servicio público educativo		

3. Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política (PIDESC, Art. 13, OG13PIDESC, Párr.49), establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.49 y Párr.57, CPC, Art. 67)

3.1. Indique si el Sistema de Evaluación de la Calidad de la educación contiene criterios y procedimientos para comprobar si la educación se orienta a los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política

SI	Mencione los criterios y procedimientos
No	Mencione las razones por las cuales no se contemplan estos criterios

3.2. Indique si ha adoptado medidas normativas y/o pedagógicas orientadas a proteger el derecho de los niños y las niñas de participar en la elaboración del manual de convivencia

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

3.3. Indique si ha adoptado medidas normativas y/o pedagógicas orientadas a proteger el derecho de los niños y las niñas de participar en las decisiones de la comunidad educativa

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

4. Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1, OG13PIDESC,Párr.41, CDN, Art. 28)

4.1. Indique si ha adoptado medidas normativas y/o pedagógicas orientadas a vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

4.2. Indique si ha adoptado medidas normativas y/o pedagógicas orientadas a asegurar que los manuales de convivencia no contengan disposiciones que censuren el libre desarrollo de la personalidad

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

4.3. Indique si ha desarrollado estrategias pedagógicas orientadas a asegurar que los niños y las niñas reciban una adecuada educación sexual

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

5. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68, C.C, Sentencia T-337-95)

5.1. Indique si ha definido y establecido las reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación del personal docente y directivo docente

SI	Establezca las reglas y los mecanismos
No	Mencione las razones por las cuales no se han definido y/o establecido

Sujetos y grupos poblacionales de especial protección

6. Respetar la libertad de los padres o tutores legales de escoger la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (PIDESC, Art. 13, CPC, Art.68)

6.1. Indique si ha adoptado medidas normativas y/o pedagógicas para asegurar que los niños y las niñas no estén obligados a recibir educación religiosa que resulte contraria a la convicción de sus padres o tutores legales

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

7. Asegurar que la educación que se imparta a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe (CPC, Art.10), respetar la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma de los grupos étnicos (PIDCP, Art.27, CPC, Art.68)

7.1. Indique si ha adoptado medidas de política pública orientadas a asegurar el derecho de los grupos étnicos a la etnoeducación

SI	Describa las medidas

No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

7.2. Indique si ha adoptado medidas de política pública orientadas a asegurar que se elaboren textos adecuados para impartir la etnoeducación

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

7.3. Indique si ha adoptado medidas de política pública orientadas a asegurar que se formen educadores especializados en la cultura de los grupos étnicos

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

8. Adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para los grupos étnicos, y de buena calidad para todas las personas (OG13PIDESC,Párr.50, PIDCP, Art.27, CDN, Art. 30, OIT-169, Art. 2)

8.1. Indique si ha adoptado medidas de política pública orientadas a asegurar una educación de calidad para las comunidades indígenas

SI	Describa las medidas

No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

8.2. Indique si ha adoptado medidas de política pública orientadas a asegurar una educación de calidad para las comunidades negras

SI	Describa las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

Parte IV: preguntas e indicadores solo para el nivel departamental

Derecho a la Disponibilidad y obligación de asequibilidad

Obligaciones de cumplimiento inmediato

1. **Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza básica a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio nacional (PIDESC, Art.13, OG13PIDESC, Párr.6, OG11PIDESC, Párr.7, ORENUDE-IP, Párr.52, CPC Art.67)**

1.1. Disponibilidad de establecimientos educativos

Número de municipios	Urbana	Rural
Sin instituciones educativas		
Sin centros educativos		

2. Asegurar la disponibilidad de docentes (OG13PIDESC, Párr.6)

2.1. Personal docente

Total docentes oficiales	Zona urbana	Zona rural
Nuevos incorporados al servicio		
Trasladados al interior del mismo municipio		
Trasladados a otro municipio del mismo departamento		
Trasladados a otro departamento		
Retirados del servicio (no jubilados)		

2.2. Disponibilidad de docentes

Total municipios	Zona urbana	Zona rural
Que no disponen de docentes oficiales		

3. Asegurar la disponibilidad de instrucción académica y formación para los docentes (OG13PIDESC, Párr.50, CPC, Art. 68)

3.1. Formación docente

Total municipios	Total
Que no disponen de programas de actualización docente	

4. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza (PIDESC Art.13)

4.1. Continuidad en la prestación del servicio educativo

Total municipios	Oficiales	No oficiales
Que no disponen de instituciones educativas		

Parte V: Preguntas e indicadores solo para el nivel municipal y distrital

Derecho a la Disponibilidad y obligación de asequibilidad

Obligaciones de cumplimiento progresivo

1. Mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente y asegurarles sueldos competitivos a nivel nacional (PIDESC Art.13, OG13PIDESC, Párr. 6 y 50)

1.1. Remuneración salarial de docentes

Ascensos en el escalafón docente	Urbano	Rural
Total docentes oficiales que ascendieron en el escalafón durante el periodo de referencia		

Derecho a una educación aceptable y obligación de aceptabilidad

Efecto inmediato

1. Ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio nacional y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad (OG13PIDESC, Párr.6 y Párr.52, CPC, Art. 67, Ley 115 Art. 80)

1.1. Evaluación de desempeño

Evaluación de desempeño	Total
Total establecimientos educativos en que se realizaron evaluaciones de desempeño a rectores, directores y directivos docentes durante el periodo de referencia	
Total rectores, directores y directivos docentes a los que se evaluó el desempeño durante el periodo de referencia	
Total rectores, directores y directivos docentes a los que se evaluó el desempeño durante el periodo de referencia y que no obtuvieron el puntaje mínimo aprobatorio	

1.2. Indique si durante el periodo de referencia ha adoptado medidas para promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad de la educación en los establecimientos educativos

SI	Mencione las medidas
No	Mencione las razones por las cuales no se han adoptado medidas

Anexo:

Ficha técnica para el diligenciamiento del instrumento de medición

La ficha técnica contiene información referente a la naturaleza del instrumento de medición y los conceptos básicos necesarios para su adecuada aplicación.

La ficha ha sido organizada en dos tablas: la primera presenta la información básica relativa a la aplicación del instrumento de medición y la segunda presenta un glosario con las definiciones de las principales variables incluidas en el formulario de captura de información.

Tabla 1: Información básica relativa a la aplicación del instrumento de medición

Variable	Definición
Periodo de referencia	Corresponde al periodo al que se le está haciendo seguimiento y evaluación. Este periodo no corresponde siempre al periodo de aplicación. Ejemplo: el periodo de referencia puede ser 2003 (año que se evalúa) y el periodo de aplicación en 2004 (año en que las entidades responden el formulario).
Cobertura geográfica	Nacional Departamental Municipal Distrital
Niveles educativos objeto de evaluación	Preescolar Básica primaria Básica secundaria Educación media
Método de recolección	La información se recolecta mediante el formulario: “Instrumento de medición para el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las obligaciones del Estado con relación al derecho a la educación preescolar, básica y media”
Entidades responsables del diligenciamiento	Nivel nacional: Ministerio de Educación Nacional Nivel departamental: Secretarías de Educación Nivel municipal: Secretarías de Educación de los municipios certificados Nivel distrital: Secretarías Distritales de Educación
Niveles de desagregación de la información	Entidad territorial: Nacional, departamental, municipal, distrital Sector educativo: Sector oficial, Sector no oficial Zona: Urbana, Rural Nivel educativo: preescolar, básica primaria, básica secundaria y educación media

	Sexo: masculino, femenino Grupos de especial protección: población con discapacidad, población con talentos excepcionales, población indígena, población negra, población desplazada.
Tiempo para el diligenciamiento	Un mes calendario (30 días)
Modalidades para el diligenciamiento del formulario	1. Ingresando los datos en la aplicación de computo que se encuentra en la página Web de la Defensoría del Pueblo 2. Ingresando los datos en la aplicación que recibirán las entidades que no disponen de servicio de Internet
Periodicidad de la aplicación	Anual
Frecuencia de producción de informes	Anual
Responsables de la administración de la información	Defensoría del Pueblo del nivel central. Delegada de Políticas Públicas. Programa de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Perspectiva de Derechos Humanos
Información no disponible	En todos los casos en que no se disponga de la información requerida se debe colocar el código IND que corresponde a Información No Disponible. Toda la información debe ser veraz, por lo que para toda la información para la que no se disponga de información válida y confiable se debe colocar el código IND.

Tabla 2: Glosario

Variable	**definición**
Disponibilidad	
Establecimiento educativo	Se entiende por establecimiento educativo la suma de instituciones o centros educativos, de carácter estatal, privado o de economía solidaria organizado con el fin de prestar el servicio público educativo. De acuerdo con el Art. 138 de la Ley 115/94 un establecimiento educativo debe reunir los siguientes requisitos: 1) tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial, 2) disponer de una estructura administrativa , una planta física y medios educativos adecuados, y 3) ofrecer un Proyecto Educativo Institucional.
Institución educativa	Establecimiento educativo de carácter estatal, privado o de economía solidaria que ofrece un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo y educación media. (Art.9 Ley 715/01)
Centro educativo	Establecimiento educativo de carácter estatal, privado o de economía solidaria que no ofrece todos los niveles educativos

	(Art.9 Ley 715/01)
Establecimiento educativo con déficit de aulas	Es todo establecimiento educativo que no dispone de las aulas suficientes para atender en condiciones adecuadas (sin hacinamiento) a la población matriculada.
Biblioteca de aula	Conjunto de libros que permanecen en el aula de clase para la consulta directa de los alumnos. Definición tomada de El DANE formulario censal C100 "Infraestructura y dotación de los establecimientos de educación".
Biblioteca Central	Espacio físico en el que se localizan libros y demás material didáctico y pedagógico para uso de los estudiantes y en el que se dispone de espacios adecuados de estudio (sillas y mesas entre otros).
Espacios deportivos y/o de descanso	Hace referencia a la disponibilidad de por lo menos uno de los siguientes espacios al interior de la sede física del establecimiento educativo: cancha deportiva, polideportivo, gimnasio, piscina, patio de recreo.
Espacios culturales	Hace referencia a la disponibilidad de por lo menos uno de los siguientes espacios al interior de la sede física del establecimiento educativo: teatro, salón cultural.
Recursos del Estado	Se refiere a recursos del tesoro público independiente del nivel territorial de que proceden. Incluye recursos nacionales, recursos del Sistema General de Participaciones, recursos de cofinanciación de los municipios y distritos y recursos internacionales ejecutados en programas de orden estatal.
Producto Interno Bruto	Total de bienes y servicios producidos en un país durante un periodo de tiempo determinado. Incluye la producción generada por nacionales residentes en el país y por extranjeros residentes en el país, y excluye la producción de nacionales residentes en el exterior. Definición tomada del Portal de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Gasto Público Total	Erogaciones realizadas por el sector público en un período determinado, destinado a bienes de consumo público y a bienes de capital e inversión pública. Definición tomada del Portal de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Gasto Público Social	Componente del Gasto Público Total cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. (Definición tomada del Art. 41 Estatuto Orgánico del Presupuesto)
% del PIB invertido en educación	Es el cociente entre el monto total del PIB invertido en educación y el PIB total de un período determinado, el resultado multiplicado

	por 100.
% del gasto público social invertido en educación	Es el cociente entre el monto del gasto público social invertido en educación y el gasto público social total en un período determinado, el resultado multiplicado por 100
% del gasto público total invertido en educación	Es la razón entre el monto total del gasto público invertido en educación y el monto total del gasto público en un período determinado, el resultado multiplicado por 100
Total inversión en el sector educativo	Es el monto total invertido en el sector de educación para un período determinado. Incluye los recursos asignados para inversión y para funcionamiento.
Gastos de funcionamiento	Erogaciones que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la ley. Definición tomada del Portal de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Gastos de inversión	Erogaciones que se caracterizan por su retorno en términos del beneficio futuro que prestan; son susceptibles de causar créditos o de ser de algún modo económica o socialmente productivas; se incluyen además, los gastos operativos de inversión, es decir, los gastos destinados a crear infraestructura social. Definición tomada del Portal de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Cofinanciación	Es un sistema que busca financiar proyectos específicos de inversión a las entidades territoriales, que coinciden con las metas del plan de desarrollo, a través de los recursos del Presupuesto General de la Nación y requiere contrapartida de la correspondiente entidad territorial. Definición tomada del Portal de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social	Recursos que están orientados a cofinanciar proyectos relacionados con educación y salud, de programas y proyectos presentados por las entidades territoriales; a través del articulo 30 de la ley 344 de 1996 se facultó al Gobierno Nacional para fusionar entidades y mediante decreto 1691 de 1997 se fusionó el Fondo FIS a FINDETER. Definición tomada del Portal de Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Establecimientos educativos que amenazan ruina	Es el número total de establecimientos educativos con infraestructura física en riesgo de desplomarse
Establecimientos educativos ubicados en zonas de alto riesgo ambiental	Es el número de establecimientos educativos ubicados en zonas de alto riesgo ambiental (derrumbes, inundaciones y contaminación de aguas)
Déficit de cupos escolares	Es la diferencia entre el total de población que demanda cupos escolares y el total de cupos disponibles

Cupos escolares creados mediante la estrategia de reorganización del sistema educativo	Corresponde a cupos creados mediante la aplicación de estrategias como la ampliación del número de docentes por alumno, la fusión de establecimientos educativos y el traslado de docentes, entre otras.
Cupos escolares creados mediante la inversión directa de nuevos recursos públicos	Corresponde a nuevos cupos escolares creados mediante la asignación de nuevos recursos de inversión provenientes tanto del Sistema General de Participaciones como de otros recursos de orden nacional o territorial.
Establecimientos educativos en funcionamiento cuyo PEI no ha sido aprobado por el Sistema Nacional de Evaluación del MEN	Es el número de establecimientos educativos que están en funcionamiento y cuyo PEI no ha sido aprobado por el Sistema Nacional de Evaluación del Ministerio de Educación Nacional. Acorde con lo dispuesto por el Art. 73 de la Ley 115/94, en el Proyecto Educativo Institucional los establecimientos educativos deben establecer los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión. Hacen parte del PEI, entre otros componentes, el currículo y el plan de estudios.
Total municipios que no disponen de programas de dotaciones escolares	Es el número total de de municipios que no disponen de un programa de dotación escolar (libros, cuadernos, útiles escolares y demás material de estudio) para los sectores sociales de menores ingresos.
Docentes oficiales	Es el número de docentes contratados con recursos públicos provenientes del Sistema General de Participaciones o con otros recursos del ordena nacional o territorial.
Directivo docente	Se consideran directivos docentes a “los educadores que ejerzan funciones de dirección, de coordinación, de supervisión e inspección, de programación y de asesoría” (Art.126, Ley 115). Son directivos los Rectores, Directores, Coordinadores académico y disciplinar. Definición tomada del porta de la Secretaría de Educación Distrital
Total municipios que no disponen de programas de actualización docente	La actualización se entiende como un proceso continuo, a través del cual se busca ampliar y fortalecer el horizonte conceptual del docente, cualificar su práctica pedagógica y el dominio de su campo de saber, mediante el desarrollo de actividades teóricas y prácticas de diferente orden, desde las cuales sea posible la tematización y transformación de representaciones sobre la educación, el conocimiento, la sociedad, la escuela, la infancia, la juventud, la enseñanza y el aprendizaje. En consecuencia la variable corresponde al número total de municipios que no disponen de programas de actualización para los docentes. Definición construida con base en la información disponible en el

	portal de la Secretaría de Educación Distrital.
Salario promedio de los docentes de nivel profesional	Es la suma de los salarios devengados en un período determinado por la totalidad de personas (de nivel profesional) que laboran como docentes dividido entre el número total de personas que trabajan ejerciendo esta función. Se refiere al costo tanto de los directivos docentes como de todos los demás docentes que laboran en la totalidad de las instituciones, entendiendo como costo todos los salarios pagados, así como los diferentes aportes que debe realizar el Estado –EPS, Pensión, ARP, Cesantías, parafiscales, entre otros.
Salario promedio otros funcionarios públicos de nivel profesional	Es la suma de los salarios devengados, en un período determinado, por la totalidad de los funcionarios públicos (de nivel profesional) que no ocupan cargos docentes entre el número total de funcionarios públicos que no ocupan cargos docentes.
Total municipios que no disponen de programas de alfabetización	Es el número total de municipios que no cuentan con programas de alfabetización para personas de 15 y más años de edad.
Total establecimientos educativos especializados para la atención de personas con discapacidad	El Art. 46 de la Ley 115/94 dispone que la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo. En consecuencia, la variable corresponde al número total de establecimientos educativos que están especializados para atender a personas con discapacidad.
Total establecimientos educativos especializados para la atención de personas con capacidades excepcionales	El Art. 46 de la Ley 115/94 dispone que la educación para personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognoscitivas, emocionales o con capacidades intelectuales excepcionales, es parte integrante del servicio público educativo. En consecuencia, la variable corresponde al número total de establecimientos educativos que están especializados para atender a personas con capacidades excepcionales
Total establecimientos educativos regulares que prestan atención a personas con discapacidad	Es el número total de establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad al aula regular mediante el desarrollo de estrategias pedagógicas orientadas a la atención las necesidades especiales de aprendizaje.
Persona con discapacidad	El término discapacidad significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social. Definición tomada de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad.
Persona con talentos	Personas con un desarrollo avanzado desde el ciclo vital, por el

excepcionales	avance rápido en áreas como el lenguaje y lo motriz, demostradas en su capacidad de razonamiento significativamente mayor comparado con personas de su misma edad cronológica. Definición tomada del Portal de la Universidad de Antioquia. Centro de servicios pedagógicos. ¿Integración escolar para todos?
Accesibilidad	
Población en edad escolar	Corresponde a la población con edades comprendidas entre 5 y 18 años; población que por disposición constitucional, tiene derecho a la educación básica, pública, obligatoria y gratuita (Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1994).
Tasa de cobertura neta	Corresponde al resultado de la división entre el total de estudiantes entre 5 y 18 años matriculados y el total población entre 5 y 18 años, multiplicado por 100. Es importante mencionar que este indicador tambien se conoce como Tasa neta de matrícula y Tasa neta de escolarización
Edades para establecer las tasa brutas y netas por nivel educativo	Las edades para establecer las tasas netas y brutas de escolarización por nivel educativo son las siguientes: para preescolar la población con edades comprendidas entre 5 y 6 años, para básica primaria entre 7 y 11 años, para básica secundaria entre 12 y 15 años y para educación media entre 16 y 18 años.
Motivos de discriminación prohibidos internacionalmente	La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2002/23, apartado b del párrafo 4, señala la prohibición de toda forma de discriminación fundada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional, étnico o social, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la propiedad, la discapacidad, el nacimiento u otra condición. Para efectos del seguimiento a la política pública educativa es relevante considerar la desagregación de los indicadores para cada uno de estos motivos de discriminación. Sin embargo, conscientes de que las estadísticas generalmente no contemplan estos siete aspectos básicos, es necesario que, por lo menos, para el primer momento de evaluación se desagreguen los indicadores según sexo, etnia y discapacidad.
Déciles de ingreso	Un decil es el 10% del total de la población que ha sido ordenada de mayor a menor por una variable como el ingreso per cápita del hogar, o el ingreso total, laboral o no laboral de los perceptores. La población total de divide en 10 deciles con el mismo número de individuos. Definición tomada del portal de la Fundación Universidad de las Américas, Puebla. El primer decil incluirá los ingresos más bajos de una sociedad y el decil 10 incluirá los ingresos más altos. Tomado de DNP. Coyuntura económica e indicadores sociales. SISD

Razón de deciles	Indicador de inequidad que relaciona cuanto gana la décima parte de la población con mayores ingresos con lo que gana la décima parte de la población con menores ingresos. Tomado de DNP. Coyuntura económica e indicadores sociales. SISD
Tasa neta de asistencia escolar	Corresponde al resultado de la división entre el total de estudiantes entre 5 y 18 años que asiste regularmente a clases y el total población entre 5 y 18 años, multiplicado por 100.
Tasa bruta de asistencia escolar	Corresponde al resultado de la división entre el total de estudiantes que asiste regularmente a clases y el total población entre 5 y 18 años, multiplicado por 100.
Tasa de acceso a la primaria	Corresponde al resultado de la división entre el total de estudiantes que terminan preescolar y encuentran cupo para ingresar a primaria y el total de población que termina preescolar, multiplicado por 100.
Tasa de acceso a la secundaria	Corresponde al resultado de la división entre el total de estudiantes que terminan primaria y encuentran cupo para ingresar a secundaria y el total de población que termina primaria, multiplicado por 100.
Tasa de acceso a la educación media	Corresponde al resultado de la división entre el total de estudiantes que terminan secundaria y encuentran cupo para ingresar a educación media y el total de población que termina secundaria, multiplicado por 100.
Total personas que cursan los estudios con becas financiadas con recursos del Estado	Corresponde al número de estudiantes que realizan sus estudios con becas otorgadas con recursos estatales. En esta categoría se incluyen las becas asignadas bajo la modalidad de educación contratada.
Presupuesto del tesoro nacional asignado para becas de estudio	Es el monto total de recursos del Estado asignados para becas de estudio. Incluye costos de matricula, pensiones, derechos académicos, uniformes, material de estudio.
Costo promedio anual de matrícula por alumno	Es la sumatoria del monto anual que se paga para la educación de cada niño en el territorio nacional dividido entre el número total de niños matriculados. Este costo debe ser calculado para establecimientos educativos oficiales y no oficiales.
Costo promedio anual de derechos académicos por alumno	Es la sumatoria del monto anual que se paga en derechos académicos de cada niño en el territorio nacional dividido entre el número total de niños matriculados. Este costo debe ser calculado para establecimientos educativos oficiales y no oficiales.
Costo promedio anual de pensión por	Sumatoria del monto anual que paga en pensiones la totalidad de niños y niñas matriculados en el sistema educativo en el territorio

alumno	nacional para un año determinado dividido entre la totalidad de niños matriculados en el sistema educativo del territorio nacional en el mismo año. Este costo debe ser calculado para establecimientos educativos oficiales y no oficiales.
Costo promedio anual de la canasta educativa por alumno	Es el promedio del costo anual de la canasta educativa (matrícula, transporte escolar, uniformes, textos y útiles escolares) por alumno en un año. Este costo debe ser calculado para establecimientos educativos oficiales y no oficiales.
Tasa de analfabetismo	Corresponde a la proporción resultante de la división entre personas de 15 años y más que no saben leer y escribir y el total de población de 15 años y más, multiplicado por 100.
Tasa de escolarización población indígena	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes indígenas matrículados y el total de población indígena en edad escolar, multiplicado por 100.
Tasa de escolarización población negra	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes negros matrículados y el total de población negra en edad escolar, multiplicado por 100.
Tasa de escolarización población desplazada	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes desplazados matrículados y el total de población desplazada en edad escolar, multiplicada por 100.
Tasa de escolarización población con discapacidad	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes con discapacidad matrículados y el total de población con discapacidad en edad escolar, multiplicada por 100.
Tasa de escolarización población con capacidades excepcionales	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes con capacidades excepcionales matrículados y el total de población con capacidades excepcionales en edad escolar, multiplicada por 100.
Tasa de escolarización de niñas y niños trabajadores	Corresponde a la proporción resultante entre el total de niños y niñas trabajadores matrículados y el total de niños y niñas en edad escolar, multiplicada por 100.
Aceptabilidad	
Disponibilidad de normas técnicas curriculares y pedagógicas de enseñanza	Hace referencia a la existencia o ausencia de normas técnicas, curriculares y pedagógicas de enseñanza que deben cumplir los establecimientos educativos oficiales y no oficiales. Estas normas deben ser diseñadas por el Ministerio de Educación Nacional
Disponibilidad de instrumentos técnicos	Hace referencia a la existencia o ausencia de instrumentos técnicos (encuestas, pruebas de conocimientos y logros, censos

para evaluar la calidad de la educación	escolares) para evaluar la calidad de la educación por parte de las entidades nacionales y territoriales.
Disponibilidad de reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación de personal docente y directivo docente	Hace referencia a la existencia o ausencia de reglas y mecanismos generales para la evaluación y capacitación de personal docente y directivo docente, por parte de las entidades nacionales y territoriales.
Disponibilidad de un sistema nacional de seguimiento y evaluación del sistema educativo	Se refiere a la existencia o ausencia de un Sistema Nacional de Seguimiento y Evaluación del Sistema Educativo que permita detectar el funcionamiento del sector, hacer seguimiento a las metas y resultados, la financiación y ejecución de recursos, y detectar los principales obstáculos que enfrenta la población para la realización del derecho a la educación, entre otros aspectos.
Total establecimientos educativos en que se ha evaluado el cumplimiento de las normas técnicas curriculares y pedagógicas de enseñanza	Es el número total de establecimientos educativos en que los organismos de control correspondientes han evaluado el cumplimiento de las normas técnicas curriculares y pedagógicas de enseñanza.
Total establecimientos educativos en que se ha evaluado la calidad de la enseñanza	Es el número total de establecimientos educativos en que los organismos de control correspondientes han aplicado instrumentos técnicos para evaluar la calidad de la enseñanza.
Total docentes evaluados	Es el número total de docentes evaluados por los organismos de control pertinentes.
Relación alumno docente promedio	Hace referencia al número de alumnos promedio por docente.
Puntaje promedio pruebas SABER	Es la razón entre la sumatoria de todos los puntajes en la prueba saber y el número total de personas que presentan esta prueba.
Tasa de establecimientos educativos que imparten educación ambiental	Corresponde a la proporción resultante entre el total de establecimientos educativos que imparten educación ambiental y el total de establecimientos educativos, multiplicado por 100.
Tasa de establecimientos educativos que imparten educación en derechos humanos	Corresponde a la proporción resultante entre el total de establecimientos educativos que imparten educación en derechos humanos y el total de establecimientos educativos, multiplicado por 100.
Tasa de establecimientos	Corresponde a la proporción resultante entre el total de establecimientos educativos que imparten educación en

educativos que imparten educación en constitución política y democracia	constitución política y democracia y el total de establecimientos educativos, multiplicado por 100.
Total establecimientos educativos en que se ha implementado el programa de escuela saludable	Número total de establecimientos educativos en que se ha implementado el programa de escuela saludable. Programa que persigue entre otros objetivos el de realizar actividades de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y manejo ambiental adecuado del establecimiento educativo y su entorno.
Total docentes profesionalizados	Corresponde a los docentes que han accedido y se han graduado de programas de profesionalización docente
Tasa de comunidades indígenas con tradición lingüística propia que reciben educación bilingüe	Corresponde a la proporción resultante entre el total de comunidades indígenas con tradición lingüística propia que reciben educación bilingüe y el total de comunidades indígenas con tradición lingüística propia, multiplicado por 100.
Etnoeducación	Se entiende por educación para grupos étnicos la que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos. (Ley 115 de 1994. Artículo 55)
Adaptabilidad	
Tasa de retención escolar	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes matrículados que permanecen en el sistema educativo durante y al término del año escolar y el total de población matrículada, multiplicada por 100.
Tasa de deserción escolar	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes matrículados que abandonan el sistema durante o al término del año escolar y el total de población matrículada, multiplicada por 100.
Motivos de deserción escolar	1. Falta de cupos escolares 2. estudiantes que no están en edad para acceder al siguiente curso 3. Falta de recursos para asumir los costos educativos 4. Distancia geográfica del establecimiento educativo 5. Trabajo 6. Los estudiantes consideran que la educación no responde a sus intereses o no es pertinente 7. Los estudiantes consideran que la educación es de mala calidad 8. Por falta de establecimientos educativo para cursar el

	siguiente nivel en su localidad 9. Falta de docentes en el establecimiento educativo 10. Pérdida de cupo por reprobar el año escolar por primera vez 11. Pérdida de cupo por reprobar el año escolar por segunda vez
Motivos de cese de actividad académica en establecimientos educativos oficiales	1. Fallas en el suministro de servicios públicos 2. Riesgos ambientales 3. Situaciones vinculadas al conflicto armado interno 4. Paro de docentes
Seminarios y cursos orientados a la formulación del PEI	Es el número total de cursos, seminarios o jornadas de capacitación dictadas al personal de establecimientos educativos (docentes y administrativos) con el fin de asegurar que los proyectos educativos institucionales sean acordes con el respeto y promoción de los derechos humanos.
Total PEI que establecen estrategias de integración de estudiantes con discapacidad al aula regular	Es el número total de establecimientos educativos que tienen un PEI en donde se incluyen puntos relacionados con la integración educativa de niños y niñas con discapacidad.
Tasa de establecimientos educativos que disponen de docentes entrenados para la atención de niños y niñas con discapacidad	Corresponde a la proporción resultante entre el total de establecimientos educativos con personal docente capacitado para la atención de niños y niñas con discapacidad y el total de establecimientos educativos, multiplicado por 100.
Tasa de establecimientos educativos que disponen de docentes entrenados para la atención de niños y niñas con capacidades excepcionales	Corresponde a la proporción resultante entre el total de establecimientos educativos con personal docente capacitado para la atención de niños y niñas con capacidades excepcionales y el total de establecimientos educativos, multiplicado por 100.
Tasa de establecimientos educativos que disponen de docentes entrenados para la atención de niños y niñas afectados por el conflicto armado	Corresponde a la proporción resultante entre el total de establecimientos educativos con personal docente capacitado para la atención de niños y niñas afectados por el conflicto armado interno y el total de establecimientos educativos, multiplicado por 100.

interno	
Tasa de promoción escolar	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes matrículados que aprueban el año escolar y el total de total estudiantes matrículados, multiplicado por 100.
Tasa de repitencia escolar	Corresponde a la proporción resultante entre el total de estudiantes matrículados que no aprueban el año escolar y el total de total estudiantes matrículados, multiplicado por 100.

Bibliografía

1. Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José”
2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
3. Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad
4. Convención sobre los Derechos del Niño
5. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
6. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial
7. Convención de la Unesco Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza
8. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
9. Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999, Nº 182
10. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad
11. Declaración Universal de Derechos Humanos
12. Declaración de los Derechos de los Impedidos
13. Declaración de los Derechos del Retrasado Mental
14. Hernández, Roberto, Fernández, Carlos, Baptista, Pilar. Metodología de la investigación. Segunda Edición. México, MC Graw Hill, 1999.
15. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad
16. Observación General N. 3 del Comité de DESC al PIDESC, Relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes.
17. Observación General N. 5 del Comité de DESC al PIDESC, Relativa a los derechos de las personas con discapacidad.

18. Observación General N. 11 del Comité de DESC al PIDESC, Relativa a los planes de acción para la enseñanza primaria.
19. Observación General N. 13 del Comité de DESC al PIDESC, Relativa al derecho a la educación.
20. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
21. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales
22. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales o "Protocolo de San Salvador"
23. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe de Desarrollo Humano 2000. Bogotá, D.C., Tercer Mundo Editores, 2000. En especial Cáp. 6. Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos.
24. Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49
25. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 1º de febrero de 2000. E/CN.4/2000/6
26. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 11 de enero de 2001. E/CN.4/2001/52.
27. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina

Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 7 de enero de 2002. E/CN.4/2002/60.

28. _____. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 16 de enero de 2003. E/CN.4/2003/9.
29. Tomaševski Katarina, Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable, Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001.
30. Villán Durán, Carlos. Curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Madrid, Trotta, 2002. En especial lección 14 y el Manual para Relatores Especiales consignado en el Anexo VI.

23
La reforma judicial en el Ecuador

LA REFORMA JUDICIAL EN EL ECUADOR.[1]

Conforme lo determina la Constitución Política, el Ecuador es un Estado Social de Derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.

El artículo 118 numeral 1 del mismo cuerpo normativo, establece que son Instituciones del Estado:

1. Los Organismos y dependencias de las funciones Legislativas, Ejecutiva y Judicial.

El sistema judicial ecuatoriano tradicionalmente se ha basado en el civil law o derecho positivo continental, no obstante, la Constitución de 1998 produjo una reforma integral del mismo que, en cierta manera, se convirtió en el punto de partida de una revolución jurídica. Con este cuerpo normativo se implementaron una serie de cambios enfocados al afianzamiento de principios jurídicos fundamentales en el desarrollo del debido proceso, tales como: el principio de inmediación, el de celeridad y el de eficiencia en la administración de justicia, propendiendo a la simplificación, uniformidad, eficacia y agilidad en los trámites.

Para estos efectos, se instituyó el sistema oral en los procesos, se impulsó la publicidad de los mismos, así como la transparencia judicial mediante el otorgamiento de facultades disciplinarias al Consejo Nacional de la Judicatura respecto a los funcionarios jurisdiccionales; se tipificaron las garantías del debido proceso y se consolidó la unidad jurisdiccional, al menos como principio que paulatinamente se ha obtenido.

Sin restar importancia a las innovaciones constitucionales citadas en los enunciados anteriores, es necesario destacar que uno de los cambios más polémicos fue aquel que consagra la independencia de la Función Judicial, es decir en la actualidad, si se produce una vacante en la Corte Suprema de Justicia, es el Pleno de la misma, el que se encarga de designar al nuevo Magistrado, a diferencia de la Constitución de 1996 vigente hasta 1998, en la que se facultaba al Congreso Nacional para hacerlo. Es el famoso principio de la cooptación. Por otro lado, se prohíbe, en forma expresa, la politización del Órgano Jurisdiccional.

Una de las disposiciones transitorias de la Constitución de 1998, estableció que la implantación del sistema oral, se debe llevar a cabo en un plazo de cuatro años, tiempo que feneció en agosto de 2002. No obstante, hasta la fecha, se han generado reformas jurídicas, tales como: la implementación del nuevo sistema de justicia penal, cambios puntuales en el Código Laboral y la promulgación del Código de la Niñez y la Adolescencia, sin embargo en lo que respecta a estas dos últimas materias jurídicas, la transformación ha sido netamente teórica, ya que ni siquiera existe la infraestructura,

[1] El presente trabajo fue realizado por Jaime Vintimilla con el apoyo de la Doctora Cristina Alvarado Polo

mucho menos la preparación de operadores y usuarios, para su aplicación, por lo que simplemente han quedado en el papel.

PROBLEMAS DE LA FUNCION JUDICIAL.

Conforme lo establece el informe realizado por la Fundación Esquel para el Banco Mundial[2] de fecha octubre del 2002, los problemas que aquejan a la Función Judicial son los siguientes: "para los Abogados: la lentitud y negligencia en el despacho de las causas (23,61%), la falta de capacitación de jueces y funcionarios judiciales (21,60%), y la corrupción (17,08%), problemas de infraestructura, número de juzgados y carga de trabajo (12,06%), politización y falta de independencia (6,03%), tasas judiciales (3,51%), normas legales y procedimientos (3,01%), problemas con abogados tinterillos (3,01%), mala organización de juzgados corporativos (2,01%), falta de recursos económicos (1,50%).

Es pertinente destacar que de los criterios vertidos, son algunos de los imperantes que, en cierta forma, han tratado de ser menguados a través de los procesos de reforma judicial suscitados en el país, estos son la lentitud, negligencia, falta de capacitación y corrupción de los jueces y funcionarios judiciales.

CREDIBILIDAD.

Según la encuesta del Latino-barómetro, un estudio anual de opinión pública[3], la Función Judicial figura entre las cuatro Instituciones que más confianza ha perdido en los últimos años en el Ecuador, es así que, entre 1996 y 2002, se registró, un significativo descenso de la confianza de los ciudadanos en el poder judicial, aproximadamente un 20% de aquellos individuos que en 1996 confiaban en la institución dejaron de hacerlo en el 2002, pese a los esfuerzos generados por distintos sectores, para modernizar el sistema.

En el año 2000, el Banco Mundial conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos internacionales, realizaron un estudio basado en entrevistas individuales a gerentes y propietarios de empresas, denominado "Encuesta Mundial sobre el Ambiente de Negocios – La voz de las Empresas"[4]. De este examen se desprenden los siguientes aspectos:

- En el Ecuador al menos tres de cada diez directores y propietarios de empresas consideran al sistema judicial como uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las sus organizaciones;

---

[2] Informe Final de la Investigación sobre el Uso de la Justicia Civil en el Ecuador realizada por el Equipo de Investigación de la Fundación Esquel para el Banco Mundial: Octubre 2002.

[3] www.cejamericas.org: 16 de junio del 2004.
[4] www.cejamericas.org: 17 de junio del 2004.

- Menos de un 10% de empresarios consideran que los tribunales son siempre o casi siempre claros e imparciales en sus decisiones;

- Consultados sobre si los tribunales son honestos e incorruptos para resolver las disputas sobre negocios, sólo el 18,1% de los empresarios de América Latina (incluido el Ecuador) y el Caribe consideran que lo son, en tanto que el 36,2% opina que tal cualidad ocurre raras veces o nunca; y,

- En lo que respecta a la lentitud de los procesos el 3,9% de los encuestados en los 22 países de América opinan que sus jueces y tribunales son por lo general rápidos para resolver las controversias, en tanto el 73,6% consideran que rara vez o nunca los jueces o tribunales actúan con rapidez.

Conforme se determinará en los puntos que serán analizados con posterioridad, la atención que la Función Judicial brinda a Sociedades o Empresas es predilecta en relación con aquella que presta a las personas naturales, por lo que los resultados vertidos en la encuesta citada son desoladores.

Conforme se establece en varios estudios realizados, existen tres indicadores determinantes en la eficiencia legal: el nivel de ingresos de un país, su grado de desarrollo y los mecanismos tradicionales empleados para la resolución de controversias.

En este sentido, se ha llegado a la conclusión de que los países basados en el sistema tradicional del civil law contemplan procedimientos judiciales más complejos, lentos, propensos a la corrupción y menos transparentes, que aquellos basados en la common law o de derecho consuetudinario; en tanto que el grado de desarrollo de un Estado, se encuentra vinculado estrechamente a la eficiencia judicial, imparcialidad y transparencia en las resoluciones de Jueces y Tribunales, así como en el menor índice de corrupción y mayor acceso a la justicia.

Un aspecto importante, es el grado de complejidad de los procesos, factor determinante para que estos se vuelvan lentos, ineficaces y dificulten la transparencia y el acceso a la justicia, precisamente por ello, la reforma judicial persigue la simplificación de procedimientos en busca de la eficiencia judicial, la celeridad y la confianza de los usuarios en el sistema judicial.

En este sentido, la edición 2001 del Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina - IPES, del Banco Interamericano de Desarrollo[5] manifiesta los siguientes:

> *Las deficiencias de las instituciones públicas son posiblemente la principal causa de los problemas de competitividad de los países latinoamericanos. Los canales son múltiples. En ausencia de un sistema jurídico-legal estable y respetado, pueden faltar los incentivos para asimilar tecnologías nuevas que requieren inversiones a largo plazo, bien sean de infraestructura o de otros tipos. Las deficiencias del sistema jurídico elevan los riesgos de incumplimiento de los contratos y, por consiguiente, los costos de transacción. También pueden limitar la capacidad del sistema financiero para apoyar el desarrollo de nuevas inversiones, ante la eventualidad de que sus derechos no sean respetados. La ineficacia del gobierno o un ambiente propicio a la corrupción puede desalentar la*

[5] www.cejamericas.org: 17 de junio de 2004.

inversión extranjera y la transferencia de tecnologías, y puede desviar recursos de actividades productivas hacia actividades de búsqueda de rentas....

Respecto al tema, el Informe Mundial de la Competitividad (Global Competitiveness Report)[6], estudio anual realizado por el Foro Económico Mundial evidenció que solo cuatro países del continente americano lograron posiciones destacadas en la confianza generada por sus instituciones públicas: en primer lugar Canadá, seguido por Estados Unidos, luego por Uruguay y finalmente Chile, en tanto que el resto de países se ubican en posiciones por debajo de la media, inclusive en algunos dentro de los cuales figura el Ecuador, se detectó una creciente desconfianza en el desempeño de sus instituciones públicas.

Otro aspecto que afecta al poder judicial, es la politización del mismo, ya que pese a las reformas implantadas en la Constitución de 1998, este ha dejado de ser un problema de molde jurídico, no obstante de lo cual, continuo subsistente en la realidad de nuestro pueblo.

De los estudios citados se desprende, que el grado de desconfianza e incredulidad del usuario de los servicios de justicia, frente a la institución que los presta es bastante alto y pese a las reformas legales adoptadas, así como a los continuos procedimientos empleados para mejorar este servicio, la Función Judicial continua siendo catalogada como una de las más desconfiables del sistema.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y JERARQUICA DE LA FUNCION JUDICIAL.

La Función Judicial está conformada por:

1. La Corte Suprema de Justicia
2. Las Cortes, tribunales y juzgados que establezcan la constitución y la ley: y
3. El Consejo Nacional de la Judicatura

La Corte Suprema de Justicia es el órgano jerárquico superior de la Función Judicial, tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y su sede en Quito, actúa como corte de casación, a través de salas especializadas.

Actualmente la Corte Suprema de Justicia cuenta con 10 salas especializadas distribuidas de la siguiente manera:

2 Salas de lo Penal
3 Salas de los Civil y Mercantil
3 Salas de lo Laboral y Social
1 Sala de lo Administrativo
1 Sala de lo Fiscal

[6] Ibídem: 17 de junio de 2004.

Las Cortes Superiores tienen jurisdicción provincial, existe una Corte Superior en cada provincia con el número de salas determinadas por la Corte Suprema.

Los juzgados, son de jurisdicción cantonal, conocen las causas en primera instancia y se encuentran divididos por materias; de tal forma que en cada provincia existen juzgados penales, civiles, de trabajo, de inquilinato, tránsito, fiscales, y de la Niñez y la Adolescencia.

Los jueces de lo civil conocen en primera instancia las causas civiles o comerciales y en los cantones donde no existen jueces de trabajo o inquilinato, o si estos se hallan impedidos de intervenir, conocen también los asuntos correspondientes a dichos jueces de conformidad con las reglas de subrogación, sin perjuicio de la competencia provincial del juez de trabajo.

De las resoluciones de los jueces de lo civil podrá apelarse, en los casos permitidos por la ley, para ante la Corte Superior[7].

De manera general, los juzgados están conformados de la siguiente forma:

- Juez
- Secretario del Juzgado
- Oficial mayor del juzgado
- Tres ayudantes judiciales
- Un amanuense
- En algunos juzgados existe también un auxiliar de servicios

Conforme lo establece la Dirección Nacional de Personal del Consejo Nacional de la Judicatura, según su informe emitido en mayo del 2004, existen 10 Salas Especializadas de la Corte Suprema, 56 Salas distribuidas en las Cortes Superiores del país, 6 Tribunales Distritales de lo Fiscal, 5 Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, 44 Tribunales Penales, 156 Juzgados Penales, 249 Juzgados Civiles, 31 Juzgados de Trabajo, 15 Juzgados de Inquilinato, 48 Juzgados de Tránsito, 6 Juzgados Fiscales y 33 Juzgados de la Niñez y Adolescencia distribuidos conforme se establece en el anexo 1.

Adicionalmente existen 32 Defensores Públicos, 436 Notarías y 216 Registros de la Propiedad (Ver Anexos 1 y 2).

PROCESOS DE REFORMA.

PROCESOS DE REFORMA, MODERNIZACION Y ADAPTACION QUE SE HAN DESARROLLADO EN LOS ULTIMOS AÑOS, PARTICIPACION DE COOPERANTES NACIONALES E INTERNACIONALES, TIPO DE PROCESOS DE REFORMA

[7] Art. 68 de la Ley Orgánica de la Función judicial: RO 176: 26-Abril-1993.

ADELANTADOS, RESULTADOS POSITIVOS O NEGATIVOS DE LOS PROCESOS DE REFORMA:

En 1995, un grupo de trabajo conformado por representantes de varios sectores, definió los esquemas bajo lo cuales debía implantarse una reforma judicial. De esta forma se estructuró un Plan Integral de Reformas, identificando tres campos de acción:

1. **Institucional.-** En esta área, lo que se pretendió es fortalecer las Instituciones que conforman el sistema judicial, para efectos de conseguir un desarrollo más eficiente, dinámico e independiente de la administración de justicia.

2. **Operativo-Funcional.-** El esquema diseñado buscó racionalizar los métodos y procedimientos de operación de las entidades que integran el régimen judicial, con el afán de obtener una justicia más eficaz y accesible.

3. **Humano.-** La proyección de este campo de acción radicó en la capacitación de los agentes que actúan en la administración de justicia.

Varios de los objetivos canalizados en este plan, fueron adaptados en la Constitución Política del Estado promulgada en 1998, tales como los principios de independencia y eficiencia de la función judicial, así como los de inmediación, celeridad, oralidad, eficacia, publicidad y transparencia en los procesos.

En 1999, con el afán de evaluar el plan de 1995, dar continuidad al mismo, generar mecanismos para la aplicación de las reformas compiladas en las Constitución de 1998 e implantar mejoras y nuevas líneas de acción, un grupo multi-sectorial, bajo la dirección de Projusticia, estructuró un Plan Estratégico Integral de Reforma del Sistema de Justicia para el periodo 1999-2004.

El objetivo central del plan estratégico de 1999, consistió en "profundizar el proceso de reforma del sistema de justicia con miras a mejorar la eficiencia del servicio de justicia, la eficacia de los operadores del sistema, incrementar la seguridad jurídica, la transparencia de los procesos y la aplicación de la ley sin distinción de ningún tipo, al igual que ampliar el acceso a la justicia"[8].

Para canalizar el cumplimiento del objetivo central, se definieron los siguientes objetivos por área:

a) Diseñar, establecer y aplicar mecanismos que incrementen la transparencia del accionar de las instituciones y de los funcionarios de las mismas.
b) Mejorar la previsibilidad de la aplicación de la normativa penal, modernizar la normativa vigente y la eficiencia y eficacia del trabajo de los operadores de la justicia penal.
c) Modernizar la gestión de los recursos humanos, financieros y físicos de la Función Judicial, y la eficiencia y eficacia del trabajo de los servidores judiciales.
d) Incrementar el conocimiento que tiene la ciudadanía de sus derechos y obligaciones, fortalecer la capacidad de control social sobre el sistema de justicia, ampliar los medios de defensa de la población de escasos recursos y promover el uso de soluciones alternativas de conflictos.

[8] PROJUSTICIA.- *Reforma del Sistema de Justicia: Plan Estratégico Integral: 1999-2004:* Quito: 1999: pg. 17.

e) Fortalecer los mecanismos y aplicación de la justicia constitucional.
f) Mejorar la previsibilidad de la aplicación de la normativa en materia civil, modernizar la normativa vigente y la eficiencia y eficacia del trabajo de los operadores de la justicia civil.
g) Mejorar la aplicación del derecho administrativo[9]*.*

Dentro de este plan estratégico, se delimitaron siete estrategias para profundizar el proceso de reforma del sistema de justicia:

- REDUCCIÓN DE OPORTUNIDADES DE CORRUPCIÓN AL INTERIOR DEL SISTEMA DE JUSTICIA: para canalizar esta estrategia, los mecanismos operativos fueron los siguientes:

  a) Modernizar la gestión de los despachos como mecanismo para lograr agilidad y transparencia.
  b) Fortalecer capacidad institucional del Ministerio Público para el impulso de la acción penal en los casos que lo amerite.
  c) Implementar programas de educación a todo nivel (escolar, universitario, gremial, judicial).
  d) Mejorar niveles de remuneración y de incentivos de los funcionarios de los organismos de control (Ministerio Público, Policía Judicial, Función Judicial, etc.)
  e) Aplicar sanciones en los casos de violación de los códigos de ética de los organismos.

- IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA PENAL: Los mecanismos operativos para este cometido fueron:

  a) Aprobar el Proyecto de Código de Procedimiento Penal
  b) Analizar y aprobar reformas al Código Penal.
  c) Fortalecer la capacidad institucional del Ministerio Público (incluye dotación infraestructura física, recursos humanos, capacitación, equipamiento, etc.).
  d) Fortalecer la capacidad institucional de la Policía Judicial (dotación de infraestructura física, recursos humanos, capacitación, equipamiento, etc.).
  e) Modernizar, dotar de recursos financieros y diseñar políticas efectivas y de gerencia transparente del sistema penitenciario.
  f) Elaborar normativa que haga efectivo el principio de unidad jurisdiccional.

- APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL REFERIDO AL ÁREA ADMINISTRATIVA Y DISCIPLINARIA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL: Estrategia para la que se diseñaron los siguientes mecanismos operativos:

  a) Modernizar metodologías de gestión de sistemas de informática, estadística, de recursos humanos y de recursos físicos de la Función Judicial.
  b) Implementar sistemas de incentivo, desarrollo profesional, estabilidad laboral, capacitación para todos los servidores judiciales.
  c) Modernizar sistemas de gestión de los despachos judiciales (informatización).

[9] PROJUSTICIA.- Ob. Cit.: pg. 17.

- AMPLIACIÓN DEL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y/O SISTEMAS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: Sus mecanismos operativos son:

  a) Fortalecer la capacidad institucional de aquellas instituciones que ofrecen mecanismos de acceso a la administración de justicia, a servicios de asesoría legal gratuita. Esto implica equipamiento, financiamiento de campañas de difusión, sistemas de información al público de la Defensoría del Pueblo, consultorios jurídicos gratuitos, ONGs.
  b) Elaborar legislación que garantice la vigencia efectiva de derechos consagrados en la Constitución.
  c) Promover el uso al interior de la administración de justicia y fuera de ella de métodos alternos de resolución de conflictos (oficinas de mediación adscritas a la función judicial, centros de mediación en áreas marginales).

- IMPLEMENTACIÓN Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL: Para lo cual, se adoptaron los siguientes métodos operativos:

  a) Clarificar y tecnificar mecanismos de control constitucional.
  b) Fortalecer la capacidad institucional del Tribunal Constitucional (dotación, equipamiento, etc.)
  c) Crear un órgano jurisdiccional competente en primera instancia para la sustanciación de la acción de amparo).

- IMPLEMENTACIÓN DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA CIVIL: Sus mecanismos operativos son:

  a) Elaborar las reformas legales necesarias para implementar la oralidad.
  b) Implementar mecanismos legales e institucionales que modernicen la administración de justicia de los niños y adolescentes.
  c) Elaborar reformas al Código de la Familia.
  d) Fortalecer el recurso de casación (mecanismos para reducir fallos contradictorios, capacitación a jueces, etc.).
  e) Crear jueces de propiedad intelectual.

- APLICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: Los siguientes son sus mecanismos operativos:

  a) Analizar y aprobar un verdadero Código de Procedimientos Administrativos.
  b) Garantizar mediante reforma legal la estabilidad laboral de los servidores públicos.
  c) Elaborar reformas a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
  d) Fortalecer la capacidad institucional de la Procuraduría General del Estado. (dotación, equipamiento y sistemas de información).
  e) Elaborar normativa para la unidad jurisdiccional en materia de aguas, caminos entre otros.

PROYECTOS DESARROLLADOS EN EL

PROCESO DE REFORMA

PROYECTO DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ECUADOR.

El 19 de septiembre de 1996, la República del Ecuador y el Banco Mundial, suscribieron un contrato de préstamo por diez millones setecientos mil dólares americanos (US$ 10.700.000,oo) con una contrapartida del Gobierno Ecuatoriano de tres millones seiscientos mil dólares americanos (US$ 3.600.000,oo), para el financiamiento del Proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia en el Ecuador, a cargo de la Unidad de Coordinación para la Reforma de la Administración de Justicia en el Ecuador, PROJUSTICIA.

Durante la ejecución del proyecto, se generó una vinculación proactiva con los Colegios de Abogados de Quito, Guayaquil y Cuenca, para el involucramiento de la sociedad civil en los cambios perseguidos en el proceso de modernización.

Los objetivos del proyecto, estrechamente ligados a las estrategias y mecanismos operativos del Plan Estratégico fueron los siguientes:

- Incrementar la eficacia y transparencia en el proceso judicial.
- Mejoramiento de la infraestructura de las judicaturas del país.
- Expandir el uso de mecanismos alternativos de resolución de disputas dentro del sistema judicial.
- Mejorar el acceso a la justicia por parte del público en general y de las mujeres en particular.
- Fomentar iniciativas de reforma del sistema judicial, investigación legal y educación.

Para la consecución de estos objetivos, se desarrollaron cuatro componentes principales:

- **GESTION DEL DESPACHO JUDICIAL:**

El sistema de gestión se basa en el principio de corporatividad, y lo que pretende es atacar la organización de los juzgados con definición y distribución de funciones con el afán de optimizar recursos humanos y físicos.

Esta reorganización fue aplicada en varias judicaturas de Quito, Guayaquil y Cuenca, exactamente en 26 juzgados, 14 civiles y 12 penales, en una primera etapa, denominada “Piloto”.

Los sistemas de organización propuestos bajo este esquema son: el Sistema de Administración de Casos, implementado áreas comunes y políticas de trabajo en equipo; el Sistema de Estadísticas Judiciales que facilita la eficiencia de la administración de las causas e identifican la demora de los trámites judiciales; y, el Sistema de Manejo de Registros, con el que se permite el acceso a la información y la ubicación inmediata del proceso.

Se instauró la creación de un archivo común a los juzgados que conforman un módulo corporativo, con ayudantes judiciales dedicados a su manejo, así como un sistema único de numeración e introducción de la tarjeta de control de movimiento de expedientes, y aplicación de procedimientos uniformes para controlar el avance de las causas.

Adicionalmente se depuraron el 49.61% del total de los expedientes censados en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca hasta mayo del 2000, y con posterioridad a esta fecha se continuó con la labor de depuración del 50.39% de expedientes pendientes; esta labor de depuración se institucionalizó en la Función Judicial.

Por otro lado, se incorporó un sistema informático para el manejo de causas, para lo cual se proveyeron 739 computadoras y 12 servidores, que fueron distribuidos en los juzgados del Plan Piloto, de Réplica y en los juzgados distritales de Ibarra, Guaranda, Azogues, Riobamba y Loja, así como un software para la gestión judicial.

Se capacitó a los funcionarios de los juzgados corporativos no sólo en el manejo conceptual del nuevo modelo, técnicas organizativas e informáticas, sino también en motivación y calidad del servicio prestado al usuario.

Una vez concluida esta etapa, Projusticia ejecutó una segunda etapa llamada de Réplica, fase que no estaba prevista, sin embargo con los insumos proporcionados, se replicó el modelo en 43 judicaturas más, 27 civiles y 16 penales de las Cortes de Justicia de Quito, Guayaquil y Cuenca, con lo que Guayaquil y Cuenca corporativizaron la totalidad de sus judicaturas.

- **INFRAESTRUCTURA FISICA DE LAS JUDICATURAS:**

El objetivo de este componente, consiste en remodelar el espacio físico, de tal suerte que se adapte al programa de modernización de la Función Judicial, mejorando la infraestructura de las judicaturas de mayor carga judicial en el país.

Adicionalmente se remodeló el edificio en el que actualmente funciona el Consejo Nacional de la Judicatura.

- **MEDIACION JUDICIAL:**

En atención a la figura de derivación procesal, contemplada en la Ley de Arbitraje y Mediación, se crearon espacios de solución alternativa de conflictos anexos o adscritos a la Función Judicial para promover la descarga y la descongestión de las judicaturas en el país.

En principio, se establecieron Programas Pilotos de Mediación anexos a las Cortes de Justicia de Quito y Guayaquil, adicionalmente se realizaron capacitaciones a jueces de estas ciudades para referir casos a mediación.

Finalmente se difundió la información a profesionales interesados en el tema y al público en general.

Actualmente las Cortes de Justicia de Quito, Guayaquil y Cuenca cuentan con Centros de Mediación debidamente equipados y con la infraestructura suficiente para cumplir sus objetivos específicos.

A partir del 2002, las oficinas de mediación son administradas por el Consejo Nacional de la Judicatura.

- **PROGRAMA DERECHO Y JUSTICIA:**

El principal objetivo, es promover la participación de la sociedad civil en el proceso de reforma de la administración de justicia. Mediante este programa, se canalizaron proyectos de la sociedad civil y de los agentes judiciales destinados a promover reformas normativas, de educación y de información legal.

El presupuesto invertido en este programa ascendió a US$ 1.640.268,47, con una contrapartida proveniente de las instituciones beneficiadas de US$ 402.165,48.

Los fondos destinados a este programa, se encuentra divididos de la siguiente forma:

a) *Fondo para la Sociedad Civil:* destinado a promover la participación de la sociedad civil en el proceso de reformas a través de proyectos específicos.

b) *Fondo de Judiciales:* destinados a financiar proyectos en los Distritos Judiciales, con el afán de promover la modernización y gestión del despacho judicial.

c) *Educación Legal:* Ejecutado por la Asociación Nacional de Facultades de Jurisprudencia, compuesto por dos etapas: Una primera de diagnóstico de la educación legal y otra en la que se diseñó un plan quinquenal de acciones para mejorar la calidad de dicha educación legal.

d) *Desarrollo Profesional:* Programa ejecutado directamente por PROJUSTICIA, para "capacitar capacitadores", dirigido a los profesores de las Facultades de Derecho. Se diseñaron nuevas metodologías y cátedras universitarias, y se ejecutaron actividades de actualización y capacitación dirigida a jueces, magistrados y funcionarios judiciales.

e) Servicios Legales y Alternativas para Mujeres de Escasos Recursos Económicos: Tiene como objetivo principal mejorar el acceso a la justicia por parte de mujeres de escasos recursos económicos.

   En este aspecto, el Programa apoyó la labor de 3 Organizaciones no Gubernamentales locales: El Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer "CEPAM", la Corporación Mujer a Mujer y la Fundación María Guare, instituciones que no solo brindan asesoría legal a sus usuarios, sino también prestan atención medica, psicológica y social a los hogares de mujeres maltratadas[10].

[10] Ver pg. 28-30

El financiamiento otorgado para este fin, se extendió para el período comprendido entre abril de 1998 y marzo del 2000, pero luego se prorrogó hasta el 2002, y ascendió a cuatrocientos mil (400.000, oo) dólares de los Estados Unidos de Norteamérica[11].

RESULTADOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROYECTO DE MODERNIZACION Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL ECUADOR:

Es importante indicar que hasta el momento no se ha realizado una evaluación formal, con un contenido estadístico sobre la evolución del Proyecto, según el análisis interno realizado por PROJUSTICIA, durante el proceso de Modernización de la Función Judicial, empero, se establece que:

Los aspectos positivos más destacados son los siguientes:

- La infraestructura moderna, así como la implementación de hardware y software para Jueces y funcionarios judiciales lo que facilita la gestión del despacho y el acceso a la información.
- La incorporación de un Sistema Automático de Tramitación de Causas, que enlaza al juzgado corporativo con otras dependencias tales como la Oficina de Sorteos, la de Citaciones, lo que facilita el desarrollo de la información, así como el registro, control y comunicación de los datos relacionados con las causas civiles y penales. La implantación y funcionamiento de redes de datos de los juzgados corporativos de Quito, Guayaquil y Cuenca han permitido mejorar la confianza y rapidez de la información.
- De la evaluación de PROJUSTICIA, se desprende que la disminución de los tiempos procesales de tramitación de las causas, asciende a un 35%, en comparación con el tempo original de sustanciación de las mismas al inicio del proyecto, que duraba aproximadamente 320 días. En este sentido, se determina que el mejoramiento de la producción de los juzgados corporativos ha ascendido en un 50% en los Juzgados Civiles, y en el caso de los Penales la productividad ha mejorado en un 90%, debido a la depuración permanente de archivos a través del mecanismo de prescripción.
- La creación del Sistema de Gestión del Despacho, mediante el cual se establecen Indicadores de Desempeño, lo que constituyen una guía para el análisis del desenvolvimiento de actividades en cada juzgado.
- La incorporación de espacios en las Cortes Superiores de Quito, Guayaquil y Cuenca, para el funcionamiento de las oficinas de mediación, lo que permite la factibilidad de la derivación procesal, para efectos de descongestionar la administración de justicia.
- De acuerdo con las cifras manejadas por PROJUSTICIA, de los proyectos enfocados a la sociedad civil, el 72,5% han continuado ejecutándose en las instituciones pertinentes, el 20% mantiene su continuidad parcialmente y el 7,5% por diferentes circunstancias no pudo continuar, aparentemente el porcentaje de continuidad de los proyectos es alto.

[11] DEPARTAMENTO JURIDICA DEL BANCO MUNDIAL: El Impacto de los Servicios de Asistencia Jurídica en Ecuador: Washington DC: 2003: Pg: 2.

- Conforme lo establece el informe del Banco Mundial respecto al impacto de los servicios de asistencia jurídica en el Ecuador[12], las usuarias de los Centros de Asistencia Legal han obtenido mejores resultados jurídicos y económico que aquellas que no han accedido a estos servicios, es así que, de las evaluaciones efectuadas se ha concluido que se eleva en un 20% la probabilidad de que estas usuarias obtengan una pensión alimenticia en relación a las demás; y, en un 10.4% que reciban efectivamente el pago de dicha pensión.
- Adicionalmente se disminuyó el porcentaje de violencia denunciada por parte del sector de mujeres que accedieron a los servicios de asistencia jurídica, en relación con aquellas que no lo hicieron. Así, según el análisis estadístico realizado, aproximadamente un 47.6% de usuarias frente a un 49.4% de no usuarias denunciaron la existencia de violencia física grave antes de la separación de su ex – pareja; ya con la separación la tasa de violencia física disminuyó: en el caso de las usuarias del servicio a un 22.9% y de las no usuarias al 33.5%, lo que determina una diferencia considerable.
- Por otro lado, mediante estos Centros de Asistencia Jurídica, se capacitó a las usuarias sobre los derechos que tienen, lo que incrementa la probabilidad de que éstas puedan hacerlos efectivos, en relación con aquellas que desconocen los mismos.
- Finalmente es importante manifestar que estos Centros de Asistencia Jurídica, al prestar servicios multidisciplinarios, generan efectos globales multicondicionados, así por ejemplo, las usuarias de los mismos, mediante la asistencia legal demandada, han obtenido pensiones alimenticias efectivamente pagadas, lo que implica un incremento de probabilidades de que los niños para cuya manutención se ha demandado una pensión alimenticia accedan a la educación, y lo que es más, no solo por el factor económico, sino también por la minimización de trastornos psicológicos, a consecuencia de la asesoría brindada a sus madres, para evitar la violencia intrafamiliar, por profesionales especializados en cada área (psicológica – médica).

Los aspectos negativos que se pudieron percibir en la ejecución del proyecto fueron los siguientes:

- Se generaron algunos retrasos involuntarios en la readecuación de las instalaciones de los juzgados corporativos.
- El desconocimiento por parte de los ciudadanos de los Métodos Alternativos para la Solución de Conflictos, fue determinante, para que estos hasta el momento no accedan a este sistema como alternativa de solución.
- Independientemente de los análisis efectuados por las instituciones protagonistas en el proceso de modernización, la gran mayoría de Abogados en libre ejercicio, consideran que aunque el objetivo del proyecto es loable, sin embargo, no ha cumplido los fines para el que fue creado.
- Con respecto a los Juzgados Corporativos, si bien se pretendió organizar la gestión del despacho, sin embargo, la actitud negligente de muchos operadores judiciales no ha menguado y tampoco existe una gestión diligente del Consejo Nacional de la

[12] DEPARTAMENTO JURIDICO DEL BANCO MUNDIAL: Ob. Cit.: pg. 13-15

Judicatura para determinar cuales son los cuellos de botella que evitan el adecuado desenvolvimiento de las causas.

- Pese a los esfuerzos por modernizar la Función Judicial, y generar más confianza en el usuario, continúa latente su imagen desprestigiada ante la ciudadanía.

PROYECTO FINANCIADO POR EL BANCO INTERAMERICANO PARA EL DESARROLLO.

Este proyecto fue financiado, de manera no reembolsable, por el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), en un monto que asciende a dos millones de dólares americanos (US$ 2.000.000, oo), con una contrapartida del gobierno ecuatoriano de cuatrocientos mil dólares (US$ 400.000, oo).

Mediante este convenio, se financiaron cuatro componentes:

a) Desarrollo Legislativo: mediante el cual, se pretendió elaborar anteproyectos de ley, siendo los más destacados: la Ley sobre Carrera Judicial, Reglamentación del Consejo Nacional de la Judicatura, Ley Orgánica de la Función Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público y Defensoría Pública.

b) Capacitación, Formación y Sistema Disciplinario: con el afán de diseñar y ejecutar un sistema de capacitación permanente para la Función Judicial, así como una evaluación que reforme el sistema disciplinario.

c) Fortalecimiento Administrativo de la Función Judicial: a través de este componente, se intentó efectuar un nuevo diseño administrativo de la Función Judicial, tomando en consideración al Órgano de Control y de gobierno que es el Consejo Nacional de la Judicatura.

d) Acceso a la Justicia y Sociedad Civil: cuyo objetivo es financiar iniciativas particulares de proyectos que faciliten el acceso a la justicia: mujeres, comunidades indígenas y minorías étnicas, mediante la educación legal popular, defensa legal y el uso de medios alternativos de resolución de conflictos.

PROYECTO PARA LA IMPLEMENTACION DE REFORMAS A LA JUSTICIA PENAL.

Otro de los proyectos emprendidos, es el de las reformas implantadas a la Justicia Penal, especialmente con el apoyo de la USAID. El objetivo principal fue implantar un nuevo sistema de justicia penal, mediante el fortalecimiento del Ministerio Público, la capacitación de los Jueces Penales en el nuevo sistema y la expedición del Código de Procedimiento Penal, vigente en la actualidad.

Los datos relacionados con este proyecto, que serán indicados a continuación, fueron extraídos de *La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador*[13]*:*

De acuerdo al análisis efectuado por INTERPOL, en 1999 se registraban en Ecuador, por cada cien mil habitantes, 26 homicidios, 6 violaciones, 36 lesiones graves, 96 robos con violencia, 165 robos con fuerza en las cosas y 59 estafas;

A junio de 2002, había un total de 7.716 personas privadas de libertad en los Centros de Rehabilitación del país. De ellos, el 69,9% correspondía a personas que estaban en prisión sin que un tribunal haya dictado sentencia en su contra.

Hasta el 13 de julio de 2001, el procedimiento penal ecuatoriano era inquisitivo. El titular de la judicatura impulsaba el proceso, dirigía la investigación, solicitaba, ordenaba y ejecutaba pruebas, abría y cerraba etapas dentro del proceso y dictaba sentencia.

Con el Nuevo Código de Procedimiento Penal y su vigencia, empieza a regir el sistema acusatorio, mediante el cual se implementan los principios de oralidad, publicidad e inmediación en los procesos, se limitan las funciones del Juez, se concede mayor autonomía al Ministerio Público y se garantizan los derechos del inculpado.

El sistema penal acusatorio incorporado en la legislación ecuatoriana se compone de una fase preprocesal, que se identifica como de indagación previa y tres etapas procesales: Instrucción Fiscal que se sustancia ante el agente fiscal competente, la Etapa Intermedia ante el Juez Penal y la etapa de Juicio ante un Tribunal Penal. De esta forma, se simplificó el proceso penal, ya que se le concedió amplias facultades al fiscal de prevenir en el conocimiento de las causas y dirigir la investigación preprocesal y procesal.

El Ministerio Público fue una de las instituciones en las que mayores cambios se generó, así se incorporó un elevado número de funcionarios: antes de la vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal habían 228, luego de julio del 2001 esta cifra ascendió a 283 y en el 2002 a 323, ya que la política en recurso humanos se basó en el aumento de empleados y su mejoramiento salarial[14].

En lo administrativo se crearon direcciones nacionales las que asumieron la responsabilidad de afrontar los cambios que debían efectuarse en la adaptación del sistema procesal penal.

Adicionalmente se crearon unidades especializadas por materias en Quito y Guayaquil fundamentalmente por la carga de trabajo existente.

Los aspectos positivos y negativos generados fueron los siguientes[15]:

[13] FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAI: La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador: 2003: páginas. 233-238.

[14] FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAI: Ob. Cit.: pg. 233.
[15] FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAI: Ob. Cit.: pg. 233-238.

- En el aspecto operativo existen falencias garrafales, que apartan a este sistema de justicia penal del objetivo para el que se creó, ya que existen prácticas que continúan desenvolviéndose a la manera del sistema inquisitivo, así por ejemplo el manejo de los expedientes, no sólo en el Ministerio Fiscal, sino también en la Función Judicial;

  Por otro lado, las Audiencias (preliminar y de juzgamiento), que constituyen el mecanismo de mediación entre el titular de la Judicatura y el usuario no cumplen su finalidad, ya que en principio, quien generalmente recepta la Audiencia es el Secretario, y por si esto fuera poco, la práctica de las pruebas es deficiente, así por ejemplo, se introducen documentos sin leerlos, no existe explicación de las pericias realizadas, la prueba testimonial se reduce a una mera formalidad, con lo que se demuestra que no se ha dejado de lado la costumbre inquisitiva, ya que los agentes del proceso penal, saben que el Tribunal antes de sentenciar va a leer el expediente y eso si previamente a la Audiencia de Juzgamiento no tiene una resolución en mente, según lo actuado por escrito, cuando no es ese el objetivo del sistema acusatorio[16].

  Por otro lado, la práctica de las pericias, consiste simplemente en adjuntar el informe escrito del perito, sin que exista una explicación a las técnicas empleadas o una contradicción a la pericia. En cuanto al interrogatorio, este casi no se practica y peor aún un contra-interrogatorio.

  El promedio de tiempo en el que se dicta sentencia y se la notifica es de 4,6 días en Quito, 10,4 en Guayaquil y 4 días en Cuenca; otro termómetro más que se inclina por la tesis de que aún el sistema no está preparado para los cambios que en teoría abarca la justicia penal, ya que esta práctica común en el sistema inquisitivo debería ser eliminada en el acusatorio, puesto que conforme lo establece el Código de Procedimiento Penal en vigencia, la sentencia debería expedirse inmediatamente luego de concluida la Audiencia.

- Otro problema generado, es el de la comunicación con la Policía Judicial, no sólo por la falta de políticas de gestión para promover verdaderos equipos de trabajo con el Ministerio Fiscal, sino también por la falta de recursos.

- Al momento no existe un cuerpo legal sobre la Defensa Pública, simplemente un proyecto de ley, lo que dificulta en gran medida el acceso a la justicia de los más necesitados, que generalmente requieren el asesoramiento de un Abogado especialista en el área penal, básicamente porque este campo de Derecho, es el que debe estar más protegido en función de los bienes jurídicos tutelados.

  "Según el Estudio citado de Esquel y el Fondo de Justicia y Sociedad: "en la actualidad existen 32 funcionarios judiciales que actúan como defensores de pobres a nivel nacional: Guayaquil cuenta con cuatro defensores, tres ayudantes y dos pasantes, Quito con cuatro defensores y un conserje y Cuenca

[16] Por ejemplo en Quito en el 45% de los juicios se introdujeron documentos que no fueron leídos, en Guayaquil en el 11% de los juicios y en Cuenca en el 44% de los juicios (Estudio FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAI).

con dos defensores, un ayudante y un pasante. Si consideramos que según la investigación de los casos que llegaron a audiencia de juicio en Quito en el 42% de los casos actuaron defensores públicos, en Guayaquil el 65% y en Cuenca el 35%, nos damos cuenta que es una necesidad básica la creación de la Defensa Pública en el país ya que sin ella no se puede hablar de un sistema de defensa técnica. Para fortalecer este argumento señalamos la información de los libros de ingreso de la oficina de Defensa Pública en Guayaquil, en el período que comprende el 1 de enero al 22 de agosto del 2002, han ingresado 2.684 casos, si éstos les dividimos para el número de defensores tenemos que a cada uno de ellos le corresponde 671 causas. Esto repercute directamente en la eficacia del servicio, así en la ciudad de Quito de los 31 casos observados en 2 de ellos se presentó 1 pericia, en Guayaquil de 18 casos no se presentó ninguna y en Cuenca de los 10 casos en 2 se presentó 1 pericia y en 1 se presentó 2 pericias. Si como referente tomamos el número de pericias presentadas por la Fiscalía se evidencias diferencias sustanciales, la defensa pública presentó pericias en el 8.5% de los casos en las tres ciudades, en tanto que la Fiscalía en el 76.2% de los casos"[17].

También existen los Defensores de Oficio que son Abogados en libre ejercicio, designados por el juez, para efectos de que lleven adelante la defensa de una causa; no obstante, estos lo hacen gratuitamente, lo que en múltiples ocasiones genera descuidos irremediables.

- En el caso de las Audiencias, según los estudios realizados por Esquel, de las 1143 audiencias que se dieron en todo el año 2002 a nivel nacional, esta Fundación hizo el seguimiento 222 previamente señaladas en el período del 15 de julio al 15 de agosto/ 2002 en los Tribunales Penales de Quito, Guayaquil y Cuenca. De todas las programadas únicamente se realizaron 59 (27.47%).

  La mayor incidencia en el fracaso de las Audiencias se debe a la falta de involucramiento por parte del Fiscal al momento de realizar la investigación, en este sentido, este funcionario no asume todos los esfuerzos del caso para obtener elementos probatorios, tan es así que no se toman las medidas necesarias para que los peritos y testigos se encuentren presentes en la Audiencia.

  Falta de coordinación entre los tribunales y juzgados penales para fijar fecha para las audiencias, lo que implica que en múltiples ocasiones los fiscales y defensores están convocados a la misma hora y en la misma fecha a varias Audiencias en diferentes Tribunales o Juzgados.

  La ausencia de los Defensores Privados, quienes prefieren no asistir a la Audiencia, para efectos de que prescriba la prisión preventiva de sus defendidos, ante esta situación, si el Defensor Privado no asiste en dos señalamientos, el Presidente del Tribunal puede nombrar un defensor público, no obstante, esta norma en la mayoría de los casos es inobservada.

- Mala distribución de las Judicaturas. En Cuenca, existen 3 Tribunales Penales y 4 Juzgados Penales; en tanto que en Guayaquil, hay 5 Tribunales Penales y 17 Juzgados Penales.

Si bien es cierto que con el Código de Procedimiento Penal se generan una serie de innovaciones al sistema, es decir, los problemas no son de molde legal, también es cierto que la práctica forense denota una realidad alejada a la que se pretendía,

[17] FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAID: Ob. Cit.: pg. 234.

básicamente como producto de una transición y de la falta de preparación de la sociedad misma, para adaptarse a este nuevo régimen.

No obstante, del estudio en mención también se desprende que existen resultados exitosos generadas para el desarrollo de la justicia penal[18], tales como:

- Mayor celeridad en los procesos, así, antes de que entrará en vigencia el Código de Procedimiento Penal, los juicios duraban entre los 600 y los 700 días; bajo el nuevo sistema, en Quito, el promedio de tiempo entre el cometimiento de delito y el juicio es de 263 días aproximadamente; en Guayaquil 324 días; y, en Cuenca 218 días.

- Mayor publicidad, sin que se hayan verificado restricciones tanto en Quito, como en Guayaquil y Cuenca, para las personas que querían estar presentes en las audiencias.

REFORMAS A LA LEGISLACION DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

Este proyecto, alejado de la importancia que tiene, ha provocado impactos menores en la reforma judicial, su objetivo fundamental fue reformar las normas pertinentes a los infantes y adolescentes, así como tratar de concentrar la legislación pertinente al tema, en un solo cuerpo normativo, y bajo la jurisdicción de judicaturas especializadas.

Se emprendió con el apoyo de UNICEF y en tal virtud, el Código de la Niñez y la Adolescencia, se promulgó el 3 de enero del 2003, entrando en vigencia ciento ochenta días después, siendo, por ende, derogado el antiguo Código de Menores.

Mediante este cuerpo normativo se crearon los juzgados de la niñez y la adolescencia, y se incorporaron una serie de disposiciones en defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

LECCIONES APRENDIDAS, ESTRATEGIAS EXITOSAS.

- Una de las acciones importantes dentro del proyecto de reforma y modernización de la Función Judicial, es la organización de los juzgados corporativos creados en tres ciudades del país: Quito, Guayaquil y Cuenca.

  Si bien los avances generados responden a realidades diferentes que identifican a cada una de estas ciudades, existen aspectos comunes que identifican el cumplimiento de ciertos objetivos establecidos en el proyecto de Modernización y

[18] FONDO JUSTICIA Y SOCIEDAD, FUNDACION ESQUEL, USAID: Ob. Cit.: pg. 237.

Fortalecimiento de la Administración de Justicia en el Ecuador, coordinado, dirigido y ejecutado por PROJUSTICIA.

Uno de estos aspectos consiste en el mejoramiento de los espacios físicos en los que funcionan las judicaturas corporativas, que al momento resultan mucho más operativos, modernos, con una infraestructura que se adapta a las necesidades de los operadores judiciales y de los usuarios en general.

Adicionalmente se implementaron elementos tecnológicos: computadores y un Sistema Automático de Tramitación de causas que facilita la gestión del despacho y el acceso a la información, ya que al ser una red informática permite que se entrelacen los datos de las causas de las judicaturas con la oficina de sorteos de causas y la de citaciones, lo que permite que esta ultima dependencia no recepte una segunda demanda por la misma infracción en el evento de que exista ya una primera, o que la judicatura tenga acceso a información de procesos relacionados, que pueda facilitar su acumulación, evitando la congestión de la administración de justicia.

- Otra estrategia importante que se ha constituido en una experiencia exitosa, es la aceptación de la corporatividad de las judicaturas como política de desarrollo y modernización de la Función Judicial por parte del Consejo Nacional de la Judicatura y de la Corte Suprema de Justicia, lo que facilita la continuidad del proyecto adaptando nuevas judicaturas al sistema y la generación de nuevos mecanismos para que aumenten los niveles de aceptación por parte de los distintos operadores del sistema y los usuarios en general.

- Para facilitar la detección de situaciones que se convierten en obstáculos que interfieren en el adecuado desenvolvimiento de la administración de justicia, se implementó el sistema de Gestión del Despacho de los Indicadores de Desempeño, para la detección de cuellos de botella en el desenvolvimiento de causas.

  Adicionalmente facilita el acceso de información para el Consejo Nacional de la Judicatura, de tal suerte que pueda analizar el desempeño de las judicaturas bajo indicadores comunes.

- Otra estrategia exitosa fue la vinculación de los Colegios de Abogados de Quito, Guayaquil y Cuenca en los procesos de modernización de la Función Judicial, lo que permitió la difusión y familiarización del sistema incorporado.

- La Función Judicial cuenta al momento con un modelo de derivación judicial a mediación, lo que favorece la celeridad en muchos procesos, que al ser óptimos para una mediación son remitidos a los Centros especializados de la Función Judicial, lo que incentiva el acuerdo entre las partes y fomenta la cultura de diálogo.

  De esta forma, se minimiza la congestión de la administración judicial, y se produce mayor credibilidad y confianza en el usuario.

- Dentro del proceso de reforma de la administración de justicia fue importante la participación de la sociedad civil, lo que facilitó el mejoramiento del acceso a la justicia, especialmente de los sectores más desprotegidos.

  Esta situación se canalizo a través del Programa Derecho y Justicia, mediante una selección de proyectos propuestos por la sociedad civil.

  De los proyectos financiados, el 72.5% continuaron ejecutándose en su totalidad, una vez concluido el financiamiento, el 20% parcialmente y apenas un 7.5% quedaron suspendidos, lo que implica que existe una aceptación al proceso de reforma.

- Una estrategia exitosa para el acceso a la administración de justicia, es la creación de un modelo de asistencia integral, para prestar una atención global y eficiente a sus usuarios (generalmente mujeres y personas de escasos recursos), mediante servicios jurídicos, psicológicos, sociales y médicos.

  Uno de los aspectos de mayor trascendencia en el modelo, es la configuración de un método estadístico, de los usuarios del sistema, mediante la combinación de elementos cuantitativos y cualitativos, de tal suerte que los primeros, constituyan el punto de partida para mejorar los segundos. Es decir, que partiendo de los mecanismos cuantitativos, respecto a los indicadores de los usuarios (porcentaje de violencia intrafamiliar, grado de educación, ingresos, entre otros), se pueda mejorar los segundos (acceso a educación por parte de los niños, mecanismos para evitar violencia intrafamiliar, nivel de vida, etc.).

- Por otro lado, los resultados positivos generados a raíz de la implantación de este modelo, no solo produjeron beneficios para quienes directamente acceden al servicio, sino también para terceros, que si bien no han demandado la ayuda de estos Centros, sin embargo, se han basado en los posibles resultados que obtendrían en el evento de acceder a ellos, como premisa para solventar sus conflictos extrajudicialmente. Es el caso de las mujeres que en busca de una pensión alimenticia para sus hijos, previamente a iniciar cualquier acción, se remiten a su ex – pareja manifestando los resultados óptimos que podrían obtener, de acceder a estos espacios, llegando a acuerdos sin necesidad de demandar el servicio[19].

  La formación de una base de datos con información sobre los usuarios, constituyó un elemento invaluable para realizar cualquier análisis estadístico para el futuro, a más de contribuir para la elaboración de indicadores, con cuya evaluación se definirá si efectivamente los proyectos están cumpliendo sus objetivos.

- Una situación importante que, hasta cierto punto, obstaculizó el manejo de la evaluación realizada fue la crisis económica generada entre el 1998 y 2000, hablamos de un cambio de unidad monetaria, un fenómeno inflacionario y una degeneración política que opacó la información obtenida en la base de datos con sus respectivos indicadores. Así, si bien se podía conseguir una pensión alimenticia digna

[19] DEPARTAMENTO JURIDICO DEL BANCO MUNDIAL: Ob. Cit.: pg. 57-58.

y efectiva para los usuarios del sistema, no obstante con el fenómeno de la dolarización y la inflación, dicho ingreso, se convirtió en un valor ínfimo que no implicaba garantía alguna. No obstante, esta situación no se debió a un mal manejo del sistema, que bajo ningún punto de vista tuvo incidencia en lo sucedido, sino que más bien se debió a factores políticos y económicos externos.

- Adicionalmente se generaron redes de apoyo entre las instituciones que participaron en los distintos proyectos, como producto del intercambio de información, tecnología y experiencias entre actividades análogas.

- Finalmente, otra experiencia importante, fue el trabajo emprendido con las Facultades de Derecho, mediante el cual, se incrementaron nuevos diseños de cátedras, situación determinante para la formación de nuevos y futuros profesionales Abogados, que en su momento tendrán la calidad de usuarios u operadores del sistema de justicia en el Ecuador, bajo los principios en los que se basa el nuevo sistema judicial.

ACCESO A LA FUNCION JUDICIAL.

Varios conflictos se han generado para que los ciudadanos puedan acceder fácilmente a la administración de justicia. Bajo el tradicional sistema procesal, la demora excesiva en la tramitación de las causas, así como la falta de diligencia por parte de los funcionarios, sin descartar las continuas trabas del mismo ordenamiento jurídico, desencadenaban una extrema lentitud y negligencia en el manejo de los procesos, que se intentó solventar con las reformas al sistema judicial.

Conforme al estudio realizado por la Fundación Esquel para el Banco Mundial[20], se llegaron a las siguientes conclusiones:

- Respecto a los usuarios de la Función Judicial se desprende que el 82% son personas naturales, de los cuales, el 75% son nacionales y el 0.99% extranjeros. De estos accionantes, el 57% son hombres y el 43% mujeres; aparentemente el nivel de acceso a la Función Judicial por parte de sectores económicos de escasos recursos es bastante bajo.

  Las personas jurídicas tienen un porcentaje de participación del 17%, de las cuales el 84% son personas jurídicas de derecho privado y el 16% personas jurídicas de derecho público.

- En lo referente a las causas penales, durante el año 2002 se receptaron 122.180 denuncias penales, en el 2.4% de las mismas se dictó llamamiento a juicio; en el 64.6%, el Ministerio Público inició indagaciones previas; el 0.002% (tres casos), se

[20] Informe Final de la Investigación sobre el uso de la Justicia Civil en el Ecuador realizada por el Equipo de Investigación de la Fundación Esquel para el Banco Mundial: Octubre 2002.

resolvieron mediante procedimientos abreviados; y, en el 1.2% se dicto el sobreseimiento.

En este tipo de procesos, los tiempos promedio de duración son los siguientes: el tiempo entre el cometimiento del delito y el juicio oral es en Quito: 263.4 días, 324.3 días en Guayaquil y 216.7 en Cuenca; el tiempo promedio de días entre la instrucción fiscal y el juicio oral es de: 237.3 en Quito, 307.8 en Guayaquil y 173.7 en Cuenca; el promedio de días entre el examen acusatorio y el inicio del juicio es de 143.9 en Quito, 208.5 en Guayaquil y 101.4 en Cuenca.

- En el caso de los juicios civiles, según el tipo de procesos el tiempo promedio de duración fue el siguiente: Voluntarios: 179 días (siendo el tiempo mínimo de duración 4 días y el máximo 1309 días); Diligencias Previas: 109 días (con un tiempo mínimo de 4 días y un máximo de 727 días si se trata de personas naturales), sin embargo, si se trata de personas jurídicas, el tiempo promedio es de 25 días (siendo el tiempo mínimo 5 días y el máximo 48 días); Cautelares: 63 días (con un tiempo mínimo de 7 días y un máximo de 330, desde la presentación de la medida, hasta la resolución del Juez); contenciosos de conocimiento: 383 en primera instancia (con un tiempo mínimo de 2 días y máximo de 1341 días); contenciosos ejecutivos, en primera instancia: 442 días si se trata de personas naturales (siendo el tiempo mínimo de duración de ocho días y el tiempo máximo 1416 días), en tanto que en el caso de las personas jurídicas, el promedio es de 369 días con un tiempo máximo de 1321 días.

- En lo que respecta a la sustanciación de la totalidad de procesos de conocimiento, a la fecha de este estudio, apenas el 39% se encontraba concluido, en tanto que el 61% continuaba en trámite, de estos últimos el 93% continuaban en primera instancia en tanto que el 5% estaban en segunda instancia, a su vez, de los procesos que continuaban sustanciándose en primera instancia el 76% se encontraban en la fase inicial (calificación de la demanda, citación, contestación). De los procesos concluidos el 65% termina con una sentencia de fondo, de estas sentencias, el 85% acepta la demanda. Sólo el 4% de estos procesos, termina con transacción de las partes, el 2% con el abandono judicial y el 10% con desistimiento.

- En el caso de los procesos ejecutivos iniciados en 1998, a la fecha de la investigación (2002), la mayoría se encontraban en trámite (69%), en la fase de la calificación de la demanda, tan sólo el 31% habían concluido, en el caso de estos últimos, el 35% terminaron por desistimiento, el 30% con sentencia de fondo, el 24% con sentencia inhibitoria y el 11% por transacción. De las sentencias de fondo dictadas, en el 94% de expedientes, se aceptó la demanda, y de éstas sólo el 18% se encuentran en la etapa de ejecución. De los procesos que se encuentran en trámite el 70% está en la fase inicial (calificación, citación y contestación a la demanda)

  Del total de juicios ejecutivos terminados, en el 52% de los casos, el Juez ordena el pago de capital más intereses, y de este porcentaje en el 73% de los casos no existe evidencia del pago; en el 30% la entrega de una especie o cuerpo cierto; y, en un

13% se ordena el cumplimiento de una obligación de hacer. Adicionalmente mediante este estudio, se evidencia que en el 92% de los casos, una vez que se emite el mandamiento de ejecución no se cumple la obligación ordenada.

- A nivel nacional, en el año 1998: el total de causas ingresadas fueron 139354, y el total de causas resueltas ascendió a 81564; en el año 1999, las causas ingresadas fueron 125057 y las resueltas 78661; en el 2000, el ingreso en causas sumo 106659 y los procesos sentenciados fueron 98612; y en el año 2001, la totalidad de las causas ingresadas ascendió a 92427 y las resueltas 117749

  Aparentemente existe un aliciente, ya que se produjo una disminución en el ingreso de acciones y al mismo tiempo un incremento de casos resueltos.

- Para el año 2003, según el reporte de causas pendientes de la Función Judicial[21], con respecto al número de causas ingresadas, en trámite y resueltas por las distintas judicaturas de la Función Judicial, se puede observar lo siguiente:

- La Presidencia de la Corte Suprema de Justicia hasta diciembre del 2003, tenía el siguiente número de causas pendientes a diciembre de 2002: 246, causas recibidas en el año 2003: 137, total de ingresos: 383, causas resueltas: 305, causas en trámite: 78.

- Las Salas Especializadas de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, durante el mismo período habían manejado el siguiente número de causas: pendientes a diciembre del 2002: 953; causas recibidas en el 2003: 1408; total de ingresos: 2361; causas resueltas: 1033; y, causas en trámite: 1328.

- Sala Especializada de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia: Causas pendientes a diciembre de 2002: 228, causas recibidas durante el año 2003: 363; total de ingresos: 591; causas resueltas: 303; y, procesos en trámite: 288.

- Sala Especializada de lo Fiscal de la Corte Suprema de Justicia: causas pendientes a diciembre de 2002: 191; causas recibidas (2003): 185; total de ingresos: 376; procesos resueltos: 184, procesos en trámite: 192.

- Las Salas Especializadas de lo Civil y Mercantil de la Corte Suprema de Justicia, a diciembre de 2003, han manejado el siguiente número de causas: procesos pendientes a diciembre de 2002: 607; causas recibidas en el 2003: 1066; total de ingresos: 1673; causas resueltas: 926; procesos en trámite: 747.

- Las Salas Especializadas de lo Laboral y Social de la Corte Suprema de Justicia: causas pendientes a diciembre de 2002: 313; causas recibidas: 1205; total de ingresos: 1518; procesos resueltos: 1024; expedientes en trámite: 494.

En el caso de las Cortes Superiores de Justicia, Tribunales Distritales, Tribunales Penales y Juzgados, el informe de causas es el siguiente:

[21] www.coalicionjusticia.org: 17 junio 2004 (anexo 3).

- Azuay: causas pendientes a diciembre de 2002: 59777, procesos recibidos en el 2003: 16041; total de ingresos: 75818; procesos resueltos: 20961; y, expedientes en trámite: 54857.

- Bolívar: causas pendientes a diciembre de 2002: 11479, procesos recibidos en el 2003: 3390; total de ingresos: 14869; procesos resueltos: 4450; y, expedientes en trámite: 10419.

- Cañar: causas pendientes a diciembre de 2002: 17474, procesos recibidos en el 2003: 5084; total de ingresos: 22561; procesos resueltos: 7245; y, expedientes en trámite: 15316.

- Carchi: causas pendientes a diciembre de 2002: 7848, procesos recibidos en el 2003: 3229; total de ingresos: 11077; procesos resueltos: 4451; y, expedientes en trámite: 6626.

- Cotopaxi: causas pendientes a diciembre de 2002: 21845, procesos recibidos en el 2003: 6716; total de ingresos: 28561; procesos resueltos: 9298; y, expedientes en trámite: 19263.

- Chimborazo: causas pendientes a diciembre de 2002: 35501, procesos recibidos en el 2003: 5929; total de ingresos: 41430; procesos resueltos: 7175; y, expedientes en trámite: 34255.

- El Oro: causas pendientes a diciembre de 2002: 66962, procesos recibidos en el 2003: 13778; total de ingresos: 80740; procesos resueltos: 20548; y, expedientes en trámite: 60192.

- Esmeraldas: causas pendientes a diciembre de 2002: 31915, procesos recibidos en el 2003: 7254; total de ingresos: 39169; procesos resueltos: 7944; y, expedientes en trámite: 31225.

- Galápagos: causas pendientes a diciembre de 2002: 739, procesos recibidos en el 2003: 495; total de ingresos: 1214; procesos resueltos: 388; y, expedientes en trámite: 846.

- Guayas: causas pendientes a diciembre de 2002: 263226, procesos recibidos en el 2003: 42876; total de ingresos: 306102; procesos resueltos: 36722; y, expedientes en trámite: 269380.

- Imbabura: causas pendientes a diciembre de 2002: 36968, procesos recibidos en el 2003: 7218; total de ingresos: 44186; procesos resueltos: 8804; y, expedientes en trámite: 35382.

- Loja: causas pendientes a diciembre de 2002: 30046, procesos recibidos en el 2003: 12309; total de ingresos: 42355; procesos resueltos: 13604; y, expedientes en trámite: 28751.

- Los Ríos: causas pendientes a diciembre de 2002: 27647, procesos recibidos en el 2003: 10954; total de ingresos: 38601; procesos resueltos: 14742; y, expedientes en trámite: 23859.

- Manabí: causas pendientes a diciembre de 2002: 99838, procesos recibidos en el 2003: 17083; total de ingresos: 116921; procesos resueltos: 21167; y, expedientes en trámite: 95754.

- Morona Santiago: causas pendientes a diciembre de 2002: 5089, procesos recibidos en el 2003: 2280; total de ingresos: 7369; procesos resueltos: 2624; y, expedientes en trámite: 4745.

- Napo: causas pendientes a diciembre de 2002: 4164, procesos recibidos en el 2003: 2401; total de ingresos: 6565; procesos resueltos: 3062; y, expedientes en trámite: 3503.

- Pastaza: causas pendientes a diciembre de 2002: 3975, procesos recibidos en el 2003: 2005; total de ingresos: 5980; procesos resueltos: 3490; y, expedientes en trámite: 2490.

- Pichincha: causas pendientes a diciembre de 2002: 381069, procesos recibidos en el 2003: 49465; total de ingresos: 430534; procesos resueltos: 39696; y, expedientes en trámite: 390838.

- Sucumbíos: causas pendientes a diciembre de 2002: 4625, procesos recibidos en el 2003: 2711; total de ingresos: 7336; procesos resueltos: 2685; y, expedientes en trámite: 4651.

- Tungurahua: causas pendientes a diciembre de 2002: 42608, procesos recibidos en el 2003: 11775; total de ingresos: 54383; procesos resueltos: 24238; y, expedientes en trámite: 30145.

- Zamora Chinchipe: causas pendientes a diciembre de 2002: 3359, procesos recibidos en el 2003: 1860; total de ingresos: 5219; procesos resueltos: 2004; y, expedientes en trámite: 3215.

Lo que implica que durante el año 2003 las distintas judicaturas del país, recibieron aproximadamente 229217 causas y resolvieron alrededor de 259073 procesos, lo que aparentemente parece óptimo, sin embargo, no podemos descartar el número de causas pendientes hasta el año 2002, las que sumadas a las ingresadas en el 2003, generan un total de expedientes ingresados, que asciende a: 1´387.912 causas, restadas las resoluciones expedidas, quedaron aproximadamente 1´128.839 procesos en trámite, definitivamente una cifra que lejos de producir satisfacción, más bien genera desaliento para los sectores sociales.

Si efectuamos un análisis global respecto a los puntos tratados en este tema, varias pueden ser las conclusiones:

- El mayor porcentaje de usuarios de la Función Judicial, son personas naturales, sin embargo, el tratamiento que se genera respecto a éstas en relación con las personas jurídicas que también acceden a la Función Judicial es bastante desigual, lo que se evidencia en la celeridad con que se atienden las acciones iniciados por personas jurídicas, en relación con el parsimonioso tratamiento frente a las personas naturales.

- Si hablamos de sectores sociales desprotegidos, grupos marginales o indigentes, y lo relacionamos con administración de justicia, observaremos que estos acceden al Órgano Jurisdiccional como personas naturales, que pretenden proteger un derecho, cuyo reconocimiento o ejecución en la mayor parte de los casos, no implica un lucro o ganancia, sino más bien una forma de subsistencia.

- En su mayoría, esta clase desprotegida por su nivel económico, puede ser víctima de abusos generados no sólo por los operadores de la Función Judicial, sino inclusive por profesionales del gremio, que lejos de brindar un servicio eficiente y ético, se aprovechan de la inocencia de un sector carente de poder, o simplemente adoptan una actitud negligente en el manejo del caso.

- Por otro lado, la mayoría de los procesos iniciados por estos sectores, lejos de perseguir la recuperación de una ganancia, más bien permite la subsistencia del sujeto procesal, es decir, muchos de estos procesos son de menor cuantía, lo que en ocasiones implica que al no existir fuertes intereses económicos de por medio, o al no estar motivados por usuarios que representan a grupos económicos de poder, se quedan rezagados en los archivos de la judicatura, sin una sustanciación normal o acorde a derecho.

- En muchas ocasiones estos sectores marginales, carecen de recursos suficientes para contratar un Abogado particular, por lo que acuden a los Defensores Públicos, no obstante, al hablar de la Defensa Pública en el país, no se puede aludir a una institución debidamente estructurada y preparada para satisfacer todas las necesidades de la colectividad a nivel nacional, más bien hablamos de una Institución deficiente, otra situación que entorpece el acceso a la justicia.

- Tal como se puede observar existe un congestionamiento y una mala distribución de judicaturas en la Función Judicial. Resulta lógico asumir que si una provincia tiene una población superior en número, evidentemente la demanda de la administración de justicia también será superior, lo que implica que dicha provincia deberá tener también un número mayor de judicaturas, situación que no sucede.

  La mayoría de judicaturas están centradas en Quito, Guayaquil y Cuenca, e incluso las implementaciones para mejorar la administración de justicia, se han centralizado en estas tres ciudades. Si bien dichas ciudades constituyen los focos del comercio y la industria, y los centros a los cuales migran muchos ciudadanos de otros sectores del país, no obstante, no se puede descartar que existen otras provincias con un alto índice poblacional, como lo son Chimborazo, Los Ríos, entre otras, en las que debería incrementarse el número de judicaturas, o en su defecto, si no se desea

ampliar el sector burocrático, debería promoverse una reorganización judicial, tomando en consideración que al momento los juzgados penales mantienen un actividad bastante más pausada con el Código de Procedimiento Penal Vigente.

- Finalmente, si bien en la Constitución Política del Estado, expedida en 1998, se establece el principio de independencia de la Función Judicial en relación con las demás funciones del Estado, e inclusive se prohíbe expresamente el proselitismo partidista por parte de Magistrados y Jueces, se advierte que se trata de un problema resuelto en el papel, ya que la realidad es distinta e inclusive no se puede desconocer que muchos funcionarios responden a grupos políticos, lo que también dificulta el acceso a la justicia, e inclusive atenta contra la imparcialidad que debe ostentar el operador que administra justicia.

ESTRATEGIAS O ACCIONES QUE HAN MEJORADO EL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA, EL ACCESO A LA JUSTICIA Y SU TRANSPARENCIA Y CELERIDAD.

El acceso a la justicia, es uno de los aspectos medulares que ha sido considerado en la reforma judicial.

Del análisis efectuado en el punto anterior, se desprende que existen sectores desprotegidos, conformados por personas naturales de escasos recursos económicos, quienes ante la imposibilidad de contratar un Abogado, ven limitada la posibilidad de acceder a las distintas judicaturas en busca del restablecimiento, declaración o ejecución de un derecho vulnerado.

La Ley Orgánica de la Función Judicial, establece que en la capital de cada provincia, habrá un número determinado de defensores públicos que la Corte Superior de Justicia designa a más de que obliga a estos funcionarios a patrocinar a personas de escasos recursos económicos en cualquier juicio, independientemente del honorario que fije el juez, ya que estos son remunerados directamente por la Función Judicial. Sin embargo, al momento no existe un cuerpo legal específico que regule el funcionamiento de la Defensa Pública, tan sólo un proyecto de ley; y, tampoco esta figura ha sido objeto de cambios mayores dentro de las estrategias de reforma y modernización de la Función Judicial.

Esta situación entorpece en gran medida el acceso a la justicia, ya que conforme se estableció previamente, tomando como base el estudio realizado por el Fondo de Justicia y Sociedad, Esquel y USAID, los defensores públicos son totalmente escasos, en relación con la demanda de administración de justicia existente, por parte de los sectores más necesitados[22].

[22] *"Según el Estudio citado de Esquel y el Fondo de Justicia y Sociedad: "en la actualidad existen 32 funcionarios judiciales que actúan como defensores de pobres a nivel nacional: Guayaquil cuenta con cuatro defensores, tres ayudantes y dos pasantes, Quito con cuatro defensores y un conserje y Cuenca con dos defensores, un ayudante y un pasante. Si consideramos que según la investigación de los casos que*

No obstante, el juzgador para alivianar la carga laborar de los Defensores Públicos, esta facultado para nombrar Defensores de Oficio, que son Abogados en libre ejercicio, a quienes se les asigna eventualmente el manejo de una causa en defensa de los derechos del desprotegido, sin embargo, al no existir una contrapartida o una remuneración, los profesionales designados no efectúan el seguimiento y defensa de la causa, con la debida responsabilidad, lo que genera desconfianza a nivel del usuario en la Función Judicial, y negligencia por parte del Funcionario Judicial, quien ante la falta de impulso de un proceso lo deja suspenso, sin sustanciarlo con la regularidad debida.

Ante la imposibilidad de proteger debidamente los derechos e intereses de personas de escasos recursos, se generaron varios modelos de acceso a la justicia mediante la iniciativa privada, financiados con una parte de los fondos entregados por el Banco Mundial, que fueron administrados por Projusticia, con el fondo de Derecho y Justicia.

Los modelos para facilitar el acceso a la justicia, son manejados comúnmente por el sector privado, las universidades y las organizaciones no gubernamentales.

Básicamente son cuatro las áreas en las que se desenvuelven estos modelos:

SERVICIOS JURIDICOS DESTINADOS A SECTORES DE ESCASOS RECURSOS ECONOMICOS:

Como paso previo se identificaron aquellos servicios jurídicos gratuitos proporcionados por universidades y organizaciones privadas siendo los más relevantes: Quito: Fundación Fabián Ponce (Privada), Universidad Central del Ecuador (Pública), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (Privada), Fundación Nueva Luz (Privada), Fundación Tierra Nueva (Privada); Guayaquil: vicaría Episcopal de Guayaquil (Privada Religiosa), Universidad Católica Santiago de Guayaquil (Privada), Fundación Silva (Privada); Cuenca: Fundación Chico Peñaherrera (Privada), Universidad del Azuay (Privada), Universidad de Cuenca (Pública).

De estos se seleccionaron a aquellos que tienen más tiempo de existencia y mayor capacidad de atención: Consultorios Jurídicos Universitarios: Universidad Central del Ecuador, Universidad Católica Santiago de Guayaquil, Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Universidad del Azuay.

Finalmente fue escogido como modelo, el Consultorio Jurídico de la Pontificia

---

llegaron a audiencia de juicio en Quito en el 42% de los casos actuaron defensores públicos, en Guayaquil el 65% y en Cuenca el 35%, nos damos cuenta que es una necesidad básica la creación de la Defensa Pública en el país ya que sin ella no se puede hablar de un sistema de defensa técnica. Para fortalecer este argumento señalamos la información de los libros de ingreso de la oficina de Defensa Pública en Guayaquil, en el período que comprende el 1 de enero al 22 de agosto del 2002, han ingresado 2.684 casos, si éstos les dividimos para el número de defensores tenemos que a cada uno de ellos le corresponde 671 causas. Esto repercute directamente en la eficacia del servicio, así en la ciudad de Quito de los 31 casos observados en 2 de ellos se presentó 1 pericia, en Guayaquil de 18 casos no se presentó ninguna y en Cuenca de los 10 casos en 2 se presentó 1 pericia y en 1 se presentó 2 pericias. Si como referente tomamos el número de pericias presentadas por la Fiscalia se evidencias diferencias sustanciales, la defensa pública presentó pericias en el 8.5% de los casos en las tres ciudades, en tanto que la Fiscalía en el 76.2% de los casos"

Universidad Católica del Ecuador, por contar con una atención más sistematizada, con registros estadísticos y 30 años de operación, éste fue creado en 1968 por la Asociación Escuela de Derecho de la PUCE, en 1978 pasó a depender administrativamente de la Facultad y en 1995 inició un proceso de reestructuración, mediante el cual se pretendió la conjugación de un espacio de formación profesional y de servicio a la comunidad, siendo los principales objetivos:

- "Dotar al estudiante de un espacio de práctica donde pueda complementar su formación teórica.
- Crear un servicio de extensión social al que puedan acceder sectores de la población que por sus escasos recursos económicos, no pueden contratar un defensor privado.
- Crear en el estudiante un sentido de responsabilidad profesional"[23].

Este modelo opera mediante la combinación de métodos tradicionales para resolver conflictos (litigio) y mecanismos alternativos para solucionar controversias.

SERVICIOS DESTINADOS A LA ATENCION DE MUJERES:

Los más relevantes fueron los siguientes: Comisarías de la Mujer y Familia (19 ciudades del país - Pública); Servicios de Apoyo a las Comisarías de la Mujer y Familia (19 ciudades – Privada); Quito: Asociación de Mujeres Abogadas del Ecuador (Privada), Centro ecuatoriano de Acción y Promoción de la Mujer - CEPAM (Privada), Centro Ecuatoriano de Investigación de la Mujer (Privada), Comité Ecuatoriano de Cooperación con la Comisión Interamericana de Mujeres (Privada); Guayaquil: Centro ecuatoriano de Acción y Promoción de la Mujer - CEPAM (Privada), Fundación María Guare (Privada).

De estos servicios, fue seleccionado como modelo, el de las Comisarías, en sus dos secciones, la Comisaría como tal y sus servicios de apoyo.

Las Comisarías tienen su origen en 1994, como una manifestación del movimiento de mujeres ecuatoriano en reacción a la violencia intrafamiliar. En 1995 se aprobó la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, como otro logro adicional al movimiento de mujeres.

Los objetivos de las Comisarías son los siguientes:

- "Facilitar el acceso de las mujeres a la administración de justicia en caso de violencia intrafamiliar.
- Brindar una atención alternativa e integral a los problemas de la violencia intrafamiliar y sexual en contra de las mujeres y niños y niñas, a través de sus áreas legal, sicológica y médico-legal.
- Evidenciar la magnitud y efectos de la violencia intrafamiliar y sexual para que se implementen nuevas estrategias de prevención social.
- Promover nuevas formas de relacionarse donde prime la igualdad y el respeto mutuo entre los géneros"[24].

[23] SIMON, Farith: El Acceso a la Justicia en la República del Ecuador: *Acceso a la Justicia y Equidad:* San José: 2000: pg. 92.
[24] SIMON, Farith: Ob. Cit: pg. 99

Este modelo se caracteriza porque vincula la acción del Estado con la de los particulares, mediante la administración de justicia (facultad estatal estrictamente) y el apoyo técnico (brindado por entes particulares).

Mediante la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, se establece que el juzgamiento de las infracciones corresponderá: 1. A los jueces de familia; 2. Los comisarios de la mujer y la familia; Los intendentes, comisarios nacionales y tenientes políticos; y, Los jueces y tribunales de lo penal; no obstante para el juzgamiento de violencia intrafamiliar, son competentes exclusivamente los jueces y tribunales de lo penal.

Definitivamente se verifica la facultad delegada por el Estado a las comisarías de la mujer y la familia, para juzgar las infracciones cometidas, con las salvedades legales establecidas.

Por otro lado, estos Entes también prestan servicios propios de la sociedad civil, centrados no solo en brindar asesoría jurídica a sus usuarios, sino también servicios psicológicos, sociales y médicos, lo que implica la actuación de profesionales en distintas áreas, favoreciendo la prestación de una atención integral, en beneficio de quienes la demandan, situación que genera confianza y credibilidad en espacios, que pueden ser aptos para el acceso a la justicia.

Una labor esencial para mejorar el nivel de acceso a la justicia y que resulta oportuno traer a colación es la de la Comisaría Sexta del Cantón Quito que mediante un convenio suscrito con el Centro Ecuatoriano de Acción y Promoción de la Mujer “CEPAM”, han trabajado en la incorporación de las “Comisarías Itinerantes”.

Esta Comisaría Itinerante es ambulatoria, se traslada con cierta periodicidad a comunidades lejanas, con el fin de atender a quienes no cuentan con los recursos económicos suficientes, o tienen dificultad o desconocimiento para acceder al servicio.

Por otro lado, mediante el Programa Derecho y Justicia, se impulsó el desarrollo de los Centros de Asistencia Jurídica, mediante la creación de un modelo específico para la conformación de los mismos, a través del financiamiento de proyectos presentados por ONG’s destinadas a este fin.

La implantación de este modelo se efectuó en el Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer “CEPAM”, la Corporación Mujer a Mujer, y la Fundación María Guare, programa que tiene característica propia significativa:

- Mediante este programa se pretende conseguir la reducción de la pobreza a través de la asistencia jurídica a mujeres de escasos recursos y a sus hijos;
- Busca identificar y replicar el vínculo existente entre la reducción de la pobreza y el mayor acceso a la justicia.
- Su campo de acción gira en torno a un grupo particularmente vulnerable dentro del sector de población de escasos recursos. Este grupo alude a las mujeres sin pareja y con hijos, que muchas veces son víctimas de violencia y maltratos

físicos y psicológicos, lo que implica no solo la imposibilidad de salir de espacios de miseria, sino también la afectación psicológica que las aleja de una calidad de vida al menos media, tanto a ellas como a sus hijos.

Finalmente este modelo funciona prestando un servicio multidisciplinario, que no se centra estrictamente en la prestación de asistencia jurídica, sino también en servicios psicológicos, sociales y médicos, de tal suerte que se incremente no solo el nivel económico de vida de las mujeres victimas de violencia intrafamiliar y de sus hijos, sino también la calidad de vida.

Un aspecto esencial incorporado en el modelo, es la configuración de una base de datos, en la que se lleva un registro de las personas que han accedido a los servicios brindados por estos centros, determinando una serie de indicadores que facilitan una evaluación a futuro para medir los resultados generados por estos Centros de Asistencia Jurídica, efectuando un análisis comparativo entre el nivel económico y la calidad de vida de un usuario antes y después de acceder al servicio, así como de la comparación efectuada bajo estos dos esquemas, entre un usuario de estos servicios y de quien no ha accedido a los mismos y finalmente indicadores que determinen cuales han sido los avances generados en el acceso a la administración de justicia y su incidencia en el grado de miseria de una población.

SERVICIOS DESTINADOS A LAS POBLACIONES INDIGENAS Y CAMPESINAS:

Los servicios identificados fueron entre los más relevantes los siguientes:

CARE (En la sierra ecuatoriana); Quito: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Privada), Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas "FENOC" (Privada), Ecuarunari "Ecuador Runacunapac Riccharimui" (Privada), Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Privada); Cuenca: Servicios Legales Alternativos "SELA" (Privada); Tena: Federación de Organizaciones Indígenas del Napo.

De estos, el modelo seleccionado fue el desarrollado por el Centro de Derecho y Sociedad CIDES conjuntamente con la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (FOIN) y la Federación Indígena Campesina de Imbabura (FICI), ya que combina los servicios de patrocinio legal, asistencia jurídica y los medios alternativos de resolución de conflictos.

En el año de 1992, el CIDES, con la colaboración de la Fundación por la Democracia –NED-, inició un proyecto encaminado a la difusión de las ventajas de los medios alternativos para la solución de conflictos, en cinco federaciones indígenas, consolidándose en dos de ellas (FICI y FOIN).

El fundamento de este proyecto radica en ofrecer a la comunidad indígena, las facilidades suficientes como para que pueda acceder a mecanismos alternativos de solución de conflictos, tomando en consideración que por lo general dichas comunidades se encuentran ubicadas en sectores alejados a los centros urbanos, lo que implica una serie de costos adicionales, a más de que muchas de sus costumbres son ajenas a la

vida en la ciudad, por lo que en muchas ocasiones se genera un rechazo de estas comunidades a la idea de acogerse a la administración de justicia tradicional.

Los objetivos del modelo en mención, fueron:

- "Mejorar el acceso a la solución de problemas de una manera justa y acelerada para las comunidades indígenas rurales, para quienes los mecanismos legales ofrecen una exigua justicia.
- Introducir prácticas democráticas a través de la promoción de la participación activa de la ciudadanía para encontrar, de este modo, soluciones a los conflictos, gracias a la colaboración fundamentada en principios de igualdad y justicia.
- Ofrecer a la población indígena ciertas formas de solución de conflictos que sean compatibles, tanto con su propia cultura, como con las normas legales del Estado"[25].

En este sentido, lo que el CIDES pretendió fue producir un modelo de mediación comunitaria, capacitando a individuos de cada comunidad para que se desenvuelvan como mediadores, quienes a su vez debían replicar los conocimientos adquiridos, a nivel de la comunidad y solucionar conflictos mediante el diálogo dirigido.

Adicionalmente este programa pretende el establecimiento de "clínicas legales", que consisten en espacios que cuentan con un Abogado que analiza la factibilidad de que un caso sea resuelto mediante mediación, de no ser así, dicho profesional asume el patrocinio del caso.

Mediante este modelo se consiguió armonizar los mecanismos técnicos de la mediación, con los aspectos culturales de las comunidades, lo que implica que las resoluciones adoptadas guardan una relación más íntima con las costumbres de cada sector.

Otro modelo de atención a Comunidades es el del SELA "Servicios Legales Alternativos", creada en 1986, por particulares, profesionales y estudiantes de Derecho, cuya misión es brindar asistencia legal alternativa a las comunidades de los sectores rurales o marginales del austro.

Estos son algunos de los modelos con participación de la sociedad civil, que incrementan el acceso a la justicia por parte de la población, que evidentemente constituyen alternativas generadas para el mayor acceso a la justicia.

APLICACIÓN DE ESTRATEGIAS DE PLANIFICACION ESTRATEGICA, CUMPLIMIENTO DE LAS MISMAS EN EL PODER JUDICIAL.

Es importante definir si las estrategias planteadas dentro del Plan Integral de Reformas

[25] SIMON, Farith: Ob. Cit: pg. 85.

a la Justicia se han cumplido con las distintas implementaciones generadas. Estas estrategias fueron las siguientes:

LUCHA CONTRA LA CORRUPCION:

Para efectos de dar cumplimiento a esta estrategia se generaron varias acciones prioritarias. A continuación un breve análisis de cada una de ellas y la verificación respectiva de su cumplimiento o no.

- *"Dimensionar el numero de juzgados requeridos por cobertura geográfica y población, en base a la cuantificación de causas por ramas"*[26].- Acción que no ha sido cumplida, lo que se colige del análisis efectuado anteriormente con respecto al análisis del numero de causas pendientes de resolución al 2003.

  Adicionalmente, el proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia en el Ecuador, ejecutado por PROJUSTICIA, se centró en 3 ciudades del país: Quito, Guayaquil y Cuenca, que si bien es cierto constituyen los focos de desarrollo industrial y comercial, y que adicionalmente cuentan con el mayor numero de judicaturas, sin embargo existen otras provincias con un altísimo índice poblacional, que también requieren cambios trascendentes que modernicen el sistema judicial.

- *"Simplificar los procedimientos a fin de establecer tiempos, plazos y sanciones reales según la gravedad de la acción u omisión que estarán claramente reglamentadas"*[27]*:* Evidentemente se han generado reformas decisivas para la administración de justicia, bajo esquemas que simplifican la sustanciación de las causas, tal es el caso del Código de Procedimiento Penal vigente, las reformas al Código Laboral, la expedición del Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, cuerpos normativos que en teoría persiguen principios constitucionales como son el de celeridad en los procesos, inmediación, oralidad, publicidad. No obstante, estos principios no se ven reflejados en resultados reales, así por ejemplo, en la incorporación de reformas sustanciales a la justicia penal, tal como lo habíamos indicado previamente, aún se da continuidad a mecanismos del sistema inquisitivo, lo que evidentemente ya no es un problema de legalidad, sino de tradición jurídica y de falta de preparación por parte de operadores y usuarios de la Función Judicial, que desvirtúan los principios deontológicos perseguidos con el sistema acusatorio, situación que tampoco puede ser alarmante, ya que un cambio de tal trascendencia implica un margen de tiempo de información, y otro mucho mas amplio de adaptabilidad.

  En el caso de las reformas al Código de Trabajo, así como en el Nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, no existen recursos suficientes para efectuar las implementaciones necesarias, así por ejemplo, los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia, continúan funcionando bajo el esquema de la justicia tradicional, sin que se hayan generado grandes innovaciones; y, una situación particular, el Código de Trabajo cuyas reformas entraron en vigencia a partir del 1 de julio de 2004, simplemente se plasma en papel, ya que tal como se pudo verificar en estos días, los

[26] PROJUSTICIA: Ob Cit. Pg. 29.
[27] PROJUSTICIA: Ob. Cit. Pg. 29.

juzgados laborales continúan con la misma infraestructura y sus operadores con los mismos mecanismos de acción, es decir no están preparados ni cuentan con los medios para ello, como para que se haga viable una reforma de tal magnitud en la práctica.

- *"Oralidad de la Justicia"*[28]*:* Si bien existen cuerpos legales con los que debería hacerse efectivo el principio constitucional, sin embargo las Audiencia son poco contundentes en argumentos y la presentación de pruebas bastante deficiente, ya que existe poca preparación de los operadores y usuarios en general para el sistema oral.

  Al momento las reformas son legales, lo que constituye un punto de partida, pero los cambios no son reales, con la salvedad de la justicia penal, que si bien tiene falencias gigantescas que no responden a los fines perseguidos, no obstante se encuentra un poco más adelantada que la justicia laboral, la de la Niñez y la Adolescencia, y no se diga de la justicia civil.

- *"Establecer un banco de datos computarizado de los procesos judiciales bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de la Judicatura, al cual puedan acceder todas las personas involucradas en las causas y presentar reclamos"*[29]*:* Evidentemente al momento se incorporó en la Función Judicial un Sistema Automático de Tramitación de Causa y de Registro, que enlaza el registro de causas de las distintas judicaturas, con la oficina de citaciones y sorteos, y en general la información de las judicaturas en si, de tal suerte que el usuario puede acceder a esta información verificando la evolución y el estado de sus procesos, favoreciendo el principio de publicidad y la transparencia judicial.

- *"Crear juzgados de resolución inmediata, que tramiten en procesos sumarísimo la causas de menor cuantía o de mínima complejidad, a fin de reducir la carga en los juzgados regulares"*[30]*:* Esta acción no se ha cumplido, tan solo se crearon los Centros de Mediación Judicial, que no tienen la calidad de juzgados.

- *"Aplicación efectiva del sistema de tarifas judiciales en concordancia con el Sistema de Gratuidad Limitada de la Justicia":* Situación que ha venido desarrollándose, pero que debería ser analizada con sano juicio por parte de los funcionarios judiciales, de tal suerte que no se menoscaben los derechos del titular a pretexto de la omisión del pago de una tasa, es decir un recurso de apelación o casación, jamás debería ser rechazado por el operador judicial, pese a que no exista el pago de una tasa, así no sea sustanciado en tanto no se pague o complete la misma, ya que se coarta el legítimo derecho a la defensa.

Si bien es cierto, muchos de estos aspectos se han cumplido, sin embargo, no podemos desconocer que la educación es el mecanismo medular para contrarrestar la corrupción.

[28] PROJUSTICIA: Ob. Cit. Pg. 29.

[29] PROJUSTICIA: Ob. Cit. Pg. 29.

[30] Ibídem: Ob. Cit. Pg. 29.

En este sentido, vemos que el problema de la corrupción, no radica estrictamente en las Instituciones, sino que más bien es un conflicto de formación del individuo, por lo que no se puede pensar que a pretexto de la reforma judicial los principios ético - sociales van a cambiar, si bien se generan mecanismos para minimizar actos corruptos, sin embargo su erradicación es parte de un proceso evolutivo de formación del ser humano, no así de reformas a una Institución.

IMPLEMENTACION DE LAS REFORMAS A LA JUSTICIA PENAL:

- *"Aprobación del Nuevo Código de Procedimiento Penal"*[31]*:* El Código de Procedimiento Penal fue promulgado el 13 de enero del 2000 y entró en vigencia en forma total a partir del 13 de julio del 2001, con lo que se dio cumplimiento a este requerimiento para la reforma judicial.

- *"Planificar la implementación del Código de Procedimiento Penal vigente"*[32]*:* Para efectos de dar cumplimiento con esta acción, se aprobó algunos cuerpos legales necesarios para el efecto, con ciertas salvedades, como es la de la Ley de Defensoría Pública, cuerpo normativo necesario para el sistema jurídico penal, aún no vigente.

  Adicionalmente se realizaron estudios de diagnóstico respecto a las instituciones involucradas, de tal suerte que se puedan armonizar los cuerpos normativos con el nuevo sistema, situación que se ha cumplido en ciertos casos, pese a que en otros no, tal es la situación de la Defensa Pública, que al momento carece de una normativa jurídica que fortalezca su estructura y desarrollo. En el caso del Ministerio Fiscal, si bien la estructura ha generado una serie de cambios, no obstante persisten falencias que constituyen un legado del sistema inquisitivo. Igual situación se genera con la Policía Judicial, que en muchas ocasiones ve restringida su actuación, pero ya no por insolvencias legales, sino más bien por conflictos de práctica forense.

  Una situación polémica que no fue debidamente observada, es la relacionada con las causas acumuladas hasta la fecha en que entró en vigencia el Código de Procedimiento Penal, ante lo cual debía haberse establecido un sistema penal de emergencia para que las resuelva, requerimiento que no fue cumplido.

- *"Diseñar y preparar a los recursos humanos y asegurar los recursos físicos necesarios"*[33]*:* La implementación y modernización de las judicaturas penales, formó parte del proyecto de Modernización y Fortalecimiento de la Administración de Justicia en el Ecuador, no obstante el financiamiento generado para la implementación de justicia penal fue destinado mas bien para la compra de equipos e incremento de personal a nivel del Ministerio Público y en cierta forma de la Policía Judicial, no obstante, aun existen muchas inconvenientes en el funcionamiento, ya que pese al monto que financió el proyecto, no se adquirieron equipos y bienes de primera necesidad (líneas telefónicas – vehículos) para el desarrollo de una coherente investigación, no se diga equipo más especializado en criminología.

[31] Ibídem: Ob. Cit. Pg. 31.
[32] PROJUSTICIA: Ob. Cit.: Pg. 31.
[33] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 31.

- *"Preparar programas de formación y capacitación integral de todos los operadores de la justicia"*[34]*:* Este aspecto se cumplió parcialmente, ya que las capacitaciones dirigidas a Jueces, funcionarios judiciales y profesionales del Derecho, resultaron insuficientes, en atención a la magnitud de las reformas implantadas.

- *Mejoramiento de los Centros de Rehabilitación:* Definitivamente, este objetivo no se cumplió, ya que dichos Centros, alejados de brindar un adecuado restablecimiento del individuo, más bien se convierten en verdaderos centros sobre-poblados de delincuencia y crimen, en donde los internos se desenvuelven en situaciones precarias y de absoluta inseguridad, ante el total descuido de las Autoridades Estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sin que ni siquiera se haya expedido un nuevo Código de Ejecución de Penas.

Varios aspectos se han cumplido con respecto a la reforma de la justicia penal, no obstante, los resultados generados no son los esperados, debido a la falta de preparación de funcionarios y profesionales para el sistema acusatorio, y la permanencia del legado del sistema inquisitivo.

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA ADMINISTRACION DE LA FUNCION JUDICIAL:

- *"Desarrollar una campaña de información pública"*[35]*:* Lo que fue cumplido hasta cierto punto mediante el Programa de Derecho y Justicia, y la participación de la sociedad civil, no obstante, los medios de comunicación no generaron apertura suficiente para la el cumplimiento de este cometido.

- *"Desarrollar actividades de capacitación sobre la aplicación de preceptos constitucionales a los operadores de justicia"*[36]*:* En el proceso de reforma judicial, no se detectan mayores iniciativas en este sentido.

- *"Impulsar un control técnico de los fallos del Tribunal Constitucional"*[37]*:* Al igual que el aspecto anterior, tampoco se han detectado proyectos importantes al respecto, aunque al menos el Tribunal Constitucional presenta una página Web donde publica sus sentencias constitucionales e información interesante.

- *"Fortalecer la Defensoría del Pueblo"*[38]*:* Innegablemente, la Defensoría del Pueblo, pese a su carencia de facultad coercitiva, ha adoptado un papel protagonista especialmente en la investigación y mediación en materia de derechos del consumidor, lo que implica un avance en este espacio.

[34] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 31.

[35] PROJUSTICIA: Ob. Cit.: Pg. 32-33.
[36] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 32-33.
[37] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 32-33.
[38] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 32-33.

- *"Propiciar la utilización y eficacia de la acción de amparo y demás acciones constitucionales"*[39]*:* Es importante reconocer que efectivamente se ha generado la difusión debida de las acciones constitucionales, sin embargo, no se puede desconocer que en esta materia se han producido abusos por parte de los usuarios que tratan de valerse de estos mecanismos para desviar los fines de la justicia.

INCREMENTO DEL ACCESO AL SISTEMA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y/O A SISTEMAS ALTERNATIVOS DE JUSTICIA:

Dentro de las acciones previstas para estos efectos tenemos las siguientes:

- *"Asistencia legal para sectores desfavorecidos"*[40]*:* Este campo de acción fue cubierto a través del apoyo a los Centros de Asistencia Legal descritos en los temas anteriores.

- *"Capacitación a los ciudadanos de sus derechos y deberes"*[41]*:* Esta situación también fue prevista y ejecutada a través del Programa Derecho y Justicia, mediante los Centros de Asistencia Legal, la colaboración de los Colegios de Abogados de Quito, Guayaquil y Cuenca, y el trabajo emprendido por las Organizaciones no Gubernamentales, las Instituciones Universitarias, y las comunidades indígenas.

- *"Implementar el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus propios sistemas de justicia"*[42]*:* En este aspecto fue trascendental la colaboración de las Organizaciones No Gubernamentales que trabajaron en la formación del modelo de Justicia Comunitaria y la formación de los Jueces de Paz.

- *"Apoyar el programa de Resolución Alternativa de Conflictos"*[43]*:* Tomando en consideración las facultades normativas previstas para que los jueces puedan derivar conflictos a mediación, se crearon los Centros de Mediación Judicial adscritos a las Cortes de Justicia de Quito, Guayaquil y Cuenca, y se promovió la difusión de dichos mecanismos.

  No obstante es importante recomendar que el Consejo Nacional de la Judicatura reglamente la formación de Centros de Arbitraje y Mediación, generando un registro formal de los existentes y de los futuros, de tal suerte que no se produzca una proliferación informal de los mismos, sino previo cumplimiento de ciertos parámetros normativos, de tal suerte que se mantenga la credibilidad, el profesionalismo, la seriedad, en busca de la Institucionalización de los medios alternativos de resolución de conflictos.

- *"Hacer del sector de justicia una prioridad para el Estado, para lo cual debe crearse*

[39] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 32-33.
[40] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 33-34.

[41] PROJUSTICIA: Ob. Cit.: Pg. 33-34.
[42] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 33-34.
[43] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 32-34.

un Ministerio de Justicia y fortalecer al Consejo Nacional de la Judicatura"[44]*:* Evidentemente hasta el momento no se ha creado un Ministerio de Justicia, no obstante si se ha fortalecido el Consejo Nacional de la Judicatura, inclusive en su facultad de mantener la disciplina y verificar el grado de eficiencia de los Operadores Judiciales, pese a que definitivamente falta un largo camino por recorrer.

IMPLEMENTACION DE REFORMAS A LA JUSTICIA CIVIL:

Si bien constitucionalmente se realizaron una serie de reformas: oralidad, publicidad y celeridad de los procesos, los cambios efectuados en esta área son bastante generales dentro del proceso de reformas: remodelación de infraestructura, implementación de equipos tecnológicos que facilitan la publicidad y comunicación en los procesos de reforma judicial, no obstante no se ha producido un cambio radical respecto al tema, como en el caso de la justicia penal, así por ejemplo si bien existe un proyecto para un Nuevo Código de Procedimiento Civil, que engloba principios de publicidad, oralidad, celeridad e inmediación, no obstante, éste no ha sido aprobado, pese a que precisamente por la carga judicial debía ser tomado en consideración, como prioritario en el proceso de reforma.

REFORMAS AL DERECHO ADMINISTRATIVO:

Al respecto no se han detectado mayores reformas mas bien confusiones, ya que a lo largo del plan estratégico se han introducido estrategias de diversa índole que mantienen relación con el Derecho Administrativo, no obstante el matiz imperante se ubica en otras áreas.

No se ha creado un Código de Procedimiento Administrativo como se tenía previsto, ni se ha reformado la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, más bien existe absoluta pasividad respecto al tema.

PARTICIPACION CIUDADANA DENTRO DEL PODER JUDICIAL.

El Estado Ecuatoriano ha sufrido grandes crisis de orden económico, social y político, sin desconocer que por múltiples circunstancias, se ha caracterizado por el alto índice de corrupción existente en sus funciones.

Definitivamente, el afán no es generalizar y mucho menos desprestigiar a muchos funcionarios que con sus actividades han generado un verdadero ejemplo de vida, con una actuación proba, honesta y transparente en el desempeño de sus funciones, no obstante, quizá la conducta de estos individuos, ha constituido una excepción a

[44] Ibídem: Ob. Cit.: Pg. 32-34.

reiteradas actuaciones que han convertido al fenómeno de la corrupción en una regla que ha incidido considerablemente en la gobernabilidad estatal.

La Función Judicial, no ha sido ajena a este fenómeno, y pese a que la justicia debería en principio ser viable, rápida, expedita, sin dilaciones, transparente, independiente, de fácil acceso y administrada por individuos probos, capaces, eficientes y transparentes en sus actuaciones, más bien se ve menoscabada por la politización, la corrupción y la negligencia de muchos funcionarios, que lejos de tener una actitud honesta e imparcial, responden a intereses políticos y económicos que dejan sin sustento alguno a los principios jurídicos y constitucionales que muchas veces se consagran simplemente como letra muerta.

El arquetipo de que "la justicia es para los de poncho", ha marcado a la Función Judicial, encasillándola como un ente ineficiente, politizado, parcializado y negligente -pese a los funcionarios que si pueden ejercer un papel solvente-, lo que ha traído consigo la desconfianza, el temor, la inseguridad y la incredulidad de la ciudadanía frente a esta Entidad.

Muchas veces percibimos por distintas actuaciones, que un sinnúmero de personas, pese a tener conocimiento de que sus derechos son vulnerados, se inhiben de iniciar las acciones legales respectivas, ya que consideran que simplemente es incurrir en un gasto adicional, por concepto de los egresos que implica un proceso, considerando dentro de ello los honorarios que deben cancelar al profesional que les patrocine.

Ante esta situación, los Centros de Asistencia Jurídica para personas de escasos recursos, consiguieron, en una escala racional aunque no absoluta, minimizar la desconfianza y la falta de credibilidad en los Órganos Judiciales.

Bajo este esquema, es oportuno reconocer que los Centros de Asistencia Jurídica constituyen una forma de participación ciudadana, ya que responden a la iniciativa de particulares que en su afán de servicio a la comunidad, han emprendido este reto, en defensa de los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Los Centros en mención, constituyen un apoyo para una actividad que debería ser manejada por el Estado, mediante la Defensa Pública, sin que ello suceda, debido a la estructura insolvente de esta institución.

No profundizaremos en el tema de los Centros de Asistencia Legal, ya que estos fueron analizados con anterioridad[45].

Es oportuno hacer alusión a un suceso que constituyo también una manifestación de participación ciudadana. Aproximadamente en noviembre del 2003, la Coalición Nacional por la Justicia y la CLD, capítulo de Transparencia Internacional, debidamente fundamentados en la Resolución expedida por la Corte Suprema de Justicia para la designación de tres Magistrados de la Corte Suprema, debido a las vacantes existentes en las Salas Especializadas de lo Penal, Contencioso Administrativo y Civil, solicitaron a

[45] Paginas 29-31.

la Corte Suprema de Justicia que "el proceso de selección sea público y que se cuente con la participación de organizaciones de la sociedad civil en calidad de observadores independientes"[46], ya que en la resolución indicada se reconocía la necesidad de que la sociedad civil organizada participe en este tipo de procesos.

En este sentido, la Coalición Nacional por la Justicia y la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, capítulo de Transparencia Internacional, manifestaron en el proceso de cooptación lo siguiente:

> *El Pleno de la Corte Suprema de Justicia no ha establecido lineamientos generales y uniformes para que las Comisiones encargadas de calificar a los candidatos lleven a cabo el proceso, aunque hay magistrados que así lo han propuesto. Resulta inaudito que, en un tema de tal trascendencia nacional, tres magistrados en cada comisión puedan decidir, en forma completamente discrecional, los fundamentos y criterios con que se calificarán a los candidatos; y resulta incomprensible que una mayoría del Pleno de la Corte apoye que se descalifiquen, por ejemplo, a tres de los candidatos a la Sala Penal con los antecedentes de mayor lucimiento académico, esgrimiendo justificativos como la falta de la copia de la cédula de identidad. Pareciera que se tratara de un proceso para la contratación de una obra pública y no la selección de personas "con probidad notoria" como señala la Constitución,*[47]

El Pleno de la Corte Suprema, negó la posibilidad de la observación ciudadana en el proceso de selección de los Magistrados para llenar las vacantes indicadas anteriormente, sin fundamento alguno.

Esta votación del Pleno de la Suprema, fue de mayoría no nominal, es decir, sin que se pueda conocer quien voto a favor o quien en contra de la petición, lo que si es cierto, es que se obstaculizó de manera radical la posibilidad de que se generen veedurías ciudadanas que vigilen ciertos procesos, como éste que fue de trascendental importancia para asegurar la transparencia e independencia en la selección de Magistrados, garantizando que la Corte Suprema cuente con ciudadanos probos y capaces en el ejercicio de la facultad de administrar justicia.

MEDIOS ALTERNATIVOS Y JUSTICIA DE PAZ.

Existen varios mecanismos alternativos de resolución de conflictos reconocidos en nuestra legislación, algunos de ellos en la Ley de Arbitraje y Mediación, estos son los siguientes:

NEGOCIACION: Este es un mecanismo no confrontativo, voluntario e informal al que las partes acceden para lograr un acuerdo, sin intervención de un tercero neutral.

Si bien la negociación no está formalmente reconocida en la Ley de Arbitraje y Mediación, sin embargo se constituye en un mecanismo que apoya a la mediación y a la administración de justicia.

[46] www.coalicionjusticia.org: 15 de junio de 2004.
[47] www.coalicionjusticia.org: 15 de junio de 2004.

No obstante de ello, la legislación ecuatoriana si la reconoce mediante el Código Civil, a través de la figura de la *"transacción",* definiéndola como "un contrato en que las partes terminan extrajudicialmente un litigio pendiente, o precaven un litigio eventual"[48].

MEDIACION: Conforme lo establece la Ley de Arbitraje y Mediación, esta figura se distingue por ser "un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extra - judicial y definitivo, que ponga fin al conflicto"[49].

En este sentido, el mediador facilita el diálogo entre las partes procurando la formación de acuerdos voluntarios.

Dentro de esta figura, la Ley de Arbitraje y Mediación reconoce a la "Mediación Comunitaria", como un mecanismo alternativo para la resolución de controversias, en conflictos locales o comunitarios, es decir, para las comunidades, ya sean indígenas y negras, las organizaciones barriales y en general las organizaciones comunitarias. Los acuerdos a los que se llegue mediante la mediación comunitaria, producen los mismos efectos que las Actas de Mediación, es decir tienen la calidad de sentencia ejecutoriada con fuerza de cosa juzgada, y se los ejecuta mediante la vía de apremio como en el caso de las sentencias de última instancia.

En atención a esta alternativa generada por la ley, se emprendieron una serie de proyectos impulsados la mayoría de ellos por particulares, para efectos de formar a los mediadores comunitarios. En esta esfera es absolutamente destacable la labor del Centro de Derecho y Sociedad "CIDES", en el proceso de formación de mediadores comunitarios de la Federación Indígena Campesina de Imbabura "FICI", y de la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo "FOIN" a más de los nuevos esfuerzos realizados en las provincias de Chimborazo, Cotopaxi, Guayas, Los Ríos, El Oro, Azuay, Cañar, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Pastaza.

La mediación comunitaria genera una serie de ventajas para afianzar el acceso a la justicia, ya que por lo general está dirigida a las comunidades indígenas y campesinas, por lo que, al ser los mediadores comunitarios, miembros de la organización, los integrantes de la comunidad, ya no se ven en la obligación de incurrir en gastos para movilizarse a la ciudad desde sitios muy lejanos, así como tampoco incurren en los gastos requeridos para iniciar un proceso judicial (tasas judiciales, honorarios profesionales, etc.); por otro lado, el mediador comunitarios mantiene la identidad cultural con las partes, tanto en costumbres como en idioma, lo que facilita la fluidez de la confianza, situación que no sucede con los jueces ordinarios; y, finalmente los acuerdos generados responden en estricto sentido a la voluntad de las partes, por lo que es más factible que sean respetados a diferencia de las resoluciones que más bien tienen un carácter de imposición.

[48] Artículo 2372 del Código Civil Ecuatoriano (RO. 399 / 29 de diciembre de 1982.
[49] Artículo 43 de la Ley de Arbitraje y Mediación (Ley No. 000. RO/ 145 de 4 de Septiembre de 1997).
.

CONCILIACION: La Ley de Arbitraje y Mediación, reconoce a la Conciliación extrajudicial como un mecanismo alternativo para la resolución de conflictos, y lo asimila a la mediación.

No obstante, es imposible desconocer que en la práctica forense, las tan mencionadas Audiencias de Conciliación y las Juntas de Conciliación, si bien forman parte del proceso, y persiguen el acuerdo de las partes, sin embargo, no cumplen la finalidad deontológica que persiguen, convirtiéndose en meras formalidades procesales.

ARBITRAJE: En la legislación ecuatoriana, se prevé la posibilidad de que las partes de mutuo acuerdo puedan someter las controversias susceptibles de transacción para que sean resueltas por tribunales de arbitraje, ya sean administrados o por árbitros independientes, es decir tribunales que se conformen conforme lo dispone la Ley de Arbitraje y Mediación o tribunales conformados como lo acuerden las partes.

JUECES DE PAZ: Con la Constitución Política del Estado promulgada en 1998, se institucionaliza en el país, la figura jurídica de los Jueces de Paz: “De acuerdo con la ley habrá jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios y vecinales”.

Si bien es cierto, los medios alternativos para la solución de controversias, se institucionalizaron mediante la Constitución de 1996, no obstante, en esta Carta Magna, no se contemplaba la figura indicada.

El fundamento de la justicia de paz, radica en la equidad de las decisiones adoptadas, es decir, el derecho positivo queda relegado a un segundo plano, y más bien lo que se pretende es que el Juez de Paz, independientemente de que resuelva con apego a la ley, más bien lo haga atendiendo a conceptos que resultarían más beneficiosos para la comunidad.

La justicia de paz, se diferencia del arbitraje porque en el primer caso, las partes tienen facultad de llegar un acuerdo satisfactorio, es decir, si estas convienen en una solución esta será adoptada sin más dilaciones, no obstante de no existir acuerdo, la resolución es adoptada por el Juez de Paz, pero prácticamente esta última situación se convierte en una excepción, en tanto que en el arbitraje, las partes pueden encaminar el proceso, pero la resolución la adopta el árbitro, y los comparecientes simplemente deben acogerla, no obstante, puede darse el caso de que las partes lleguen a un acuerdo luego de la Audiencia de Mediación, o en cualquier momento antes de que se expida el laudo arbitral, en cuyo caso, se suscribe un acta transaccional, la que tendrá el carácter de laudo arbitral.

Otra diferencia es que los Jueces de Paz son funcionarios judiciales, en tanto que los árbitros, no necesariamente deben formar parte de la Función Judicial.

Por otro lado, la justicia de paz se diferencia de la mediación y de la mediación comunitaria, en que en el primer caso, de no existir acuerdo entre las partes, puede el juez de paz imponer una resolución basada en equidad, en tanto que en la mediación,

así como en la mediación comunitaria, el mediador es un mero facilitador, para llegar a acuerdos, por lo que jamás podría imponer una resolución.

Pese a que la justicia de paz está institucionalizada mediante la Constitución Política del Estado, sin embargo hasta el momento no existe un cuerpo legal que facilite su aplicación, situación que ha generado una serie de confusiones, al asimilar bajo la figura del juez de paz, a otros funcionarios competentes para conocer contravenciones, quienes bajo el sentido procesal lógico impulsan acuerdos entre las partes en conflicto, no obstante no tienen la categoría de jueces de paz.

Estos son los mecanismos alternativos para la resolución de controversias, que reconoce nuestra legislación, que a la marcha del tiempo se han ido institucionalizando y tomando fuerza, sin embargo hasta el momento no han adquirido suficiente solvencia para la comunidad, por lo que resulta indispensable que se generen políticas para su difusión, de tal suerte que estos no adopten la figura de meras instituciones sin producir resultados sociales, que serían trascendentales para el coherente acceso de la sociedad a la justicia.

RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS EXISTENTES.

- Para octubre del 2002, según el informe del Banco Mundial, la mayor parte de los abogados consideran que las medidas fundamentales que deben ser adoptadas para el mejoramiento de la Función Judicial, se encuentran vinculadas a los Funcionarios Judiciales y Jueces (36.14%) a quienes se les debería brindar capacitación, aumento de sueldos, efectuarles una evaluación periódica, o simplemente cambiarlos por personal calificado; la tramitación y resolución de procesos (12.65%) , generando mecanismos que agilicen su sustanciación y resolución; la existencia de leyes caducas en materia procesal (11.44%), para lo cual es necesario generar reformas que simplifiquen la ley y permitan la celeridad y transparencia procesal; la corrupción (9.03%), para lo cual se deben adoptar medidas que al menos la minimicen, siendo fundamental el papel del Consejo Nacional de la Judicatura; la infraestructura y el número de funcionarios (9.03%), para lo cual la sugerencia es trasladar las judicaturas a espacios más operativos; la politización (4.21%), que al momento no es un problema legal, pero si real que atañe al sistema judicial; los juzgados corporativos (4.21%), que no están cumpliendo los objetivos para los cuales fueron creados; las tasas judiciales (1.80%), ya que en muchos casos constituye un egreso representativo que genera desconfianza en el usuario, con respecto a los gastos en los que puede incurrir en relación con los beneficios que puede obtener por el tiempo que debe transcurrir hasta que obtenga una sentencia; y, el grado de conocimiento de los abogados (1.20%), que en muchas ocasiones no están preparados para acogerse a los cambios del sistema[50].

[50] Informe Final de la Investigación sobre el uso de la Justicia Civil en el Ecuador realizada por el Equipo de Investigación de la Fundación Esquel para el Banco Mundial: Octubre 2002.

- Si analizamos que el proceso de reforma en su más amplio margen de acción se produjo en la ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, es fundamental que se trabaje en los mecanismos del caso, para dar continuidad a los proyectos emprendidos, y replicar este nuevo sistema de administración de justicia a nivel nacional, es decir, es importante replicar la política de corporatividad en los juzgados, crear nuevos Centros de Mediación Judicial, profundizar en el impulso de los procesos de oralidad, en el resto de Juzgados y Cortes Superiores del país, de tal forma que en un momento determinado, se institucionalicen los esquemas planteados para la modernización de la Función Judicial.

- El esquema de modernización de la Función Judicial, tiene como base un arquetipo importante que es la corporatividad de las judicaturas, por lo que es fundamental impulsar al Consejo Nacional de la Judicatura para que apruebe el Reglamento de Funcionamiento de los Juzgados Corporativos, ya que hasta el momento, apenas existe un instructivo de funcionamiento de los juzgados corporativos, expedido mediante resolución del Consejo Nacional de la Judicatura No. 3. RO/ 204 de 5 de Noviembre del 2003 , de tal suerte que se incrementen los niveles de aceptación de los sectores involucrados para que las decisiones adoptadas por los operadores en la gestión de las causas se enmarquen dentro de un control normativo y en contrapartida, los usuarios se desenvuelvan bajo las condiciones preestablecidas en el Reglamento.

- Con la creación del Sistema de Gestión del Despacho de los Indicadores de desempeño se establecieron estándares que deben ser respetados y adoptados por el Consejo Nacional de la Judicatura para que se conviertan en guías para el análisis del desempeño de los Juzgados.

- Los equipos implementados en la Función Judicial (hardware – software) son de ágil obsolescencia, por lo que se debería planificar como se va a dar mantenimiento y de que forma se va a pagar la adquisición de nuevos equipos.

- Es importante que la Función Judicial reconozca formalmente a los Centros de Mediación y expida la regulación respectiva para su constitución, de tal suerte que no se genere una proliferación informal de estos entes, sino bajo la normativa preestablecida y bajo el registro del Órgano Judicial, ya que de no existir la debida institucionalización, se produciría desconfianza por parte de los usuarios frente a este mecanismos alternativo de resolución de controversias.

  Dentro de este aspecto, es también necesaria una difusión agresiva de las ventajas del uso de métodos alternativos de resolución de conflictos, de tal suerte que se forme una cultura de diálogo, y se impulse la confianza del usuario respecto a los resultados obtenidos mediante este sistema.

- Es necesario que se fortalezca y se institucionalice el funcionamiento del Comité Consultivo para la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador ya que de esta manera se facilitará la obtención de nuevos recursos nacionales o internacionales para la continuidad de los proyectos emprendidos.

- Otro aspecto fundamental es impulsar los parámetros necesarios para el desarrollo de la Carrera Judicial, esto es el desarrollo de una capacitación permanente, la evaluación del desempeño y el sistema disciplinario de los operadores de la Función Judicial.

En lo que respecta a la implementación de la Justicia Penal en el Ecuador:

- Es importante implementar nuevas formas de gestión en las causas, acorde con el sistema implantado, ya que si bien al momento la normativa legal establecida promueve mecanismos diferentes para la investigación y la sustanciación procesal de las causas penales, no obstante, debe incentivarse el estricto empleo de los mecanismos empleados en el Código de Procedimiento Penal, es decir, debe propenderse al uso de la oralidad, el desarrollo de las destrezas de los operadores, en lo posible la eliminación del sistema escrito, el impulso a las Audiencias, de tal forma que se afiance el sistema acusatorio y se elimine el inquisitivo.

- Es fundamental que se promueva la desformalización del sistema, es decir, las destrezas de los operadores y de los usuarios (Abogados en libre ejercicio) deben estar enfocadas a generar agilidad en el sistema; para ello es fundamental el rol de las Universidades, cuya formación al amparo de las reformas implantadas debe proyectarse a la capacitación de los futuros profesionales, bajo el perfil requerido para el desarrollo del proceso de modernización judicial implementado, es decir, debe incorporarse al pensum universitario, cátedras como: Oratoria, Lógica Jurídica, Ética Jurídica, de tal suerte que tanto funcionarios como Abogados desarrollen sus destrezas y puedan hacer efectivo el sistema acusatorio, eliminando definitivamente al inquisitivo.

- Es fundamental que se genere una reforma de la Defensa Pública, para lo cual se requiere que como punto de partida se expida y promulgue la Ley de Defensoría Pública, adicionalmente debería gestionarse el financiamiento necesario para que se pueda conformar un verdadero cuerpo de defensa, ya que de no ser así, los más perjudicados serán los ciudadanos de escasos recursos, que al no poder contratar un Abogado deberán acudir ante estos funcionarios, lo que de antemano implicará una defensa negligente y poco técnica.

- Es fundamental acotar que en la actualidad, la investigación en materia penal está dirigida por el Fiscal, por lo que los sujetos procesales tienen una función secundaria. En este sentido, es importante que se mejoren las adecuaciones, se implementen equipos y se conforme verdaderos centros de investigación con el instrumental criminológico necesario a nivel de la Policía Judicial, a más de la capacitación especializada en el tema, de tal suerte que los agentes policiales tengan el conocimiento y los mecanismos suficientes para realizar una investigación minuciosa y absolutamente prolija en cada caso, para la comprobación de los hechos delictivos denunciados.

- Con respecto al Ministerio Fiscal, es importante que se organice el trabajo en tal sentido, que exista una total coordinación con la Policía Judicial y la Función

Judicial, debe preverse también los medios adecuados para llevar adelante una investigación solvente.

- Con respecto a los Centros de Asistencia Jurídica, nos parece fundamental que se incorporen mecanismos más técnicos para el rastreo de datos, de tal forma que se pueda efectuar un seguimiento de los usuarios, con la finalidad de realizar un análisis comparativo de los indicadores entre varios sectores de la población, así como de varios Centros de Asistencia Jurídica.

- Es fundamental que exista una mayor difusión de los Centros de Asistencia Jurídica, de tal suerte que la clase desprotegida, encuentre un espacio de defensa de sus derechos.

- En lo que respecta a los medios alternativos de resolución de conflictos es prioritaria la necesidad de difusión, para generar confianza en los usuarios, adicionalmente es indispensable que se regule la normativa necesaria respecto a los Jueces de Paz.

FUENTES CONSULTADAS.

Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.	*Acceso a la Justicia y Equidad*: San José: Editorama S.A.: 2000.
Departamento Jurídico del Banco Mundial	*El Impacto de los Servicios de Asistencia Jurídica*: Washington DC: 2003.
Fondo Justicia y Sociedad, Fundación Esquel y USAID	*La Evaluación del Sistema Procesal Penal en el Ecuador:* Quito: 2003.
Fondo Justicia y Sociedad, Fundación Esquel, USAID y Red de Justicia	*Estudio de los Centros de Atención Legal desde la Sociedad Civil en casos Penales y otros*: Quito: 2001.
Fundación para el Debido Proceso Legal y Fundación Esquel	*Implementando el Nuevo Proceso Penal en Ecuador: Cambios y Retos*: Quito: 2001.
PROJUSTICIA	*Reforma del Sistema de Justicia, Plan Estratégico Integral 1999-2004:* Quito: 1999.
VACA ANDRADE, Ricardo	*Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Penal:* Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
Vicepresidencia Jurídica del Banco Mundial	*Iniciativas sobre Reformas Jurídicas y Judiciales:* Washington DC: 2002.
Vicepresidencia Jurídica del Banco Mundial	*Ecuador, Legal and Judicial Sector Assessment:* Washington DC: 2002.

24
Normas relativas al trámite de actuaciones y documentación

NORMAS RELATIVAS AL TRÁMITE DE ACTUACIONES Y DOCUMENTACIÓN
CAPÍTULO I: INTERVENCIÓN DEL ÁREA REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO:

ARTÍCULO 1°. INGRESO DE DOCUMENTACIÓN.- Toda la documentación dirigida al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ingresará por la MESA DE ENTRADAS, que funcionará en el ámbito del área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO, y decepcionará todas las consultas y requerimientos que se formulen.

ARTÍCULO 2°. MODALIDADES.-

a) Correspondencia:

MESA DE ENTRADAS recibirá, registrará, clasificará y procederá a la apertura de los sobres, imprimiéndoles el trámite que corresponda. Ello, con las siguientes excepciones: 1) Las piezas que manifiestamente revistan el carácter de personales o confidenciales, serán registradas y remitidas cerradas a las SECRETARÍAS PRIVADAS del

DEFENSOR DEL PUEBLO, de sus ADJUNTOS o del SECRETARIO GENERAL, según corresponda.

2) Cuando se advirtiere que se trata de documentación referida a actuaciones administrativas, se registrarán los sobres y, sin proceder a su apertura, se remitirán a

SECRETARÍA GENERAL.

b) Consultas escritas en general:

Sea que ingresen por el SECTOR CORRESPONDENCIA o por ATENCIÓN AL PÚBLICO, serán registradas por MESA DE ENTRADAS. De inmediato, REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO les asignará el área o las áreas temáticas competentes para que sean evacuadas.

c) Consultas Telefónicas:

Serán evacuadas con todas las precisiones del caso y con la mayor atención que sea posible, registrando en las planillas ad-hoc los datos pertinentes. De ser necesario por la especialidad de la materia, serán transferidas al área temática que corresponda.

Tanto en el área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO como en las áreas temáticas, quien no preste la colaboración necesaria e inmediata para la prestación de este servicio incurrirá en los incumplimientos previstos por el artículo 30 del Régimen para el Personal del Defensor del Pueblo.

d) Consultas y quejas por Correo Electrónico o Fax:

Serán recibidas únicamente por MESA DE ENTRADAS. Previa registración, se comunicará a los remitentes quienes deberán ratificar la queja con su firma, personalmente o por correo.

e) Atención al Público:

Atenderá y registrará todos los requerimientos del público, brindando todas las posibilidades en materia de formular quejas. También brindará la contención que fuere menester y prestará el asesoramiento necesario sobre los derechos y deberes del requeriente. A tal efecto y de excederse sus posibilidades de asistencia, REGISTRO,

NOTIFICACIONES Y ARCHIVO podrá requerir la intervención de agentes del área temática que disponga.

El jefe de área temática que no arbitre las medidas necesarias para evacuar esas consultas inmediatamente y/o el agente convocado que no lo hiciere, asumirá las responsabilidades mencionadas en el último párrafo del inciso c) precedente.
El asesoramiento, en todos los casos, será amplio y verbal, y tendiente a satisfacer las necesidades del público.

ARTÍCULO 3°. SITUACIONES PARTICULARES.-
a) 1Quejas de incompetencia manifiesta y los supuestos del artículo 21 de la Ley Nº 24.284:

En los casos a que refiere el artículo 5° inciso c), se podrá no dar curso o derivar según el caso. Recibida la presentación por la Mesa de Entradas del Área Registro, Notificaciones y Archivo, ésta -sin librar el acuse de recibo de estilo- proyectará en forma inmediata la Providencia Motivada a que hace referencia el artículo 15 por la cual no se da curso a la presentación y la comunicación de estilo al interesado.

En esta última, se le informarán los motivos por los cuales no procede la cuestión planteada, a la vez que orientará, en la medida de lo posible, sobre los cursos de acción que pudieran corresponder a fin de encausar debidamente la tramitación de lo solicitado.
b) Cédulas, Oficios u otras Comunicaciones Judiciales con plazos perentorios:

El original se enviará inmediatamente al área ASESORÍA LEGAL Y CONTENCIOSO previa extracción de copia para su registro y archivo.
c) Expedientes Administrativos:

La documentación referida a expedientes administrativos será remitida directamente a

SECRETARÍA GENERAL.

d) Pedidos de Vista de Actuaciones:
MESA DE ENTRADAS recibirá los pedidos de vista de las actuaciones, las que tramitarán con sujeción a las siguientes reglas:

1. El interesado podrá tomar vista de la actuación que haya generado en cualquier estado de la misma;

2. El investigado, únicamente una vez concluida la actuación en la cual estuviere involucrado;

3. En todo supuesto, la vista debe ser solicitada por escrito y, en caso de concederse, se informará al peticionante día y hora en que aquella podrá hacerse efectiva;

4. El derecho a la vista, alcanza a la totalidad de los trámites cumplidos, con excepción, inclusive para el interesado, de la reserva general de la actuación del artículo 6° o de las partes, piezas, o documentos de la actuación que se hayan declarado reservadas;

5. El otorgamiento o no de la vista no importará para el peticionante, sea el quejoso, el investigado o un tercero, en ningún supuesto, el carácter de parte o contradictor en el marco de la actuación, y su concesión no importará la suspensión de los procedimientos.

e)2 Reserva de Identidad:

1. Cuando se solicitare "reserva de identidad" la queja respectiva será caratulada y cargada al sistema con, exclusivamente, el número de actuación y las iniciales IR, alusivas a "identidad reservada".

2. No se agregará copia del acuse de recibo a la actuación y en ningún registro, dictamen, nota o documento, figurará el nombre y apellido del quejoso como así tampoco los datos que posibiliten su individualización, como el número de documento de identidad, domicilio, etcétera.

3. Una vez ingresada la actuación al área temática que previniere, sea competente o no, o al área Asesoría Legal y Contencioso, se labrará un acta que dará cuenta fiel de la denuncia formulada, la cual será suscripta por el Jefe del Área y por el agente interviniente. En ese mismo acto se desglosarán los originales presentados por el quejoso y, en sobre cerrado, serán remitidos al Sr. Subsecretario de Coordinación para su reserva y archivo, quedando la actuación encabezada por el acta aludida.

4. Cuando en un pedido de informes fuera imprescindible consignar el nombre del quejoso u otro dato que posibilitare su individualización, como número de documento de identidad o de afiliación a una obra social o de beneficiario de un haber jubilatorio, etcétera, se requerirá por escrito la conformidad del quejoso para "levantar" la reserva de identidad con la prevención, para el caso de silencio o de no ser formulada en forma expresa y por escrito, de que se ordenará el archivo de la actuación atento la imposibilidad de continuar su tramite".

ARTÍCULO 4°. QUEJAS.- Ingresada una queja, el área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO:

a) Apertura de actuación:

Discernirá si corresponde o no la apertura de una actuación en cuyo caso procederá a su caratulación con mención de nombre y apellido del quejoso y motivo o materia de la actuación, foliará en forma correlativa, asignará un número de actuación, registrará en soporte informático por fecha y número las quejas, indicando brevemente la materia de que se trata.

b) Actuaciones ya iniciadas:

De tratarse de documentación referida a una actuación ya iniciada, indicará dicha situación a efectos de su posterior glose y verificará que esta medida se cumpla, sea desarchivando la actuación o enviando la documentación al área donde la misma se encuentre.

c) Acuse de recibo:

De tratarse de una queja presentada en ATENCIÓN AL PÚBLICO, se le entregará a su presentante en forma inmediata el comprobante respectivo el cual consignará el número de actuación con número telefónico de conmutador a efectos de que pueda realizar las consultas que aquél considere pertinentes.

Para los demás supuestos, el área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO librará el acuse de recibo al quejoso conteniendo los datos recién mencionados, pudiendo requerir se amplíen los datos o se acompañe copia de la documentación que se estime pertinente.

d) Asignación de áreas temáticas:

Asignará el área o las áreas que resulten competentes. En su caso, establecerá si las áreas asignadas intervendrán en forma paralela, conjunta o secuencial determinando, en este último supuesto, el orden respectivo. La posterior derivación a las áreas temáticas por parte del SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN o del SECRETARIO GENERAL, importará la conformidad en la asignación de competencias.

Ningún área temática podrá promover o propiciar la sustanciación de cuestiones de competencia; pero ello, como lógica derivación del principio de informalidad que rige el presente ordenamiento, sin perjuicio de las consultas o sugerencias que pudieren formularse entre REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO y las áreas temáticas, y viceversa, antes o después de la asignación.

e) Asignación del trámite a seguir:

Determinará si se le imprimirá trámite ordinario o abreviado y toda otra indicación que pudiere corresponder, con la intervención del SECRETARIO GENERAL o del SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN.

f) Remisión de las actuaciones: Seguidamente, remitirá la actuación al área o áreas respectivas.

ARTÍCULO 5°. TRÁMITE DE LAS QUEJAS.- A los efectos de los artículos 4° inciso "e", se tipifican los trámites como:

a) TRÁMITE ORDINARIO: Es aquel que resulta de las reglas contenidas por el presente ordenamiento. Cuando requiera un tratamiento diferencial en razón de la complejidad, magnitud, localización, cuantía, número de afectados de la materia en cuestión, el SECRETARIO GENERAL y/o SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN arbitrará los medios y dictará las medidas que fueren necesarias para que se

cumplimenten las finalidades previstas por los artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional y por la Ley Nº 24.284.

b) TRÁMITE ABREVIADO: Es aquel que por su naturaleza exige la abreviación de los procedimientos para una resolución oportuna. En su caso, el área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO, el SECRETARIO GENERAL y el SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN dictarán las indicaciones necesarias al efecto. Se individualizará con un único cartel adherido a la tapa, con la expresión URGENTE en colorado.

c) TRÁMITE DE INMEDIATO DESPACHO: 3 Podrán rechazarse en forma inmediata aquellas presentaciones que se inician a petición de los interesados y que manifiestamente no se hallan dentro de los supuestos contemplados por el artículo 86 de la Constitución Nacional y los artículos 14, 16 y 17 de la Ley Nº 24.284 o contemplados en los supuestos del artículo 21 de dicha ley.

ARTÍCULO 6°. RESERVA DE LAS ACTUACIONES.- Por resolución, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN podrá decretarse la reserva de las actuaciones cuando su publicidad pudiere atentar contra la eficacia de las medidas que se adoptaren en virtud de lo normado por el artículo 24 de la Ley 24.284.

Ordenada la reserva y mientras no se la dejare sin efecto, sea porque se hubiere dictado resolución levantándola, hubiese expirado el plazo por el cual se la dispusiera o cumplido la medida o condición que se individualizare, las actuaciones solamente podrán ser examinadas por quienes indique la resolución respectiva o por las personas u órganos que establecieren las leyes especiales.

ARTÍCULO 7°. PROTOCOLIZACIÓN.- Procederá a protocolizar los actos ya suscriptos, comunicar a los interesados, circularizar, archivar por número correlativo y custodiar dicho archivo.

La protocolización de las resoluciones y de toda otra documentación que corresponda se realizará mediante la registración cronológica en un legajo apto al efecto, expidiéndose las copias de los actos que sean necesarias para su comunicación y su agregación a la actuación respectiva. El debido registro se realizará utilizando los medios idóneos inclusive, de corresponder, informáticos.

ARTÍCULO 8°. ARCHIVO.- Archivará las actuaciones y demás documentos, cuando así lo disponga la autoridad competente, vigilando el orden y la seguridad del archivo.

CAPÍTULO II: INTERVENCIÓN DE LAS ÁREAS TEMÁTICAS:

ARTÍCULO 9°. RECEPCIÓN POR LAS ÁREAS.- Las actuaciones y demás documentación serán recepcionadas por el área o áreas temáticas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 4º incisos "d" y "f".

ARTÍCULO 10. ACTUACIÓN EN LAS ÁREAS.- El área competente tramitará la actuación de una queja individual hasta la elaboración del proyecto de primer pedido de informes a los organismos competentes, en un plazo no mayor a los DIEZ (10) días de recibida, exceptuado los siguientes casos:

a) Que se deba pedir ampliación de datos al quejoso.

b) Que tome intervención más de un área.

c) Que se trate de alguno de los trámites previstos en el inciso b) del artículo 5° o en el artículo 13.

d) Que, por providencia, así lo decidiere el Jefe de Área.
Asimismo, procederá al glose de aquellos documentos recibidos a ese efecto, previa verificación de su correspondencia con la actuación iniciada.

ARTÍCULO 11. DISTINTOS PROYECTOS DE TRÁMITE ELABORADOS POR LAS ÁREAS.- Las áreas temáticas procederán con arreglo a lo siguiente:
a. -No dar curso a la queja: En los supuestos contemplados por el artículo 21 de la Ley 24.284, proyectarán la providencia respectiva y las notas a los quejosos explicándoles, en términos simples y llanos, los motivos de la denegatoria; asimismo y dentro de lo factible, se les aconsejará sobre mecanismos que pudieren resultar idóneos para resolver los problemas que dieras lugar a las quejas.

b. -Derivar la Queja: En los casos del artículo 20 de la Ley 24.284, proyectarán las notas de remisión a los organismos competentes, las notas de comunicación a los quejosos y la providencia de archivo que, siguiendo los lineamientos previstos en el apartado precedente, les harán saber que deberán recurrir ante tales organismos.

c. -Pedidos de informes y reiteración a pedidos de informes con el apercibimiento del artículo 25 de la Ley 24.284: Elaborarán los proyectos respectivos, los que serán elevados a los ADJUNTOS correspondientes o, en su caso, al DEFENSOR DEL PUEBLO.

En el caso de reiteración de pedidos de informes se transcribirá el artículo 25 de la Ley Nº 24.284.

d. -Supuestos del artículo 28 de la Ley 24.284: Elaborarán los proyectos de resolución y las notas respectivas para su elevación al DEFENSOR DEL PUEBLO.

e. -Comunicaciones al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN y AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN: Elaborarán los proyectos de resolución o de providencia si correspondiere, como los de comunicación. Además, cada área temática requerirá la intervención del área ASESORÍA LEGAL Y CONTENCIOSO, la que luego de producir dictamen los elevará al DEFENSOR DEL PUEBLO.

f. -Suspensión: Formularán los proyectos de providencia y las notas a los quejosos indicando que se procedió a la suspensión de la tramitación y posterior envío al archivo, cuando éstos interpusieran acción judicial o administrativa.

g. -Comunicación del resultado de la investigación a los interesados: Las áreas proyectarán las notas pertinentes, las que seguirán los lineamientos previstos en el inciso a) precedente.

h. -Solicitud de ampliación de datos: De resultar necesario, por providencia dispondrán esta medida y elaborarán las notas correspondientes.

Todos los proyectos elaborados por las áreas, serán instalados por sus responsables.

ARTÍCULO 12. SUSCRIPCIÓN DE LAS COMUNICACIONES.- Los Jefes de Área suscribirán las comunicaciones previstas por los incisos a), b) con respecto a los quejosos, f), g) y h) del artículo 11 precedente. Para una mayor celeridad, los proyectos del mencionado artículo 11 irán acompañados por dichas notas de comunicación debidamente firmadas por los Jefes de Área para que, una vez suscripto el proyecto, se remita la actuación al área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO a los fines del registro y expedición correspondiente.

ARTÍCULO 13. ACTUACIONES DE OFICIO.- Decidida una investigación de oficio por el DEFENSOR DEL PUEBLO, por sí o a propuesta por cualquiera de las áreas con el conocimiento del SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN o del SECRETARIO GENERAL, el área competente o requerida al efecto elaborará la propuesta, el acta de estilo y los pedidos que considere menester. Cumplido, remitirá los antecedentes al área REGISTRO, NOTIFICACIONES Y ARCHIVO a los fines de su registro y caratulación en la forma prevista por el artículo 4° inciso a), con individualización, de ser factible, del o de los interesados donde, además, se verificará la existencia de actuaciones duplicadas para evitar desiguales tratamientos.

De inmediato se girará la actuación al área de origen la cual, en su caso y una vez contestado el pedido de informes por el organismo o entidad requerida y agotada la investigación, dictaminará a la mayor brevedad. Cuando se propusiere la adopción de medidas que pudiesen definir el curso de la investigación o pudiese derivar en una cuestión judicial, se dará intervención al área ASESORÍA LEGAL Y CONTENCIOSO la cual propondrá medidas a adoptar de carácter jurídico-procesal.

ARTÍCULO 14. INTERVENCIÓN DEL SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN.- Todos los proyectos y dictámenes de las áreas temáticas serán intervenidos por el SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN o el SECRETARIO GENERAL quienes, indistintamente, procederán a su instalado y sellado de mediar conformidad.

De no mediar ésta, las objeciones o instrucciones serán formuladas por escrito.
El SUBSECRETARIO DE COORDINACIÓN o el SECRETARIO GENERAL, en cualquier estado del trámite, podrán avocarse al conocimiento de las actuaciones.
Las notas a los interesados previstos en el inciso h) del artículo 11, quedan exceptuadas del requisito de la conformidad.

CAPÍTULO III: CONCLUSIÓN DEL TRÁMITE:

ARTÍCULO 15. CONCLUSIÓN DEL TRÁMITE.- La conclusión del trámite se efectuará por Providencia debidamente motivada. Excepcionalmente y cuando la complejidad o naturaleza de la cuestión amerite fundamentos especiales, se podrá concluir mediante Resolución.

ARTÍCULO 16. SUSCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS.- Los proyectos a los que se refiere el artículo 11, con excepción de los contemplados por sus incisos d), e) y h),

serán suscriptos por el ADJUNTO I de provenir de las áreas temáticas 3 y 4, y por el ADJUNTO II de provenir de las áreas temáticas 1, 2 y 5. Ello sin perjuicio de la facultad de avocación del DEFENSOR DEL PUEBLO.

Los proyectos a los que se refieren los artículos 6°, 11 incisos d) y e), actuaciones de oficio y todas las cuestiones, incluidas las del párrafo anterior, referidas al Presidente de la Nación, Jefe de Gabinete de Ministros, Ministros y Secretarios de Estado de la Presidencia de la Nación y comunicaciones a su respecto, quedan reservadas al DEFENSOR DEL PUEBLO.

ARTÍCULO 17. COMUNICACIONES.- Las comunicaciones previstas por los artículos 4° inciso c), 11 inciso a), b) con relación al quejoso, f), g) y h) se efectuarán por vía simple. En cuanto a las comunicaciones a la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE, las dirigidas al organismo competente previstas por el artículo 11 inciso b) y las que resultan de los incisos c), d) y e), se practicarán por nota con acuse de recibo o mediante carta certificada con aviso de recepción.

Todo ello, sin perjuicio de la modalidad que pudiese disponer el SECRETARIO GENERAL para algún caso particular.

ARTÍCULO 18. REMISIÓN DE ACTUACIONES A ARCHIVO.- Se remitirán al archivo mediante providencia suscrita por el DEFENSOR DEL PUEBLO y / o los

ADJUNTOS aquellas actuaciones que finalicen bajo alguno de los siguientes supuestos:

a. - No dar curso.

b. - Derivaciones.

c. - Informes especiales a la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE del

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN: cuando la cuestión planteada amerite un tratamiento especial, el jefe de área podrá disponer su reserva en el ámbito de la misma.

d. - Recomendaciones cumplidas y demás supuestos del artículo 28 de la Ley 24.284.

e. - Suspensión del trámite.

f.- Comunicaciones al PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN y a la

AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN: la resolución en su parte dispositiva dispondrá el archivo de la misma, sin perjuicio de las comunicaciones que periódicamente se efectúen al quejoso como consecuencia de las informaciones que suministre la PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN siempre y cuando en la misma actuación no se esté realizando otra investigación o que independientemente de la investigación y resultado de la causa penal surjan aspectos que puedan ser evaluados dentro del ámbito de competencia del DEFENSOR DEL PUEBLO.
Las posteriores remisiones al archivo podrán ser ordenadas por los Jefes de Área mediante providencia simple.

CAPÍTULO IV: DEFINICIONES:

ARTÍCULO 19.- A los fines del presente ordenamiento, se entenderá por:
1. Actuación: Conjunto de documentación generado por la presentación de un interesado o de oficio que, conforme a los términos del presente ordenamiento incorpora en forma sucesiva y cronológica quejas, informaciones, dictámenes y todo otro dato referido a la materia en cuestión, a los fines de la emisión de la opinión del órgano.

Serán compaginadas en cuerpos numerados que no excederán de las DOSCIENTAS (200) fojas, salvo en los casos en que tal límite obligara a separar escritos o documentos que constituyan un solo cuerpo y cuya división no resultare aconsejable. Todos los actos, documentación, notas, etc., inclusive las copias, deberán foliarse por orden correlativo de incorporación.

Cuando existieren antecedentes que por su volumen no pudieres ser glosado, se confeccionarán anexos, los que serán registrados y foliados en forma independiente.

2. Expediente: Conjunto de documentación referida a una materia administrativa determinada, como contrataciones, compras, personal, etc., para cuya conformación se observarán las reglas previstas para las actuaciones

3. Resolución: Decisión dictada por el DEFENSOR DEL PUEBLO en ejercicio de sus facultades propias o de sus ADJUNTOS en caso de delegación, debidamente motivada.

4. Disposición: Decisión dictada por el SECRETARIO GENERAL en ejercicio de sus funciones o en materias delegadas, o por el SUBSECRETARIO DE

ADMINISTRACIÓN en caso de reemplazarlo.

5. Providencia: Escrito que por contener una opinión o decisión (artículo 15, primer párrafo), deberá ser motivada.

6. Providencia simple: Escrito de trámite que no contiene opinión y cuyo contenido es meramente instrumental.

7. Pedido de Informes: Requerimiento formulado a organismos, entes o instituciones para que proporcionen determinada información con respecto a una actuación en trámite.
8. Nota al interesado: Escrito dirigido a los interesados a fin de comunicarles: acuse de recibo, solicitud de ampliación de información o de datos relevantes, y la decisión adoptada.

9. Circular: Comunicación escrita interna dirigida a una pluralidad de agentes por el DEFENSOR DEL PUEBLO o el SECRETARIO GENERAL.

10. Parte: Comunicación sintética, diaria o periódica, realizada a un superior sobre los asuntos que fueran requeridos.

11. Memorando: Escrito de uso interno para exponer elementos de juicio o proponer posibles soluciones referidas a una actuación en trámite.

12. Nota interna: Comunicación escrita efectuada entre agentes de la institución sobre cuestiones referidas a actuaciones o asuntos internos que, para evitar gloses incorrectos, deberán llevar en primer término y sobre el margen derecho, la frase "NOTA INTERNA".

13. Informe interno al DEFENSOR DEL PUEBLO: Opinión brindada ante un requerimiento expreso formulado por el DEFENSOR DEL PUEBLO, sea o no en el marco de una actuación, que deberá sujetarse a los términos del requerimiento y, además, contener:

a) Una relación sucinta del objeto de la actuación y de las posiciones sustentadas por los peticionarios y los investigados si las hubiere, o de la temática aludida por el requerimiento.

b) Detalle del acto, hecho u omisión que motivare o pudiere motivar la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO, e incidencia en lo particular o de los intereses difusos o colectivos.

c) La determinación del carácter del acto, hecho u omisión, en cuanto a que denote una falla sistemática y general en los términos del artículo 15 de la Ley 24.284.

d) La fundamentación técnica que incluirá una explicación detallada y, cuando correspondiere, los principios científicos o los métodos utilizados y su idoneidad.

e) La opinión en base a las consideraciones efectuadas en el marco de los puntos precedentes y las normas legales vigentes al respecto.

CAPÍTULO V: SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE ACTUACIONES:

ARTÍCULO 20. FINALIDAD.- El SISTEMA DE SEGUIMIENTO DE

ACTUACIONES, dentro de lo técnicamente factible, posibilitará:

a) Realizar las registraciones a las que se refieren los artículos 2°, 3° incisos b) y c), 4° incisos a), b) y c), 7°, 8°, 10, 12 y 13.

b) Realizar las asignaciones previstas por los artículos 4°, en sus incisos d) y e), y 13.
c) Realizar la registración de lo actuado como consecuencia de los procedimientos previstos por los artículos 10, 11, 12, 13, 15 y 17.

d) Llevar a cabo el seguimiento de cada actuación, conforme los datos a los que se refieren los incisos a) y b) precedentes, como la visualización de los contenidos aludidos por el inciso c).

CAPÍTULO VI: NORMAS DE ESTILO:

ARTÍCULO 214. LETRA, MÁRGENES Y ESTILO.- Se establece como norma la letra "Arial 12", con un interlineado de 1,5 líneas para las resoluciones exclusivamente y simple para los demás actos, y los siguientes márgenes:

a) Superior: 6,5 centímetros

b) Inferior: 2,5 centímetros

c) Izquierdo: 4 centímetros

d) Derecho: 1 centímetros

Las tabulaciones serán de 2 centímetros para las resoluciones y 1,5 centímetros para los demás actos, y el papel del tamaño denominado A 4.

ARTÍCULO 22. NOMBRES Y APELLIDOS. USO DE CARACTERES MAYÚSCULOS.- Los nombres de personas se escribirán completos y siempre en su orden natural, es decir, primero los nombres y después los apellidos.
Se escribirán con caracteres mayúsculos: los apellidos, títulos, nombres de organismos, instituciones, países y todo aquello que por su importancia sea conveniente hacer resaltar. Del mismo modo se escribirán las cantidades y, a continuación, se las repetirá en números colocados entre paréntesis.

ARTÍCULO 23. LUGAR Y FECHA.- Se escribirá a partir del centro del espacio destinado a escritura la frase "BUENOS AIRES," y a continuación se colocará la fecha correspondiente al día en que el acto sea firmado, con sello fechador.

ARTÍCULO 24. RESOLUCIONES.- Se observarán las siguientes formalidades:

a) VISTO: se consignarán las normas o cuestiones que sirvan de base al acto. La palabra "VISTO" se escribirá en letras mayúsculas, a una tabulación a partir del margen izquierdo y a doble espacio del lugar y fecha. Se escribirá como único párrafo y finalizará en el signo coma y la conjunción "y".

b) La palabra "CONSIDERANDO" se escribirá con letras mayúsculas seguida de dos puntos, a una tabulación del margen izquierdo y a dos espacios del VISTO. Cada Considerando comenzará a una tabulación del margen izquierdo y con la conjunción subordinativa "Que" e irá uno a continuación del otro, sin interlíneas, y separados con punto y aparte.
En los Considerandos se consignarán las circunstancias tenidas en cuenta para proyectar la medida y, en el último, se mencionarán los fundamentos normativos que habilitan la competencia para el dictado de la medida.

c) Después del último Considerando se consignará la frase "Por ello", a una tabulación del margen izquierdo, seguida a dos espacios por la fórmula "EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN" y "RESUELVE:", en dos renglones y centralizadas en el espacio para escritura.

d) Seguidamente se transcribirá la parte dispositiva, subdividida en tantos artículos como aconsejen razones de claridad y comprensión, evitándose tanto la inclusión de temas distintos en un mismo artículo con la división de un asunto en DOS (2) o más artículos cuando, por su naturaleza, sólo sea necesario dividirlo en párrafos o incisos.

Dicho articulado será estrictamente dispositivo y deberá bastarse por sí mismo para posibilitar la percepción y comprensión de la decisión que contenga.

e) La palabra "ARTÍCULO", al comienzo de cada uno, se escribirá con letras mayúsculas y sin subrayar, comenzando cada uno en la línea del margen izquierdo y se escribirán uno a continuación de otro, sin interlíneas y numerados con ordinales del 1° al 9° y con cardinales a partir del 10. Luego del número de artículo se colocará punto y guión. Los párrafos se separarán por punto y aparte.

f) La subdivisión en incisos se realizará con letras minúsculas seguidas por el signo de cierre de paréntesis. Se escribirán a una tabulación del margen izquierdo.

g) El último artículo será de forma, consignando las frases "Regístrese, notifíquese y archívese." o "Regístrese, comuníquese y archívese.", según corresponda.

h) Finalmente con letras mayúsculas, sobre el margen izquierdo y a un espacio del artículo de forma, se escribirá la frase "RESOLUCIÓN Nº" a la cual seguirá el número de resolución que se colocará con sello numerador una vez firmado el acto. Deberá reservarse, luego de la frase "RESOLUCIÓN Nº", un mínimo de seis (6) cm para firma y sello.

i) Corte de página: no podrá realizarse inmediatamente antes de la frase "Por ello". La fórmula que encabeza la parte dispositiva no puede quedar al pie de la página. El artículo de forma y la frase "RESOLUCIÓN Nº" no pueden dar inicio a una página.

ARTÍCULO 25. DISPOSICIONES.- Las disposiciones se ajustarán a las mismas prescripciones y estructura de las resoluciones con excepción de la parte dispositiva que será precedida por la fórmula "EL SECRETARIO GENERAL DISPONE:" y que después del artículo de forma se colocará la frase "DISPOSICIÓN Nº".

ARTÍCULO 26. ACTAS.- Se ajustarán al MODELO "A"

ARTÍCULO 27. NO DAR CURSO.- Se ajustarán al MODELO "B"

ARTÍCULO 28. DERIVAR LA QUEJA.- Se ajustarán al MODELO "C"

ARTÍCULO 295. PEDIDOS DE INFORMES.- Se ajustarán al MODELO "D". El requerimiento deberá ser preciso, redactado en forma impersonal y subdividida en tantos puntos como resulte necesario para obtener información concreta y completa sobre la cuestión. Cada uno de los puntos deberá ser numerado con cardinales. Excepto en los trámites urgentes, el requerimiento consignará un plazo de QUINCE (15) días para su contestación.

ARTÍCULO 30. ADVERTENCIAS Y RECOMENDACIONES.- Se ajustarán al MODELO "E".

ARTÍCULO 31. COMUNICACIONES AL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN Y A LA AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN.- Se ajustarán al MODELO "F".

ARTÍCULO 32. SUSPENSIÓN DEL TRÁMITE.- Se comunicarán por nota que se ajustará al MODELO "G".

ARTÍCULO 33. COMUNICACIONES DE INFORMES. RESULTADO DE INVESTIGACIÓN.- Se ajustarán al MODELO "H".

ARTÍCULO 34. COMUNICACIONES PARA PEDIR AMPLIACIÓN DE DATOS.- Se ajustarán al MODELO "I".

ARTÍCULO 35. ACUSES DE RECIBO.- Se ajustarán al MODELO "J".

ARTÍCULO 36. NOTAS COMUNICANDO CONCLUSIÓN DEL TRÁMITE.- Se ajustarán al MODELO "K".

ARTÍCULO 37. COMUNICACIONES A LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE.- Se ajustarán al MODELO "L".

ARTICULO 386. REITERACIÓN DE PEDIDO DE INFORMES.- En caso de no responderse el pedido de informes o de merecer éste respuestas insatisfactorias o evasivas, se procederá a formular una reiteración fijándose un nuevo plazo de DIEZ (10) días para su contestación.

De persistir aquellas actitudes se realizará una segunda reiteración por el plazo de CINCO (5) días y, en iguales supuestos, una tercera reiteración de CUARENTA Y OCHO (48) horas. Estas reiteraciones se ajustarán a los MODELOS "M", "N" y "Ñ" con las transcripciones de normas que allí se consignan.

MODELO "A"

Actuación Nº

ACTA

En la Ciudad de Buenos Aires, a los...días del mes de.....de....., el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 86 de la Constitución Nacional y los artículos 14 y concordantes de la Ley 24.284, y atento...(hechos)...PROMUEVE las presentes actuaciones a fin de determinar ....(objetivos de la investigación)...

MODELO "B" 7

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. con relación a su presentación sobre...", a fin de hacerle saber que no se ha podido dar curso a su queja.

En efecto, ocurre que Ud. solicitó... (Objeto de la queja)..., situación ésta (comprendida por el artículo 21 / no comprendida por el artículo 14 de la Ley 24.284) lo cual, determina la imposibilidad de proseguir el curso de la presentación (explicar en términos simples y llanos los motivos de la denegatoria y, dentro de lo factible, aconsejar mecanismos idóneos para resolver el problema)...

Sin perjuicio de ello, aprovecho esta oportunidad para expresarle que el Defensor del Pueblo, dentro del marco de la ley, se encuentra a su total disposición y agradece por mi intermedio vuestra decisión de haber recurrido ante esta Institución.

Sin más, saludo a Ud. muy atentamente.

MODELO "C" 8

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de hacerle saber que se ha dispuesto derivar su presentación a... (Organismo que corresponda)... para que este organismo asuma la intervención que en el caso le corresponde. Ello, en razón de su competencia en esta materia que nos ocupa y lo establecido por el artículo 20 de la Ley 24.284 que se transcribe al pie de la presente.

Por lo tanto, para lo sucesivo, le comunico que para cualquier consulta sobre su problema deberá dirigirse a dicho organismo, sito en... (Dirección)..., en el horario de.....a.....hs. (Tel.....).

Sin otro particular y quedando a su disposición, saludo muy atentamente.

Ley 24.284:
"ARTÍCULO 20.- Derivación. Facultad. Si la queja se formula contra personas, actos, hechos y omisiones que no están bajo la competencia del defensor del pueblo, o si se formula fuera del término previsto por el artículo 19, el Defensor del Pueblo está facultado para derivar la queja a la autoridad competente informando de tal circunstancia al interesado".

MODELO "D" 9 NOTA D.P. Nº....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR (o SEÑORA, o SEÑORES, según corresponda)
CARGO
NOMBRE Y APELLIDO
S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en la actuación Nº...../(año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de solicitarle, atento a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley Nº 24.284 (o 24 de esa ley o el Art. 86 de la CN), dentro del plazo de QUINCE (15) días hábiles, remita información sobre los temas siguientes:

1.....
.....

a).....
b).....

2.....
.....

Saludo a Ud. atentamente.

MODELO "E" 10 NOTA D.P. Nº.....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR (o SEÑORA, o SEÑORES, según corresponda)
CARGO
NOMBRE Y APELLIDO
S / D

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en relación con la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de formularle las advertencias / recomendaciones que resultaran consecuencia de la investigación promovida. (De corresponder, agregar: "Y, a la vez, proponerle la adopción de medidas tendientes a la corrección de la disfunción detectada")

A tal efecto se adjunta copia de la Resolución DP Nº

Asimismo, hágale saber que con respecto a la presente advertencia / recomendación Ud. deberá informar dentro den plazo de TREINTA (30) días hábiles acerca de su cumplimiento, de conformidad a lo ordenado por el artículo 28 de la Ley 24.284.

Sin más, saludo a Ud. muy atentamente.

Como recaudo, se transcribe a continuación el texto del artículo 28 de la ley Nº 24.284.

"ARTICULO 28.- Advertencias y recomendaciones. Procedimiento. El Defensor del Pueblo puede formular con motivo de sus investigaciones, advertencias y recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y funcionales, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. En todos los casos, los responsables estarán obligados a responder por escrito en el plazo máximo de TREINTA (30) días.

Si formuladas las recomendaciones dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informe al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, este puede poner en conocimiento del Ministro del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas.

Si tampoco obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud".

MODELO "F" NOTA D.P. Nº.....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR
CARGO (AGN o PGN)
NOMBRE Y APELLIDO
S / D

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de remitirle para su conocimiento copia de los antecedentes y de la Resolución DP.../ (año) que así lo dispone. (De tratarse de la AGN, se agregará: Ello, de conformidad a lo previsto por el artículo 29 de la Ley 24.284)

(De dirigirse a la PGN, se agregará como segundo párrafo: Ello, en razón de la posible comisión de delitos de acción pública a los que se hace referencia en dicha actuación (Conf. Art. 26 de la Ley 24.284).

Sin más, saludo a Ud. muy atentamente

MODELO "G" 11

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de hacerle saber que se ha suspendido la actuación relativa a su queja.

En efecto, como luego de iniciada esta actuación Ud. interpuso recurso / reclamo administrativo / judicial, la situación resulta comprendida por el artículo 21 de la Ley 24.284 que, en forma expresa, determina que esta Institución debe suspender su intervención.

Sin perjuicio de ello, aprovecho esta oportunidad para expresarle que el Defensor del Pueblo, dentro del marco de la ley, se encuentra a su total disposición y agradece por mi intermedio vuestra decisión de haber recurrido ante esta Institución.

Sin más, saludo a Ud. muy atentamente.

MODELO "H" 12

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de comunicarle que...

(De tratarse de la información producida por el organismo al cual se le pidieran informes o del resultado de la investigación se le acompañará copia de los informes pero, fundamentalmente, se brindará en esta parte de la nota una explicación clara al respecto. Ello, con excepción de los informes que por su claridad tornen superflua dicha explicación).

Sin más por ahora, saludo a Ud. muy atentamente

MODELO "I" 13

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de solicitarle... (Datos o copia de documentación que corresponda).

Sin otro particular, le saludo a muy atentamente

MODELO "J" 14

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. para comunicarle que su presentación ha sido registrada como Actuación Nº.../ (año) y caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...".

En lo sucesivo, con el fin de agilizar los trámites, ruégole que cuando se dirija a esta Defensoría por este tema, sea por nota o por vía telefónica, mencione el número de actuación indicado.

(De corresponder: "Asimismo, le solicito...datos o copia de documentación...)

Por último y para evitarle perjuicios innecesarios, le informo que la presentación de la queja ante el Defensor del Pueblo no interrumpe los plazos que la ley fija para iniciar acciones judiciales o administrativas, ni para interponer recursos en esas mismas sedes (judicial y administrativa).

Sin otro particular, le saludo a muy atentamente

MODELO "K" 15

BUENOS AIRES,

NOMBRE Y APELLIDO
DIRECCION
CODIGO POSTAL Y LOCALIDAD

De mi mayor consideración:

Siguiendo indicaciones expresas del Defensor del Pueblo de la Nación, Don. Eduardo MONDINO, cumplo en dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de comunicarle que se ha dispuesto concluir el trámite de la actuación en razón de que... (Explicación sucinta con indicación, en su caso, si la decisión hubiera sido motivada por comunicaciones a PGN o AGN).

Sin perjuicio de ello, aprovecho esta oportunidad para expresarle que el Defensor del Pueblo, dentro del marco de la ley, se encuentra a su total disposición y agradece por mi intermedio vuestra decisión de haber recurrido ante esta Institución.

Sin otro particular, le saludo a muy atentamente

MODELO "L"

NOTA D.P. Nº.....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR PRESIDENTE
DE LA COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE
DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL

HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN,
(Diputado o Senador) NOMBRE Y APELLIDO
S / D

Tengo el agrado de dirigirme al Sr. Presidente en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre..." (De corresponder), a fin de poner en su conocimiento el tenor de la resolución DP Nº.../ (año) cuya copia corre adjunta (de haberse dictado resolución o ser pertinente).

Haciendo una síntesis de la cuestión, se puede expresar que.....

Sin más y quedando a disposición del Sr. Presidente, le saludo con mi mayor consideración.

MODELO "M" 16 NOTA D.P. Nº....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR (o SEÑORA, o SEÑORES, según corresponda)
CARGO
NOMBRE Y APELLIDO
S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de solicitarle que dentro del plazo de DIEZ (10) días hábiles remita información sobre los temas siguientes:

1.....
.....
a).....
b).....
2.....
.....

Sobre el particular, se le hace saber que el contenido del informe referido precedentemente le fue requerido con anterioridad mediante nota D.P. No....., recibida en el organismo a su cargo con fecha....., en la cual se fijara un plazo de QUINCE (15) días para su contestación, plazo que se encuentra vencido y sin respuesta (o explicar que la información fue insatisfactoria y que, por tanto, no puede ser tenida como tal).

Saludo a Ud. atentamente.

MODELO "N" 17 NOTA D.P. Nº....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR (o SEÑORA, o SEÑORES, según corresponda)
CARGO
NOMBRE Y APELLIDO
S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de solicitarle que dentro del plazo de CINCO (5) días hábiles remita información sobre los temas siguientes:

1.....
.....

a).....
b).....

2.....
.....

Sobre el particular, se le hace saber que el contenido del informe referido precedentemente le fue requerido con anterioridad mediante notas D.P. Nos...y..., recibidas en el organismo a su cargo con fechas...y...., en las cuales se fijaran los plazos de QUINCE (15) y DIEZ (10) días para su contestación, respectivamente, plazos que se encuentran vencidos y sin respuesta (o explicar que la información fue insatisfactoria y que, por tanto, no puede ser tenida como tal).

Saludo a Ud. atentamente.

Como recaudo, se transcribe a continuación el texto del artículo 24 de la ley Nº 24.284.

"ARTICULO 24.- Obligación de colaboración. Todos los organismos y entes contemplados en el artículo 16, las personas referidas en el artículo 17, y sus agentes, están obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones.

A esos efectos el Defensor del Pueblo y sus adjuntos están facultados para:

a) Solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estimen útil a los efectos de la fiscalización, dentro del término que se fije. No se puede oponer disposición alguna que establezca el secreto de lo requerido. La negativa sólo es justificada cuando ella se fundamenta en la salvaguarda de un interés atinente a la seguridad nacional.

b) Realizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación."

MODELO "Ñ" 18 NOTA D.P. Nº....-(área)

BUENOS AIRES,

AL SEÑOR (o SEÑORA, o SEÑORES, según corresponda)
CARGO
NOMBRE Y APELLIDO
S / D

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. en la actuación Nº.../ (Año), caratulada: "APELLIDO, Nombres, sobre...", a fin de solicitarle que dentro del plazo de CUARENTA Y OCHO (48) horas hábiles remita información sobre los temas siguientes:

1.....
.....

a).....
b).....

2.....
.....

Sobre el particular, se le hace saber que el contenido del informe referido precedentemente le fue requerido con anterioridad mediante notas D.P. Nos... ,... y..., recibidas en el organismo a su cargo con fechas...,... y...

Asimismo, que por no haber obtenido esta Institución respuesta a las requisitorias antes mencionadas (o explicar que la información fue insatisfactoria y que, por tanto, no puede ser tenida como tal), encontrándose vencidos los plazos fijados para su contestación de QUINCE (15), DIEZ (10) y CINCO (5) días respectivamente, se reitera el pedido con carácter de INTIMACIÓN para que sea respondido dentro del plazo antes citado de CUARENTA Y OCHO (48) horas bajo apercibimiento de remitir los antecedentes a la Justicia Penal en orden al delito de desobediencia (Art. 25 ley Nº 24.284 y Art. 239 del Código Penal).

Saludo a Ud. atentamente.

Como recaudo, se transcriben a continuación los artículos 25 de la ley Nº 24.284 y 239 del Código Penal.

"ARTICULO 25.- Obstaculización. Entorpecimiento. Todo aquel que impida la efectivización de una denuncia ante el Defensor del Pueblo u obstaculice las investigaciones a su cargo, mediante la negativa al envío de los informes requeridos, o impida el acceso a expedientes o documentación necesarios para el curso de la investigación, incurre en el delito de desobediencia que prevé el artículo 239 del Código Penal. El Defensor del Pueblo debe dar traslado de los antecedentes respectivos al Ministerio Público Fiscal para el ejercicio de las acciones pertinentes.

La persistencia en una actitud entorpecedora de la labor de investigación de la Defensoría del Pueblo, por parte de cualquier organismo o autoridad administrativa, puede ser objeto de un informe especial cuando justificadas razones así lo requieran, además de destacarla en la sección correspondiente del informe anual previsto en el artículo 31. El Defensor del Pueblo puede requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiera sido negada por los organismos y entes contemplados en el artículo 16, las personas referidas en el artículo 17, o sus agentes."

"ARTICULO 239 (Código Penal).- Será reprimido con prisión de quince días a un año, el que resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquel o en virtud de una obligación legal."

1 Inciso a) sustituido por Art. 2° Res. DPA Nº 0028/01
2 Inciso e) incorporado por Art. 1° Res. DPA Nº 0044/01
3 Inciso c) Incorporado por Art. 1° Res. DPA Nº 0028/01
4 Sustituido por Art. 5° Res. DP Nº 0859/00* rectificado por Art. 1° Res. DP Nº 0862/00
5 Sustituido por Art. 1° Res. DP Nº 0859/00
6 Incorporado por Art. 3° Res. DP NM 0859/00* rectificado por Art. 1° Res. DP NM 0862/00
7 Sustituido por Anexo I Res. DPA Nº 0027/01* sustituido por Anexo Res. DPA Nº 0028/01
8 Sustituido por Anexo II Res. DPA Nº 0027/01
9 Sustituido por Anexo I Res. DP Nº 0859/00* rectificado por Art. 1° Res. DP Nº 0862/00
10 Sustituido por Anexo V Res. DP Nº 0859/00
11 Sustituido por Anexo III Res. DPA Nº 0027/01
12 Sustituido por Anexo IV Res. DPA Nº 0027/01
13 Sustituido por Anexo V Res. DPA Nº 0027/01
14 Sustituido por Anexo VI Res. DPA Nº 0027/01
15 Sustituido por Anexo VII Res. DPA Nº 0027/01
16 Incorporado por Anexo II Res. DP Nº 0859/00* rectificado por Art. 1° Res. DP Nº 0862/00
17 Incorporado por Anexo III Res. DP Nº 0859/00* rectificado por Art. 1° Res. DP Nº 0862/00
18 Incorporado por Anexo IV Res. DP Nº 0859/00* rectificado por Art. 1° Res. DP Nº 0862/00