



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)

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 realizado 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):

- ¿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 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 embar-

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 fidedigno 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:

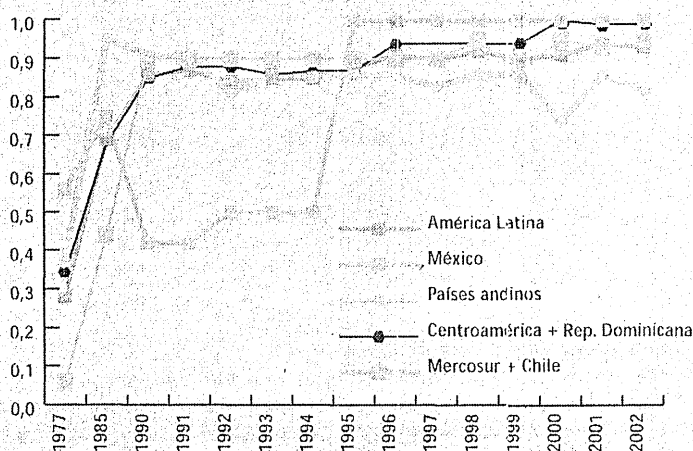
$$\begin{aligned} &\text{Índice de Democracia Electoral (IDE)} \\ &= \text{Derecho al voto} \times \text{Elecciones limpias} \\ &\quad \times \text{Elecciones libres} \\ &\quad \times \text{Cargos públicos electos} \end{aligned}$$

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.

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.

go, 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 derecho 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 vi-

viendo en el extranjero.⁵⁵ Además, en algunos países existen barreras que impiden el fácil 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 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

⁵⁵ Ver Paxton *et al.*, 2003.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, el estudio de Bonco y Torres Rivas, 2001.

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 autonomía 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.

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. 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

ELECCIONES LIBRES, 1990-2002

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 mas 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.

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 parla-

mentarios) 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 am-

ELECCIONES COMO EL MEDIO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS, 1990-2002

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.

pliamente 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

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, 1990-2002

TABLA 7

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
Rep. 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, Leon-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.

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 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 los 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.

El acceso al poder

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. A nivel regional, 89,3 por ciento de los potenciales votantes están inscriptos en los registros elec-

torales, 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 8, un primer grupo de países presenta débiles barreras para la entrada de nuevos actores en la compe-

La participación ciudadana en el proceso electoral en América Latina, aunque con diferencias importantes entre países, es positiva.

tencia 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. Entre 1991 y 2003, once 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 me-

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LA DEMOCRACIA INTERNA, 1990-2001*

TABLA 8

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
Brasil	1990-01		Poco restrictivo		1999-2001 (3)	
Chile	1990-01	1990-01	Medianamente restrictivo		1990-2001	Ninguno
Colombia	1990-01	1990-01	Poco restrictivo	1990-2001	1990-2001	Por lo menos uno
Costa Rica	1990-01		Poco restrictivo			Por lo menos uno
Ecuador	1990-95		Medianamente restrictivo	1990-2001	1990-2001	Todos
		1995-01				Ninguno
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	1990-2001	Todos
México	1990-01		Poco restrictivo			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	1999-2001	Ninguno

Notas:

(*) Reformas relevantes introducidas desde fin de 2001 incluyen: en la Argentina la Ley N° 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 aun 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 9

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	0	0	-
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.

canismo es una mejora importante, pues expresa un reconocimiento formal de la necesidad de crear mayores oportunidades para 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. 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 televisión. 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. 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 so-

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.

FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y CAMPAÑAS ELECTORALES, 2003

TABLA 10

País	Financiamiento público directo	Acceso a fuentes privadas			Acceso a la televisión		
		Límites sobre donaciones privadas a los partidos	Límites sobre donaciones anónimas a los partidos	Límites sobre donaciones por contratistas del Estado a los partidos	Leyes sobre divulgación pública	Acceso a la televisión gratuita	Gasto de partidos destinado a la televisión privada
Argentina	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Bolivia	Sí, umbral alto	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Brasil	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Fuertes	Sí	Prohibido
Chile	Sí, umbral bajo	Sí	Sí	Sí	Medianamente fuertes	Sí	Prohibido
Colombia	Sí, umbral alto	No	Sí	No	Medianamente fuertes	Sí	Limitado
Costa Rica	Sí, umbral alto	Sí	No	No	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	Ilimitado
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 11

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.

bre 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. 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, oscilan-

do entre 7,8 y 12,3 por ciento. Similarmente, el índice de desproporcionalidad —una medida más compleja, que capta la relación de votos emitidos por partido 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, 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.

59 Johnson, 1998, pp. 103-105.

60 Torres, 2001, p. 94.

**PROPORCIONALIDAD EN LA
REPRESENTACIÓN VÍA PARTIDOS
POLÍTICOS, 1990-2002**

TABLA 12

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 el resultado del método 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.

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 opor-

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 (39,9%). De éstas, un muy alto porcentaje manifiesta haber recibido algún tipo de maltrato por parte de las y los funcionarios públicos (78%). 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": casi una de cada cuatro personas que interactuaron con las instituciones públicas manifestaron haber sido humilladas, recibir trato irrespetuoso o habersele solicitado una propina o coima (22,3%). 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 13

Situación	Experiencia en el trato (1)	Porcentaje del total	Porcentaje de los que han asistido
Han asistido	Malas experiencias graves y leves	6,1	15,4
	Malas experiencias graves	2,8	6,9
	Malas experiencias leves	22,2	55,7
	Sin malas experiencias (2)	8,8	22,0
	Total	39,9	100,0
No han asistido		60,1	
Total		100,0	

Nota: La columna "porcentaje del total" se basa en los 19.536 entrevistados que indicaron haber asistido o no haber asistido a una institución pública en los últimos doce meses. La columna "porcentaje de los que han asistido" se basa únicamente en los 7.790 entrevistados que declararon haber asistido en los últimos doce meses a una institución pública y que, por lo tanto, son los que tienen experiencias en el trato recibido.

(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 descortesos e irrespetuosos en el trato.

(2) Se supone que no tuvieron malas experiencias si en P12U respondieron que sí habían asistido a una institución pública y en P13U no responden. Esto por cuanto la pregunta P13U solamente propone alternativas negativas.

Fuente: Procesamiento de pregunta P13U de la Sección Propietaria del PNUD en Latinobarómetro 2002.

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	0,25	Medio bajo	0,38	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		0,40	
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 0 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.

tunidades 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.

El rol 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 orienta-

ción 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 verdadera 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.

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. 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

El control de la política es más eficaz cuando existe una verdadera división de poderes, cada uno de ellos legalmente dotado de facultades para controlar y sancionar la conducta de los otros.

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

61 Jarquín y Carrillo, 1998; Domingo, 1999; Prillaman, 2000; Popkin, 2001; y Hammergren, 2002.

Condiciones para el nombramiento de magistrados

País	Textos constitucionales	Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Periodo de nombramiento	Control de constitucionalidad
Argentina	Constitución 1853, reforma de 1994	Ejecutivo nombra 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 nombra 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 nombra candidatos	Corte Suprema nombra (2/3 de los votos)	Vitalicio	Tribunal Constitucional
El Salvador	Constitución 1983, reforma de 1996	Consejo Nacional de la Judicatura y las Asociaciones de Abogados de El Salvador presentan lista	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, reformas de 2000	Junta Nominadora, de presencia no gubernamental, presenta lista	Congreso selecciona de la lista y nombra (2/3 de votos)	7 años, reelección sucesiva	Sala Constitucional
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

(CONT. EN P. 95)

PODERES JUDICIALES, 2002

TABLA 15 (CONT. DE P. 84)

Condiciones para el nombramiento de magistrados					
País	Textos constitucionales	Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Periodo de nombramiento	Control de constitucionalidad
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
Peru	Constitución 1993	Consejo Nacional de la Magistratura identifica candidatos	Consejo Nacional de la Magistratura aprueba (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	Comité de Postulaciones Judiciales 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 N° 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.

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.

Un primer tipo de organismos son los encargados del control de la hacienda pública, es de-

62 Peruzzotti y Smulovitz, 2002a.

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	1995	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	Legislativo	1993	Legislativo	Legislativo
Rep. Dominicana	Legislativo-	Superiores	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 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.

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.

cir, 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 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 —Boli-

via, 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.

Mecanismos de democracia directa

Los mecanismos de democracia directa ofrecen a los ciudadanos oportunidades para con-

63 Uggle, 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.

tribuir 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.

En cuanto a la existencia legal y el uso de estos mecanismos, los datos permiten distinguir tres grupos de países:

- 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,

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.

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	Si	No	-	-	Si	No	-	-	No	-	-	-	No	-	-	-
Bolivia	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Si	No	-	-	..	..	..	..	Si	No	-	-	No	-	-	-
Chile	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Colombia	Si	No	-	-	Si	Si	2	2	Si	No	-	-	Si	No	-	-
Costa Rica	Si	No	-	-	..	..	..	..	Si	No	-	-	No	-	-	-
Ecuador	Si	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
El Salvador	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Guatemala	Si	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
México	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Nicaragua	Si	No	-	-	..	..	..	..	Si	No	-	-	No	-	-	-
Panamá	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Paraguay	Si	No	-	-	..	..	..	..	Si	No	-	-	No	-	-	-
Perú	Si	No	-	-	..	..	..	..	Si	No	-	-	Si	No	-	-
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Uruguay	Si	Si	5	2	No	-	-	-	Si	Si	6	2	No	-	-	-
Venezuela	Si	No	-	-	Si	No	-	-	Si	No	-	-	Si	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.

Perú y Venezuela— sólo se han utilizado mecanismos de democracia directa “des-de 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).

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”. 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 (tabla 20).

Clientelismo

El clientelismo genera privilegios e implica un manejo discrecional de los recursos públicos. En la encuesta Latinobarómetro 2002 se pre-

INDICADORES DE PERCEPCIONES SOBRE CORRUPCIÓN, 2002

TABLA 19

País	Transparencia Internacional		Foro Económico Mundial	
	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.

guntó 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).

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 —algunos de ellos creados 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.

PERFIL DE LAS PERSONAS CON DIFERENTES ACTITUDES HACIA LA CORRUPCIÓN, 2002

TABLA 20

Se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción en el gobierno siempre que se solucionen los problemas del país

Categorías		Estructura de la muestra	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo	Significancia (3)
Centroamérica y México (1)	% de personas	n=7.424	16,1	31,4	31,5	21,0	..
Región Andina	% de personas	n=5.238	11,3	32,2	37,6	18,9	..
Mercosur y Chile	% de personas	n=5.351	6,8	25,5	39,4	28,3	..
América Latina	% de personas	n=18.013	12,0	29,9	35,6	22,6	..
Sexo	% Hombres	49,6	50,3	49,9	49,0	49,9	ns
	% Mujeres	50,4	49,7	50,1	51,0	50,1	
Edad	% 16 a 29 años	37,0	43,0	38,5	35,7	34,0	**
	% 30 a 64 años	54,6	50,2	53,7	55,4	56,7	
	% 65 a 99 años	8,4	6,7	7,9	8,9	9,3	
	Promedio de edad	38,43	36,17	37,71	39,03	39,63	
Nivel educativo	% Sin estudios	8,1	11,9	8,4	7,2	7,2	**
	% 1 a 6 años	33,8	34,7	35,8	31,8	33,8	
	% 7 a 12 años	41,5	38,4	42,0	43,3	40,3	
	% Superior completa o incompleta	16,4	14,9	13,7	17,7	18,7	
	Promedio de años de estudio	69,04	8,52	8,79	9,31	9,22	**
Nivel económico (2)	% Bajo	43,9	50,7	46,6	40,1	42,9	**
	% Medio	47,5	41,5	46,1	50,7	47,4	
	% Alto	8,6	7,8	7,3	9,2	9,7	
	Promedio de índice económico	83,92	3,68	3,8	4,04	4,0	
Orientación democrática	% Democratas	42,8	29,7	31,9	48,8	55,0	**
	% Ambivalentes	30,5	47,9	38,6	23,8	21,1	
	% No democratistas	26,7	22,4	29,5	27,4	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 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) 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 resulta 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, consulte 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.

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)
Tradicición 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 Colombia, Costa Rica 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.

- 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.

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 administra-

ción de justicia, y la libertad de prensa y el derecho a la información.

Exposición 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).