

Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec



Resultados MERCOSUR (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay)

Desarrollado por Corporación PARTICIPA
Santiago de Chile
Julio de 2004

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	Página 3
II. RESULTADOS	Página 5
1. ACCESO A LA INFORMACIÓN	Página 5
2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN	Página 10
3. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN	Página 14
4. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	Página 21
5. REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	Página 25
III. CONCLUSIONES	Página 29
1. ACCESO A LA INFORMACIÓN	Página 30
2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN	Página 30
3. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN	Página 32
4. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL	Página 33
5. REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA	Página 34
ANTECEDENTES METODOLOGICOS	Página 35
1. TIPO DE INVESTIGACIÓN	Página 35
2. INSTRUMENTO PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN: EL CUESTIONARIO	Página 36
3. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA	Página 36

I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación Ciudadana para la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA de Chile en conjunto con FOCAL de Canadá, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Universidad de los Andes de Colombia, FLACSO de Chile y la Red Interamericana para la Democracia (RID). Este Proyecto comenzó hace 7 años y actualmente involucra a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) de 21 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSC's los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Durante estos 6 años de trabajo, dos han sido las Cumbres de las Américas que se han realizado. Para la 2° Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998) el proyecto organizó dos reuniones hemisféricas con la participación de representantes de OSC's, gobierno y agencias multilaterales de 34 países, los que elaboraron propuestas en materia de Educación, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Rol de la Mujer en la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación y sobre el combate a la Corrupción. Varias de las propuestas presentadas por las OSC's fueron incorporadas al Plan de Acción de Santiago. Para la 3° Cumbre de las Américas de Québec (2001) PARTICIPA (Chile), FOCAL (Canadá) y Fundación ESQUEL (EEUU) llevaron a cabo un proceso de consulta a 900 OSC's en 17 países, que formularon 243 propuesta a la Cumbre de Québec. Más de la mitad de las propuestas fueron incorporadas al plan de acción final.

Actualmente, entre julio de 2002 a marzo de 2005, se está implementando la "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", la cual tiene por objetivo dar seguimiento y promover el cumplimiento del Plan de Acción de Québec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana, a través de una red de organizaciones de la sociedad civil que diseñe y aplique mecanismos hemisféricos, regionales y nacionales de incidencia y difusión

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento y apoyar la implementación del Plan de Acción son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

Para realizar este seguimiento se cuenta con un diseño de investigación que incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información fueron cuestionarios estructurados por indicadores, que permiten medir, de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Éste integra preguntas dirigidas a obtener

información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtuvo de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

A partir de los resultados obtenidos se elaboraron recomendaciones y sugerencias para apoyar la implementación de los mandatos en estos temas.

Los resultados encontrados serán ampliamente difundidos y, a la vez, se buscará incidir para lograr la incorporación de las recomendaciones en el documento final de la Cumbre Especial de México que se realizará en enero del 2004 y en la Cumbre de las Américas en Buenos Aires el 2005.

A continuación se presentan los principales resultados obtenidos en la región del MERCOSUR, compuesta por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, para cada uno de los siguientes temas:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

La presentación de estos resultados se organiza en temas jurídicos y en resultados prácticos¹.

¹ Para más información de los resultados por país consultar los informes nacionales de cada país en www.sociedadcivil.org

II. RESULTADOS

1. ACCESO A LA INFORMACIÓN

1.1 Compromisos del Plan de Acción de Québec.

El Plan de Acción² establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información”.

1.2 Resultados

a) Aspectos legales

El derecho de acceso a la información tiene consagración legal en todos los países de la región. Este derecho está garantizado por la constitución de cada país y en algunos casos existen leyes nacionales especiales que lo regulan. Debe tenerse en consideración que el rango de la norma legal varía entre cada uno de los países: en Argentina se basa en un decreto dictado por el actual mandatario Nestor Kirchner. Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener presente que en los países del MERCOSUR se han firmado tratados internacionales destinados a proteger el acceso a la información. Entre éstos destaca el Pacto de San José de Costa Rica de 1969 (como se conoce a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y Declaración de Chapultepec, 1994.

Cuadro Nº 1: Existencia de cláusulas constitucionales sobre acceso a la información por país.

		PAÍSES				
		Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Existencia de cláusulas constitucionales sobre	Libre acceso a la información	✓	✓	✓	✓	✓
	Recurso de Habeas Data ³	✓	✓	✗	✓	✗
Total ⁴		2	2	1	2	1

En aquellos países donde no existe una ley nacional especial (Argentina, Paraguay y Uruguay) se están desarrollando diversas iniciativas con el objeto de consagrar como derecho el acceso a la información. Estas iniciativas consisten en discusiones en el parlamento de estos países de proyectos de ley que garanticen y regulen apropiadamente

² El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oas.org

³ El Habeas Data es un recurso judicial que persigue la obtención de información que es propia de quien ejerce la acción, en la medida que se vea afectado por la existencia o inclusión de tal información en archivos públicos o privados. No solo establece la obligación del Estado de facilitar al titular el acceso al dato, sino que también impone obligaciones como las de suprimir, rectificar o actualizar los datos que se han incluido en los bancos de datos públicos o privados.

⁴ ✗=0, ✓=1. Esta valoración se aplica a todos los cuadros que utilizan esta simbología.

el acceso a la información. Se destaca el caso de Argentina, ya que esta iniciativa surgió desde las OSC's.

Cuadro N 2: Iniciativas y retrocesos legislativos en materia de libertad de información por país (1998 – 2003).

País	Principales iniciativas legislativas de libertad de información	Retrocesos recientes en materia de libertad de información
Argentina	Proyecto de Ley de libertad de información (2002)	
Brasil	Constitución Federal de 1998, incisos XIV y XXXIII del artículo 5, que establece el acceso a la información para cualquier ciudadano. Ley 8159/91 que asegura el acceso para toda la población a cualquier documento público.	Proyecto de Ley que prohíbe a los funcionarios públicos la revelación de información (1999)
Chile	Ley de probidad administrativa (1999), Decreto N° 26 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2001), Ley que establece las bases de los procedimientos administrativos de los órganos de la Administración del Estado (2003)	Reglamento sobre Secreto o Reserva de los Actos y Documentos de la Administración del Estado (2001)
Paraguay	Ley de transparencia en el gobierno derogada(2001), modificaciones a la Ley de Información Privada que protege el acceso de la prensa a la información (2002)	Proyecto de Ley de acceso a la información rechazado (2001), organizaciones de la sociedad civil trabajan para presentar un nuevo proyecto de ley al parlamente, en el transcurso de este año.
Uruguay	Proyecto de Ley de derecho de acceso a los registros públicos (1998), proyecto de Ley de habeas data y acceso a la información (2002)	

Algunos de los principales **aspectos positivos** que contienen las constituciones o leyes que garantizan este derecho son:

- Consagran el Principio de Transparencia y Publicidad
- La información puede ser requerida por cualquier persona
- No se debe expresar el motivo del requerimiento de la información (a excepción de Uruguay)
- Se establecen responsabilidades para los funcionarios que denieguen la información

Del cuadro anterior se puede concluir que el país que cuenta con una mejor legislación en materia de acceso a la información, en cuanto ésta cubre un mayor número de aspectos, es Paraguay. Aquel país donde la legislación en este tema se encuentra menos desarrollada es Argentina.

Cuadro Nº 3: Aspectos que cubren las Leyes en materia de acceso a la información.

Las normas legales sobre acceso a la información establecen que:	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
1. La información de que dispone el Estado puede ser requerida por cualquier persona	✓	✓	✓	✓	✓
2. El requerimiento de información no debe necesariamente consignar el motivo por el que esa información se solicita	✓	✓	✓	✓	✗
3. El gobierno se encuentra obligado a brindar toda la información que se le requiera y se encuentre en su poder, con excepciones que se explicitan claramente	✓	✓	✓	✓	✓
4. Los casos en que el estado se encuentra impedido de brindar información (por protección de la privacidad, de la seguridad nacional, etc. otros .) se establecen en forma clara y taxativa	✓	✓	✓	✓	✓
5. Las excepciones al acceso a la información se reducen a su mínima e imprescindible expresión	✗	✗	✗	✓	✗
6. La justicia posee autoridad para ejercer el control de las excepciones al acceso a la información	✗	✗	✓	✓	✓
7. Cuando dentro de un documento se hallan entremezcladas informaciones de acceso permitido y también prohibido, la información permitida debe ser brindada al requirente	✗	✗	✓	✓	✓
8. El principio de publicidad de la información en poder del gobierno constituye una guía en caso de dudas sobre la interpretación de la ley	✓	✓	✓	✓	✓
9. Se establecen plazos breves para que la administración pública otorgue respuesta a los requerimientos de información de las personas	✓	✓	✓	✓	✗
10. Se otorga la posibilidad de recurrir a la justicia cuando el gobierno niega infundadamente la información requerida	✓	✓	✓	✓	✓
11. Se otorga al solicitante la alternativa de recurrir a la justicia para que ésta pida explicaciones en caso de demora y obligue al estado a responder	✓	✗	✓	✓	✓
12. Se establecen responsabilidades claras y sanciones para el funcionario que haya optado por negar la información en forma infundada	✓	✓	✓	✓	✓
13. El derecho a solicitar información incluye reproducir la información solicitada	✗	✓	✓	✗	✓
14. El costo que se establezca a la búsqueda y reproducción de información en poder del Estado, no puede exceder valores "razonables", lo que en última instancia podrá determinar la justicia	✗	✗	✓	✗	✓
15. Las leyes inconsistentes con el principio del máximo acceso a la información son derogadas o modificadas	✗	✓	✗	✓	✗
Total	9	10	13	13	10

En cuanto a los principales **aspectos negativos** que contienen las constituciones o leyes que garantizan este derecho, estos son:

- La misma ley que contempla la inclusión expresa del derecho de acceso a la información es la que presenta las primeras barreras a éste, en cuanto el órgano al que se le solicita la información puede denegar el acceso en ciertos casos, como los casos de secreto o reserva.
- Algunas causales de denegación de la información quedan entregadas a la autoridad administrativa. No es solo la ley la que establece las causales de denegación, sino que esta facultad es entregada al gobierno de turno, el cual mediante el establecimiento de excepciones, podría dejar de cumplir con la norma general.
- El conjunto de derechos de acceso a la información no se encuentran articulados en un cuerpo legal único, por lo que se hace necesario realizar un esfuerzo de sistematización e interpretación del ordenamiento jurídico para dar cuenta del marco legal que los regula.
- La justicia no posee autoridad para ejercer el control de las excepciones al acceso a la información.
- El costo que se establezca a la búsqueda y reproducción de información en poder del Estado, excede valores “razonables”.
- Las leyes inconsistentes con el principio del máximo acceso a la información no son derogadas ni modificadas.
- Las normas sobre acceso a la información no se refieren expresamente a todos los poderes del Estado: en algunos casos no se incluyen el Poder Judicial ni el Poder Legislativo.

2. Disponibilidad en la práctica de información

Si bien existen avances a la tramitación y promulgación de leyes que regulan el principio de acceso a la información, en la práctica éstas no son efectivas, lo que causa que la ciudadanía no pueda contar con acceso efectivo a la información pública. Los resultados de la investigación indican que en la mayoría de los casos no existe disponibilidad efectiva de información para la ciudadanía, siendo los temas relacionados con las finanzas públicas y con las finanzas de las compañías privadas (que prestan servicios de carácter público), aquellos donde existe un menor acceso.

Cuadro Nº 4: Disponibilidad efectiva de información

Disponibilidad efectiva de información	PAISES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Finanzas públicas					
1. Presupuesto ejecutado	x	x	✓	x	✓
2. Contratos públicos con sector privado (licitaciones)	x	✓	✓	x	✓
3. Medidas económicas (como privatizaciones y acuerdos internacionales)	✓	✓	✓	x	✓
Actividades públicas de las autoridades y altos directivos públicos					
5. Ingresos de los funcionarios públicos	x	x	x	x	✓
6. Patrimonio de funcionarios públicos	x	✓	✓	x	x
7. Votación de los órganos legislativos	x	✓	✓	✓	✓

Resultados de la acción pública					
8. Situación de pobreza e inequidad	✓	✓	✓	✓	✓
9. Resultados escolares y otros indicadores educativos	✓	✓	✓	✓	✓
10. Atención y otros indicadores de salud	✓	✓	✓	✓	✓
11. Denuncias de uso excesivo de la fuerza y abusos policiales	x	✓	x	✓	✓
12. Denuncias de violaciones de derechos humanos	✓	✓	✓	✓	✓
Apoyos a grupos y situaciones de vulnerabilidad					
13. Fuentes de apoyo público a víctimas de violencia intrafamiliar y abusos sexuales	✓	x	✓	x	✓
Contabilidad, auditoría y finanzas de las compañías privadas que prestan servicios públicos					
15. Indicadores sobre desempeño de empresas prestadoras de servicios públicos (públicas y privadas)	x	x	✓	x	x
16. Precios y calidad de los productos ofrecidos a los consumidores	x	x	x	x	x

En cuanto a la comparación por países, según la tabla anterior donde existe una mayor disponibilidad efectiva de información es en Chile y Uruguay, mientras que en Argentina, y Paraguay las posibilidades de acceder a la información son bajas y existen obstáculos considerables para disponer de ésta.

En un ejercicio práctico realizado por la investigación, con el objeto de corroborar si las diversas dependencias gubernamentales respondían de forma positiva a requerimientos de información por parte de un ciudadano común, se pudo comprobar que no existe un acceso efectivo a la información pública por parte de la ciudadanía, ya que la mayoría (sobre el 65%) de las dependencias gubernamentales no entregó la información que se les solicitó. Por ejemplo en Chile se solicitó información a 14 dependencias gubernamentales y sólo 5 respondieron a la solicitud, en Argentina se solicitó a 17 y sólo 2 respondieron y en Uruguay se solicitó a 14 y sólo 1 respondió.

Finalmente, un aspecto a destacar es la penetración de Internet. En este marco, los gobiernos han utilizado las herramientas que ésta entrega para poner a disposición de la ciudadanía información relevante. Si bien Internet ha contribuido a la socialización y democratización de la información de una manera significativa, es necesario seguir desarrollando el tema y continuar mejorando la información que contienen éstas páginas Web.

Por ejemplo, en Argentina la mayoría de las dependencias de gobierno a nivel Nacional y Provincial cuentan con un sitio Web, aunque su calidad es muy dispar y la mayoría de los sitios sólo ofrecen información institucional.

En Brasil, también existen muchas páginas Web, sin embargo la calidad de éstas no siempre es adecuada, en cuanto hay bastante información pero la gente no sabe como acceder a ésta.

En Chile, durante los últimos años se han masificado los organismos estatales con páginas Web en Internet, aunque ello se ha dado fundamentalmente a nivel de Gobierno central, disminuyendo en los Gobiernos regionales y en los Municipios. La calidad de la información que está a disposición en muchos de los sitios es mediocre.

En Paraguay, la mayor parte de los Ministerios cuenta con sitios Web. Los Gobiernos departamentales y municipales cuentan con escasa o inexistente información disponible, pero se está dando un proceso gradual de apertura, en el cual tienen un rol importante las OSC.

En Uruguay, la calidad de los sitios Web es buena a nivel del Gobierno Nacional y del Estado Central, sin embargo empeora a nivel de Intendencias. Hay programas de modernización por parte del Estado, existiendo un intenso proceso para publicar en la Web toda la información sobre el uso de los recursos del Estado.

1.3 Propuestas

Con el propósito de avanzar en esta materia, se propone:

- Impulsar la existencia de leyes que garanticen el libre acceso a la información, en aquellos países donde no existe. En aquellos países que si existe dicha ley, perfeccionar la aplicación de esta de forma tal que se asegure el acceso efectivo y oportuno a la información por parte de la ciudadanía.
- Garantizar que la legislación vigente en materia de acceso a la información sea cumplida por los Servicios Públicos, de forma tal que se asegure el acceso efectivo a la información por parte de la ciudadanía.
- Educar y sensibilizar a la ciudadanía y funcionarios públicos en el ejercicio de este derecho de manera de reducir la brecha entre gobernados y gobernantes.
- Masificar el uso de las páginas web oficiales en los ámbitos regional y local con el fin de ampliar la transparencia en los procesos de contratación en estos niveles y de responsabilidad gubernamental.

2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

2.1 Compromisos del Plan de Acción

El Plan de Acción⁵ establece que los gobiernos *“asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación”*.

2.2 Resultados

a) Aspectos legales

El derecho a la libertad de expresión tiene consagración legal en los 5 países que componen la región, ya sea por la constitución o por leyes especiales. Además, en estos países se han firmado tratados internacionales destinados a proteger la libertad de expresión. Entre estos destaca el Pacto de San José de Costa Rica de 1969 (como se

⁵ El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oas.org

conoce a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) y Declaración de Chapultepec, 1994.

Los individuos e instituciones tienen la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) cuando su derecho de libertad de expresión ha sido violado. Durante el período 2001 – 2002, en los países de la región se han presentado al menos dos casos de denuncia ante este tribunal. El país en relación al cual se han presentado el mayor número de denuncias es Paraguay, con 14 casos.

Tanto en Chile como en Uruguay aún persisten trabas legales que coartan la libertad de expresión, entre las que destaca la figura del delito de “desacato”. Esta figura es aquella que brinda una protección especial al honor de ciertas autoridades, colocando al ciudadano común en una situación de abierta desigualdad.

Las normas de desacato fueron eliminadas en Argentina en 1993, en Uruguay se han realizado reclamos al gobierno para que las elimine⁶ y en Chile se está discutiendo en el parlamento un proyecto derogatorio de estas normas. Además, estas normas están presentes en Brasil.

A manera de ejemplo, en Chile destaca el caso que se presentó en diciembre del 2001 contra Eduardo Yáñez, panelista de un programa de televisión quien, luego de escuchar los testimonios de algunas personas que habían sido afectadas gravemente por errores judiciales y se les había negado compensación por ello, señaló que la justicia chilena era “inmoral, cobarde y corrupta”, que lo hecho demostraba “poca hombría” y que era “una mariconada”⁷. El caso fue abierto a raíz de una iniciativa de la Corte Suprema y el Sr. Yáñez fue procesado por una de las normas de desacato del Código Penal⁸. El acusado presentó su caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que manifestó su preocupación por el uso persistente de estas normas en Chile. Debido en gran parte al caso Yáñez, en septiembre del 2002, el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para la derogación de este tipo de normas⁹. En abril del 2003, Yáñez fue finalmente absuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago.

En general, las penas que se establecen por este tipo de delitos son más bien leves. Consisten en tener que ir a prisión o pagar una multa. En general esta segunda opción es la que más se aplica.

La existencia de este tipo de normas en las legislaciones nacionales, junto a la actitud de algunos jueces, ha sido un factor clave para que se sigan presentando acciones destinadas a coartar este derecho. Ejemplos de este tipo de acciones son los procesos que se han llevado contra periodistas y líderes de opinión por manifestar opiniones disidentes, las amenazas constantes que reciben los periodistas, llegando en algunos casos a amenazas de muerte, la confiscación de publicaciones y la censura de programas. En general, se considera el ámbito periodístico como un espacio de presiones implícitas las que han provocado una serie de perversiones en la función periodística, como pérdida de independencia, capacidad crítica y creatividad.

⁶ En octubre del 2003 los sindicatos de prensa del Mercosur reclamaron al gobierno de Uruguay la derogación de la legislación que permite la aplicación de esa figura penal.

⁷ “Con la soga al cuello”, El Mercurio, 13 de enero 2002, pág. D-12

⁸ “Procesan por desacato a panelista de TV”, El Mercurio, 16 de enero de 2002, pág. C-1

⁹ Véase Human Rights Watch, Informe Anual 2003, sucesos de 2002, Chile

En este sentido, si bien existen tratados internacionales vigentes en los 5 países estudiados, las legislaciones nacionales no recogen fielmente lo que éstos establecen, lo que causa que existan barreras a la libre expresión. Por ejemplo, la censura está prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin embargo, tanto en Chile como en Uruguay han ocurrido casos de censura en estos últimos 3 años. Además, la CIDH también ha señalado en reiteradas ocasiones que las normas de desacato violan la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sin embargo siguen existiendo.

Cuadro Nº 5: Existencia de cláusulas constitucionales sobre libertad de expresión, de normas de desacato y de decisiones judiciales que coartan esta libertad por país.

País	Cláusulas constitucionales sobre libertad de expresión	Norma de desacato	Decisiones judiciales que coartan la libertad de expresión ¹⁰
Argentina	Sí	No	Sí, condena al diario El Día por publicación de artículo.
Brasil	Sí	Sí	Sí, censura a periódico por los tribunales para que no informara sobre la muerte de 3 periodistas (2002)
Chile	Sí	Sí	Sí, aplicación de normas de desacato a panelista televisivo (Diciembre 2001)
Paraguay	Sí	No	Sí, querrela contra periodista del diario ABC Color de Concepción (Septiembre 2001) Censura previa a un programa de TV por parte del gobierno actual, la medida fue suspendida con posterioridad.
Uruguay	Sí	Sí	Sí, denuncia por difamación e injurias contra el periodista y director del semanario "Década de Santa Lucia". (Abril 2002)

2. Libertad de expresión en la práctica

2.1 Características de los medios de comunicación

La tendencia general indica que en los 5 países en estudio existe una gran concentración de la propiedad de los medios de comunicación, lo cual se refleja en la existencia de "holdings" propietarios de varios medios, sin embargo en Uruguay se está empezando a desconcentrar. Los medios de comunicación se encuentran en manos de grandes grupos económicos, que generalmente no representan la diversidad ideológica existente en estos países. Una de las principales causas para que esto ocurra es que en los países de la región o no existe una ley que regule este aspecto (Argentina, Brasil y Uruguay) o bien no funciona como debería.

¹⁰ Si bien son numerosas los casos o decisiones judiciales que coartan la libertad de expresión que han ocurrido en estos 5 países, sólo se mencionará un ejemplo por país. Para más información consultar los informes nacionales en www.sociedadcivil.org

El caso de Brasil es uno de los más dramáticos de la región, en cuanto, ya que además de presentarse el problema de la concentración de la propiedad de los medios, la cobertura de éstos es restringida. Por ejemplo, los periódicos tienen un tiraje de 8 millones de ejemplares mientras la población llega a 170 millones.

Cuadro Nº 6: Concentración de la propiedad de los medios de comunicación por país.

PAÍSES					
Concentración de la propiedad	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
		Concentrada	Concentrada	Concentrada	Concentrada

En cuanto a la posibilidad de que las comunidades locales, etnias, grupos nacionales u otros puedan tener medios de comunicación propios, las leyes nacionales establecen tal posibilidad. Sin embargo, los costos que ello implica causa que en la práctica esta posibilidad no se concrete de manera significativa. Además, la misma concentración de los medios de comunicación supone una barrera que restringe el acceso.

2.2 libertad de expresión de la ciudadanía

La posibilidad de la ciudadanía de expresarse públicamente existe y es respetada. Existe represión por parte de la fuerza pública de algunas manifestaciones públicas, pero esto ha sucedido en ocasiones muy puntuales y se han tomado las medidas adecuadas para investigar y resolver los casos. Frente a la represión por parte de la fuerza pública la opinión consensuada establece que esto sucede cuando los grupos que se manifiestan no respetan los límites impuestos por la autoridad (autorizaciones otorgadas o no, espacios fijados previamente, etc.)

Cuadro Nº 7: Existencia de casos que coartan la libertad de expresión

Existencia en el período 2001 – 2002 de:	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Procesamiento a periodistas en virtud de limitaciones a la libertad de expresión	x	✓	✓	✓	✓
Asesinatos de periodistas por motivos de su labor profesional	x	✓	x	x	x
Exilio o desplazamiento de periodistas por motivos de su labor profesional	x	x	✓ ¹¹	x	x
Evidencia de impedimentos a la difusión	x	✓	✓	x	✓
Evidencia de confiscación de publicaciones	x	x	✓	x	x
Evidencia de amenaza a periodistas	✓	✓	✓	x	✓
Evidencia de presiones sobre los medios debido a los contenidos de sus programas	✓	✓	✓	✓	✓
Existencia de obras censuradas	x	✓	✓	x	x
Total	2	6	8	2	4

¹¹ El caso refiere a la situación de autoexilio sufrido por Alejandra Matus, producto de las sanciones sobre su libro “El libro Negro de la Justicia Chilena”. La autora del libro debió radicarse en el extranjero para no ser detenida y encarcelada por los tribunales chilenos.

En cuanto a los obstáculos a los que se ven enfrentados los periodistas para realizar su trabajo, sólo en Argentina no se han registrado casos de procesamientos a éstos en virtud de limitaciones a la libertad de expresión. Además, en todos los países se han registrado casos de presiones a los medios debido a los contenidos de sus programas. Así también, hay casos de de amenazas a periodistas en Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

En cuanto al país donde existen mayores impedimentos a la libertad de expresión este es Chile, donde además de los obstáculos al trabajo de los periodistas, se han dado casos de obras censuradas y de confiscación de publicaciones.

2.3 Propuestas

Con el propósito de avanzar en esta materia, se propone:

- Asegurar que la legislación nacional sobre libertad de expresión esté acorde a los estándares internacionales. Específicamente, suprimir la práctica de la censura en cualquiera de sus formas, respetando fielmente los mandatos establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Capacitar a los jueces en materias de libertad de expresión y jurisprudencia relativa a casos afines por la vía de cursos de perfeccionamiento y de formación
- Impulsar un proceso de reforma legal al marco jurídico donde se restrinjan los monopolios, garantizando que la propiedad de los medios de comunicación no pueda estar concentrada en pocos propietarios.
- Asegurar que la legislación nacional de cada país garantice el derecho de asociación y de expresión de las manifestaciones culturales y artísticas, así como la posibilidad de que los grupos minoritarios puedan expresarse libremente.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que asegure a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.

3. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN.

3.1 Compromisos del Plan de Acción

El Plan de Acción¹² establece que *“reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía”* los gobiernos:

“Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales”.

“Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades”.

¹² El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oas.org

3.2 Resultados

Las características de los gobiernos locales¹³ varían según el país ya que en cada uno de éstos la división político-territorial es distinta. Por ejemplo, el Estado Uruguayo está organizado, desde el punto de vista político-territorial, como Estado unitario dividido en diecinueve departamentos, equivalentes a las provincias en un sistema federal, mientras que Argentina es un país de estructura federal. Esto significa que existen tres niveles de gobierno: el nacional federal; los provinciales y los municipales

En cada país existen leyes que regulan los gobiernos locales las que establecen sus atribuciones, funciones y el sistema de elección, entre otros. En general, los Gobiernos Locales tienen autonomía en sus funciones.

a) Autonomía de los Gobiernos Locales

1. Sistema de elección de autoridades

En general existen dos sistemas de elección de autoridades:

- i) las autoridades son designadas.
- ii) las autoridades son electas por la población mediante voto secreto y universal.

El mecanismo más utilizado es el segundo. Sólo en el caso de Argentina existen algunos Gobiernos Locales que utilizan el primero. La decisión sobre el mecanismo que rige depende de la Constitución aplicable a los Gobiernos Locales de cada país.

2. Funciones de los Gobiernos Locales

Los distintos marcos normativos que regulan los Gobiernos Locales en cada uno de estos países establecen que las atribuciones de éstos son todas aquellas que digan relación con la administración y el desarrollo del territorio que administran, en cuanto su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

Para desarrollar dicho objetivo, las principales atribuciones que se le otorgan a los Gobiernos Locales son:

- Ejecutar un plan de desarrollo local y los programas necesarios para su cumplimiento.
- Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto local.
- Organización y prestación de servicios públicos de interés local.
- Ordenamiento territorial.
- Protección del patrimonio histórico-cultural.

¹³ A objeto de la investigación se entiende Gobierno Local como la unidad responsable del nivel de menor desagregación territorial que contempla la división político-administrativa de un país

Cuadro Nº 8: Funciones de los Gobiernos Locales por país

País	Funciones
Argentina	El tipo de funciones que posee cada Gobierno Local depende de cada provincia. Las funciones quedan establecidas en la Ley Orgánica Municipal que se haya dictado.
Brasil	Las principales responsabilidades, establecidas en la Constitución Federal, son: organizar y prestar servicios públicos de interés local, sobretudo el transporte colectivo, educación, salud, ordenamiento territorial y la protección del patrimonio histórico-cultural.
Chile	Según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, las atribuciones son: a) ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento; b) elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal; c) administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, d) dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular, entre otras
Paraguay	El capítulo III de la Ley Orgánica Municipal de la Intendencia Municipal (de la Autonomía) establece: Art 11: Las Municipalidades son autónomas en el orden político, jurídico, económico y administrativo. Dicha autonomía será ejercida en los términos consagrados por la Constitución nacional y esta ley. Art 12: Las ordenanzas, los reglamentos y resoluciones que dictaren las Municipalidades no podrán quedar sin efecto, sino con sujeción a lo prescrito en esta ley. Art 13: Ninguna institución del Estado podrá apropiarse de las rentas o bienes muebles o bienes inmuebles municipales, sino con sujeción a lo prescrito en esta ley. Art 14: No se afectará ninguna fuente de renta municipal, ni se declarará nacional ningún tributo municipal, con conceder a los Municipios otros ingresos en sustitución de aquellos. Art 15: Las Municipalidades no están obligadas a recaudar tributos de carácter fiscal, sino de conformidad a la ley. Art 16: Los miembros de Junta Municipal, el Intendente y demás funcionarios no podrán ser suspendidos o separados de sus cargos, sino de acuerdo con las disposiciones de esta ley.
Uruguay	Las funciones que cumplen los gobiernos departamentales son muy diversas. Entre los servicios públicos que prestan, cabe mencionar: constitución y mantenimiento en la infraestructura urbana, de los caminos en zonas rurales y de la red de saneamiento.

3. Autonomía en la administración de las finanzas

Según las leyes que regulan los Gobiernos Locales en cada uno de los países, éstas gozan de autonomía para la administración de sus finanzas.

La principales fuentes de financiamiento de los Gobiernos Locales de la región son:

- Transferencias del Gobierno Central (en el caso de Argentina las transferencias son de los Gobiernos Provinciales)
- Recaudación de impuestos o patentes
- Pago de servicios por usuarios
- Otros

Cuadro Nº 9: Existencia de sistema de redistribución de ingresos por país

País	Funciones
Argentina	Sí, la Ley Nacional 23.548 define la Coparticipación Federal de Impuestos, determinando que el Gobierno debe distribuir su recaudación impositiva entre las 23 provincias, y éstas, a su vez, deben establecer su propia Ley de Coparticipación hacia sus municipios.
Brasil	Sí, existe una ley que define la coparticipación de impuestos. Esta señala que el 5% del total de la recaudación son para los municipios. Además hay otros dineros que son repartidos según el número de habitantes de cada gobierno local.
Chile	Sí, el Art. 169 del Impuesto inmobiliario constata que el 70% de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, el 15% en la del departamento respectivo y el 15% restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos,
Paraguay	Sí, la Ley Orgánica Municipal establece el Régimen Tributario para los Municipios y establece que cobraran un impuesto. El monto recaudado será repartido entre aquellos municipios de menores recursos.
Uruguay	No

Entre estos otros es importante señalar la existencia de sistemas de redistribuciones orientados a compensar la desigualdad de ingresos entre los distintos Gobiernos Locales. Este sistema existe en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. En el caso chileno, este fondo, llamado “Fondo Común Municipal”, compuesto íntegramente por aportes municipales (sin aporte financiero del estado central), constituye la principal fuente de financiamiento de los Gobiernos Locales de este país.

4. Modificaciones legales destinadas a apoyar el proceso de descentralización

Durante los últimos diez años, se han efectuado modificaciones legales destinadas a apoyar el proceso de descentralización en las áreas de flexibilidad administrativa, fiscalización, participación ciudadana y gestión financiera¹⁴.

Por ejemplo, en Argentina, en la reforma a la Constitución Nacional de 1994, Art.123, se proclamó que las provincias, en sus propias constituciones, debían asegurar el reconocimiento de la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo y financiero, lo cual debe quedar plasmado en la Ley Orgánica Municipal de cada localidad.

En Brasil, en el año 2000 se promulgaron leyes relacionadas con la descentralización. Un ejemplo a nivel municipal se refiere a la Ley 13.399/02 – aplicable a Sao Paulo-, la cual propone la creación de sub-alcaldías. Además, existe la Ley 10257/01, que trata de la gestión municipal y con foco en la cuestión urbana (2001)

¹⁴ Esto no aplica para el caso Argentino porque este país ya es federal.

En Chile se han realizado distintas modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades para promover la descentralización. La última modificación fue en junio de 2001. Entre las modificaciones se destacan:

- la facultad a los municipios a crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, y a establecer los órganos que la ley permita.
- incorporación de conceptos de planificación municipal y ampliación de competencia en áreas
- propuesta para flexibilizar el sistema de contratación y remuneraciones
- aprobación de las modificaciones a la Ley de Rentas.
- incorporación de la ordenanza de participación ciudadana, oficina de reclamos e información, precisiones respecto a la cuenta pública.

En Paraguay, existe un grupo de organizaciones de la sociedad civil que están trabajando, en conjunto, con la Asociación de Gobernaciones autónomas, en la redacción de un proyecto de ley de descentralización, que será presentada en el Parlamento Nacional.

En Uruguay, además de la incorporación de una norma programática (Art. 50) que constitucionaliza la obligación del Estado de formular políticas de descentralización, se ha creado la Comisión Sectorial, organismo que ejecuta y propone políticas de descentralización, y asesora respecto a que porcentaje del total de recursos presupuestales, corresponde a los Gobiernos Departamentales.

b) Participación ciudadana en los gobiernos locales.

A excepción de Paraguay, las distintas constituciones obligan a los municipios a establecer posibilidades de participación ciudadana y entrega a la ciudadanía herramientas que permiten asegurar su participación en decisiones relevantes para la comuna.

El siguiente cuadro presenta algunas de las instancias de participación que existen en cada uno de los países de la región.

Cuadro N° 10: Instancias de participación por país

País	Instancias de participación ciudadana ¹⁵
Argentina	Sí, consulta popular de Mar del Plata y Córdoba. Hay experiencias de audiencias públicas locales para procesos de licitación de servicios públicos: agua, basura, etc. También hay casos aislados de presupuestos participativos.
Brasil	Sí, Consejos Económicos y Sociales Comunes. Aunque no tienen sustento legal, existen formas de presupuestos participativos en varias ciudades, las cuales más bien dependen de la voluntad política de la Alcaldía y cubren un porcentaje del total del presupuesto que no supera el 20%.
Chile	Sí, Consejos Económicos y Sociales Comunes.
Paraguay	Sí, audiencias públicas de presupuesto.
Uruguay	Sí, comités vecinales de trabajo en torno a la satisfacción de necesidades básicas. También existe la práctica del presupuesto participativo en algunos casos aislados.

Sin embargo, se destacan las siguientes deficiencias:

- Las herramientas legales que promueven la participación ciudadana en decisiones relevantes para sus comunidades no son respetadas en la práctica.
- No existe difusión suficiente de las instancias de participación, por lo tanto su conocimiento por parte de la comunidad es muy reducido.
- El interés de la ciudadanía por participar no es espontánea y sólo se da cuando se le invita.
- No existe una política integral de participación por parte de los gobiernos locales. Existen instancias donde se invita a participar a la ciudadanía, sin embargo, éstas tratan temas específicos como salud, educación, etc. No existe una instancia donde se traten en conjunto estos temas. La mayoría de las instancias de participación se dan a nivel informativo. La influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones es baja y disminuye en la medida que los municipios cuentan con menos recursos y se encuentran en localidades más aisladas. Existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con escaso poder de decisión.
- La posibilidad de decidir desaparece en el caso de que se trate de decisiones relacionadas con el presupuesto municipal de inversiones y desarrollo.

Cuadro N° 11: Influencia de la sociedad civil en decisiones sobre los Gobiernos Locales por país

Influencia de la Sociedad Civil en:	PAISES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
decisiones presupuestarias	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
consultas con el Gobierno Local	Baja	Media	Media	Media	Media
discusiones sobre temas que afectan directamente a la población	Baja	Media	Media	Media	Media
El trabajo en comités	Baja	Baja	Media	Media	Media

La utilización de sitios Web como instancias de participación de la comunidad en el desarrollo de la comuna es bajo, en cuanto son pocos los Gobiernos Locales que poseen

¹⁵ Existen más instancias de participación ciudadana en los gobiernos locales de estos 5 países, la que se menciona es sólo a manera de ejemplo. Para más información consultar los informes nacionales en www.sociedadcivil.org

páginas Web. Esto no ocurre en el caso de Chile, donde la mayoría de los Gobiernos Locales cuentan con páginas Web, sin embargo no son sitios que permitan la participación en la toma de decisiones sino que más bien son sitios destinados a informar o a responder consultas.

Cuadro N° 12: Sitios Web de Gobiernos Locales disponibles para la participación por país

País	Existencia de sitio Web de Gobiernos Locales disponibles para la participación
Argentina	Sí, si bien los Gobiernos Locales van produciendo sus sitios a una velocidad cada vez mayor, menos de un 10% de los gobiernos locales han decidido utilizar las potencialidades de Internet.
Brasil	Escasa; solo un cuarto de los municipios posee páginas Web
Chile	Sí, los sitios disminuyen en localidades con menos recursos
Paraguay	La mayoría de los Municipios no cuenta con sitio Web ni con conexión a Internet.
Uruguay	Sí, con grandes diferencias de posibilidades entre los distintos municipios

3.3 Propuestas

Con el propósito de avanzar en esta materia, se propone:

- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios Web, cuentas anuales, entre otras.
- Insistir en fortalecer la autonomía de los Municipios, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades.
- Proveer capacitación técnica e institucional que apoyen la modernización de las administraciones locales, especialmente en la generación y recaudación de recursos propios por parte de las municipalidades.
- Educar a la ciudadanía en el ejercicio de todos sus derechos y responsabilidades para que su participación en el ámbito local sea más efectiva.

4. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL.

4.1 Compromisos del Plan de Acción

El Plan de Acción¹⁶ establece que los gobiernos “*Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo*”, buscarán contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

“El establecimiento de instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social”.

“La elaboración de estrategias -a nivel nacional, a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales- con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementar la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación”.

4.2 Resultados

1. Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil.

En todos los países de la región existen uno o más marcos jurídicos que regulan la formación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC's) y que promueven el fortalecimiento de la sociedad civil en su conjunto. Se garantiza el derecho de asociación y el efectivo ejercicio del mismo. Sin embargo, en el caso de Brasil, Chile y Uruguay ésta es reducida y no siempre facilita el trabajo de las OSC's, en cuanto, se establecen barreras burocráticas y no se distingue las OSC's que persiguen fines de interés público.

El principal problema que se presenta para las OSC's de estos países son la dificultad para contar con financiamiento y la ausencia de suficientes y efectivos estímulos fiscales para su funcionamiento. En general, la principal fuente de financiamiento para las OSC's son los Fondos Concursables¹⁷.

¹⁶ El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oas.org

¹⁷ Se entiende por fondo concursable los procesos públicos en los cuales organizaciones privadas postulan a fondos públicos para el desarrollo de programas con fines sociales, los cuales se asignan en función de varios factores, preponderantemente la calidad de los proyectos presentados, el equipo profesional, el área de cobertura, etc.

Cuadro N° 13: Existencia de marco jurídico que regule la formación de OSC por país

País	Marco jurídico normativo que regule la formación de OSC
Argentina	La Constitución Nacional garantiza el derecho a la libre asociación, a la vez que el Código Civil da reconocimiento jurídico a todo tipo de organización social. En forma complementaria, existe la Ley de Fundaciones (Ley 19.836), que apoya y reglamenta a las organizaciones de la sociedad civil.
Brasil	El derecho de libre asociación está garantizado por la Constitución de Brasil, aunque las normas que regulan aquello no son suficientes.
Chile	No existen leyes destinadas a fortalecer la sociedad civil, aunque hay diversas iniciativas. Hay varias propuestas para garantizar el libre derecho de asociación y el funcionamiento de diversas organizaciones, aunque no existe reconocimiento formal para las ONG. Hay un proyecto de ley sobre participación ciudadana.
Paraguay	La normativa vigente facilita la existencia y el trabajo de las OSC's. Están bien diferenciadas.
Uruguay	Se ha hecho una nueva Ley de Fundaciones, lo cual es un paso adelante, a pesar de sus limitaciones (como por ejemplo, no considerar exenciones tributarias)

Cuadro N° 14: Instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las OSC por país

País	Instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de las OSC
Argentina	El apoyo en financiamiento para OSC en Argentina no es importante. El financiamiento institucional de libre disposición para éstas, es mayormente privado; el financiamiento para difundir su trabajo realizado es muchas veces privado.
Brasil	Al pedirse ejemplos de programas públicos o privados que financiaran a OSC, el sector público concentró el 52% de las respuestas, y las entidades privadas (del segundo y tercer sector) acumularon el 48%. Si ello se divide por esferas de poder, el gobierno federal concentra el 60%, el estatal 19% y el municipal 11%.
Chile	La principal fuente de financiamiento son los Fondos Concursables (aunque según las OSC, éstos son insuficientes, de difícil acceso y poco informados). Además, se está impulsando la creación de un Fondo Mixto de Fortalecimiento Institucional.
Paraguay	Financiamiento discriminado; ya que el universo de organizaciones sociales es demasiado amplio
Uruguay	Hay un escaso apoyo de la cooperación internacional, por lo que las ONG's buscan mecanismos alternativos de financiamiento, lo que ha llevado a que el Estado se haya ido convirtiendo en una importante fuente de financiamiento. Del total de ONG's que forman parte de ANONG, - el 60% de su presupuesto proviene de la cooperación internacional, - 25% de generación interna, y - 17% corresponde a fondos nacionales.

Además, son pocos los países que cuentan con una ley que permita a las personas físicas o jurídicas realizar donaciones a OSC's y deducirlas de sus impuestos. En este sentido Chile es el caso que contempla mayor reconocimiento a los aportes de las personas físicas y empresas a las organizaciones de la sociedad civil que realizan actividades de interés público. En Chile existe un proyecto de ley, en actual tramitación ante el Congreso que dicen relación con la creación de un Fondo financiado con aportes públicos para el desarrollo de organizaciones que califiquen como de interés público y para el fortalecimiento de las mismas, fortalecer la información a la ciudadanía en materia de políticas de carácter público y modificaciones a la normativa jurídica con el objeto de facilitar la asociatividad y constitución de personas jurídicas. El proyecto de ley no recoge

mecanismos de democracia semi-directa y tampoco representa un avance en los instrumentos de participación en el nivel local.

El caso Argentino es completamente opuesto, la tendencia indica que en este país no se alientan a las OSC's ni a los donantes que financian sus actividades. Ejemplo de esto es la involución de la legislación que debería favorecer las donaciones: en la década del 70 los donantes podían deducir hasta el 20 por ciento de la ganancia neta impositiva anual; hoy sólo hasta el 5 por ciento y por algunas donaciones, pues la mayor parte no son deducibles. Además, a partir del año 2003 las fundaciones y asociaciones civiles que realicen actividades comerciales o industriales deberán pagar impuesto a las ganancias.

2. Participación de la Sociedad Civil en el sistema interamericano

La participación de las OSC de la región en el sistema interamericano es casi inexistente. Esto se debe principalmente a la falta de conocimiento que éstas tienen sobre el sistema interamericano. Existen algunas instancias de interlocución con OSC en el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre temas del sistema interamericano, pero su funcionamiento no es del todo efectivo. Esta interlocución en ningún caso puede ser considerada como activa sino que más bien, el papel que se le entrega a las OSC es de validar los procesos que se desarrollan más que participar efectivamente de éstos. Rara vez las OSC son incluidas en las delegaciones oficiales de los países.

Cuadro Nº 15: Incorporación de OSC a delegaciones oficiales por país

PAÍSES					
Incorporación de OSC a delegaciones oficiales	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
	x	✓	✓	x	x

Cuadro Nº 16: Cancillerías que mantienen instancias de interlocución con OSC por país

PAÍSES					
Cancillerías que mantienen instancias de interlocución con las OSC	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
	✓	✓	x	x	x

3. Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil

No existe ningún mecanismo legal que garantice la participación de las OSC's en el diseño, ejecución y evaluación de planes de programas de desarrollo político, económico o social de sus comunidades o países. Se exceptúan los casos de presupuestos participativos, en los cuales, la ciudadanía interviene en la selección de los proyectos prioritarios para invertir los recursos locales.

En todo caso, debe tenerse en consideración que en la región existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que se dedican a ejercer la función de control ciudadano sobre las políticas públicas y a difundir los resultados.

Si bien existen dependencias gubernamentales que desarrollan instancias de interlocución con las OSC, éstas no son formales, ocurren de forma esporádica y

dependen exclusivamente de la voluntad de las instituciones de gobierno. Además, son instancias de nivel informativo y rara vez los acuerdos o sugerencias allí manifestadas son implementadas. No existe posibilidad de intervención de las OSC en las decisiones, sobre todo en las presupuestarias. El funcionamiento de estas instancias es calificado por las OSC de regular y su calidad empeora en la medida que aumenta el nivel de centralidad.

4. Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a los procesos multilaterales y foros internacionales gubernamentales.

Las principales críticas que hacen las OSC's de estos 5 países a los procesos multilaterales y foros internacionales gubernamentales son:

- Falta información sobre los objetivos y naturaleza de estos procesos.
- Faltan mecanismos de participación para la sociedad civil y no hay igualdad de posibilidades de participación para todas las OSC's.
- Sólo se convoca a las OSC's para conformar la agenda y dar más legitimidad a las decisiones de gobierno.
- No se cumplen los acuerdos tomados y se le da prioridad a los temas económicos sobre los sociales y culturales.

A juicio de las OSC's, estas críticas son conocidas y aceptadas por las autoridades, sin embargo, no se hace nada o muy poco por superarlas.

4.3 Propuestas

Con el propósito de avanzar en esta materia, se propone:

- Establecer una figura jurídica o marco legal que responda a la diversidad de características de las organizaciones de la sociedad civil y garantice la existencia de diferentes espacios de participación en los niveles locales, nacionales e internacionales.
- Promover una normativa jurídica sobre participación ciudadana amplia, unitaria, coherente, que regule materias trascendentes y que refleje una política nacional.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o valóricas que afectan a la ciudadanía.

5. REFORMA AL PODER JUDICIAL Y ACCESO A LA JUSTICIA.

5.1 Compromisos del Plan de Acción

El Plan de Acción¹⁸ establece que *“el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”. A este respecto, los gobiernos se comprometieron, entre otras cosas, a:*

“Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”.

“Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”.

5.2 Resultados

1. Acceso a la justicia

En la región el acceso a la justicia está garantizado para toda la ciudadanía por la Constitución Política de cada uno de los países. En general, éstas establecen que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, además, de garantizar a los que no cuentan con los medios para contar con una defensa Jurídica en los casos que así lo requieran puedan contar con estos. Entre estos destaca la figura de los Defensores del Pueblo y de los programas de Asistencia Legal Gratuita. Estas dos figuras están presentes en algunos de los países a excepción de Uruguay donde sólo se encuentra en la intendencia de Maldonado y es de reciente creación (2003). En el caso chileno, la figura del Defensor Ciudadano no cuenta con las atribuciones suficientes para hacer totalmente eficaz su función.

Pese a lo establecido por las Leyes de los diferentes países de la región y los Programas de Asistencia Jurídica, no es posible asegurar que toda la población pueda contar con acceso a la justicia, ya que estos sólo tienen una cobertura parcial. Además, son los grupos más pobres los que en su mayoría quedan excluidos de acceder a la justicia. Por ejemplo, los resultados indican que en Brasil sólo el 30% de la población tiene acceso a la justicia. El que exista este problema en la región es atribuido a una serie de factores, como el gran número de demandas al sistema judicial y poco personal para responder a éstas, la educación que tiene la población sobre sus derechos, la que es calificada como escasa, principalmente en los segmentos socioeconómicos medios, medio-bajo, pobres e indigentes¹⁹, y la escasez de recursos con que cuentan los aparatos judiciales de los países de la región los que limitan significativamente la cobertura de estos. La existencia

¹⁸ El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oas.org

¹⁹ Se reconocen iniciativas destinadas a la difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia por parte de los gobierno y del sistema judicial de los países de la región, como por ejemplo el programa ANEP desarrollado por el poder judicial uruguayo para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, sin embargo ese tipo de iniciativas no han logrado mantenerse a lo largo del tiempo ni llegar a la población en su conjunto por lo que son calificadas como puntuales y de cobertura restringida.

de todos estos problemas provoca que la confianza de la población en el sistema judicial sea muy baja, llegando a su extremo en el caso brasileños donde sólo el 12% declara depositar plena confianza en éste.

Cuadro Nº 17: Existencia de políticas de Estado orientadas a educar a la ciudadanía en sus derechos de acceso a la justicia por país

País	Políticas de Estado orientadas a educar a la ciudadanía en sus derechos de acceso a la justicia
Argentina	
Brasil	Hay algunas iniciativas y programas del Estado, pero no llegan a todos los ciudadanos, lo que provoca que muy pocas personas sepan cuales son sus derechos y deberes.
Chile	Hay varias instituciones y programas del Estado de dedicados a educar a la ciudadanía en sus derechos sobre acceso a la justicia. Por ejemplo, Ministerio de Justicia, del Trabajo, SERNAM, SENAME, SERNAC, Comisión Defensora Ciudadana, etc..
Paraguay	Sí, a través de algunos proyectos e iniciativas de ONGs con financiamiento de organismos internacionales y publicación de la fiscalía en un periódico de amplia difusión sobre las funciones y actividades que la misma realiza.
Uruguay	No como políticas estrictamente, pero sí ha habido algunas experiencias puntuales en torno al tema de la educación de la ciudadanía

En relación a la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia ésta es considerada como escasa en los 5 países, sobretodo en sectores socioeconómicos de bajos ingresos. No hay políticas sistemáticas de difusión de derechos y hay carencias en la educación formal, por lo que el acceso al conocimiento de los derechos fundamentalmente es por vía experiencial. En cuanto al papel que desempeña el Estado en fomentar la educación sobre el acceso a la justicia, en todos los países de la región, a excepción de Chile, ésta no ha sido una preocupación central por parte de éste.

En cuanto al nivel de reconocimiento de los gobiernos de la región sobre mecanismos de administración de justicia entre pueblos indígenas, se considera escaso, por cuanto no es posible afirmar que las figuras de derecho penal se adapten a las costumbres de los pueblos indígenas. Sin embargo, este no es el caso de Paraguay, donde existe un reconocimiento legal amplio y los pueblos indígenas se rigen por sus derechos ancestrales.

2. Independencia del poder judicial

No es posible asegurar que los sistemas judiciales de los países de la región cuenten con la independencia necesaria para el correcto ejercicio de su trabajo. Lo anterior se sostiene en que la selección de las autoridades judiciales responde a criterios políticos, en el hecho de que no se observa una ampliación de actores que participen en las selección de jueces, no observancia del establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos, no se publican los antecedentes de los candidatos ni mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos. Pese a lo anterior, se reconoce ciertos avances, sobretodo en el caso de Argentina, ya que luego de una década de cuestionamientos a la Corte Suprema de Justicia, se ha iniciado en el año 2003 un proceso por el cual han sido sometidos a juicio político los magistrados más cuestionados. Asimismo, se han incorporado jueces mujeres lo cual representa una novedad por primera vez en la historia democrática de la Argentina.

Otro caso significativo que mencionar es lo ocurrido recientemente en Paraguay, donde a raíz de la renuncia de 2 miembros de la Corte Suprema de Justicia y el juicio político a otros 4, se nombraron en marzo del 2004 a 6 nuevos miembros. El proceso de nombramiento contó por primera vez con una participación activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que posibilitó que los currículos de los candidatos/as fueran puestos en Internet. Además, se abrió un proceso de recepción de opiniones favorables y desfavorables, que estuvo a cargo de la Sociedad Civil y del Consejo de la Magistratura, el que posteriormente desembocó en Audiencias Públicas en el Consejo de la Magistratura, antes de la selección de las ternas que fueron remitidas al Senado de la Nación.

Aunque el Consejo de la Magistratura no dio a conocer los criterios de selección de los candidatos ternados, fue la primera vez en la historia del Paraguay que la sociedad civil tuvo una participación activa en el proceso, y la ciudadanía la posibilidad de conocer con mayores detalles el proceso de selección de los Magistrados.

En marzo del 2003, en Paraguay se inició el proceso de selección de 6 nuevos miembros de la Corte Suprema de Justicia, a raíz de la renuncia de 2 miembros y del juicio político a otros 4. El proceso por primera vez contó con una participación activa de organizaciones de la Sociedad Civil, que posibilitó que los currículos de los candidatos/das fueran puestos en Internet, que se abriera un proceso de recepción de opiniones favorables y desfavorables, que estuvo a cargo de la sociedad civil y del Consejo de la Magistratura, y que se realizarán Audiencias Públicas en el Consejo de la Magistratura, antes de la selección de la ternas que fueron remitidas al Senado de la Nación.

Aunque el Consejo de la Magistratura no dio a conocer los criterios de selección de los candidatos ternados, fue la primera vez en la historia del Paraguay que la sociedad civil pudo participar del proceso, y la ciudadanía la posibilidad de conocer con mayores detalles el sistema de selección de los Magistrados.

En el Senado de la Nación también se realizó un proceso de Audiencias Públicas, para las cuales fueron convocados los 18 ternados y, aunque al final fueron electos los candidatos pactados por los partidos políticos con el Ejecutivo, el proceso fue ampliamente difundido y monitoreado por la opinión pública.

Además, por primera vez en la historia de Paraguay, una mujer integra la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro N° 18: Transparencia en la selección de autoridades judiciales

País	Transparencia en la selección de autoridades judiciales
Argentina	Baja pero con avances. Luego de una década de cuestionamientos a los procesos de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se han diseñado mecanismos complementarios que incluyen la publicación de antecedentes así como declaraciones juradas patrimoniales.
Brasil	Baja. La elección de los jueces es realizada por el Presidente de la Republica. No obstante este nombramiento debe ser aprobado por los Senadores, lo que sin embargo, no realizan mayores cuestionamientos a la decisión del Presidente.
Chile	Baja. No se observa una ampliación de actores que participan en las selección de jueces, no se observa el establecimiento de criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos, no hay delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces, no se publican los antecedentes de los candidatos ni mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos
Paraguay	Baja pero con avances. Si bien la selección responde a criterios políticos, en el último proceso de selección fue la primera vez en la historia del Paraguay que la sociedad civil tuvo una participación activa en el proceso, y la ciudadanía la posibilidad de conocer con mayores detalles el proceso de selección de los Magistrados.
Uruguay	Baja. No se observa una aplicación de criterios en la selección de jueces. El proceso de elección de jueces es un proceso cerrado. No existen mecanismos abiertos y públicos de objeción a los candidatos, ni publicación de sus antecedentes

Cuadro N° 19: Número de mujeres que integran la Corte Suprema de Justicia por país

Número de mujeres que integran la Corte Suprema de Justicia	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
		1	1	1	0

5.3 Propuestas

Con el propósito de avanzar en esta materia, se propone:

- Propiciar la creación de programas de educación para la democracia y los derechos humanos en todos los niveles educativos
- Difundir la información pertinente sobre servicios de justicia gratuitos de forma de promover en los sectores de menores recursos la posibilidad de acudir a la justicia cuando sus derechos sean violados
- Ampliar el número y diversidad de actores que participan en las selección de jueces; estableciendo criterios objetivos para la selección de acuerdo a sus méritos; delimitación y respeto de un período legal para el cual son elegidos los jueces; publicación de los antecedentes de los candidatos y mecanismos abiertos y públicos de objeción a los mismos.
- Incorporar cambios a la composición del poder judicial que reflejen mejor la diversidad social de género, étnica, etc.

III. CONCLUSIONES

El seguimiento a los mandatos del Plan de Acción de Québec implementado tuvo por objetivo conocer los avances o temas pendientes en dos ámbitos. Por un lado, se analizaron los marcos jurídicos vigentes en cada uno de los países y, por otro, se midieron las prácticas que se realizan en cada país. Este análisis fue realizado para los 5 temas de seguimiento:

1. Acceso a la información
2. Libertad de expresión
3. Gobierno local y descentralización
4. Fortalecimiento de la sociedad civil
5. Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

Considerando lo anterior, en la región del MERCOSUR se puede concluir que los gobiernos han realizado avances en el fortalecimiento de la democracia en relación a los 5 temas de seguimiento, esto en cuanto se han impulsado diversas iniciativas con el fin de lograr este objetivo, algunas de las cuales han sido concretadas mientras otras siguen entrapadas en el legislativo o ha faltado la voluntad para llevarlas a buen término.

En este sentido, se puede afirmar que los principales avances se han desarrollado en el ámbito jurídico, en cuanto los gobiernos han realizado distintos procesos tendientes a ampliar los marcos jurídicos vigentes y a asegurar derechos ciudadanos básicos que las legislaciones nacionales no contemplaban, especialmente en los temas de acceso a la información y asociatividad. Por lo tanto, desde la Cumbre de Quebec en el 2001, ha habido un avance en lo normativo jurídico.

El diagnóstico realizado indica que las prácticas que se efectúan en relación al fortalecimiento de la democracia distan mucho de ser las optimas, lo que repercute en que la ciudadanía no necesariamente tiene asegurado poder ejercer sus derechos garantizados constitucional y normativamente. Ejemplo de esta situación es lo que ocurre con el tema del acceso a la información, donde si bien existen avances en la tramitación y promulgación de leyes que regulan este principio, en la práctica éstas no son efectivas, lo que causa que la ciudadanía no pueda contar con acceso efectivo a la información pública. En un ejercicio práctico realizado con el objeto de corroborar si las diversas dependencias gubernamentales respondían de forma positiva a requerimientos de información por parte de un ciudadano común, la mayoría de las dependencias gubernamentales no entregó la información que se les solicitó. Por ejemplo en Chile se solicitó información a 14 dependencias gubernamentales y sólo 5 respondieron a la solicitud, en Argentina se solicitó a 17 y sólo 2 respondieron y en Uruguay se solicitó a 14 y sólo 1 respondió.

En cuanto a las posibilidades que tiene la ciudadanía o las OSC para participar en el diseño, ejecución y evaluación de planes de programas de desarrollo político, económico o social de sus comunidades o países, no existe ningún mecanismo legal que garantice esta participación. Si bien existen dependencias gubernamentales que desarrollan instancias de interlocución con las OSC, éstas no son formales, ocurren de forma esporádica y dependen exclusivamente de la voluntad de las instituciones de gobierno. Además, son instancias de nivel informativo y rara vez los acuerdos o sugerencias allí

manifestadas son implementadas. No existe posibilidad de intervención de las OSC en las decisiones, sobre todo en las presupuestarias. El funcionamiento de estas instancias es calificado por las OSC de regular y su calidad empeora en la medida que aumenta el nivel de centralidad.

Al observarse lo que ocurre en cada uno de los temas monitoreados en cada país, es posible establecer, a partir de la información recolectada, distintos niveles de implementación.

ACCESO A LA INFORMACIÓN.

El Plan de Acción de Quebec señala que en relación al acceso a la información, los gobiernos trabajarán en establecer prácticas óptimas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, lo que supone tener un marco legal que garantice este acceso y que la ciudadanía efectivamente dispoga de información.

La Constitución de todos los países de la región garantiza el derecho de acceso a la información, sin embargo en Chile y Uruguay no existe reconocimiento legal de la figura del Habeas Data, figura que si es reconocida en Argentina, Brasil y Uruguay.

De los distintos marcos legales vigentes en cada uno de estos países, aquellos que contienen un mayor número de aspectos (derecho a recibir copia, no necesidad de justificar el porque se requiere la información, derogación de cláusulas que restringen el acceso a la información, entre otros) que favorece el acceso a la información son el chileno y el paraguayo, seguidos por el brasileño, argentino y uruguayo. Estos últimos dos, cubren el mismo número de aspectos.

Donde existe una mayor disponibilidad efectiva de información es en Chile y Uruguay, mientras que en Argentina, y Paraguay las posibilidades de acceder a la información son bajas y existen obstáculos considerables para disponer de ésta. Uruguay está en una situación intermedia, hay temas donde se tiene información, mientras existen otros donde se carece de ésta. En general, los temas donde existen una menor transparencia en la información, son los relacionados con las finanzas públicas.

A la luz de lo expuesto, se concluye que en materia de acceso a la información, aquel país donde existen mayores aspectos pendientes en el tema y, por lo tanto, un menor nivel de cumplimiento a los mandatos del Plan de Acción, es Argentina. Por el contrario, donde existe un mayor nivel de cumplimiento es en Chile, seguido por Uruguay, Brasil y Paraguay. Estos dos últimos tienen el mismo nivel de cumplimiento.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN.

El Plan de Acción de Quebec señala que los gobiernos asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, y que los periodistas y líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias.

Todos los países contienen en sus Constituciones cláusulas que garantizan la libertad de expresión, sin embargo, tanto en Brasil, Chile y Uruguay persisten trabas legales como

son las normas de desacato. La existencia de este tipo de norma supone un factor crítico a la hora de evaluar el nivel de implementación de los mandatos, ya que son un obstáculo importante a la libertad de expresión, y que el que las Constituciones de estos países las contenga, causa que éstas no recojan lo que establecen los tratados internacionales. Las normas de desacato violan la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cuadro Nº 21: Comparación sobre aspectos legales de libertad de expresión por país.

País	Cláusulas constitucionales sobre libertad de expresión	Norma de desacato
Argentina	Sí	No
Brasil	Sí	Sí
Chile	Sí	Sí
Paraguay	Sí	No
Uruguay	Sí	Sí

En cuanto a las prácticas, se plantea que en relación a la concentración de la propiedad de los medios, todos los países se encuentran con una situación negativa, ya que ésta está en todos concentrada, si embargo, en Uruguay se está en proceso de desconcentración.

Cuadro Nº 22: Concentración de la propiedad de los medios de comunicación por país.

PAÍSES					
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Concentración de la propiedad	Concentrada	Concentrada	Concentrada	Concentrada	En proceso de desconcentración

El país donde un mayor número de casos coactivos a la libertad de expresión (obras censuradas, procesamientos a periodistas, otros) se han presentado es Chile. Este dato, unido al de la concentración de la propiedad y el de la existencia de normas de desacato en la Constitución de este país, dan cuenta de que es en Chile donde existe un menor nivel de cumplimiento a los mandatos. Brasil y Uruguay también tienen un bajo nivel de cumplimiento, ya que al igual que Chile, siguen vigente las normas de desacato y presentan un número importante de casos que coartan la libertad de expresión en la práctica.

Los países donde más se han cumplido los mandatos del Plan de Acción en el tema de la libertad de expresión son Argentina y Paraguay, países donde no existen las normas de desacato, y donde además se han presentado pocos casos que coartan la libertad de expresión en la práctica. Sin embargo, la derogación de las normas de desacato en estos dos países, fue previo a la realización de la Cumbre de Quebec.

GOBIERNO LOCAL

En el tema gobiernos locales, el Plan de Acción de Quebec señala que los gobiernos promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana e impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades.

La autonomía de los gobiernos locales es uno de los temas donde mayores avances se han dado en los países de la región. Además de las distintas modificaciones legales que se han realizado para apoyar el proceso de descentralización, todos los países, salvo Uruguay, tienen implementado un mecanismo de redistribución de ingresos. Así también, en cuatro de los cinco países de la región, las autoridades son elegidas directamente por la población. El único país donde las autoridades son designadas es Argentina, práctica que disminuye la autonomía.

Si bien la promoción de la autonomía es uno de los temas donde más se ha avanzado, el otro componente del mandato, la promoción de mecanismos que faciliten la participación ciudadana en los gobiernos locales, presenta un bajo nivel de cumplimiento en todos los cinco países. En cada uno de éstos existen diversos mecanismos con distintos niveles de implementación, sin embargo, varias son las críticas que recaen sobre ellos. Entre éstas destacan:

- Las herramientas legales que promueven la participación ciudadana en decisiones relevantes para sus comunidades no son respetadas en la práctica.
- No existe una política integral de participación por parte de los gobiernos locales. Existen instancias donde se invita a participar a la ciudadanía, sin embargo, éstas tratan temas específicos como salud, educación, etc. No existe una instancia donde se traten en conjunto estos temas. La influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones es baja. Existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con escaso poder de decisión. Además, la posibilidad de decidir disminuye en municipios que cuentan con menos recursos y se encuentran en localidades más aisladas, y en el caso de que se trate de decisiones relacionadas con presupuesto de inversiones y desarrollo. La mayoría de las instancias de participación se dan a nivel informativo. No existe difusión suficiente de las instancias de participación, por lo tanto su conocimiento por parte de la comunidad es muy reducido.

Un punto importante a destacar, es que en los 5 países de la región el interés de la ciudadanía por participar no es espontáneo y sólo se da cuando se le invita.

Por lo tanto, en el tema de gobiernos locales podemos sostener que existe un nivel de implementación medio y que éste es parejo en los cinco países. El nivel de implementación es medio, ya que existe un nivel de cumplimiento importante del mandato relacionado con la autonomía y un nivel bajo de cumplimiento del mandato referido a la promoción de mecanismos de participación. El nivel es parejo, ya que en todos los países hay avances importantes en el mandato sobre promoción de la autonomía y hay un bajo nivel de implementación en la promoción de mecanismos de participación.

FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Para el fortalecimiento de la sociedad civil el Plan de Acción de Quebec establece que los gobiernos establecerán instrumentos de financiamiento público y privado e incrementarán su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países.

En materias legales, todos los países, salvo Chile, tienen un marco jurídico que regula la formación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Si bien, en el caso chileno algunas figuras, como las Fundaciones o Corporaciones, son reconocidas legalmente, existen dificultades para su constitución. Por otra parte, en todos los países existen algunos fondos para el financiamiento para OSC, sin embargo éstos no son importantes debido a que son escasos para un universo amplio y presentan problemas de acceso.

Cuadro Nº 23: Marco jurídico que regule la formación de OSC e instrumentos de financiamiento público y privado destinados a fortalecer la capacidad de éstas

Existencia de Marco jurídico que regule la formación de OSC e instrumentos de financiamiento público y privado	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Marco jurídico	✓	✓	✗	✓	✓
Instrumento de financiamiento	✓	✓	✓	✓	✓
Total	2	2	1	2	2

Cuadro Nº 24: Incorporación de OSC a delegaciones oficiales y Cancillerías que mantienen instancias de interlocución con OSC por país

Incorporación de OSC a delegaciones oficiales	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
	✗	✓	✓	✗	✗
Cancillerías que mantienen instancias de interlocución con las OSC	✓	✓	✗	✗	✗
Total	1	2	1	0	0

La participación de las OSC en el sistema interamericano es escasa. En general éstas no son incluidas en delegaciones oficiales ni tampoco tiene la posibilidad de mantener instancias de interlocución con las autoridades. La excepción es Brasil, donde las OSC si son consideradas por la Cancillería de este país. Este hecho, junto a la existencia de un marco jurídico que regula a la OSC y mecanismos de financiamiento para fortalecer la capacidad de éstas, permite sostener que Brasil es el país con mayor nivel de implementación de los mandatos en este tema. Lo sigue Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, éstos tres últimos con el mismo nivel de implementación.

JUSTICIA

El Plan de Acción establece que en relación a la justicia los gobiernos apoyarán iniciativas y programas para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia y fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales.

No todos los Estados apoyan o realizan programas para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia. Este es el caso de Uruguay donde no hay programas propiamente tales, pero si ha habido algunas experiencias puntuales en torno al tema de la educación de la ciudadanía. Además, en los países restantes, donde si bien se realizan programas, y en este sentido se da cumplimiento al mandato, éstos no logran una cobertura total, por lo que un porcentaje importante de los ciudadanos no conocen sus derechos y deberes.

Cuadro N° 25: Existencia de políticas de Estado orientadas a educar a la ciudadanía en sus derechos de acceso a la justicia por país

	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Existencia de políticas de Estado orientadas a educar a la ciudadanía en sus derechos de acceso a la justicia	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Además, en relación a tomar medidas para apoyar la independencia del poder judicial, como impulsar la transparencia en la selección de las autoridades judiciales, si bien el desarrollo de iniciativas en esta línea es escaso en todos los países de la región, en Argentina y Paraguay se están desarrollando procesos que incorporan mayor participación de la sociedad civil y la publicación de los antecedentes de los candidatos.

Cuadro N° 26: Transparencia en la selección de autoridades judiciales

	PAÍSES				
	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Transparencia en la selección de autoridades judiciales	Baja pero con avances	Baja	Baja	Baja pero con avances	Baja

Tomando en consideración los programas educativos para dar a conocer los derechos en relación al acceso a la justicia y la transparencia de la selección de autoridades, Argentina y Paraguay aparecen como los países con un mayor nivel de implementación de los mandatos y Uruguay como el de menor nivel. En un nivel intermedio se encuentra Chile y Brasil.

Sin embargo, en relación a este tema, son muchos los aspectos que quedan pendientes. No es posible asegurar que actualmente en los países de la región todos los ciudadanos tengan acceso a la justicia.

ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

1. Tipo de investigación

La presente investigación tiene como propósito determinar el nivel de cumplimiento en Chile de los acuerdos tomados por los gobiernos en la Cumbre de las Américas de Québec asociados al fortalecimiento de la democracia.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtuvo de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

2. Instrumento para la recolección de información: el cuestionario

Cada tema en que se realizó seguimiento fue investigado mediante la aplicación de un cuestionario que se estructuró sobre indicadores que permiten medir y comparar el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec. Estos indicadores asocian a metas el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre y conocen las normas y las prácticas de los gobiernos respecto de los temas de seguimiento.

Construcción del instrumento de recolección de información

El procedimiento utilizado para la construcción de indicadores que estructuran el cuestionario contempló una secuencia de cuatro pasos.

- a) Explicitación íntegra del compromiso establecido en el Plan de Acción de Québec respecto de cada tema.
- b) Formulación de una definición conceptual para el tema, que recoge lo planteado por el Plan de Acción, pero también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.
- c) Identificación de las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de indicadores relativamente exhaustiva de acuerdo con los antecedentes disponibles.
- d) Selección de los indicadores sobre los que se elaboró el cuestionario.

El cuestionario mismo se elaboró de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción de Québec.
- b) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- c) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- d) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado; vale decir, temas que a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- e) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- f) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).

Adicionalmente, para el tema de acceso a la información, junto con la aplicación del cuestionario a los informantes, se enviaron cartas firmadas por una persona natural, sin afiliación de ningún tipo (a nombre propio), a diversos servicios públicos con el objetivo de evaluar el uso de la normativa existente en nuestro país para solicitar información en ministerios o servicios públicos.

En cada carta enviada se solicitaba información específica y pública que los servicios elegidos debían entregar en un plazo establecido por ley.

3. Descripción de la muestra²⁰

La configuración de la muestra varía dependiendo de los temas del seguimiento. Para los temas de acceso a la información, libertad de expresión y justicia se utilizó un tipo de diseño muestral y para los temas de descentralización y sociedad civil se utilizó otro.

a. La muestra para acceso a la información, libertad de expresión y reforma al poder judicial y acceso a la justicia consistió en un mínimo de tres informantes calificados por tema.

b. Para los temas de descentralización y sociedad civil se generó una muestra estructural no probabilística²¹. Las muestras para cada tema quedaron conformadas como se señala a continuación.

b.1 Gobierno Local y Descentralización

La unidad de análisis en este tema fueron los gobiernos locales. La investigación entiende por gobierno local la unidad responsable del nivel de menor desagregación territorial que contempla la división político-administrativa de un país.

Los criterios para generar la muestra de gobiernos locales fueron las características urbanas y el nivel de recursos del gobierno local. Las características urbanas se dividen en gobiernos locales ubicados en el área metropolitana o ciudades con más de un millón de habitantes, gobiernos locales en ciudades intermedias o con menos de un millón de habitantes y gobiernos locales de localidades rurales. El nivel de recursos se divide en alto, medio y bajo.

El cruce de estos criterios da como resultado una matriz de 9 casilleros. Se consideraron entre 1 y 3 casos (dependiendo de las características del país) por casilleros lo que da una mínimo de 9 y un máximo de 27 casos. En Argentina y Chile la muestra quedo compuesta por 27 casos, en Brasil y Paraguay por 9 y en Uruguay por 4²².

²⁰ Para más detalles sobre las muestras de cada uno de los países ver Informes Nacionales respectivos en www.sociedadcivil.org.

²¹ El muestreo estructural es una *maqueta* o modelo reducido de la población en estudio construido a partir de las características relevantes desde el punto de vista del estudio. La muestra resultante es representativa de la población en relación a los criterios elegidos.

²² Para más detalles de los criterios metodológicos que justifiquen esta decisión ver Informe Uruguay en www.sociedadcivil.org

En cada uno de los gobiernos locales seleccionados se aplicó el instrumento a algún funcionario de esa institución y al menos a 2 organizaciones de la sociedad civil (OSC) que desarrollen su trabajo en la localidad.

Muestra de gobiernos locales (Máxima)

Nivel de recursos	Municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes	Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes	Municipalidades de localidades rurales
Alto	3	3	3
Medio	3	3	3
Bajo	3	3	3

Muestra de gobiernos locales (Mínima)

Nivel de recursos	Municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes	Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes	Municipalidades de localidades rurales
Alto	1	1	1
Medio	1	1	1
Bajo	1	1	1

b.2 Sociedad Civil y Participación

La definición de las entidades que constituyen la sociedad civil que utilizó este estudio es la siguiente: *organizaciones sin fines de lucro que buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de distintos medios y orientadas por diversas filosofías.*

Los criterios para generar la muestra son las temáticas de las diversas organizaciones que existen. La selección de focos temáticos se realizó a título ilustrativo y su función fue simplemente facilitar la clasificación de las organizaciones seleccionadas. La muestra por país quedó configurada por entre 25 y 30 OSC pertenecientes a los distintos focos temáticos. En Argentina quedó conformada por 32 OSC, en Brasil por 30, en Chile por 25, en Paraguay por 30 y en Uruguay por 27.