

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 ranking 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 democra-

cia 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):

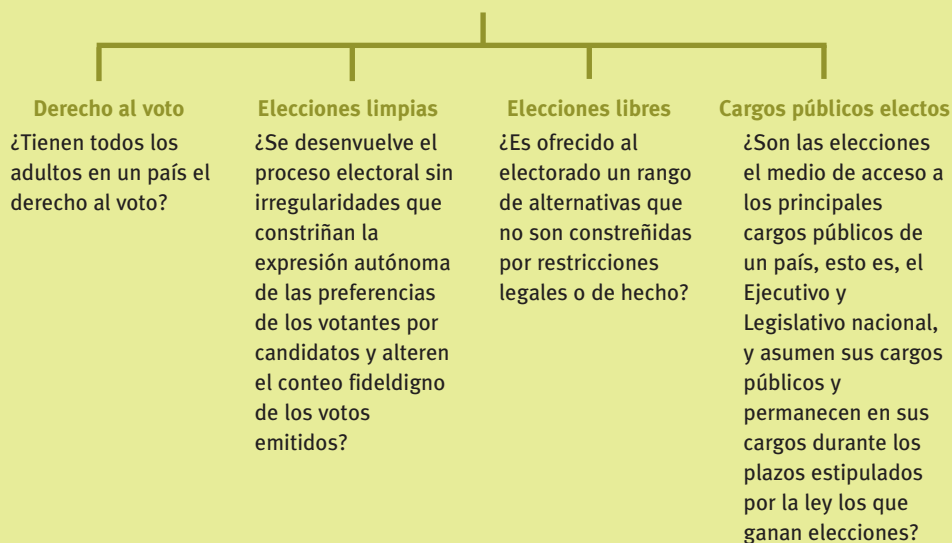
RECUADRO 20

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)



A su vez, la regla de agregación está expresada formalmente en la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de democracia electoral (IDE)} \\ = \text{Derecho al voto} \times \text{Elecciones limpias} \\ \times \text{Elecciones libres} \times \text{Cargos públicos electos}$$

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?

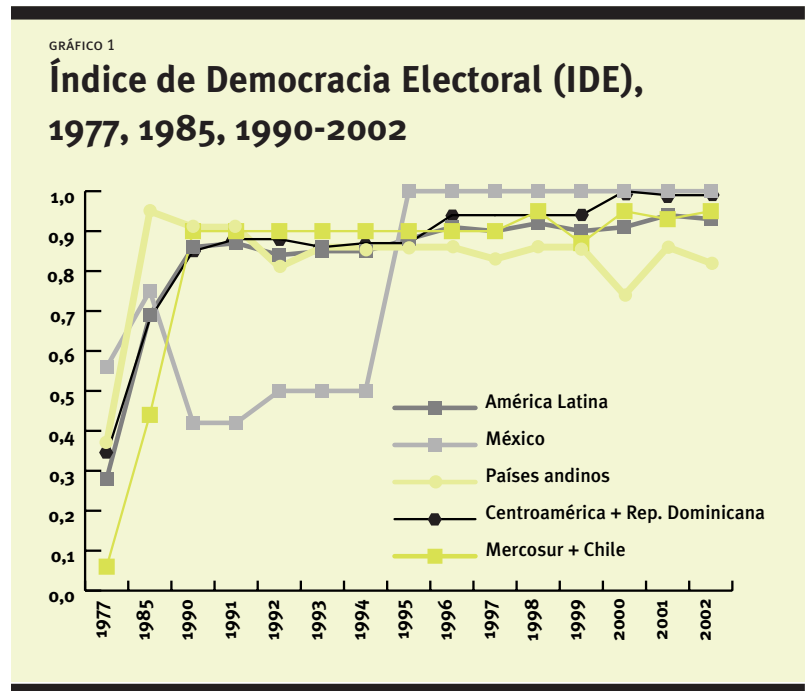
El IDE capta información sobre algunos de los componentes más básicos y necesarios del régimen democrático. Violaciones, aun parciales, de cualquiera de estos derechos ciudadanos apuntan a restricciones muy importantes del régimen democrático. Pero es necesario recalcar que el IDE es una medida relativamente 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



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 co-

mo 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-

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 habersele 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.

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.

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.

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 Ugglá, 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
Brasil	1990-01		Poco restrictivo		1999-2001 (3)	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
El Salvador	1990-01	1995-01	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
Venezuela		1990-01	Poco restrictivo	1990-1999	1997-2001 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 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

TABLA 10

PARLAMENTARIOS, 2003

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

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

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

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

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

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

TABLA 13

VÍA PARTIDOS POLÍTICOS, 1990-2002

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 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.

Condiciones para el nombramiento de magistrados

País	Textos constitucionales	Identificación inicial de candidatos	Selección y nombramiento	Período 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	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

(CONT. EN P. 95)

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 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.

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE CONTROL, 2002

TABLA 16

País	Contraloría (1)			Fiscalía (2)		Creación	Ombudsman (3)	
	Nombramiento (4)	Destitución (4)	Poder (5)	Nombramiento (4)	Destitución (4)		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 Ugglá 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

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.

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 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 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 comu-

nidad 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

Igualdad legal y protección contra la discriminación

Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad

Administración de justicia

Libertad de prensa y el derecho a la información

Cuestiones relevantes

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.

Tratados internacionales, legislación y aplicación de legislación relacionados con derechos civiles fundamentales. 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.

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.

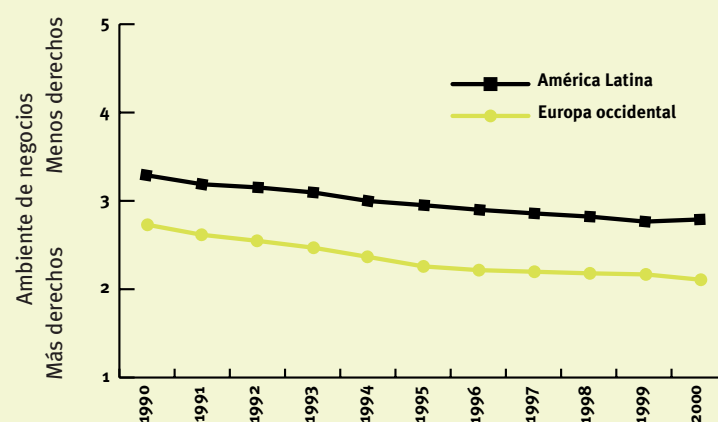
El tercer plano en el análisis de la igualdad legal está dado por la efectividad de las protecciones constitucionales o legales a los derechos civiles. En esta materia, la información disponible sugiere la existencia de graves y, en ocasiones, cada vez más severas desigualdades entre las personas pertenecientes 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

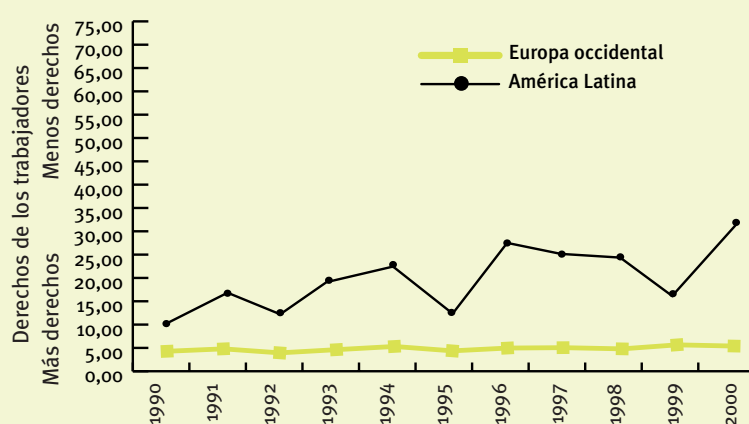


Nota: Los índices corresponden a una escala de cinco puntos; un índice bajo implica que el gobierno ha tenido éxito en asegurar un ambiente propicio para los negocios. Este índice se construyó a partir de un conjunto de variables que incluyen: la presión tributaria, la intervención gubernamental en la 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.

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.

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.

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.

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.

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

TABLA 23

DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 2002

	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 Amé-

rica 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.

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 N° 19.253 de octubre de 1993 establece la promoción de las culturas e idiomas indígenas 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.

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, 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

TABLA 30

DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 2001

País	Recursos financieros		Número de jueces		Número de defensores públicos		
	Año	% presupuesto nacional	Año	Número de jueces por 100.000 habitantes	Año	Número de defensores públicos	Número de defensores públicos por 100.000 habitantes
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; Defensoría Pública da União, Brasil 2001; Suprema Corte de Justicia, República de El Salvador 2003; Proyecto Estado de la Nación (en prensa); Martínez 1997; y ONU, División de Población, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales 2001 y 2002.

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

TABLA 34

PÚBLICA Y HÁBEAS DATA, 2002

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 humano⁶⁷ 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 indi-

viduos 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 los 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 su-

RECUADRO 30

Dimensiones de la ciudadanía social

Dimensión	Cuestiones relevantes
Necesidades básicas	Salud y educación
Integración social	Empleo, pobreza y desigualdad

mamente 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.

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.

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 decente⁷⁰ 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.

El rol de la sociedad civil

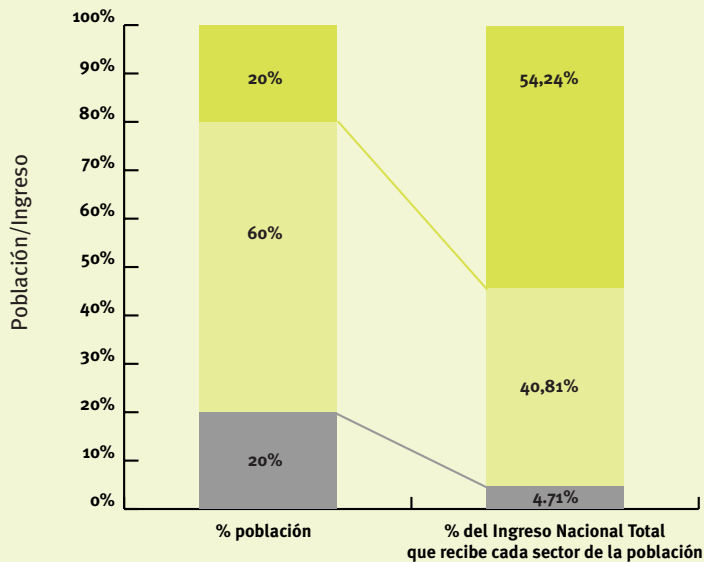
Los invisibles en las sociedades latinoamericanas [son] aquellos que no forman parte de las sociedades civiles, simplemente porque no tienen identidad, proyecto, organización social y forma de lucha para afirmarse, defenderse, para conquistar derechos y reconocimiento público. Son los políticamente destituidos 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 necesariamente 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 todos y todas. 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.

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.

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, comprensivas 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-

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.

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 carac-

teriza 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

TABLA 35

DE 1980 Y 2000

País	Último año		Tendencia reciente	
	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.

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO

TABLA 43

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.

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.