

PARTE 1

ESTUDIOS PARA EL FUTURO
Centro Interdisciplinario para Proyectos de Desarrollo

Democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho: más allá del análisis transicionalista

Los cinco países de la región centroamericana han logrado en los últimos lustros importantes avances en el proceso de modernización y fortalecimiento democrático. Después de las décadas de 1980 y 1990, en las cuales se afianzaron notablemente los procesos de transición democrática en la región, las naciones de Centroamérica han experimentado progresos sustantivos en la separación y el equilibrio de los principales poderes del Estado, desarrollo de sus institutos políticos y jurídicos, así como algunos avances en el ámbito de la rendición de cuentas. Asimismo, se ha procurado que los conflictos sociales sean dirimidos y articulados de acuerdo con las estructuras normativas e institucionales democráticas. En la actualidad los sistemas electorales garantizan, en forma aceptable, la realización de elecciones periódicas para definir los principales cargos de representación. A diferencia de inicios de la década de 1980, al comenzar el siglo XXI todos los países centroamericanos tienen como sistema de gobierno el modelo de democracia representativa y el desarrollo de un *ethos político* que acepta su preeminencia (incluso en situaciones de crisis) como forma indiscutible de gobierno.

La distinta evolución de los procesos económicos y sociales en los países de la región ha dado lugar, sin embargo, a un paisaje institucional, político y normativo sumamente desigual, no existiendo en la mayoría de los casos, información comparativa que genere retroalimentación de las distintas experiencias. Como consecuencia de este hecho, los países centroamericanos –que han experi-

mentado durante los últimos tres lustros avances en la consolidación democrática– se ven estancados y, en algunos casos, sufren retrocesos significativos, producto de su insuficiente capacidad instalada desde el punto de vista institucional o del débil desarrollo de su sistema jurídico y orgánico. Un patrón común en Centroamérica es, justamente, la existencia de lagunas y deficiencias normativas en ámbitos fundamentales en el aparato jurídico e institucional. En consecuencia, las certezas jurídica e institucionales requeridas para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, fundamentalmente en lo que atañe a la eficacia de la Administración Pública, el funcionamiento de organismos controladores y la práctica cotidiana de muchos derechos ciudadanos, son, ciertamente, débiles e insuficientemente desarrolladas. Órganos constitucionales e instituciones esenciales como los parlamentos, los sistemas judiciales, las Procuradurías de la Nación (o “abogados del Estado”), o las propias Contralorías (o Tribunales de Cuentas) se encuentran –tal y como lo confiesan sus mismos dirigentes en varios países de la región– presas de un marasmo procedimental y de una débil o contradictoria dinámica institucional, como resultado de problemas medulares en su diseño, funciones, competencias, alcances y objetivos. Prácticamente en todos los países centroamericanos y latinoamericanos existen vacíos institucionales y normativos que conspiran contra el correcto desarrollo de los modelos de representación política, contra los principios de seguridad y certidumbre jurídica y, en sentido más general, contra derechos ciudadanos de carácter fundamental.

Un patrón común en Centroamérica es, justamente, la existencia de lagunas y deficiencias normativas en ámbitos fundamentales del aparato jurídico e institucional.

Se trata de sociedades que tienen un desarrollo constitucional de varias décadas donde se presentan –con mayor o menor nivel de evolución– el principio de división de poderes, el desarrollo de instituciones contraloras y un avance en institutos jurídicos del derecho público. Sin embargo, existen diversos tipos de disfunciones que falsean o debilitan el funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto y que bajan los umbrales de la coercitividad y la coactividad del aparato jurídico e institucional.

La legitimación democrática procedimental básica, resultante del proceso electoral, se presenta prácticamente en todos los países del Continente. Asimismo, se trata de sociedades que tienen un desarrollo constitucional de varias décadas donde se manifiestan –con mayores o menores niveles de evolución– el principio de división de poderes, el desarrollo de instituciones contraloras y un avance en institutos jurídicos del derecho público. Sin embargo, existen diversos tipos de disfunciones que falsean o debilitan el funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto y que bajan los umbrales de la coercitividad y la coactividad del aparato jurídico e institucional. Estas disfunciones parecen manifestarse en dos ámbitos:

- a) *Preceptos constitucionales* –de carácter sustantivo y programático– incorrectamente desarrollados en las normas sustantivas, lo cual transforma los primeros en simples expresiones de valor o en aspiraciones colectivas (o del constituyente) incapaces de ser aplicadas por ausencia o incorrecto desarrollo de normas ordinaria y específicas.
- b) *Existencia de normas sustantivas* (en los Códigos y leyes ordinarias) que suponen obligaciones del sistema jurídico que no tienen un correlato adecuado en las normas procedimentales o de control que hagan posible la *exigibilidad* de la norma. En ese sentido, los sistemas pueden tener una alta *coercibilidad* (sustantiva) acompañada de una *baja coactividad* procedimental o fáctica.

De los análisis transicionalistas al análisis de la profundización y consolidación del sistema democrático.

En el actual escenario latinoamericano y, particularmente, centroamericano, la cuestión no es, pues, solamente de “retorno a la de-

mocracia”, ni únicamente de “liberalización” o “liberación” del autoritarismo, sino de *consolidación y profundización del sistema democrático*. Se puede afirmar que la Centroamérica de inicios del siglo XXI vive un proceso de profundización e intento de consolidación del sistema democrático y es justamente esta perspectiva la que el Proyecto asume como premisa de trabajo. Ello significa que no sólo las categorías analíticas, así como el arsenal conceptual que lo justifica, están dirigidos a este nuevo escenario más complejo y de perfiles técnicos más profundos y diversos, pues se trata, justamente, de auscultar y resolver las demandas institucionales y normativas que presenta el Estado de Derecho en América Latina, con particularidad en América Central, para solventar sus rezagos históricos, modernizarlo y hacerlo más eficiente y democrático.

La propuesta de un sistema de indicadores e índices de gobernabilidad jurídica en la etapa actual de evolución política de América Latina -Centroamérica incluida-, parece plantear exigencias distintas de orden histórico, conceptual y sustantivo, ciertamente diferentes a los *análisis transicionalistas* y sus modelos desarrollados durante las décadas del 70 y 80². Una característica del marco analítico transicionalista es, justamente, la restricción de las categorías conceptuales al proceso de retorno a la democracia, o vindicación inicial de ésta, tales fueron los casos de algunos países que no habían vivido experiencia democrática previa³.

El modelo transicionalista, como resultado del contexto histórico en el cual estuvo inserto, presenta para la actualidad algunas limitantes más o menos insalvables, al reducir los pre-requisitos democráticos a un conjunto de variables, generalmente dirigidos a los siguientes escenarios:

- a) *Fin de las dictaduras y recuperación del poder por las clases políticas civiles.*

2 Existe un gran número de estudios sobre los procesos de transición democrática en diversos países, especialmente en los países de Europa del Este que durante décadas tuvieron como régimen político al socialismo real. Sirvan de ejemplo los textos Crawford y Liphart; Kitschield; Kopeccky; Linz y Stepan; y Sartori. Asimismo, merecen particular atención los análisis evaluativos -o incluso proyectivos- de la experiencia postcomunista europea aplicados a Cuba, tales son los casos de la obra de Baloyra, y la ponencia titulada « Transición Democrática y sistemas de partidos: escenarios posibles en la transición cubana » de Enrique Conejero Paz. Todas estas obras se citan en la Bibliografía General.

3 En el caso de Europa del Este, y su transición hacia la democracia empezada en 1989, la evidencia de la distintas circunstancias vividas por países como la República Checa o Polonia, con experiencia democrática previa a la II Guerra Mundial, resulta muy distinta a la de Bulgaria o Turquía, con formas y estructuras de poder aún verticalista como resultado de su total inexperiencia democrática previa. Tal es el caso de la actual Rusia. En América Latina, al diferencia no es tan acusada, pero es posible reconocer países con más limitada experiencia de republicanos y democracia representativa durante el siglo XIX y el siglo XX..

- b) Principio de división de poderes y normativa básica del estado de derecho (*rule of law*).
- c) Verificación de una serie de índices en el ámbito de libertades electorales, con énfasis en transparencia del sufragio, pluralismo (pluripartidismo) y libertad para la participación política (capacidad de elegir y ser elegido).
- d) Apertura en materia de libertades políticas, con énfasis en libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de agrupación política y libertad de gremialización.

Los trabajos pioneros y fundamentales de O'Donnell, Schmitter, Whitehead, Przeworski, entre otros, sobre las distintas categorías de ese fenómeno tuvieron, sin duda, una enorme significación teórica (además de instrumental) para entender el proceso de transición de la dictaduras militares - autoritarismos burocráticos y otras formas de autocracias, hacia formas de democracia representativa, entendida ésta como el acercamiento, paulatino y sistemático, a los principios de la democracia liberal, del estado de derecho y de la transparencia y legitimidad del sufragio.

De acuerdo con Schmitter y Schneider el periodo de transición a la democracia estaría superado “cuando todos los actores políticos están de acuerdo en que una regresión al *statu quo ante* o a cualquier forma de autocracia es altamente improbable”⁴. Sin embargo, el término *consolidación de la democracia* es, por sí mismo, controversial, pues una democracia está en ajuste constante y es capaz de auto-transformarse de acuerdo a las variables condiciones a las que se ve sometida. Así, la incertidumbre puede ser, de acuerdo con Przeworski, “la característica central y persistente en este tipo de régimen, pero es una forma de relativa incertidumbre fuertemente condicionada por certezas relativas. Para que los ciudadanos toleren la posibilidad de que sus oponentes puedan ocupar o influenciar determinadas posiciones de gobierno en sus políticas y que estas autoridades, recién empoderadas, puedan perseguir diferentes y

hasta dañinos cursos de acción, se requiere de una gran cantidad de confianza mutua, respaldada por una gran cantidad de seguridad estructural”.

En este sentido, la consolidación de la democracia debería ser vista como un proceso o, más precisamente, como la suma de procesos que hacen posible el conjunto de certidumbres, confianzas y derechos cívicos que generan seguridad ciudadana. Es decir, el conjunto de instituciones, de normas, de estructuras organizativas adoptadas por el Estado que generan seguridad y certidumbres a los ciudadanos que permiten el florecimiento del estado democrático. Este perfil de la democracia, que sirve de base para el desarrollo del presente Proyecto, coincide plenamente con la observación ya adelantada también por Przeworski referida a que el “reto para los consolidadores de la democracia es encontrar la serie de instituciones que acuerpen el consenso contingente entre los políticos y que sean capaces de invocar la posible aquiescencia de los ciudadanos.”⁵ La cuestión de la consolidación democrática adquiere, en esta perspectiva, una connotación particular y no necesariamente como una categoría absoluta y estática. En términos de Schmitter y Schneider,

- “(1) La consolidación del régimen consiste en transformar los arreglos accidentales, las normas prudenciales, y las soluciones contingentes que han emergido durante las luchas inciertas de la transición, en instituciones, o sea, en relaciones que sean reconocidas, practicadas regularmente y aceptadas normativamente por las personas o colectividades definidas como participantes / ciudadanos / sujetos de esas instituciones; y
- (2) La consolidación de un régimen democrático, por lo tanto, consiste en transformar las relaciones políticas *ad hoc* que han emergido poco a poco y parcialmente, en instituciones estables, de tal manera que los subsiguientes canales de acceso, patrones de inclusión, recursos

La consolidación de la democracia debería ser vista como la suma de procesos que hacen posible el conjunto de certidumbres, confianzas y derechos cívicos que generan seguridad ciudadana.

4 Schmitter, Philippe C.; Schneider, Carsten Q. *Conceptualizing and Measuring the Liberalization of Autocracy, and the Consolidation of Democracy across Regions of the World and from Different Points of Departure*. Ediciones Universidad de Salamanca, 2002. Pág. 1582

5 Idem.

Se propone un conjunto de variables e indicadores para evaluar el comportamiento y evolución de la estructura jurídica e institucional del Estado durante periodos determinados de tiempo que permitan el análisis comparativo.

para la acción y normas sobre la toma de decisiones, se conformen a un estándar superior: el de la ciudadanía.”⁶

En este punto se hace referencia a los derechos, pero también a los deberes, tanto de los gobernantes como de los gobernados y se llega a la conclusión de que en esta relación entre ciudadanos y gobierno, “los políticos tienen que estar de acuerdo en establecer una serie de instituciones, y los ciudadanos tienen eventualmente que consentir (implícita o explícitamente) con las escogencias hechas por sus representantes.

Otras perspectivas definen la consolidación democrática como “el proceso de cristalización en sus caracteres esenciales y de adaptación en los secundarios en las distintas estructuras y normas democráticas, provocado por el transcurso del tiempo. El tiempo puede llevar a crisis, rupturas, cambios, pero si se da esa cristalización- adaptación se tiene consolidación. Cristalización y adaptación no significan ni implican necesariamente rigidez, sino solo fijación de instituciones y procedimientos propios de un determinado régimen democrático. Además, si se considera la relación entre régimen y sociedad civil, la consolidación implica también la progresiva ampliación de la aceptación de esas estructuras para la resolución pacífica de los conflictos, la conciencia cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional; en pocas palabras, la progresiva ampliación de la legitimación del régimen. Este aspecto es necesario, pero una parte importante de la consolidación ya está virtualmente conseguida si el régimen democrático goza rápidamente de una amplia legitimación.”⁷

Los avances en materia de estudios sobre consolidación democrática (indicadores y estudios sobre distintos órdenes normativos y otras categorías de profundización democrática) han sido extensos y difundidos durante los diez últimos años. En la PARTE 4 de esta publicación, se consigna un informe detallado de una serie de sistemas de indicadores, observatorios y diversos métodos analíticos desarrollados en América Latina y otras partes del mundo, como parte de este esfuerzo por evaluar el proceso de *consolidación democrática*. Como se observa, se han ejecutado

valiosos proyectos tendentes a diagnosticar y evaluar el desarrollo del proceso de democratización en Centroamérica. Estos trabajos se han concentrado en ámbitos como la concertación social y los acuerdos de paz, la desmilitarización, el fortalecimiento de las democracias electorales y los sistemas de partidos, la integración e inclusión de sectores sociales en los procesos decisivos, los esfuerzos por mantener el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible, la cultura política democrática y la participación ciudadana, y la integración política y económica- comercial de los países centroamericanos. Simultáneamente, se han propuesto y operacionalizado variables e indicadores para evaluar el comportamiento y evolución de estos ámbitos durante periodos determinados de tiempo, lo que ha sido de gran utilidad en la conformación de criterios de juicio para todos los actores sociales interesados e involucrados con la modernización de las democracias en la región: sociedad civil, gobernantes, inversionistas, académicos, organismos internacionales y cooperantes. Sin duda, el estudio específico de casos por país y el análisis comparado entre países sobre la base de la ejecución sistemática de monitoreo de las democracias centroamericanas, ha coadyuvado a la constitución de algunos criterios necesarios para la ejecución del *buen gobierno*, tal es el caso de la rendición de cuentas como práctica recurrente y permanente.

El análisis de la consolidación del *Estado de Derecho* también ha sido considerado en estos estudios, principalmente a modo de secciones o capítulos introductorios de los otros ámbitos citados, o como “marco” y contexto de ellos. De esta manera, la definición procedimental de las “*reglas del juego*” democrático ha devenido en un referente necesario para la evaluación de los “*resultados del juego*” durante los últimos tres lustros del siglo XX. Sin embargo, el programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica considera que aún los países centroamericanos no cuentan con un adecuado sistema de variables e indicadores funcional de los regímenes democráticos en cada uno de esos países, en los campos institucional y normativo - jurídico. Esta carencia impide la construcción y puesta en práctica de un marco de referencia óptimo

6 Schmitter & Schneider, op. cit. pág. 1584.

7 Morlino, Leonardo. « Las Democracias ». En: Pasquino, Gianfranco et al.: *Manual de ciencia política*. Madrid, Alianza Universidad Textos, octava reimpresión, 1996. p.113

para el diagnóstico y evaluación de los países de la región en el ámbito del desarrollo del Estado democrático de derecho y sus instituciones.

Dentro de todo este contexto y evolución de la discusión sustantiva y técnica, el Programa *Observatorio de la Democracia en Centroamérica* procura, en su primera etapa, definir un *Protocolo Técnico* o conjunto de criterios conceptuales y metodológicos para producir un *Sistema de Indicadores* de desarrollo institucional y jurídico. Consecuentemente, este sistema definirá parámetros o exigencias mínimas para que operen los presupuestos de gobernabilidad jurídica, coherencia en la gestión institucional, seguridad y certidumbre jurídica y los demás factores inherentes al Estado de derecho y a la satisfacción de los valores democráticos. El sistema será considerado, por lo tanto, como una tipología básica o “modelo de estado necesario” de los pre-requisitos institucionales y jurídicos para la consolidación y la profundización de la democracia en los países centroamericanos.

La construcción del modelo supone un análisis estructural – funcional: las normas, institutos e instituciones establecidas en el concepto y precepto del Estado Democrático de Derecho tienen una finalidad democrática, dentro del concepto más general del un Estado Social de Derecho. Además supone un análisis de orden sistémico: la “eficacia social” de las estructuras normativas o institucionales se deriva de sus interacciones con otras áreas contiguas o aledañas a las que, igualmente, subyacen principios y valores de satisfacción de convivencia social en democracia. En la PARTE 3, donde se explican las categorías metodológicas aquí utilizadas, se desarrolla con más detalle el mecanismo analítico de construcción del modelo del sistema de indicadores. Asimismo, sobre la base de la construcción de un sistema de indicadores, se definirán criterios para establecer una jerarquía de necesidades y demandas en materia de reforma del estado, reforma y reestructuración jurídica, y modernización institucional.

La construcción del modelo supone un análisis estructural –funcional: las normas, institutos e instituciones establecidas en el concepto y precepto del Estado Democrático de Derecho. Además, supone un análisis de orden sistémico: la “eficacia social” de las estructuras normativas o institucionales se deriva de sus interacciones con otras áreas contiguas o aledañas a las que, igualmente, subyacen principios y valores de base democrática.

RECUADRO 1

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Nexos entre el estado de derecho y el desarrollo económico y social

Existe hoy un relativo consenso entre académicos acerca de la estrecha correlación entre el nivel del desarrollo institucional y los umbrales de seguridad jurídica que limiten la actuación de los gobernantes al *estado de derecho* y el desempeño de la sociedad en su conjunto. Acemoglu y Johnson (2003) han hecho una ponderación inicial sobre el fortalecimiento de las leyes que regulan las interacciones entre las élites económicas y políticas y los ciudadanos. Por medio de un análisis de las instituciones y las leyes en varias excolonias europeas en África, estable-

cen una correlación positiva entre el fortalecimiento institucional y los controles jurídicos a la gestión de los gobernantes y las administraciones públicas (legal constraints) y el crecimiento per cápita, la inversión y el desarrollo financiero. Por otra parte, y en sentido contrario, se evidencian también los peligros extremos de la hiper-regulación: según la estadística comparada, el excesivo formalismo legal puede retrasar el desarrollo económico como resultado de los retardos y los costos inherentes a estructuras burocráticas no eficientes.

RECUADRO 1 (continuación)

Las ex colonias europeas en África conceden una gran importancia a las instituciones económicas y políticas en los trámites económicos cotidianos. Los países que poseen una legislación fuerte, capaz de limitar en gran medida a los políticos y a las élites en general –así como las acciones de expropiación por parte de estos grupos– Tienen substancialmente altos índices per cápita, mejores tasas de inversión, mejores niveles de crédito en el sector privado relacionado con el PIB, además de un alto desarrollo en el mercado en general. En sentido contrario, es mucho más limitado e incide directamente en un menor crecimiento del mercado. Sin embargo, una vez que se logra controlar para los efectos de las instituciones políticas, el *formalismo legal* tiene efectos nulos o mínimos en el cre-

cimiento per cápita, la inversión y la totalidad del sistema financiero. El llamado *formalismo legal* afecta la forma de intermediación financiera, pero tiene menores efectos en otros tales como el nivel general de inversión o crecimiento económico. Esto demuestra que la sociedad puede funcionar adecuadamente alrededor de la formalidad legal sin costos de primer orden económico, pero tiene más dificultad afrontando malas políticas institucionales, las cuales sí parecen tener efectos decisivos en el crecimiento económico.

ACEMOGLU, Daron y JOHNSON, Simon: *Unbundling institutions: law versus politics*”, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Boston, MA, April, 2003, s.e.

Modelos empíricos vs. modelos normativistas del análisis democrático

La distinción fundamental que debe plantearse aquí es la subyacente entre las *disciplinas de carácter descriptivo-explicativo* (ciencias sociales, en sentido estricto: sociología política, estadísticas, explicaciones del acontecer social a partir de la economía, la econometría, la antropología social, etc.) y modelos que tienen una orientación distinta, como la estimativa jurídica, el derecho comparado, el análisis institucional comparado, modelos estos últimos caracterizados por una pretensión esencialmente prescriptiva. Mientras las primeras tienen su fundamento en metodologías inductivas y de inferencia empírica (en el tanto que ciencias sociales que buscan explicar la realidad social, económica, cultural, etc.), los modelos que presentan una orientación normativa tienen su base en métodos de carácter deductivo y analógico. No buscan explicar sino, más bien, normar la realidad. No son ciencias empíricas, sino que pertenecen al campo de la lógica normativa, del llamado razonamiento jurídico y de su correspondiente *deontología*.

A pesar de la obviedad de esta distinción, es relativamente común una cierta confusión disciplinaria en los estudios sobre democracia entre científicos políticos, sociólogos, abogados, economistas y otros científicos sociales acerca de las fronteras entre estos dos enfoques disciplinarios y sus posibilidades. Adicionalmente, se ha dado por buena la tesis (en muchos casos, en forma inconsciente y automática) de que únicamente los acercamientos de carácter inductivo y empírico pueden hacer aportes a la discusión sobre el fenómeno democrático y sus reformas. Sin duda, la evaluación empírica de los procesos políticos y jurídicos contribuyen al *diagnóstico* del fenómeno democrático pero no se dirigen, necesariamente, a dar todas las luces sobre los procesos de *reforma* del sistema democrático. Es justamente en este segundo enfoque disciplinario en el cual los métodos comparativos, analíticos y deductivistas aportan elementos de juicio sustantivos para

el proceso de fortalecimiento y transformación del Estado. En tal sentido, conviene reiterar los objetivos del sistema de indicadores de gobernabilidad que está en la base del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica: diseñar, con base en el desarrollo comparado a nivel internacional, una tipología del Estado mínimo y, a partir de ella, elaborar un sistema de *variables, indicadores e índices* que permitan establecer una propuesta normativa e institucional básica y operativa para los países de Centroamérica. Se trata, pues, de un estudio de *modelos normativos, jurídicos e institucionales*.

En relación con este tipo de modelos normativos se han multiplicado, desde luego, los análisis desde diversas disciplinas y, dentro de cada una de ellas, se identifican numerosas perspectivas específicas que generan a su vez modelos particulares, no pocas veces antagónicos. De esta forma, se ha generado una suerte de *explosión modelar* o de tipos ideales de democracia. Inclusive los más serios trabajos teóricos⁸ han sido insuficientes para cuantificar todo el árbol genealógico derivado de la raíz democrática. Emergen, así, modelos y correspondientes teorías de democracia participativa, democracia representativa, democracia liberal, democracia consociacional, democracia republicana, democracia plebiscitaria, democracia regulativa, democracia deliberativa, entre muchos otros, con sus correspondientes modelos normativos e institucionales.

La búsqueda de un modelo de validez general. El objetivo de este instrumento es, a partir de la experiencia decantada, generar una propuesta del Estado aceptable que sea operacionalizable y pueda ser punto de referencia para los procesos de reforma y transformación del Estado que se desarrollan en los parlamentos centroamericanos y en las distintas oficinas técnicas del Poder Ejecutivo. ¿Cuál es el conjunto normativo básico (el mínimo exigible de acuerdo a los estándares internacional resultantes del derecho comparado) que debe ser enunciado y cuál es el sistema de institutos jurídicos y estructuras

La distinción fundamental es la subyacente entre las disciplinas de carácter descriptivo-explicativo (ciencias sociales, en sentido estricto: sociología política, estadísticas, econometría, antropología social, etc.) y modelos que tienen una orientación distinta como la estimativa jurídica, el derecho y el análisis institucional comparado, modelos estos últimos caracterizados por una pretensión esencialmente prescriptiva.

8 A modo de ejemplo confróntese:

- Held, David. *Modelos de democracia*. Alianza Editorial, S. A. Madrid. Primera edición en Alianza Ensayos. 2001.
- Liphart, Arendt. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale University Press. New Haven - London. 1999.
- Diamond, Larry; Plattner, Marc F (compiladores). *El resurgimiento global de la democracia*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Autónoma de México (UNAM). Primera Edición 1996.

No se aspira a evaluar las percepciones que la sociedad tiene sobre las normas y la gestión de las instituciones, sino el corpus estructural - organizacional del Estado y sus funciones, lo cual se deriva de preceptos básicamente jurídicos.

Las relaciones del aparato institucional y la sociedad deben estar reguladas por un derecho que represente y desarrolle valores como la igualdad jurídica de los sujetos; la libertad y derechos de los administrados; por la existencia de recursos y remedios administrativos ante las acciones del Estado y por la satisfacción de los objetivos de transparencia, eficacia y racionalidad.

institucionales debe tener como base un estado democrático para que funcione adecuadamente? Las respuestas tentativas que las ciencias sociales y jurídicas han dado hasta el momento a esta pregunta pueden agruparse, a su vez, en dos grandes áreas teórico - metodológicas. Por un lado, las investigaciones con asidero en la “cultura política” donde la sociología y la ciencia política han llevado la vanguardia disciplinaria y, por otro lado, las investigaciones “normativas -jurídicas” referidas a la institucionalidad política.

Como se ha dicho, el segundo énfasis corresponde a la decisión analítica de este Programa de Observatorio de la Democracia en Centroamérica. Sin embargo, este trabajo debe ser considerado como un esfuerzo por poner en contacto, sin exclusión, ambos énfasis. Si bien se concentra en la prescripción axiológica y normativa, explícita como uno de sus objetivos la necesidad de iniciar un diálogo de retroalimentación constante con los muchos trabajos cuyo énfasis es la cultura política, que se llevan a cabo en América Latina desde hace más de una década. Con la enunciación de un sistema de referentes axiológicos y su correlato jurídico e institucional, se pretende definir un conjunto de variables, índices e indicadores que evalúen el desempeño de las democracias centroamericanas a partir de la eficacia y coherencia de la institucionalidad del llamado Estado Social y Democrático de Derecho. No se aspira a evaluar las percepciones que la sociedad tiene sobre las normas y la gestión de las instituciones, sino el corpus estructural - organizacional del Estado y sus funciones, lo cual se deriva de preceptos básicamente jurídicos.

En términos generales, cualquier orden social y la estatalidad correspondiente están directa o indirectamente determinados por normas jurídicas y por las capacidades fundantes de su legitimidad específica (v. g. monarquías absolutas, tiranías, soviétismo, etc.). El estado de derecho contemporáneo, en ese mismo sentido requiere no sólo una capacidad fundante (derivada de la legitimación republicana) sino, además, de un desarrollo del derecho moderno que pueda hacer posible la modernidad civil y política y sus distintos atributos. De tal suerte, las relaciones del aparato institucional mínimo y la so-

iedad deben fundamentarse en y estar reguladas por un derecho que represente y desarrolle valores como la igualdad jurídica de los sujetos; la existencia de recursos y remedios administrativos ante las administraciones públicas; la existencia de normas para el ejercicio de la autoridades, de las administraciones públicas y de las oficinas del Estado, que supongan transparencia, eficacia y cumplan determinados objetivos y fines que la sociedad se plantee. Como resultado, pues, de este marco teórico-metodológico, la problemática política fundamental (el manejo del conflicto) está, entre otros factores, también estrechamente supeditada a las normas jurídicas.

En este sentido, el derecho juega un papel central como ordenador social, preventor del conflicto y definidor de las reglas del juego de la democracia y el desarrollo. Tal y como sostenía Ekkehart Stein a inicios de la década de 1970, “todo conflicto que surge en una comunidad pone a ésta en peligro. Por ello, dominar el conflicto es una cuestión existencial. Para lograrlo [el jurista, el legislador] ha elaborado una serie de preceptos vinculantes y ha creado órganos especiales... La mayor dificultad consiste en lograr que toda la comunidad acepte determinada solución. En tanto no se consigue continúa el conflicto.”⁹ Esta perspectiva responde, desde luego, a toda una tradición ideológica en la cual desarrollaron sus trabajos Duverger, Sartori, Larenz, Bobbio y Habermas, así como las reflexiones sobre las reglas del juego y los presupuestos democráticos planteados por Robert Dahl.

Esta perspectiva está, también, directamente relacionada con las corrientes politológicas de análisis de la *ingobernabilidad* (vs. gobernabilidad) y de la legitimidad (vs. crisis de legitimidad) del sistema político democrático. Trascendiendo la polisemia que se da en su interpretación –producto de decisiones ideológicas inherentes a sus desarrollos teóricos –estas corrientes abordan la cuestión de la *viabilidad* del estado democrático en las sociedades contemporáneas, discusión medular para el Observatorio. Aceptando el hecho de que toda norma jurídica supone una propuesta ideológica de regulación, el sistema de índices y de indicadores (o las prescrip-

9 Stein, E. *Derecho Político*. Tecnos, Madrid. 1973. p. 15.

ciones normativas que de ellas se puedan inferir) no asume, sin embargo, dogmáticamente tesis “neoconservadoras”, “neoliberales”, “neomarxistas” o de cualquier otra índole. Partiendo de criterios prácticos, como la eficacia del derecho comparado, y de su práctica exitosa en un conjunto de países muestra –así como del equilibrio entre referentes axiológicos provenientes de los aportes de diversos autores como Bobbio, Crozier / Huntington y Watanuki, Luhman, Przeworsky, O’Connor, Alcántara, Tomassini, Lipset, y Prats Catalá– el Observatorio busca ordenar y acuerpar los resortes normativos que –en forma integrada y sistémica– han resultado probadamente exitosos en otros sistemas políticos. Tal y como propone Ramón Máiz: “... las instituciones ofrecen un horizonte temporal ampliado a los actores y grupos, que les permiten superar la dimensión

antagónica, muchas veces irreductible en la intensidad de la coyuntura. Y así proporcionan un marco, un escenario y unos procedimientos de negociación, conflicto y posibilidad *ad futurum* de consecución del apoyo necesario, que legitiman la participación de los grupos, por más que sus expectativas a corto plazo no sean óptimas. Indeterminación y apertura de un lado, y garantías procedimentales de otro constituyen, así, el fulcro de la eficiencia estratégica institucional, y en concreto del Estado... la democracia es un sistema de incertidumbre relativa normativamente regulada... Pero ello no nos remite sin embargo, a un concepto puramente procedimental de democracia, sino que ésta se configura como una forma que requiere un fondo, esto es, un proceso con inherentes exigencias normativas y sustantivas que pongan la base de su plena realización.”¹⁰

Toda norma jurídica supone una propuesta de regulación que si bien es una escogencia axiológica e ideológica del legislador, se convierte en un fin social, una vez que es aprobada por el parlamento y tiene validez. Mediante el sistema de índices y de indicadores se evalúa la correcta formulación de la norma (tipicidad) y su efectividad social.

10 Máiz, R. “Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia”. EN: *El debate sobre la crisis de la representación política*. Antonio J. Porras Nodales (editor). Editorial Tecnos S. A. España. 1996. pp. 83 – 88.

PARTE 2

ESTUDIOS PARA EL FUTURO
Centro Interdisciplinario para el Progreso de Desarrollo

Objetivos y contenidos del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica y del sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional.

El Programa *Observatorio de la Democracia en Centroamérica* tiene como objetivo proponer un sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica e institucional válido para los países de Centroamérica, con base en el derecho público comparado y sus avances de las últimas tres décadas en diversos lugares del mundo. En el tanto que un sistema de indicadores de carácter normativo e institucional, se trata de un instrumento que procura fijar un marco mínimo acerca de las exigencias jurídicas y de estructuración de los órganos del Estado y sus instituciones. En este sentido, el conjunto de variables analíticas del sistema de indicadores que aquí se desarrolla está compuesto por *normas y diseños institucionales*, esto es, un conjunto de preceptos jurídicos de carácter prescriptivo para la organización de las leyes y los órganos del Estado, probadamente exitosos en distintas partes del mundo. Busca definir un sistema de exigencias mínimas (ámbitos, variables, índices e indicadores) para que operen los presupuestos inherentes al Estado de derecho y a la satisfacción de los valores democráticos, de manera que *todos los actores políticos, económicos y sociales* cuenten, para su toma de decisiones, con un “modelo de estado necesario” o “modelo de eficacia social de las estructuras jurídicas e institucionales”.

En consecuencia, el Observatorio tenderá a aplicar en cada uno de los 5 países de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) el marco jurídico-institucional como modelo axiológico de análisis comparado (Protocolo Técnico y sus productos) con el fin de elaborar un Capitu-

lo País por cada uno de los cinco países concernidos (*diagnósticos nacionales*) e iniciar la operación permanente del Observatorio de la Democracia en esos países (*monitoreo, reporte y recomendaciones técnicas de reforma jurídica e institucional*). La ejecución del Protocolo implica la operacionalización nacional del conjunto de variables, y del sistema de índices e indicadores sobre sostenibilidad democrática y Estado de Derecho como base del Programa “Observatorio de la Democracia”. La elaboración de los *Capítulo País* significa el inicio del monitoreo continuo y de sistemas de reporte anuales para cada uno de los países centroamericanos.

Hipótesis de trabajo

La mayoría de las investigaciones sobre democracia y gobernabilidad en el ámbito internacional, así como en los casos particulares de América Central, fundamentan sus análisis en perspectivas sociológicas y de cultura política. El conjunto de datos obtenidos por éstos provienen, en su mayoría, del registro de percepciones de la ciudadanía con respecto a las funciones del Estado Democrático y/o de la utilización de datos generados por las propias instituciones sujetas a análisis. Como premisa teórico-epistemológica, estas investigaciones asumen que el engranaje mínimo y deseable del Estado de Derecho *está dado* en cada uno de los países de la región y, por tanto, su funcionalidad normativa y su relación sistémica institucional es objeto “subsidiario o tangencial” de diagnóstico y evaluación. Esta presunción no permite explicar la permanencia de disfuncionalidades

del Estado Democrático de Derecho en Centroamérica ni sus perjuicios para la consolidación democrática. Todo lo anterior, refuerza la necesidad de la investigación propuesta por el *sistema de índices e indicadores* para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica y su perspectiva jurídica – institucional. Desde esta perspectiva, resulta impostergable complementar los análisis inductivos con la construcción axiológico-normativa que conforman este instrumento.

Ejes temáticos del protocolo

La tipología jurídica-institucional propuesta está conformada por cuatro ejes temáticos que permiten ordenar y establecer relaciones entre el conjunto de variables e índices y el sistema de indicadores elaborado, lo cual permite realizar una aproximación normativo-sistémica y funcional. Es *normativo-sistémico* en el sentido que la tipología legal propuesta supone un universo interactuante (y correlacionado de normas) cuya eficacia es resultante de la realización de las otras normas del propio universo jurídico. Es *funcional*, en el tanto que la investigación del derecho comparado que le sirve de base supone (sobre la base del bench-marking internacional) la realización particular e integral de una serie de cometidos normativos que responden a los objetivos del estado democrático. La coercetividad y la coactividad normativa están al servicio de esos objetivos globales del sistema jurídico.

El sistema de indicadores e índices establece como núcleo analítico los siguientes ejes:

- *Normas constitucionales, sistema legal sustantivo, e institucionalidad democrática.*
- *Hacienda Pública (Administración financiera del Estado, sistema tributario y fiscal).*
- *Inversión en institucionalidad democrática.*
- *Sistema de representación política.*

La aplicación de los indicadores en cada eje podrá determinar para los 5 países concernidos inicialmente por el Observatorio (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) lo siguiente:

- Las coberturas por áreas de derechos específicos.
- La aplicabilidad de los niveles de cumplimiento, a partir de la formulación de Índices Particulares e Índices Integrados.
- La definición de áreas de pleno cumplimiento, áreas sombra y área de incumplimiento.
- El establecimiento de una gradación evaluativa con porcentajes según el indicador específico.
- Un conjunto de recomendaciones técnico-normativas y de reforma institucional, resultantes de la aplicación del *sistema de indicadores e índices* a cada sistema nacional.

RECUADRO 2

LOS CUATRO EJES TEMÁTICOS DEL OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA

- **PRIMER EJE. Normas constitucionales, sistema legal sustantivo, e institucionalidad democrática.**

¿CUÁLES NORMAS E INSTITUCIONES SE CONSIDERAN IMPRESCINDIBLES?

Es referido al conjunto de principios constitucionales, leyes vigentes, y conjunto de instituciones básicas dentro de un sistema político que se consideran requisito esencial para el funcionamiento de la democracia. Se entiende que con el respeto a este conjunto jurídico e institucional se pueden establecer criterios de consolidación y avance democráticos, tal como este sistema de gobierno se ha desarrollado en sociedades avanzadas.

RECUADRO 2 (continuación)

■ SEGUNDO EJE. Marco jurídico e institucional sobre el sistema de representación política.**¿QUIÉNES TOMAN LAS DECISIONES EN LOS ESTADOS DEMOCRÁTICOS DE DERECHO Y CÓMO LA SOCIEDAD ELIGE Y CONTROLA A LOS GOBERNANTES?**

Se refiere al análisis del subsistema político y político – electoral, en sus ámbitos normativo e institucional, orientados a promover la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios y en la demanda de rendición de cuentas; lo anterior de acuerdo con variables que midan niveles y fluctuaciones significativas en los últimos años (avances y retrocesos cualificables y cuantificables) entre países con regímenes democráticos.

■ TERCER EJE. Hacienda Pública (Administración financiera del Estado, sistema tributario y fiscal).**¿CÓMO LOS ESTADOS RECIBEN Y ADMINISTRAN RECURSOS PARA FORTALECER EL ESTADO DEMOCRÁTICO?**

Es referido al conjunto de principios constitucionales, leyes e instituciones que, bajo presupuestos de equidad y eficacia, generan productos para ser reinvertidos en el ámbito de la justicia formal. Consiste en la aplicación o ejecución del sistema normativo para que el Estado cuente con recursos materiales suficientes para la operación de los criterios de justicia en la vida social de un régimen democrático. Como adición conceptual y metodológica a la definición del eje, se pretenden establecer los requisitos mínimos normativos e institucionales que deben tener los Estados democráticos centroamericanos, para garantizar que la consecución de recursos para el cumplimiento de los objetivos deseados por la colectividad, provenga equitativa y proporcionalmente de todos los ciudadanos, de acuerdo con su capacidad económica.

■ CUARTO EJE. Inversión en institucionalidad democrática.**¿CÓMO LOS ESTADOS INVIERTEN LOS RECURSOS PARA FORTALECER EL ESTADO DEMOCRÁTICO?**

Es referido a la inversión o gasto público que permite el mantenimiento y perfeccionamiento de la institucionalidad y legalidad democrática básica en una determinada sociedad, así como la adecuada canalización de las demandas sociales, en particular el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las y los habitantes en su territorio. De acuerdo con lo anterior, la inversión democrática debe relacionarse con indicadores de estabilidad y crecimiento económico, tales como el volumen del Producto Interno Bruto y del gasto público total en un período específico. Asimismo, se encuentra determinada por el nivel de desarrollo relativo de cada sociedad, el modelo de desarrollo adoptado y el entorno económico interno y externo.

¿De qué hablamos realmente cuando hablamos de estado de derecho?

La cuestión de la institucionalidad democrática

Para la gobernabilidad tan importantes son las cuestiones de legitimidad originaria del sistema normativo como las de eficacia, o la llamada legitimidad sobreviniente y ambos aspectos están, por lo demás, estrechamente imbricados al problema del estado de derecho

La matriz sobre institucionalidad democrática tiene implicaciones en dos ámbitos: en lo que hace a la legitimidad del modelo político y jurídico, así como en lo relativo a su eficacia práctica. La relevancia de ambos aspectos es sustancial y tienen que ser considerados en su conjunto. En forma inconveniente, muchos análisis de los sistemas jurídicos contemporáneos tienden a poner el énfasis en una u otra perspectiva (legitimidad o eficacia de las normas) en forma excluyente.¹¹ En materia de gobernabilidad, tan importantes son las cuestiones de *legitimidad originaria* del sistema normativo como las de eficacia, o la llamada *legitimidad sobreviniente* y ambos aspectos están, por lo demás, estrechamente imbricados al problema del *estado de derecho*. Justamente como parte de este debate, Habermas postuló en su oportunidad¹² los diferentes alcances del concepto de legitimación en el estado moderno, en el ámbito de una discusión más general de la legitimación de los sistemas políticos. Así, la distinción sobre ambos tipos de legitimidad (*originaria o procedimental*, por un lado; y *sobreviniente o resultante de la eficacia*, por otro lado) resulta particularmente relevante para los propósitos no sólo de esta matriz, sino del sistema de indicadores en su conjunto.

El postulado central sería el siguiente. No es posible considerar legitimaciones resultantes de la eficacia si antes no se cumplen, adecuadamente, aquellos pre-requisitos de orden sustantivo y procedimental que hacen a la llamada legitimación originaria. Planteado en otros términos: en ausencia de un adecuado *estado de derecho*, cualesquiera otras formas de legitimación posterior o sobrevinientes resultarán espúreas y parecen no ofrecer mayores garantías, no sólo en campo democrático sino, además, de sostenibilidad o permanencia.

La defensa de este postulado encuentra su razón en la correlación –de orden práctica-

mente causal– entre una y otra forma de legitimidad. Tanto histórica como analíticamente el concepto de legitimidad encuentra aplicación a situaciones en las que se discute la legitimidad de un orden. Se trata en este caso de un *proceso*, donde se generan acuerdos entre estructuras políticas. Esta legitimidad originaria o procesal, parece operar como un pre-requisito. Ciertamente los términos de la eficacia o la efectividad gubernativa son relevantes, y en ese sentido en los fenómenos de legitimidad sobreviniente tiene importancia el llamado *buen ejercicio del gobierno*. Sin embargo, la eficiencia de un gobierno –la cual tiene que ver con una política específica que afirme el crecimiento, la generación de riqueza, la redistribución y la equidad social– adquiere un valor legitimatorio de largo plazo. Esta eficiencia incide directamente en la legitimidad a largo plazo del sistema jurídico y del llamado *estado de derecho*.

La cuestión del *estado de derecho* y *estado democrático de derecho*. Por otra parte, un programa de carácter prescriptivo-normativo, como el que aquí se desarrolla, tiene que hacer escogencias de carácter ético político y jurídico. En tal sentido, la referencia al llamado *rule of law* planteado en forma genérica puede ser insuficiente, toda vez que la pretensión de un modelo jurídico e institucional es, justamente, aspirar a mejorar el funcionamiento del sistema democrático. Más que una referencia genérica o neutra al *estado de derecho*, los investigadores que han desarrollado las matrices respectivas se han planteado una pretensión calificada: el *estado democrático y social de derecho*.

Todo ello supone el otorgar una teleología al modelo jurídico, sin contradecir el principio de neutralidad genérica de la norma. Norma como principio neutro para la resolución de conflictos (entendida esta neutralidad como aplicación similar y genérica para todos los ciudadanos, desde luego) pero norma también como una estrategia para el desarrollo social y democrático. Este punto es crucial. Legislaciones como la tributaria, la financiera, o la normativa referida a la inversión democrática (desarrolladas en las matrices res-

11 Sin embargo, ya BOBBIO había ahondado desde los años 70 en las conexiones existentes entre gobernabilidad y legitimidad, así como los factores que generaban reiteradamente crisis de legitimidad en el estado contemporáneo. De tal suerte, la práctica y el ejercicio cotidiano del sistema político y jurídico refuerza o debilita los presupuestos de la legitimidad de origen del propio sistema político. Así, BOBBIO, *Crisis de la democracia*, Ariel, Madrid, 1984.

12 HABERMAS, Jürgen, Problemas de legitimación en el Estado moderno, en 'La reconstrucción del materialismo histórico', Taurus, Madrid, 1981. P. 243 y ss.

pectivas) suponen el desarrollo de un particular *estado democrático de derecho*. Esta perspectiva trasciende, con mucho, los criterios funcionalistas o estructuralistas en materia jurídica. Obviamente, las tipologías jurídicas tienen un valor funcionalista, estrechamente ligado a la eficacia y la efectividad de los modelos normativos. Por ejemplo, existiría un “valor (funcional) de las tipologías institucionales”, principalmente en la producción institucional-política, (básicamente del estado) de derecho. Se parte aquí de la premisa de que mediante el derecho político el estado se “regula” a sí mismo, básicamente en lo concerniente a la regulación al perfil jurídico e institucional de su aparato administrativo.

Una importante tradición disciplinaria,¹³ desarrolla un análisis del corpus estructural organizacional del Estado y sus funciones: división de poderes, administración, toma de decisiones, legislación, etc, además de la participación de las instancias de mediación e influencia: partidos políticos, opinión pública, asociaciones, grupos de interés y presión, etc. Como se afirmó en su oportunidad, “el derecho regula la vida y la actividad comunitaria de los hombres. Por ello, su clasificación se acomoda a la estructura de los ámbitos de la vida humana... El derecho político pertenece al *derecho público interno del estado*... A este grupo pertenecen, especialmente, todas las normas que son constitutivas para el estado como un todo. Entre ellas se encuentran, en primer lugar, las normas fundamentales sobre la organización del estado, especialmente todas las normas sobre los órganos estatales superiores y, en segundo lugar, las normas generales sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad”¹⁴ El análisis de la organización del Estado se hace en la perspectiva de las relaciones jurídicas producidas en el plano interno de la actividad estatal. El primer plano analítico es el “análisis de la dirección del Estado” o estructural de los órganos superiores del Estado y por tanto, del sistema de gobierno como un todo: relaciones Jefatura de Estado, Jefatura de Gobierno, Parlamento, Gabinete, etc. Estos modelos analíticos son importantes en cuanto al *corpus sistémico* del modelo jurídico, no así en su finalidad o teleología.

De qué hablamos realmente, cuando hablamos de *estado de derecho*? Ahora bien, desde el punto de vista técnico el término *estado de derecho* se ha tornado más o menos polisémico y, en consecuencia, tiene connotaciones diferenciadas según el contexto jurídico o, incluso, el lenguaje y la tradición doctrinaria de la que estemos hablando. De la definición restringida de obligación del sistema político a ajustarse a la norma o al principio de legalidad (rule of law) – la cual sería su primera y originaria acepción– la noción del *estado de derecho* se ha ampliado paulativamente en las últimas décadas y hoy, ciertamente, incluye otra serie de factores como el principio de control sobre los gobernantes, el control y rendición de cuentas de las administraciones públicas en su conjunto o el principio de transparencia. El concepto de *estado de derecho* utilizado en este estudio es lo suficientemente comprensivo para incluir, aparte de la sujeción a la norma sustantiva, otra serie de aspectos como la incidencia de las normas procedimentales, los controles de las administraciones públicas, la transparencia administrativa, la equidad consustancia al sistema jurídico, etc. Esta sería la noción más moderna y operativa del concepto *estado de derecho*.

Continuando la tradición de Dahl, O’Donnell ha insistido en los últimos años en las disfunciones de sistemas políticos incipientes o en etapa de transición, justamente por la ausencia de un *estado de derecho* adecuado, que confiera seguridad y certidumbre jurídica a todos los sujetos sociales. O’Donnell estima necesario readecuar la definición genérica de “estado de derecho” de modo que se adecuen a la experiencia fáctica de las democracias regionales en la actualidad. Esta modificación crítica, derivada no solo de una inquietud conceptual sino, además, de la evidencia histórica, sugiere incluso restringir la denominación de “democracias” en sentido amplio (visión de mundo y formas de vida) a la categoría de “democracias políticas o poliárquicas” latinoamericanas. El cambio nominal propuesto se sustenta en la ineffectividad del “rule of law” para asegurar el pleno desarrollo de la ciudadanía en sus derechos políticos y civiles. En los países latinoamericanos persisten brechas y fallos que alteran el signifi-

Todo sistema jurídico tiene una teleología, es decir, un conjunto de fines del sistema político (libertad, equidad, sujeción al estado de derecho, etc.) sin que ello contradiga el principio de neutralidad genérica de la norma. Norma como principio neutro para la resolución de conflictos (entendida esta neutralidad como aplicación similar y genérica para todos los ciudadanos) pero norma también como una estrategia para el desarrollo social y democrático.

¹³ Ver Stein, Hauoriou y Duverger.

¹⁴ Así, Stein, *Op.cit.*, p. 10 y 11.

cado tradicional de estado de derecho (implicación teórica-conceptual) e impiden su operación efectiva (implicación fáctica). Estas difuncionalidades, que indican una creciente y “severa incompletud del Estado” democrático, se presentan debido a:¹⁵

- Defectos en la ley existente.
- Aplicación incorrecta de la ley.

- Relaciones discriminatorias de las burocracias con los “ciudadanos ordinarios”.
- Problemas con el acceso a la justicia y debido proceso.
- Lagunas legales.
- Permanencia de “subsistemas” informales de poder contradictorios con las estructuras formales del Estado.

RECUADRO 2

LA CUESTIÓN DEL ESTADO DE DERECHO Y LAS DISFUNCIONES ENTRE NORMAS SUSTANTIVAS Y NOMAS PROCESALES

Uno de los fenómenos recurrentes en los sistemas jurídicos latinoamericanos y centroamericanos es el divorcio existente entre las preceptos o lineamientos constitucionales, y las normas sustantivas que las desarrollan. En términos generales, las grandes ambiciones del constitucionalismo republicano del siglo XIX y del siglo XX no fueron desarrolladas por normas ordinarias (en la legislación civil, administrativa, de inversión social, etc.) que pudieran poner en práctica el voluntarismo constitucionalista que consta en los textos, inclu-

so en los textos constitucionales más recientes. Este es el primer tipo de disfunción que atenta contra una noción realista del *estado de derecho*. La segunda disfunción es parecida, y se refiere a la insuficiente legislación procedimental (garantías procesales) que puedan ofrecer instrumentos reales para que las normas sustantivas puedan ponerse en práctica. En estos aspectos, existe aún un largo camino por recorrer y amplias demandas para la reforma jurídica.

La conjunción de estos factores afectan profundamente el funcionamiento de estas poliarquías¹⁶ y obligan a redefinir el *rule of law* en América Latina, en otros términos: “La efectividad del estado de derecho implica certeza y responsabilización / rendición de cuentas... [el Estado de Derecho] debe ser concebido no solo como una característica genérica del sistema legal y del desempeño de las cortes. Correctamente, en este contexto, el *rule of law* debe verse como el basamento legal de un estado democrático. Esto implica que exista un sistema legal que sea el mismo democrático, en tres sentidos. Primero, que sustente las libertades políticas y garantías de la poliarquía. Segundo, provea derechos civiles a toda la población. Y tercero, establezca redes de responsabilización y *accountability* para que todos los agentes, públicos y privados, incluidos los puestos oficiales más altos del régimen, sean sujetos a controles de legalidad en sus actos, legalmente esta-

blecidos. En el tanto se cumplan estas tres condiciones, un estado no es solo un estado regulado por el derecho; es un *democratic legal state* o un estado democrático de derecho”¹⁷.

Invertir en democracia supone un derecho específico, el cual debe ser tutelado

La cuestión de la inversión en las instituciones democráticas.

La democracia es tanto un sistema político como un ideal de convivencia societal. Desde el punto de régimen político, se puede partir considerando visiones restringidas de la democracia entendida como un régimen de alternancia de partidos antagónicos según las cambiantes preferencias del electorado hasta llegar a enfoques ampliados que ligan los

15 O'Donnell, Guillermo. *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. Kellogg Institute and Department of Government. University of Notre Dame Press. 1998. Pp. 8 – 10.

16 *Ibid.*, pág. 11.

17 *Ibid.*, pág. 13. Subrayado es del original.

conceptos clásicos de representación con la permanente deliberación y participación ciudadana.

La exigencia de sostenibilidad en el desarrollo se extiende también a la democracia. Para que una democracia sea sostenible afirma Przeworski, “debe generar efectos política y normativamente deseables, como crecimiento económico, seguridad material, protección contra la violencia arbitraria y otras condiciones conducentes al desarrollo integral de los individuos”¹⁸. Una elección limpia y transparente es así importante en función de los resultados que las autoridades electas produzcan en el ejercicio de sus funciones. Por esto se debe mencionar que “hay una relación recíproca entre legitimidad y el desempeño de las instituciones democráticas. Historicamente, entre más exitoso sea un régimen en proveer las necesidades de la gente, más profunda será la legitimidad de ese régimen. Un exitoso desempeño construye una reserva de legitimidad que posibilita al sistema democrático enfrentar tiempos de crisis. Al mismo tiempo, la legitimidad es una variable independiente que afecta el desempeño de un régimen.

La legitimidad y el compromiso de respetar las reglas del sistema democrático facilitan la eficacia de la formulación de políticas que un régimen lleva a cabo para responder a los problemas de la gente”¹⁹. Para que lo anterior sea posible, existe un ámbito propiamente institucional que debe ser fortalecido y que incluye el aparato administrativo del Estado, las instituciones de representación democrática y de gobernabilidad, como partidos políticos, parlamentos, y el sistema electoral mismo; y la estructura encargada de la aplicación de las leyes. Se muestra de esta manera la interrelación existente entre lo meramente institucional y lo relacionado con los resultados de la gestión democrática, valorada en el nivel de bienestar que el sistema provee a la población. Pero también es evidente que es necesario un esfuerzo sostenido para la consolidación democrática, un nivel apropiado de inversión, el que podríamos denominar inversión democrática.

Desde ese punto de vista, es importante precisar algunos ámbitos importantes para la evaluación de la inversión democrática. “La brecha entre forma y sustancia democrática en el mundo es una brecha institucional. No hay ningún sistema político en el mundo que opere estrictamente a sus prescripciones institucionales, pero lo que distingue a la mayoría de las democracias en América Latina son instituciones muy débiles para asegurar la representación de intereses diversos, supremacía constitucional, el imperio de la ley y la regulación de la autoridad ejecutiva”²⁰. El fortalecimiento de las instituciones democráticas no se limita a la dotación de recursos, pero este es sin duda un factor determinante de su eficacia. Este proceso no ha sido fácil en países como los centroamericanos, en la mayoría de los cuales la consolidación democrática ha coincidido frecuentemente con crisis económicas. “Las instituciones democráticas pueden ser consolidadas solo si ofrecen a los grupos políticamente relevantes los canales e incentivos apropiados para procesar sus demandas dentro del marco de las instituciones representativas... Este es un dilema que las democracias enfrentan: cómo crear incentivos para que las fuerzas políticas procesen sus intereses dentro de las instituciones democráticas mientras se llevan a cabo las reformas económicas que causan una disminución transicional del bienestar”²¹.

En Centroamérica “la combinación de consolidación democrática y recuperación económica en los últimos diez años marca un importante avance en el desarrollo de América Central. Sin embargo, subsisten muchas debilidades en el modelo de desarrollo, así como dudas de su sustentabilidad a largo plazo”²². La valoración de la inversión democrática adquiere en este contexto una importancia evidente²³. El gasto ligado a la consolidación y perfeccionamiento del sistema político como tal mencionado anteriormente está ligado directamente a las instituciones. Este nivel es primordialmente cuantitativo, pero los criterios para definir las instituciones objeto de análisis deben incluir consideraciones que superen la concepción restringida a instituciones relacionadas a procesos electorales, sin excluirlas. “El ma-

La exigencia de sostenibilidad en el desarrollo se extiende también a la democracia.

“Los ciudadanos de las nuevas democracias juzgan sus sistemas políticos no solo valorando lo que proveen desde el punto de vista económico, sino además por valores políticos como la rendición de cuentas, la representatividad y el imperio de la ley”. (Diamond, Larry. Consolidating the Third Wave Democracies. The Johns Hopkins University Press, USA, 1997, p. xxii)

El fortalecimiento de las instituciones democráticas no se limita a la dotación de recursos, pero este es, sin duda, un factor determinante de su eficacia. Este proceso no ha sido fácil en países como los centroamericanos, en la mayoría de los cuales la consolidación democrática ha coincidido frecuentemente con crisis económicas.

18 Przeworski, Adam. *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press, USA, 1995, p. 12

19 Diamond, Larry. *Developing Democracy Toward Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, USA, 1999, p. 93

20 Ibid, p. 34

21 Przeworski, op. cit., p. 11

22 Bulmer Thomas, Victor y Kincaid, Douglas. *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*. FLACSO-Costa Rica, San José, 2001, p. 24

La inversión democrática, sin dejar de ser un tema eminentemente cuantitativo, adquiere una dimensión diferente al ser valorada por los efectos que esa inversión genera en la población.

Los vínculos entre desarrollo y democracia han sido objeto de múltiples interpretaciones y malos entendidos. Sin embargo, a lo largo del último decenio se fortalece la convicción de que democracia y desarrollo se encuentran estrechamente interconectados y asociados.

El gasto directo en las instituciones es importante como una manera de revelar un esfuerzo nacional en la materia, pero aún es más interesante en una perspectiva comparada en la arena internacional. En este aspecto específico del gasto, los presupuestos nacionales proveen información primaria para arribar a conclusiones preliminares

yor argumento a favor de concepciones sustantivas de democracia es que si aceptamos que la democracia debe llevarnos a la obtención de una serie de derechos sociales, el marco institucional debe facilitar o más bien garantizar expresamente el ejercicio de esos derechos²³. La inversión democrática, sin dejar de ser un tema eminentemente cuantitativo, adquiere una dimensión diferente al poder ser valorada por los efectos que esa inversión genera en la población. Habiendo ampliado el alcance de la inversión democrática, es posible, además de la valoración cuantitativa necesaria, una evaluación de la calidad de esa inversión.

El énfasis que hasta ahora se hace sobre la importancia de los rendimientos sociales no pretende subestimar el peso que las instituciones tienen para la democracia en un sentido tanto formal como normativo. El análisis de instituciones que tienen la responsabilidad de la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático en sus aspectos formales y normativos es importante para un adecuado balance de la inversión democrática.

Los vínculos entre desarrollo y democracia han sido objeto de múltiples interpretaciones y malos entendidos. Sin embargo, a lo largo del último decenio se fortalece la convicción de que democracia y desarrollo se encuentran estrechamente interconectados y asociados. En ese contexto, surgen nuevos retos a la gobernabilidad democrática, la cual ya no se puede limitar al "arte de gobernar" sino que ha de centrar la atención en el proceso continuo de formación de respuestas públicas y demandas sociales, en el entendido de que cada respuesta genera a la vez nuevas demandas. Se avanza, entonces, hacia el concepto de gobernabilidad social²⁵.

En consecuencia, nos encontramos con la existencia de un primer nivel de evaluación que por evidente no debe dejar de ser señalado: el gasto directo en las instituciones. El análisis de este aspecto es importante como una manera de revelar un esfuerzo nacional en la materia, pero aún es más interesante en

una perspectiva comparada en la arena internacional. En este aspecto específico del gasto, los presupuestos nacionales proveen información primaria para arribar a conclusiones preliminares. Pero además definen un arreglo institucional general que define una guía para el estudio y la recopilación de la información, pasando de lo general a lo específico con arreglo a los objetivos de la investigación. Así por ejemplo, la consideración de la inversión en los poderes del Estado, además de caracterizar el sistema político como un todo, en términos de distribución de recursos, puede revelar la existencia de desbalances institucionales en las democracias de la región, o mostrar una tendencia en la evolución del mismo sistema, ya sea hacia la concentración o a la potenciación de instancias descentralizadas.

El estudio del marco institucional ha de tomar como punto de partida la Constitución Política, reflejo de las correlaciones de fuerzas sociales y políticas. A partir de las constituciones, se puede emprender un proceso de desagregación institucional capaz de llegar hasta llegar la consideración de leyes orgánicas, reglamento, directrices e incluso estatutos específicos. En este sentido, los presupuestos públicos proveen información detallada que termina de perfilar, a niveles operativos, la estructura que conforma en muchos casos la interfaz del Estado con los ciudadanos.

La inversión democrática de una sociedad se encuentra determinada por su nivel de desarrollo relativo, el modelo mismo de desarrollo adoptado y el entorno económico interno y externo, por lo que conviene contrastarla con el volumen del Producto Interno Bruto y del gasto público total en un período determinado. Una porción (significativa o no, dependiendo de cada situación nacional) se destina a generar oportunidades de bienestar para la población. El volumen de recursos que se gasta por este concepto se suele identificar como gasto público social o inversión social, pudiéndose postularse la hipótesis de que los rendimientos sociales de esa inver-

23 Cabe mencionar para ampliar el punto que según Sojo (1995) "las políticas sociales fueron afectadas por el componente fiscal en las medidas del ajuste estructural. Para los sectores sociales en general, se observa una disminución de los gastos efectivos de las instituciones del sector salud y educación, y un aumento en los sectores de vivienda y asistencia social".

24 Przeworski, op. cit., p. 42

25 Sobre este particular, ver: Sojo, Carlos. Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica, pp. 9-10.

sión son relevantes para la consolidación de sistemas políticos democráticos.

El funcionamiento estable y la sostenibilidad de un sistema político democrático en una sociedad determinada exigen niveles de inversión capaces de materializar tales propósitos. Bajo esta premisa, y de cara a la construcción de un Observatorio de la Democracia en Centroamérica, se ha conceptualizado la inversión democrática como aquella que permite, simultáneamente, el mantenimiento y perfeccionamiento de la institucionalidad y legalidad democrática básica en una sociedad determinada, así como la adecuada canalización de las demandas sociales, en particular el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de las y los habitantes en su territorio. Asimismo, incluye el marco constitucional y jurídico que se considera necesario para que el Estado democrático promueva una inversión social dirigida a eliminar las desigualdades.

Los ingresos y la sostenibilidad democrática.

Las políticas hacendarias y financieras son base del financiamiento del estado democrático

La Matriz sobre la dimensión de Hacienda Pública parte de que todo el entramado institucional democrático requiere de una adecuada dotación de recursos financieros. Asimismo, es bien reconocido que la Hacienda Pública es un instrumento básico de intervención económica y social del Estado, de modo que la satisfacción de las necesidades de la población como un resultado necesario de una democracia exitosa depende en grado sumo de este aspecto del sistema. En consecuencia, la Matriz se construye bajo una visión integral de la Hacienda Pública, abarcando tanto la esfera del ingreso como la del gasto público. El diseño parte de los elementos conceptuales que se desarrollan a continuación.

LAS FUNCIONES BÁSICAS QUE SE ESPERAN DE LA HACIENDA PÚBLICA

Para plantear adecuadamente cuáles son los rasgos básicos que la Hacienda Pública debe tener en un Estado democrático de Derecho, vale comenzar recordando los objetivos elementales que se le suelen atribuir a la hacienda pública moderna. Como explican Juan F. Corona y otros²⁶, éstos son:

- Ejecutar ajustes en la asignación de los recursos.
- Corregir la distribución funcional de la renta en orden a conseguir la justa o la deseada.
- Alcanzar la estabilización económica, y conducir la economía por la senda de desarrollo deseado”.

La función de asignación que se le encomienda al sector público tiene su fundamento en los llamados “fallos del mercado”, es decir, aquellos casos en que el mercado no es capaz de asignar los recursos según las preferencias de las personas, manifestadas por su disponibilidad de pagar. El caso más relevante de fallo del mercado se da con los llamados “bienes públicos”, de modo que la función de asignación consiste en proveer cierto tipo de bienes que las personas desean consumir pero que, por sus características, no pueden ser provistos adecuadamente por el mercado. Dicho fallo del mercado se produce porque hay ciertos bienes –los llamados “bienes públicos” en la literatura hacendística– que tienen las siguientes características:

A diferencia de los bienes privados, son de consumo no rival: en el mercado, el consumo que hace una persona de un bien excluye a los demás de dicho consumo; en el caso de los bienes públicos, el consumo de uno no impide el consumo del otro. El ejemplo típico es el del faro a la entrada del puerto, cuya iluminación es consumida sin rivalidad por todos los barcos que se acerquen al puerto. Lo mismo puede decirse de las carreteras, los parques públicos, la seguridad ciudadana, etc.

El funcionamiento estable y la sostenibilidad de un sistema político democrático en una sociedad determinada exigen niveles de inversión capaces de materializar tales propósitos.

La Matriz sobre la dimensión de Hacienda Pública parte de que todo el entramado institucional democrático requiere de una adecuada dotación de recursos financieros.

La función de asignación que se le encomienda al sector público tiene su fundamento en los llamados “fallos del mercado”, es decir, aquellos casos en que el mercado no es capaz de asignar los recursos según las preferencias de las personas, manifestadas por su disponibilidad de pagar.

26 *Introducción a la Hacienda Pública*, Editorial Barcanova, Barcelona, 1988, p. 9. Esta clasificación, ya clásica, se debe, como es bien conocido, a R. MUSGRAVE, desde la aparición de su gran obra *Teoría de la Hacienda Pública*.

La función de asignación se requiere también para el caso de los llamados “bienes preferentes”, como la educación, que sí pueden ser suministrados por el mercado pero que, sin embargo, hay razones especiales para que el sector público intervenga en su suministro

La función de redistribución implica hacer ajustes en la distribución de la renta que resulta del mercado

A diferencia de los bienes privados, el principio de exclusión no puede o no debe operar, sea por imposibilidad técnica, sea porque implicaría una decisión ineficiente: evitar que un barco disfrute de la luz del faro puede ser técnicamente imposible; en todo caso, aun no siendo técnicamente imposible, resultaría ineficiente. En efecto, una vez que se ha hecho la inversión en el faro, la incorporación de consumidores adicionales a su servicio de iluminación tiene un costo marginal de cero, pues el consumidor adicional no afecta el consumo de los demás. Así, es más eficiente permitir que el faro genere esa utilidad adicional al incorporar nuevos consumidores a su disfrute. Ahora, si bien el costo marginal de incorporar un nuevo consumidor es de cero, lógicamente el costo total del bien público no es cero. Sin embargo, las dos características anteriormente señaladas provocan una tendencia de los consumidores a intentar consumir el bien gratuitamente, esperando que sean los demás los que paguen por su provisión. Se trata del conocido fenómeno del “usuario gratuito” (*free rider*). Es por ello que el mercado no puede proveer tales bienes, pues, al razonar todos como usuarios gratuitos, nadie paga lo necesario para financiar el bien público. La paradoja es que las personas desean, en su estructura subjetiva de preferencias, contar con dicho bien para su consumo. Ante este fallo del mercado, el Sector Público, a través de un sistema de “cobros coactivos”, es el que debe atender el problema de provisión de estos bienes públicos.

La función de asignación se requiere también para el caso de los llamados “bienes preferentes”, como la educación, que sí pueden ser suministrados por el mercado pero que, sin embargo, hay razones especiales para que el sector público intervenga en su suministro: la existencia de ignorancia o irracionalidad por parte de los consumidores que, por ejemplo, los llevaría a no valorar convenientemente la educación superior, con el consiguiente consumo inferior del que a ellos mismos y a la sociedad resultaría óptimo; o, bien, generan externalidades que afectan a personas distintas de los propios consumidores: en el caso de la educación, se trataría de externalidades positivas. La provisión pública de estos bienes también puede justificarse

simplemente por razones de la justicia social implícita en que todos tengan acceso a un consumo mínimo de estos bienes que, incluso a nivel constitucional, se consideran de una especial importancia.²⁷ En general, la generación de externalidades positivas y negativas también constituye un caso de fallo del mercado que debe ser atendido por el sector público, al igual que la existencia de industrias con rendimientos a escala crecientes que provoquen monopolios.

Por su parte, la función de redistribución implica hacer ajustes en la distribución de la renta que resulta del mercado. “La libre competencia de las fuerzas de mercado, si bien puede asignar eficientemente los recursos económicos –con las limitaciones expuestas, da origen a una distribución de la renta de acuerdo a la productividad de los recursos aportados al proceso productivo. Sin embargo, esta distribución no es juzgada habitualmente como la deseada o justa, ya que supone profundas desigualdades ocasionadas, al menos en parte, por las diferentes dotaciones personales de cada uno de los recursos económicos.”²⁸

La función de estabilización atribuye a la Hacienda Pública la posibilidad de influir en la política macroeconómica, “es decir, sobre objetivos tales como un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento.”²⁹ “En la visión tradicional de la política de estabilización, la hacienda pública mediante la política fiscal debe tender a compensar los descensos en la demanda agregada producidos por la crisis económica, para así mantener el empleo de los recursos. En consecuencia, el gasto público debe ser superior a los ingresos, sea por incremento del gasto o mediante una reducción de los impuestos. De esta forma se producirá un incremento de demanda, pública o privada respectivamente, que absorberá los recursos ociosos.” Este enfoque, de corte keynesiano, en virtud de la aparición de nuevos fenómenos económicos –convivencia del paro con la inflación– ha entrado en revisión, de modo que “las posibles actuaciones desde el presupuesto deben entenderse como una parte del conjunto de

27 Cfr. J.F. CORONA y otros, *Op. cit.*, p.p. 13-14.

28 *Ibid.*, p. 15.

29 R. y P. MUSGRAVE, *Op. cit.*, p. 13.

medidas económicas posibles, siendo por tanto necesaria su coordinación con otras políticas económicas como la monetaria o la de rentas. La revisión de los modelos económicos y las nuevas circunstancias ha dado lugar a la crisis actual de la política fiscal.”³⁰

HACIENDA PÚBLICA Y PRINCIPIOS DE JUSTICIA FINANCIERA MATERIAL

La Hacienda Pública es un instrumento central de la realización o no de principios de justicia en una sociedad democrática. En particular, los derechos humanos económicos y sociales reconocidos en la Constitución Política dependen de una Hacienda Pública que responda a los principios de justicia adecuados.

Conviene recordar que, en la doctrina de los derechos humanos, es ya tesis pacífica la de que los derechos humanos de las distintas generaciones son todos necesarios para el desarrollo de los individuos. Por lo tanto, se dice que son interdependientes, de manera que de la realización de unos depende la realización efectiva de los otros. Sin embargo, como es bien conocido, en materia de derechos económicos y sociales, tradicionalmente se ha señalado una serie de limitaciones que atentan o impiden su concreción efectiva en la realidad, aun cuando aparezcan reconocidos en instrumentos jurídicos tales como los convenios o tratados internacionales y las Constituciones políticas: la exclusiva dependencia de la acción y programas de corte asistencialista de los Estados, esto es, de su función redistributiva directa; la *obligación* asumida por los Estados se ha visto siempre matizada por la cláusulas típicas de su realización progresiva y de acuerdo con la disponibilidad de recursos; la falta de instrumentos eficaces de determinación y control de la violación o falta de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, aun en el contexto de dichas cláusulas de realización progresiva y de acuerdo con la disponibilidad de los recursos.

Pese a estos condicionamientos, es de sentido común pensar que, si realmente se ha de avanzar en la efectividad de estos derechos,

los Estados y las sociedades deben asignar los recursos disponibles en una forma justa y consistente con la idea de los derechos económicos y sociales como inherentes a la dignidad humana. Asimismo, es también de sentido común pensar que, una vez asignados tales recursos, deben ser utilizados eficiente y eficazmente, para evitar desviaciones y despilfarros.

El análisis de la tutela constitucional de que puedan disfrutar los derechos económicos, sociales y culturales debe plantearse en estrecha relación con los principios que orientan la actividad financiera del Estado y demás entes públicos. La razón de esto salta a la vista: la efectividad de los derechos económicos y sociales requiere de recursos financieros, los cuales en gran medida deben salir de los presupuestos públicos. En esta dirección, es preciso desarrollar el aporte que la moderna ciencia del Derecho Financiero ha venido realizando en torno a la conceptualización de los llamados principios de justicia financiera material, especialmente cuando éstos vienen incorporados explícita o implícitamente en Constituciones de carácter rígido, dotadas además de un órgano jurisdiccional de control de constitucionalidad.

Conviene precisar que el tema de la justicia financiera material tiene un doble aspecto, como lo tiene también la actividad financiera misma: el de los ingresos públicos (con preeminencia, por razones históricas y doctrinales, del ingreso tributario) y el del gasto público. Es decir, el aspecto de la justicia tributaria y el de la justicia en la asignación del gasto público.

Desde el punto de vista tributario, la conexión con el tema de los derechos económicos y sociales se da tanto porque de la función recaudatoria del sistema tributario dependen los recursos necesarios para satisfacerlos, como porque los tributos cumplen fines extrafiscales. Cuando se habla en la doctrina de uso extrafiscal del tributo se hace referencia al empleo intencional del instrumento tributario, sea agravando o favoreciendo el tratamiento fiscal, para la obtención *directa* (esto es, sin acudir al *iter* tradicional de la actividad financiera de recaudar primero para lue-

La función de estabilización atribuye a la Hacienda Pública la posibilidad de influir en la política macroeconómica, “es decir, sobre objetivos tales como un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento.

La Hacienda Pública es un instrumento central de la realización o no de principios de justicia en una sociedad democrática. En particular, los derechos humanos económicos y sociales reconocidos en la Constitución Política.

El análisis de la tutela constitucional de que puedan disfrutar los derechos económicos, sociales y culturales debe plantearse en estrecha relación con los principios que orientan la actividad financiera del Estado y demás entes públicos.

30 J.F. CORONA y otros, *Op. cit.*, p.p. 16-17.

Conviene precisar que el tema de la justicia financiera material tiene un doble aspecto, como lo tiene también la actividad financiera misma: el de los ingresos públicos (con preeminencia, por razones históricas y doctrinales, del ingreso tributario) y el del gasto público. Es decir, el aspecto de la justicia tributaria y el de la justicia en la asignación del gasto público.

Desde el punto de vista del gasto público, es bien conocido que los derechos económicos y sociales son derechos “prestacionales”, esto es, que requieren de una acción positiva del Estado para su satisfacción. Tal acción positiva se traduce, tradicionalmente, en un determinado tipo de asignación del gasto en los Presupuestos públicos.

go gastar), de determinados fines sociales y económicos, más allá, e incluso eventualmente a contrapelo, del fin meramente recaudatorio (o fiscal). De este modo, visto que la efectividad de los derechos económicos y sociales puede obtenerse a través de las distintas funciones económicas del Estado (asignación de recursos, redistribución, estabilización, fomento del crecimiento económico), y visto también que el Estado puede desarrollar tales funciones a través del instrumento tributario (esto es, dándole precisamente un uso extrafiscal), queda del todo clara la estrecha conexión entre ambas temáticas.

Desde el punto de vista del gasto público, es bien conocido que los derechos económicos y sociales son derechos “prestacionales”, esto es, que requieren de una acción positiva del Estado para su satisfacción. Tal acción positiva se traduce, tradicionalmente, en un determinado tipo de asignación del gasto en los Presupuestos públicos, tendente a dotar de recursos financieros los programas orientados a satisfacer los derechos prestacionales.

La idea de contar, a la par de los más tradicionales principios de justicia tributaria material, con principios de justicia en la asignación del gasto público, se ha enfrentado con la limitación de la no existencia de normas expresas al nivel constitucional que completaran el cuadro tradicional de los principios de justicia tributaria, pese a que se ha destacado su presencia implícita en constituciones como la italiana. La gran excepción es el ordenamiento español. En éste, como expresión de una particularidad propia en que “la elaboración doctrinal ha precedido la aparición de cuerpos normativos sólidos y de jurisprudencia en materia financiera” (Martín Queralt), aparece expresamente el principio, en el artículo 31.2 de la vigente Constitución de 1978, junto a los principios de justicia tributaria (31.2): “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.”

La falta de enunciación expresa, en otras constituciones, de un principio como el señalado no puede llevar automáticamente a concluir que está ausente del entramado constitucional. En efecto, basta con que una Constitución reconozca derechos económico-sociales de los ciudadanos para que esté

implícito que el gasto público debe ser asignado con justicia y eficacia.

CARACTERÍSTICAS DESEABLES BÁSICAS DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Para cumplir adecuadamente las funciones básicas de la Hacienda Pública, el sistema tributario debe estar estructurado de tal manera que:

- A nivel de la función asignativa:
 - a-1. Capte a través de los procesos democráticos las preferencias en bienes públicos de los ciudadanos y organice una recaudación suficiente y proporcionada a tal nivel de preferencias. Cuando la recaudación resulta insuficiente, la proporción podría sostenerse por algún tiempo a través del recurso al endeudamiento público, pero tal posibilidad deviene insostenible cuando el servicio de la deuda asume proporciones de los ingresos tributarios que estrujan la posibilidad de satisfacer el nivel deseado de bienes públicos.
 - a-2. Coadyuve a la internalización de externalidades negativas.
 - a-3. No provoque distorsiones en el mercado que lesionen significativamente la eficiencia económica, especialmente en cuanto a la provocación de efectos sustitución más allá de los efectos renta que son intrínsecos al tributo..
- Ejerza alguna función redistributiva en sí mismo –a través de un cierto nivel de progresividad en el sistema tributario-, pero, sobre todo, dote con suficiencia los programas redistributivos que deban ser desarrollados a nivel del gasto público del Estado.
- Promueva la estabilización económica a través de:
 - c-1. Su carácter de boyancia, que significa que el sistema tributario debe tener una relación con el crecimiento del Producto Interno Bruto. Si éste crece, debería crecer la tributación, ejerciendo efectos antiinflacionarios automáticos; si éste decrece, debería decrecer la tributación, para permitir la reactivación de la producción.

- c-2. Su carácter de suficiencia, para evitar que la Hacienda Pública abuse del recurso de deuda pública. Cuando se produce este abuso, el sector público, al salir a captar recursos de deuda, presiona hacia una elevación de las tasas de interés, lo cual detiene o desacelera la inversión y, con ello, el crecimiento económico. Esto, a su vez, termina traduciéndose en mayores niveles de inflación.
- c-3. Incentivos que, sin generar distorsiones excesivas a la eficiencia económica, promuevan comportamientos que favorezcan el crecimiento económico.

La función de asignación viene ligada a la finalidad recaudatoria del sistema tributario, en el sentido de que si se recauda lo que el sistema prevé, se puede cumplir adecuadamente con esta función. Lo mismo podemos decir de la función redistributiva: si se recauda lo previsto, se pueden desarrollar los programas redistributivos a nivel del gasto. Pero, igualmente, la forma como esté diseñado el sistema tributario en materia de equidad en la contribución resulta esencial para desarrollar esta función. Esto significa que la finalidad recaudatoria, así como la finalidad extrafiscal consistente en que el propio sistema tributario, por sí mismo, cumpla alguna finalidad redistributiva, no puede ser buscada y alcanzada de cualquier manera, sino de conformidad con principios de justicia tributaria material y bajo el principio de imparcialidad administrativa, de acuerdo con el cual no puede exigirse al ciudadano más de aquello con lo que la propia ley ha querido que coadyuve al sostenimiento de las cargas públicas.

En cuanto a la función de estabilización, la finalidad recaudatoria puede coincidir con las finalidades extrafiscales de control de las variables macroeconómicas, pero también puede suceder que éstas tengan una relación inversamente proporcional respecto de la finalidad recaudatoria

En cuanto a la función de estabilización, la finalidad recaudatoria puede coincidir con las finalidades extrafiscales de control de las variables macroeconómicas, pero también puede suceder que éstas tengan una relación inversamente proporcional respecto de la finalidad recaudatoria. Ello sucede, por ejemplo, con los regímenes de incentivos: si se liga una exención o reducción tributaria al desarrollo de un comportamiento socialmen-

te querido, la realización de éste se traduce en una menor recaudación, de ahí que los mecanismos de control del sistema de incentivos para asegurarse que cumplen su finalidad resulta esencial, pues de hecho conllevan una forma de gasto público: el llamado gasto fiscal, que se diferencia del gasto tradicional en el sentido de que no implica una erogación de un ingreso ya percibido, sino un no ingreso o minoración de la recaudación. De la misma manera, ciertos tributos disuasorios de actividades socialmente nocivas, como los ambientales, consiguen mejor su objetivo cuando recaudan menos, pues ello significa que se han reducido los comportamientos nocivos.

Así, los elementos básicos que, desde un punto de vista normativo, debe tener un sistema tributario en un Estado democrático de derecho, a fin de poder cumplir con las funciones y objetivos indicado, nos llevan a esbozar una tipología básica de los componentes del sistema tributario ideal, tanto a nivel material –esto es, la regulación general de los tributos y la regulación específica de cada tributo-, formal –esto es, el sistema de potestades atribuidas a la Administración Tributaria y el desarrollo de las funciones públicas dirigidas a la aplicación de los tributos-, como sancionador –esto es, el sistema de sanciones ligadas al incumplimiento tributario, como elemento de prevención general y especial orientado a castigar y disuadir dicho incumplimiento. Asimismo, esta tipología debe ser complementada con dos elementos fundamentales: las características estructurales que debe tener la Administración Tributaria para poder aplicar el sistema adecuadamente; el sistema de objetivos y acciones estratégicas que debe desarrollar la Administración para alcanzar sus objetivos recaudatorios y no recaudatorios, acompañado del sistema de indicadores requeridos para evaluar la eficacia en la consecución de dichos objetivos.

CARACTERÍSTICAS DESEABLES BÁSICAS DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

Como se destacó anteriormente, la conexión entre las esferas de los ingresos y de los gastos de la Hacienda Pública se estructura, en primer lugar, por los comunes principios de justicia financiera material, de modo que la actividad financiera esté en función de la satisfacción de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos en una sociedad de-

La función de asignación viene ligada a la finalidad recaudatoria del sistema tributario, en el sentido de que si se recauda lo que el sistema prevé, se puede cumplir adecuadamente con esta función.

La conexión entre las esferas de los ingresos y de los gastos de la Hacienda Pública se estructura, en primer lugar, por los comunes principios de justicia financiera material.

La naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos debe estar clara en cuanto a que ésta, en esencia, constituye un sistema de priorización de satisfacción de necesidades previamente establecidas en las leyes ordinarias.

La eficacia y la transparencia requieren también la regulación adecuada de la fase de ejecución presupuestaria, para asegurar que los recursos lleguen a su destino y lo hagan en forma oportuna.

mocrática. Ahora, esta conexión a nivel material es insuficiente si no existe, al mismo tiempo, una adecuada conexión formal, procedimental, que asegure que los recursos tributarios se canalicen honesta, transparente y eficientemente hacia la satisfacción de necesidades públicas, de acuerdo con decisiones políticas de los representantes populares sobre la escala de prioridades con base en la cual se van a satisfacer dichas necesidades, de acuerdo con la disponibilidad de recursos.

Es aquí donde aparece la institución presupuestaria. Ante todo, el Presupuesto es un instituto esencial de cualquier sociedad democrática. Es a través de la discusión y aprobación de la legislación presupuestaria que, como se dijo, se fijan, democráticamente las prioridades de satisfacción de necesidades públicas. En consecuencia, a través del Presupuesto se realizan las funciones asignativa y redistributiva del gasto público. Modernamente, además, el Presupuesto ha asumido funciones adicionales de carácter macroeconómico: a través del Presupuesto se desarrolla, en mucho, la función de estabilización de la Hacienda Pública. En su estado no deseable, el Presupuesto puede ser elemento crítico de la desestabilización económica, ahí donde su déficit alcanza extremos perniciosos. La regulación del instituto presupuestario debe empezar por la definición de su estructura y de la definición de los criterios de clasificación de los ingresos y gastos, pues de tales criterios depende que el Presupuesto no sólo evidencie en qué rubros gasta el Estado, sino también cómo distribuye los recursos entre sus funciones básicas (educación, salud, comunicaciones, infraestructura, etc.), los efectos económicos de los gastos, los programas que se desarrollan y los resultados que se esperan. En fin, por ahí empiezan a flaquear o a fortalecerse los objetivos de honestidad, transparencia, eficiencia y eficacia en el gasto público.

Asimismo, la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos debe estar clara en cuanto a que ésta, en esencia, constituye un sistema de priorización de satisfacción de necesidades previamente establecidas en las leyes ordinarias, de modo que no se permita su contaminación con normas atípicas que no hacen otra cosa que privar de transparencia el juego democrático del Congreso: aprobar normas no típicamente presupuestarias en el Presupuesto conlleva evitar que tales normas sean discutidas con la pausa que merecen las leyes ordinarias.

El Presupuesto es, por otra parte, una institución que se inserta en el marco general de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. De ahí que una regulación en un sistema democrático debe prestar especial atención a la regulación de las fases de elaboración –a cargo del Poder Ejecutivo– y de aprobación–a cargo del Poder Legislativo. Asimismo, el Presupuesto debe responder no sólo a principios competenciales claros, sino también a principios materiales: la unidad, la universalidad, la no afectación de los ingresos a los gastos, la especialidad, el equilibrio. También debe corresponder a principios temporales, relacionados con la anualidad o la plurianualidad, y debe estar relacionado con la planificación general del Estado.

La eficacia y la transparencia requieren también la regulación adecuada de la fase de ejecución presupuestaria, para asegurar que los recursos lleguen a su destino y lo hagan en forma oportuna. Por último, el control de la ejecución presupuestaria, tanto a nivel interno como externo, tanto a nivel de la legalidad como de la eficacia del gasto, requieren también una regulación adecuada que asegure que todo el ciclo hacendario se cierra de acuerdo con lo que el marco legal y programático estableció.

La representación y la participación como base de la sociedad democrática

Hacia una síntesis operativa del debate contemporáneo

Proponer una tipología normativa básica o ideal que venga a caracterizar el sistema democrático siempre es tarea discutible por la gran cantidad o variedad de unidades de observación (instrumentos internacionales, constituciones y leyes) que potencialmente pueden servir como términos de referencia. No existe, desde luego, una definición y una tipología única de democracia y, en consecuencia, siempre es complicado plantear prototipos de sistemas normativos formales que la sustenten y refuercen, habida cuenta de que los sistemas políticos tienen diferentes manifestaciones según sea la sociedad en que operen. Cada estado, cada sociedad va decantando su propia simbología, cultura política, actores políticos, espacios o posibilidades para la participación popular, reglas o procedimientos, niveles de desagregación territorial e institucionalidad.

Como se ha mencionado en las secciones precedentes, definir las instituciones democráticas y sus atributos, constituye también una ardua tarea, no solo considerando la polisemia ideológica – doctrinal, sino las numerosas adjetivaciones, dimensiones y gradaciones de los términos descriptivos que se asocian a ella. Una distinción analítica “tradicional” es la que se propone entre democracias y no democracias. No obstante, ello es insuficiente por los subtipos y las innovaciones conceptuales que son enfrentadas en la ciencia y en la práctica política. Por ejemplo, Collier y Levitsky parten de la premisa de que hay cinco marcos conceptuales aplicados a la investigación sobre procesos de democratización, dentro de los cuales habría que distinguir las siguientes categorías:

- Los que siguen a Schumpeter en la utilización de una definición minimalista que equipara democracia con la existencia de elecciones. Esta aproximación llamada “electoralista”, define la democracia como la celebración de elecciones en situación de sufragio universal y la ausencia de fraude electoral (Fukuyama 1992, Schumpeter 1947)
- Un grupo numeroso argumenta que sin la existencia efectiva de garantías para el ejercicio de las libertades civiles, las elecciones no constituyen la democracia. Un “mínimo procedimental” debe incorporar no sólo las elecciones sino garantías extendidas de los derechos civiles fundamentales, tales como la libertad de expresión, reunión y asociación. (O'Donnell y Schmitter 1986; Diamond, Linz y Lipset 1989; Mainwaring 1992 y también Linz 1978)
- Más allá del mínimo procedimental, algunos académicos han identificado un conjunto de características que deben existir para garantizar que esos procedimientos básicos aseguren la consecución de la democracia, mediante la creación de una definición “extendida del mínimo procedimental” que incorpora el requerimiento, según el cual, los gobier-

nos electos deben contar con un poder efectivo para gobernar, característica que queda en entredicho en gobiernos donde los cargos civiles no tienen un grado de control significativo sobre los militares (Schmitter y Karl 1991; Huntington 1991; Valenzuela 1992)

- La concepción prototípica de la democracia industrial, que se refiere a una constelación de características políticas, económicas y sociales asociadas de manera común a este tipo de regímenes.
- El enfoque “maximalista” que se fundamenta en la consecución de principios como la igualdad en las relaciones sociales y económicas así como en la participación popular extendida a los procesos de toma de decisiones en todos y cada uno de los niveles de la política. (Petras 1998, Harnecker 1994 y Miliband 1992)³¹

Últimamente se ha facilitado alguna estandarización de definiciones “procedimentales” de democracia a partir de los estudios de Schumpeter y los análisis contemporáneos de Robert A. Dahl³². No obstante, estos autores dejan de lado las políticas sustantivas democráticamente deseables. Hay que diferenciar entonces, entre las características políticas de la democracia, de las peculiaridades propias de la sociedad y la economía o de la materialidad misma. Tratar de proponer el conjunto o tejido unitario de instrumentos esenciales para que funcione aceptablemente una democracia en su dimensión funcional de representatividad y participación, es la tarea que ocupa la definición de este eje analítico del *Observatorio de la Democracia en Centroamérica*.

En América Latina se presenta el desafío de avanzar hacia procesos de consolidación de las democracias con instrumentos que otorguen espacios suficientes de participación y representación popular, con reglas claras y estructuras estables. La cláusula democrática consignada en la Carta Democrática Interamericana³³, aprobada en el Vigésimo Octavo

Hay que diferenciar entonces, entre las características políticas de la democracia sus exigencias jurídicas e institucionales, de las peculiaridades propias de la sociedad y la economía o de la materialidad misma.

En América Latina se presenta el desafío de avanzar hacia procesos de consolidación de las democracias con instrumentos que otorguen espacios suficientes de participación y representación popular, con reglas claras y estructuras estables

31 COLLIER, David y LEVITSKY, Steven : “Democracy “with adjectives”: Conceptual Innovation in Comparative Research”. Chicago Working Papers, 2000. Vid. Abstract de Andreas Costafreda, Analista IIG, en Colección de Reseñas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, julio 2002. DRL: <http://www.iigov.org>.

32 DAHL ha señalado y demostrado que una democracia razonablemente representativa sólo puede existir si están presentes al menos ocho garantías institucionales: 1. Libertad para constituirse e integrarse en organizaciones, 2. Libertad de expresión, 3. El derecho de voto, 4. Elegibilidad para cargo público, 5. Derecho de los líderes políticos a competir por el voto, 6. Fuentes alternativas de información, 7. Elecciones libres y limpias, 8. Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia.

33 Carta Democrática Interamericana, Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones OEA/Ser.P, 10 de septiembre de 2001 AG/RES.1 (XXVIII-E/01).

Período Extraordinario de Sesiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 10 de septiembre de 2001 en Lima - Perú, es un buen instrumento de referencia a partir del cual, desplegar la normativa - tipo básica democrática.

Pretender señalar un esquema aceptable es indicativo de trabajar en ámbitos de sistema y subsistemas. Así se tiene que, el primer nivel de análisis es el Sistema Político³⁴, de él se deriva el sistema electoral y el sistema de gobierno, cada uno con sus respectivas desagregaciones que le dan contenido. Este eje temático, básicamente, está imbricado en el Sistema Electoral, dejándose de lado adrede, el Sistema de Gobierno en virtud del su desarrollo en los otros Ejes del Protocolo. En efecto, trabajar en teoría de sistemas bajo un enfoque procedimental de democracia es una forma ordenada de colocar las variables y los instrumentos normativos - jurídicos. Indudablemente esto responde a una estrategia de análisis deductiva.

Cabe anotar que esta propuesta se circunscribe a "*Representación política - democrática*". La evocación de este concepto parte de los llamados "*derechos Fundamentales de los individuos, las libertades Públicas y los derechos de*

participación civiles y políticos". No se puede desarrollar la representación si antes no tenemos claros los elementos relacionados con libertad de expresión, derecho al sufragio, pluralismo político, libertad ideológica, entre otros.

Al considerar que dichos elementos se evalúan desde el primer eje temático, éste se concentrará en el análisis de tres dimensiones: "*sistema electoral*", "*administración de elecciones*" y "*partidos políticos*", que incluyen el sistema de indicadores constituido por las reglas de juego previas a la representación y a los instrumentos orgánicos y funcionales de la participación ciudadana. Observando variables como celebración de elecciones, campañas electorales, organismos electorales, actores internos y externos de un proceso, etc., se desagregan las dos primeras dimensiones. Tratamiento especial se dará a la dimensión "*Partidos Políticos*". Al respecto, se ha considerado importante tener un desarrollo metodológico particularizado por las características que ellos entrañan, al constituirse en mediatizadores "formalmente privilegiados" de las demandas ciudadanas y ser sujetos "*iuris et de iure*" de las plataformas de representación en varios países de la región.

34 *Sistema Político* entendido como el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas, actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden del que resulta una determinada y, por lo general desigual y conflictiva distribución de poder. (ALVAREZ, Angel, 2000). En Diccionario IIDH/CAPEL, 2ª edición, Tomo II, 2000.

P A R T E 3



ESTUDIOS PARA EL FUTURO

Centro Interdisciplinario para el Progreso de Desarrollo

Metodología del sistema de indicadores de gobernabilidad y el Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica

El Sistema de Indicadores para el *Observatorio de la Democracia en Centroamérica* está fundamentado en una aproximación de naturaleza jurídica-normativa a los requerimientos que debe de dar cumplimiento el estado y su red institucional, para el ejercicio del buen gobierno en una sociedad democrática. Es, por tanto, un análisis normativo-institucional de la democracia, lo cual supone consideraciones epistemológicas y derivaciones metodológicas que brevemente se explican en esta sección.

Los elementos analíticos –incluso mesurables– para la construcción de este amplio marco de referencia, son provistos por el derecho público comparado, el derecho constitucional comparado, el derecho internacional público comparado, el derecho administrativo comparado, la teoría del Estado y la filosofía del Derecho. Estas áreas de trabajo han venido desarrollando una tipología que trasciende el plano de la construcción analítica y ha decantado una “experiencia de vida” o “jurisprudencia de los hechos” que pretende, por una parte la comprobación empírica de la eficacia de las normas sustantivas y de sus institutos procesales, y por otra la eficacia y eficiencia de los instrumentos institucionales que utiliza.

La construcción del modelo incorpora un análisis estructural-funcional: las normas, institutos e instituciones establecidas en el concepto y precepto del estado democrático de derecho. Además, asume un análisis sistémico: la “eficacia social” de las estructuras normativas o institucionales se deriva de sus interacciones con otras áreas contiguas o aledañas a las que igualmente, subyacen principios y valores de satisfacción de convivencia

social en democracia. Asimismo, sobre la base de la construcción de un sistema de indicadores normativo e institucional, se definirán criterios para establecer una jerarquía de necesidades y demandas en materia de reforma del estado, reforma y reestructuración jurídica, y modernización institucional. En síntesis, la ruta metodológica articulará una perspectiva *descriptiva - explicativa* que incluye la definición del conjunto de variables y el sistema de indicadores, y una perspectiva *prescriptiva - normativa* que incluye la definición de un “parque o conjunto sistémico-funcional” que se requiere en los países de la región para que el Estado cumpla con los valores y principios democráticos.

La validez de la aplicación de un modelo con estas características es relativa y su correcta interpretación necesariamente nace de su imbricación en los diferentes y variados *procesos, coyunturas o circunstancias* de orden económico o social que viven las distintas sociedades en examen. En tal sentido, el modelo de indicadores propuesto opera como un parámetro específico y parcial, el cual obligatoriamente se deberá sumar a los sistemas o modelos de indicadores de orden económico, de calidad de vida, de desarrollo humano, de bienestar cultural, que se encuentren aplicándose en América Latina y Centroamérica en particular.

Categorías de trabajo: tipologías, sistema jurídico, concretización, exigibilidad.

En términos generales la construcción normativa se puede describir de la siguiente manera: Una vez determinado el umbral fáctico

al cual se refiere el valor protegido (determinado por un indicador dado), inmediatamente procede realizar una suerte de “protección jurídica” del umbral por el indicador. Esta protección será posible únicamente a partir del desarrollo de la definición de un umbral de protección legal (zona de protección específica) consistente en la tipicidad, o creación del tipo jurídico. Posteriormente, una vez cumplido ese segundo paso de la configuración de la tipicidad, el proceso de construcción jurídica se completa mediante la creación del mecanismo efectivo que- sustancial y procesalmente –permite la reclamación del derecho, es decir, la activación de los mecanismos jurisdiccionales para obligar a su vigencia o reparación cuando así se considere oportuno. Este último y tercer paso es lo que llamamos tipicidad o exigibilidad.³⁵ El desarrollo de estos tres pasos supone una secuencialidad de orden causal conceptual y, además, temporal. La definición de la tipicidad (es decir de la características legales del derecho) no es posible sin la definición pre-

via de un indicador y el análisis concreto de una especie fáctica en examen que permita “activar el indicador”. De la misma manera, la definición de los mecanismos y los instrumentos de la exigibilidad o la justiciabilidad no son posibles sin la definición previa, a su vez, de la tipicidad o fijación de la frontera jurídica del valor (véase el GRAFICO siguiente). Las zonas donde se indican disfunciones o distorsiones ocurren por no atender correctamente las correlaciones entre valores u objetivos (de carácter técnico, político o económico) y los indicadores que puedan funcionar como parámetros para la medición de resultados o definición de exigencias. Asimismo, existen disfunciones en aquellas hipótesis –aún en el evento de que se puedan haber establecido aceptablemente las formas de tipicidad (definición del ámbito jurídico que definen el derecho)– donde no existe una adecuada solución al problema de las normas- instrumentos (procedimentales) que garantizan la exigibilidad o la justiciabilidad del derecho.

35 Para el desarrollo específico de la noción de tipicidad o exigibilidad, ver: ORDOÑEZ, Jaime, *Basic rights as a Reference for Explaining the Paradigm of Citizenship and Defining the Boundaries of Social Exclusion*, en **Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean**, WORLD BANK and FLACSO, Washington, San José, 2001.

GRÁFICO 1

DETERMINACIÓN DEL INDICADOR FUNCIONAL COMO PRESUPUESTO DE LA TIPICIDAD Y LA EXIGIBILIDAD - JUSTICIABILIDAD.

ZONA DE DISFUNCIÓN

1

Definición Del valor (Ámbito de reforma constitucional)

2

Determinación del indicador que protege la realización del valor UMBRAL DE CIUDADANIA

(Documento técnico. World Bank, IDB, UNDP, fuente nacional, económica, estadística, etc.)

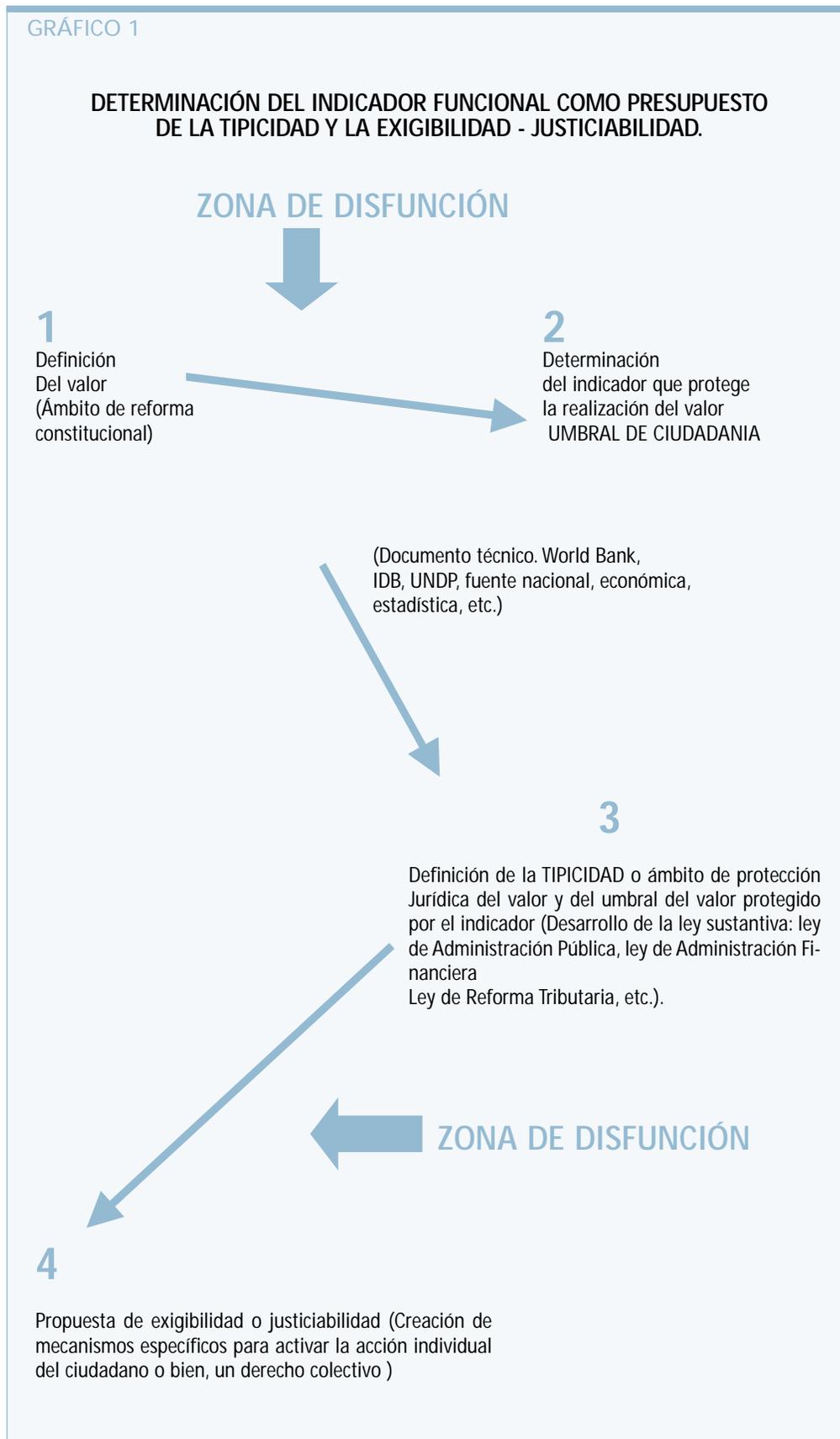
3

Definición de la TIPICIDAD o ámbito de protección Jurídica del valor y del umbral del valor protegido por el indicador (Desarrollo de la ley sustantiva: ley de Administración Pública, ley de Administración Financiera Ley de Reforma Tributaria, etc.).

ZONA DE DISFUNCIÓN

4

Propuesta de exigibilidad o justiciabilidad (Creación de mecanismos específicos para activar la acción individual del ciudadano o bien, un derecho colectivo)



Sobre los criterios de tipicidad normativa, eficacia y efectividad.

El Observatorio de la Democracia propone un modelo tipológico para la contrastación de enunciados jurídicos que se consideran “deseables” para el fortalecimiento de las democracias modernas, con los hechos o sucesos fácticos que se dan en un contexto específico. Con base en el modelo, este proyecto postula requerimientos de cumplimiento al Estado y su red institucional para el ejercicio del buen gobierno en una sociedad democrática. Es por tanto un análisis normativo – institucional y axiológico - deductivo de la democracia, lo cual supone consideraciones epistemológicas y derivaciones metodológicas que brevemente se explican en esta sección.

- En primer término, supone la postulación de una *estimativa jurídica*. Se pretende definir el sentido y la orientación de las normas desde una teoría de los valores. En consecuencia, se plantea un marco axiológico y un marco técnico que facilite el desarrollo de un *ethos* u horizonte ético democrático. Como procedimiento, esta perspectiva propone un diálogo permanente entre valores y principios democráticos y las normas.

A diferencia de ciertos enfoques sociológicos y de análisis de cultura política conductualista, sustentados en la observación empírica de lo social, una propuesta normativista opta por una decisión metodológica de tipo *deductivo*. No se propone la construcción de instrumentos para evaluar o medir el funcionamiento del Estado a partir de las percepciones de la ciudadanía. Por el contrario, la metodología deductiva-normativista propone un marco apriorístico del sistema normativo e institucional para que el “*buen gobierno*” pueda ser efectivo.

- En segundo término, el Observatorio de la Democracia aspira a establecer un producto fundamental para el análisis normativista: la definición de un MO-

DELO DE TIPICIDAD. La tipicidad es, puntualmente, la expresión formal de una norma o diversas normas interrelacionadas; es decir, el conjunto de sistemas jurídicos desglosados norma por norma, con sus más importantes principios e *institutos jurídicos*. Un modelo de tipicidad da lugar a una TIPOLOGIA del sub-sistema jurídico³⁶.

En resguardo del principio de la “seguridad jurídica”, un sistema de principios jurídicos directivos, plenos de sentido y unidos entre sí, define conceptos y criterios clasificatorios. No obstante, con ello no se pretende establecer dogmas de validez general o completud absoluta, sino proponer soluciones a problemas que han tenido efectos comprobables en experiencias concretas. Estas “soluciones” tipológicas tienen como base la acumulación del conocimiento comparado.

Por supuesto que los criterios de tipicidad y tipología no son simples ordenadores conceptuales abstractos. Estos criterios desarrollados por todas las ciencias sociales y jurídicas están orientados a comprender la concordancia recíproca entre el “deber ser” y el “es”. No se trata solamente de sugerir un horizonte imaginario o ideológico (visión de mundo), sino su retroalimentación continua con formas concretas de operación en la realidad (formas de vida, usos y ámbitos de aplicación). Los “tipos” y las tipologías planteados en un modelo axiológico-comparativo han de unir valores y realidad³⁷.

- En tercer término, la definición de un sistema de indicadores permite MEDIR LOS NIVELES DE EFICACIA Y EFECTIVIDAD de la norma. La eficacia se refiere al plano formal (o ideal), esto es, a la determinación si la norma jurídica es capaz de poner en funcionamiento el aparato conceptual y procedimental del sistema jurídico. La efectividad pertenece al plano material, y está referida al impacto real y específico que la norma tiene en la realidad, esto es, en el mundo de lo fáctico. La teoría del derecho

36 Para una mayor profundización epistemológica y detalle teórico sobre este tema: Larenz, Karl. *Metodología de la Ciencia del Derecho*. Editorial Ariel. Segunda edición en español. España. 1980. pp. 150-151. Ekkehart Stein, op. cit.

37 Larenz reivindica la necesidad de un equilibrio -en tanto sistema- en toda norma entre valores y lógica: “un sistema conceptual en Derecho formado sólo según criterios lógico – formales, prescinde de las referencias valorativas que están detrás de las normas y con ello, falsifica necesariamente la conexión de sentido peculiar del Derecho, la cual no es de naturaleza lógico – formal, sino teleológica... Este sistema [el Derecho] no prescinde, por cierto, de las referencias de valoración, pues el propio ‘concepto’ de Hegel acentúa el valor y el desenvolvimiento de los momentos del concepto en el sistema no significa otra cosa que la concretización paulatina que resulta de un valor fundamental”. Larenz, op. cit. Pp. 173 – 174.

define que las *normas jurídicas deben ser 'aplicadas' a sucesos fácticos*, a un hecho acaecido.

De valor imprescindible para el modelo tipológico, la consecuencia operativa de la medición de eficacia y efectividad de las normas ofrece la posibilidad de averiguar tanto el *sentido de una norma como su concretización (acto configurador jurídico e institucional)*.

El observatorio como integración de métodos de investigación social.

El sistema de indicadores de gobernabilidad jurídica que postula este Observatorio tiene como fundamento una aproximación axiológica-normativa; no obstante, propone en sus niveles metodológico y técnico, un instrumento de medición básicamente cuantitativo. Se procura con ello “conocer” a los Estados Democráticos y Sociales de Derecho en Centroamérica en la actualidad. Este tipo de conocimiento pretende ser evaluativo (un juicio sobre el valor de las normas e instituciones democráticas), pero no es un juicio arbitrario, ni exclusivamente intersubjetivo sino que requiere de un **PARAMETRO ESTANDARIZADO** de medición o “tester” **CONSISTENTE**; este parámetro lo constituye precisamente el Sistema de Indicadores.

Las matrices de dimensiones, variables e indicadores de cada uno de los ejes temáticos, apuntan hacia una adecuada operacionalización de las sustratos teórico-doctrinales del derecho público internacional comparado.

Lo anterior representa para el Observatorio, desde el punto de vista metodológico, una oportunidad de superar la excluyente lógica binaria o dicotómica entre el cualitativismo y el cuantitativismo radicales. En este sentido este proyecto estima conveniente una reorientación de las ciencias sociales y jurídicas para el análisis de las democracias centroamericanas, y se coincide con la aproximación dual expresada por varios científicos sociales, entre quienes podemos citar a Eduardo Bericat en su libro “La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social. Significado y medida”, que afirma al respecto lo siguiente:

“Es necesario repensar las categorías, es necesario de –construir la línea divisoria cuantitativo –cualitativo para observar de nuevo

la realidad social... La tercera respuesta posible para superar las constricciones impuestas por el código binario es la estrategia del compromiso... Y es ésta precisamente la última respuesta que la ciencia social está ofreciendo a la disyuntiva entre los métodos cualitativos y cuantitativo... la ciencia social hoy busca nuevos espacios de integración desde los que observar la realidad. Esto exige, en primer término, la aplicación simultánea de ambas orientaciones metodológicas a un mismo objeto de investigación. Pero también exige, como ineludible tarea previa, una difuminación de la frontera...” (pp. 12-14)

Como se observa, el Observatorio toma una decisión epistemológica fundamental: adoptar una posición integracionista (no segregacionista) entre el conocimiento generado por la investigación social cuantitativa y la investigación social cualitativa. Esta construcción de matrices parte de la premisa de que SI es posible la integración, pero ¿cómo?, mediante la siguiente estrategia:

Analizar y sintetizar; o sea, descomponer un todo (Estado Democrático y Social de Derecho) para conocer sus partes (dimensiones, variables e indicadores) y reconstruir un todo a partir de sus partes. Asimismo, en las matrices se “triangulan” los dos tipos de investigación social, creando un espacio o zona de convergencia entre el parámetro cuantitativo y la evaluación cualitativa.

En resumen, las matrices se construyeron como una estructura híbrida-multimétodo que apunta a dos fases de investigación: La propuesta de este protocolo es básicamente una pirámide integrada con predominio cuantitativo (como referente de medición), y en su aplicación nacional en cada uno de los países, es básicamente una pirámide integrada con predominio cualitativo (como referente de evaluación).

El resultado que se pretenden obtener con lo anterior es congruente con uno de los objetivos iniciales del proyecto: generar un aporte al conocimiento y explicación de la realidad de los Estados Democráticos y Sociales de Derecho en Centroamérica

Metodología de aplicación de las matrices.

El Protocolo Técnico para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica, desarrolla tres categorías específicas de análisis, en cada uno de los cuatro Ejes Temáticos:

- Un conjunto de AMBITOS O DIMENSIONES (AREAS) de gobernabilidad jurídica e institucional;
- Un conjunto de VARIABLES y de INDICES;
- Un sistema de INDICADORES.

Estas tres categorías analíticas tienen la función de sistematizar los distintos ámbitos de la estructura normativa – jurídica e institucional del Estado. Asimismo, ofrecen la posi-

bilidad de apreciar la evolución o involución de esos elementos normativos y su concreción en instituciones. El conjunto de variables, índices e indicadores constituyen un acervo de recursos instrumentales que monitorean, por una parte, la funcionalidad de estructuras específicas del “Estado-aparato”, y por otra, su importancia sistémica, en tanto inciden y son determinadas por sus interrelaciones con otras funciones desempeñadas por otras estructuras organizativas de la acción estatal en un régimen democrático.

El Protocolo Técnico, en tanto modelo axiomático, teórico y metodológico, prescribe de un conjunto de instrumentos de medición de gobernabilidad democrática (NORMAS, INSTITUCIONES Y PARÁMETROS PARA MEDIR SU EFICIENCIA). La descripción de cada categoría se desglosa en el siguiente cuadro:

RECUADRO		
AMBITOS O DIMENSIONES (AREAS) DE GOBERNABILIDAD JURIDICA	VARIABLES e INDICES de gobernabilidad jurídica e institucional	Sistema de INDICADORES
<p>Se fijan los ámbitos de protección normativa o gestión institucional según un CRITERIO TEMÁTICO Y FUNCIONAL DEL ESTADO APARATO.</p> <p>Aquí los 4 ejes temáticos se subdesarrollan en <i>ámbitos de especialidad</i> específicos y particularizados.</p>	<p>a) Las VARIABLES son ámbitos más específicos por tipos de derechos, subáreas de protección y lógica institucional del Estado Aparato.</p> <p>b) Se entiende por INDICES los cometidos de valor del sistema normativo y político, que permite observar tanto el comportamiento de las variables como la relación sistémica entre indicadores.</p> <p>El índice es una “exigencia normativa” vinculada por tanto a la tipicidad o tipología.</p>	<p>El indicador define el ámbito fáctico especificado por el umbral normativo. En consecuencia, el indicador es un PARAMETRO que evalúa el cumplimiento de los términos de <i>exigibilidad de la norma</i> y de los cometidos institucionales.</p>

El diseño y la ejecución de variables e indicadores precisarán:

- El ámbito normativo correspondiente a cada eje temático y su correlato institucional.
- El ámbito de exigibilidad o “nivel de cumplimiento” de las normas e instituciones.

Para cada una de las matrices correspondientes a los cuatro Ejes Temáticos del Observatorio, se proponen, en términos generales, 2 tipos de indicadores de evaluación:

Aplicación de los indicadores de existencia normativa.

Se referirán a la existencia del TIPO LEGAL o la NORMA ESPECIFICA dentro del ordenamiento nacional. Es de suma importancia una caracterización genérica con los principales atributos o institutos que debería tener el cuerpo normativo, esto con el objetivo de que el análisis del “operador” del Sistema de Indicadores pueda evaluar si efectivamente se da o no la existencia normativa. En este sentido, por ejemplo, si la *pretensión normativa* o la prescripción que establece el SISTEMA DE INDICADORES es:

“Ley de la jurisdicción constitucional”

se debe indicar los atributos mínimos de ese cuerpo normativo. Verbigracia, si efectivamente contiene los institutos mínimos como el *juicio de inconstitucionalidad*, el *recurso de amparo*, el *hábeas corpus*, el *hábeas data*, etc. Asimismo, opera, en materia de requisitos de admisión y en la lógica sustantiva y procesal global del sistema jurídico nacional, como un mecanismo para que se diriman los asuntos constitucionales resultantes de la activación del resto del sistema. Es decir, la evaluación de la EXISTENCIA NORMATIVA no deberá ser una simple lista de comprobación (*check list*), sino una evaluación sustantiva de parte del operador.

Aplicación de los indicadores de efectividad normativa.

Este tipo de indicadores se refieren a las facultades que tienen las normas jurídicas (y el

régimen institucional que la pone en práctica) de generar efectos específicos y concretos en la dinámica social. Para esto, se reconocen en principio 3 subtipos o niveles de análisis:

- a) Insuficiencia o mal diseño normativo de acuerdo con los estándares internacionales y con arreglo al derecho comparado, en campos como el derecho constitucional, el derecho administrativo, el derecho financiero, el derecho tributario, entre otros. Aquí se evaluará la probidad o no de la norma de acuerdo con los requerimientos esenciales de su construcción, y con los institutos y contenidos que deba tener. (ya contenido parcialmente en el indicador de Existencia Normativa).
- b) Dificultades o no de aplicabilidad como resultado del régimen procesal u organizacional. Las normas no se aplican efectivamente pues no están acompañadas de un sistema procesal efectivo (leyes procesales que desarrollen adecuadamente las normas sustantivas) o, bien, porque el régimen organizacional es inadecuado, como resultado del diseño y funcionalidad de las instituciones e instrumentos técnicos para su ejecución. Ejemplo: “la Contraloría General de la República, Tribunal de Cuentas o símil, carece de un sistema de registro sobre actividades financieras de determinadas instituciones”.
- c) Inconsistencia sistémica de las normas y las instituciones.- La ineffectividad de la norma está relacionada con la inexistencia (o incorrecta construcción) de otras normas e institucionales que—al interactuar con éstas— impiden una efectiva aplicación y efectividad de los cometidos establecidos por la norma. Por ejemplo, en materia tributaria, la inexistencia de una Administración Tributaria con autonomía instrumental, parecería ser un requisito esencial para que los objetivos más generales de otra legislación tributaria pueden ser cumplidos. Aquí estaríamos justamente ante un caso de ineficacia o ineffectividad por razón sistémica.

Es necesario aclarar que, dependiendo de la variable e índice específicos que se enuncien, se considerarán para su evaluación, indicadores de naturaleza “CUANTITATIVA”, que expresan:

“una valoración que es medible en un algoritmo, cifra o número”

Se concluye que las categorías específicas de análisis del Protocolo, establecen en su conjunto, el PARAMETRO comparativo de comportamiento funcional y cumplimiento de valores democráticos. Asimismo, al considerar que el Protocolo para el Observatorio de la Democracia pretende ser aplicable al ámbito centroamericano, es fundamental la puesta a prueba del modelo en cada uno de los países de la región. Para esto se elaborarán “mapas nacionales” que definirán, de manera inicial, la viabilidad de sus regímenes democráticos. La comparación del Protocolo con los Mapas Nacionales permitirá monitorear la realidad normativa – institucional en el respectivo país.

PROCEDIMIENTO DE CUANTIFICACION DEL SISTEMA DE INDICADORES

Para cada una de las variables los consultores temáticos del Proyecto han propuesto uno o más indicadores, cuyos valores serán determinados mediante un trabajo de campo, realizado en cada país por un grupo de evaluadores siguiendo los criterios, procedimientos e instrucciones estandarizados y especificados en un Manual de Procedimientos que suministrará el Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica, lo anterior asumiendo también las ponderaciones sugeridas por los expertos temáticos y la evaluación de cada “tipo”³⁸ de indicador en cada país.

Una vez que el trabajo de campo se realice y se obtengan los valores para los diferentes indicadores, se realizará un ejercicio consistente en calcular un valor promedio ponderado para cada variable, un valor promedio ponderado para cada dimensión, un valor promedio simple para cada eje y, finalmente un valor promedio global para el país en el momento correspondiente.³⁹

Este procedimiento hace factibles no solo comparaciones internas dentro del sistema, sino comparaciones globales, de ejes, de dimensiones y de variables, y dentro de un mismo país en fechas diferentes. Es importante al respecto subrayar que para el Programa:

- El Observatorio tiene, ciertamente, como uno de sus objetivos, el monitoreo (seguimiento) y evaluación del comportamiento de ámbitos de desarrollo jurídico e institucional, durante determinados / específicos intervalos de tiempo (coyuntura anual o bianual) y espacios geográficos (países). Este análisis, sin embargo, *no implica el análisis comparado entre países*. Aunque este uso del instrumento sea inevitable por parte de los lectores de los informes, este no es un objetivo del Observatorio.
- El Programa se fundamenta en una estrategia metodológica básicamente DIACRONICA, con la que se procura evaluar el comportamiento de las categorías de análisis *al interno* de determinado país, para identificar vacíos –evoluciones– involuciones, y de esta manera servir de insumo para la toma de decisiones de los diversos actores sociales, económicos y políticos.
- Se trata entonces de mapas nacionales, no de escalas comparativas entre países.

38 Cfr. “tipo” según los números 1 y 2 de la sección anterior.

39 Como las variables tienen un número variable de indicadores y éstos pueden tener diferentes ponderaciones, el promedio por variable debe ser ponderado; igualmente el promedio para una dimensión debe ser ponderado porque las variables tienen diferentes ponderaciones. Los promedios por eje y el promedio global serán simples dado que, por convención técnica del proyecto, todas las dimensiones tienen el mismo peso.

1. Procedimiento para la elaboración de los indicadores

Para efectos de la elaboración, manejo e interpretación de los indicadores y los valores promedios de las variables, dimensiones y ejes, se estimó conveniente – como se indicó – que los indicadores adoptaran una forma cuantitativa mediante los siguientes pasos:

1. a. Intervalo de variación.

El valor o puntaje que se asignará a cada uno de los indicadores de las variables será de 0, 100 o de un valor intermedio. El 100 indicará que la situación o nivel que se evalúa está en la situación máxima positiva deseable o en el nivel óptimo posible, y el cero que la situación posible deseada no existe o está en su nivel mínimo posible. Valores intermedios de 50, 33 o 67, etc. aparecerán en la medida en que sean posibles situaciones o niveles intermedios.

Como se observa en las matrices, la gran mayoría son del tipo SI o NO (existencia), donde el SI representa la situación extrema, deseable positiva u óptima, y el cero la situación extrema, no deseable o negativa.

El procedimiento que se propone tiene la ventaja de que se utilizará en todos los casos la misma escala de medición, y por ello tanto los valores de los indicadores, como los de las variables, dimensiones, ejes y el indicador global, siempre estarán entre 0 y 100, lo que facilitará la interpretación y comparación de los valores.

1. b. Asignación de los puntajes o valores.

De acuerdo a lo anterior el ejercicio de construcción del Sistema de Indicadores requiere asignar a cada uno de los indicadores un número entre 0 y 100, que refleje su situación o nivel. Para orientar este proceso el Proyecto preparará un Manual de Procedimientos, donde se indican los criterios, reglas y procedimientos específicos que deberán seguir los evaluadores en cada país en la asignación de los puntajes y valores. Por supuesto, en los trabajos de campo en cada país, estos puntajes también estarán determinados por la evaluación que se haga de acuerdo con los “tipos generales” (existencia y efectividad normativa).

1. c. Ponderación de los indicadores, variables y dimensiones.

Los valores de los indicadores deben promediarse, inicialmente, para producir los valores de las variables, y luego éstas promediarse para producir los de las dimensiones y ejes. Atendiendo a diversos criterios filosóficos, normativos, teóricos y empíricos, los consultores y los responsables del Proyecto han considerado que algunos indicadores, variables o dimensiones deben tener mayor importancia o peso que otros en el cálculo de los valores, y han asignado consecuentemente ponderaciones a cada una de los indicadores y variables. Buscando evitar la confusión entre valores y ponderaciones, estas últimas se han expresado en fracciones de la unidad. Además, como siempre suman 1,0 para cada variable o dimensión, facilitaran el cálculo de los promedios.

2. Cálculo de los promedios.

Los puntajes asignados a los indicadores deben promediarse, inicialmente, para producir los valores de las variables, y luego éstos promediarse para producir los de las dimensiones, los ejes y finalmente el Índice promedio global.

2.1 Cálculo de los valores promedio.

Para cada variable se tienen varios indicadores y, consecuentemente el valor que representará la variable se obtendrá tomando todos los indicadores que le corresponden y calculando un “promedio para la variable”. Este promedio es un “promedio ponderado”, es decir uno en que cada indicador recibirá la ponderación que le corresponde. En igual forma se obtendrá el valor representativo de cada dimensión, es decir calculando un promedio ponderado de los valores de las variables que la componen. En cuanto a los valores promedio de los ejes y el valor promedio global, éstos se obtendrán haciendo promedios simples, ya que tanto las dimensiones como los ejes tendrán la misma ponderación.

2. 2. Fórmulas para el cálculo de los promedios.

De acuerdo a lo anterior, las formulas para el cálculo de los valores promedios serán las siguientes:

2. 2. 1. Variables

Supongamos que se tiene una variable V a la cual corresponden n indicadores. Si representamos con IND_i el valor del indicador i y con W_i la ponderacion que le corresponde, el Valor de V, $VAL(V)$ viene dado por fórmula siguiente:

$$VAL(V) = \sum IND_i * W_i , \text{ donde la sumatoria va de 1 a n.}$$

(Note que $\sum W_i = 1$).

NOTA: Si todos los indicadores tienen el mismo peso, el promedio se obtiene usando un promedio simple, es decir ,mediante la expresión : $VAL(V) = \sum IND_i / n$

2. 2. 2. Dimensiones

Sea DIM una dimensión formada por m variables. Si representamos con $VAL(V)_j$ el valor de la variable j y con W_j la ponderacion que le corresponde, el Valor de la DIM, será un promedio al que corresponde la fórmula siguiente:

$$VAL(DIM) = \sum VAL(V)_j * W_j , \text{ donde la sumatoria va de 1 a m.}$$

(Note que aquí también $\sum W_i = 1$).

NOTA: Si todas las variables tienen el mismo peso, el promedio se obtiene usando un promedio simple, es decir, mediante la expresión : $VAL(DIM) = \sum VAL(V)_j / m$

2. 2. 3. Ejes

En este caso, como todas las dimensiones tienen igual peso, el promedio para un EJE cualquiera viene dado por un promedio simple de los valores para las k dimensiones que lo componen. La fórmula es la siguiente

$$VAL (EJE) = \sum VAL(DIM)_h / k \text{ Sumatoria va de 1 a k}$$

2. 2. 4. Índice Promedio Global (IPG)

El Índice promedio global o IPG se obtiene haciendo un promedio simple de los valores de los cuatro ejes

$$IPG = \frac{VAL(EJE 1) + VAL(EJE 2) + VAL(EJE 3) + VAL (EJE 4)}{4}$$

2. 2. 5. Ejemplo de Cálculo del Promedio Ponderado para una Variable

Supongamos que se tiene una variable V a la cual corresponden $n = 4$ indicadores.

Sea IND_i el valor del indicador i y W_i la ponderación que le corresponde

INDIC	PONDER	PUNTAJE	Ponderacion	Puntaje asignado
1	W1	IND1	0, 20	0
2	W2	IND2	0,50	50
3	W3	IND3	0,15	100
4	W4	IND4	<u>0,15</u>	0
			1,00	

Utilizando la fórmula ya presentada:

$$\begin{aligned} \text{PROM}(V) &= \sum IND_i * W_i = IND1*W1 + IND2*W2 + IND3*W3 + IND4*W4 \\ &= 0 * 0,20 + 50 * 0,50 + 100 * 0,15 + 0 * 0,15 \\ &= 0 + 50 + 15 + 0 = \underline{85} \end{aligned}$$

De acuerdo con el cálculo anterior, la variable V tendrá un valor/puntaje de 85.

¿EN QUÉ CONSISTE EL PROTOCOLO TÉCNICO DEL SISTEMA DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD JURÍDICA E INSTITUCIONAL?

El “Protocolo Técnico” del Sistema de Indicadores para el montaje de un “Observatorio de la Democracia en Centroamérica” tiene como objetivo general el crear una plataforma de criterios teóricos - conceptuales y metodológicos, sobre la cual se diagnostiquen y evalúen las carencias, avances, rezagos u oportunidades de desarrollo de todos aquellos elementos o componentes considerados necesarios para la consolidación del Estado Democrático de Derecho y el ejercicio del buen gobierno, todo esto desde una perspectiva jurídica e institucional.

El Protocolo Técnico es:

- Su abordaje analítico es *prescriptivo*. El modelo que propondrá se configura de manera deductiva y axiológica.
- El Protocolo Técnico considera la finalidad secuencial (por etapas) que tiene el Observatorio:
 - El modelo o “tipo ideal” que supone el Protocolo pretende adaptarse y ser contrastado con la realidad de los países centroamericanos (segunda etapa).
 - En esta segunda etapa, el abordaje analítico es descriptivo. La ejecución del modelo ideal en la observación de los países concernidos configurará cinco “mapas nacionales” para el diagnóstico y evaluación.
 - En una tercera etapa –constructivista–, cada país tendrá en el Observatorio un parámetro de evaluación para la toma de decisiones, toda vez que los índices e indicadores reflejan la realidad específica del contexto nacional particular.
- Resultado de la primera etapa del programa “Observatorio de la Democracia en Centroamérica”.
- Producto de una *enunciación inicial de valores que se consideran suficientes* para la operación del Estado Democrático de Derecho.

¿EN QUÉ CONSISTE UN ANÁLISIS NORMATIVO, AXIOLÓGICO Y DEDUCTIVO?

El modelo constituye un marco o delimitación de una tipología considerada básica para el Estado Democrático de Derecho en América Central. Definirá parámetros o exigencias mínimas para que operen los presupuestos de gobernabilidad jurídica, coherencia en la gestión institucional, seguridad y certidumbre jurídica y los demás factores inherentes al Estado de derecho y a la satisfacción de los valores democráticos.

Un “modelo” o tipo ideal de estas características establece una tipología básica o “modelo de estado mínimo – necesario” del espectro institucional y normativo; lo cual implica los siguientes corolarios o derivados teóricos y prácticos:

1. Supone la postulación de una *estimativa jurídica*. Se pretende definir el sentido y la orientación de las normas desde una teoría de los valores: plantea un marco axiológico y un marco técnico que facilite el desarrollo de un *ethos* u horizonte ético democrático.
2. No se propone la construcción de instrumentos para evaluar o medir el funcionamiento del Estado a partir de las percepciones de la ciudadanía (enfoques sociológicos y de análisis de cultura política conductualista). Por el contrario, propone un marco apriorístico del sistema normativo e institucional para que el “*buen gobierno*” pueda ser efectivo.
3. Presupone que el DERECHO COMPARADO ha ido desarrollando una tipología de carácter normativista e institucional que ha decantado una experiencia –no sólo en el plano de la construcción analítica– sino, además, en la comprobación empírica de la eficacia de las normas sustantivas, de sus institutos procesales, y en los instrumentos institucionales que utiliza. Ello implica que el primer producto será la definición de un MODELO IDEAL DE TIPICIDAD NORMATIVA (expresión formal de la norma), es decir, el conjunto de sistemas jurídicos desglosados norma por norma, con sus más importantes principios e *institutos jurídicos*. Esto deberá dar lugar a una TIPOLOGIA del sub-sistema jurídico.
4. Supone un análisis estructural – funcional: las normas, institutos e instituciones establecidas en el concepto y precepto del Estado Democrático de Derecho.
5. Supone un análisis sistémico: la “eficacia social” de las estructuras normativas o institucionales se deriva de sus interacciones con otras áreas contiguas o aledañas a las que, igualmente, subyacen principios y valores de satisfacción de convivencia social en democracia.
6. Definirá criterios para establecer una jerarquía de necesidades y demandas en materia de reforma del estado, reforma y reestructuración jurídica, y modernización institucional.

P A R T E 4

ESTUDIOS PARA EL FUTURO
Centro Interdisciplinario para Proyectos de Desarrollo

Reporte sobre Observatorios de Gobernabilidad, Democracia y sistemas de indicadores en la materia a nivel regional e internacional.

Este Reporte, que se ha elaborado en la primera parte del Programa Observatorio de la Democracia en Centroamérica (Protocolo), ha mostrado valiosos proyectos tendentes a diagnosticar y evaluar el desarrollo del proceso de democratización en Centroamérica durante periodos determinados de tiempo, lo que ha sido de gran utilidad en la conformación de criterios de juicio para todos los actores sociales interesados e involucrados con la modernización de las democracias en la región. Sin duda, el estudio específico de casos por país y el análisis comparado entre países sobre la base de la ejecución sistemática de monitoreo de las democracias centroamericanas, ha coadyuvado a la constitución de algunos criterios necesarios para la toma de decisiones.

Al estudiar los diversos Observatorios establecidos alrededor del mundo, es notable no solo la cantidad, sino la variedad de enfoques y metodologías utilizados, pues cada uno obedece a una determinada definición de democracia, a objetivos disímiles y a coberturas territoriales también diferentes. Algunos muestran coincidencias, tanto entre sí como con el Proyecto que aquí se propone. Otros son de carácter más restrictivo y se enfocan en aspectos o dimensiones puntuales de la democracia y del desarrollo económico.

A continuación, se presentan algunos de los instrumentos dedicados a la observación de la democracia, y se analizan los puntos de semejanza, de diferencia, o de complementariedad y las posibles conexiones de apoyo mutuo con el Observatorio de la Democracia en Centroamérica

Observatorios sobre Democracia y Desarrollo Humano.

NOMBRE DEL INSTRUMENTO	DESCRIPCIÓN
<p>Conceptualizing and measuring the liberation of autocracy and the consolidation of democracy across regions of the world and from different points of departure</p>	<p>Proyecto dirigido por Philippe C. Schmitter y Carsten Q. Schneider, cuyos resultados se publicaron en el avance de investigación <i>Conceptualizing and measuring the liberation of autocracy and the consolidation of democracy across regions of the world and from different points of departure</i>. Se reporta un proyecto basado en un análisis comparativo de la Liberación de la Autocracia (LoA) y la Consolidación de la Democracia (CoD), en un número determinado de países de Europa Central y del Este (CEE) y del Medio Oriente y África del Norte (MENA). Subsecuentemente, su instrumentario de medición se ha extendido hasta cubrir casos de cambio de régimen en el Sur de Europa, América del Sur, Europa Central y las Repúblicas de la antigua Unión Soviética. A partir de esas dos variables (LoA y CoD), se fundamentan una serie de indicadores, con los cuales se logra medir los avances en el progreso y los grados de consolidación de los procesos de democratización.</p> <p>El <i>Observatorio de la Democracia en Centroamérica</i> ha encontrado en las investigaciones y la experiencia de Schmitter y Schneider similitudes en la construcción de su sistema de variables, índices e indicadores, y espera generar relaciones de mutua cooperación y retroalimentación con este Proyecto.</p> <p>El <i>Programa Observatorio de la Democracia</i> coincide con esta apreciación de Schmitter y Schneider y por ello, centra su monitoreo en la dimensión CoD dividiéndola analíticamente en 4 ámbitos de observación de desarrollo jurídico – institucional.</p>
<p>LAGNIKS (Latin American Governance Network Information and Knowledge System. - Red y Sistema Latinoamericano de Información y Conocimientos sobre Gobernabilidad)</p>	<p>Este Proyecto pertenece al INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOBERNABILIDAD (IIG) patrocinado por la Generalitat de Catalunya (Gobierno Autónomo Catalán) y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).</p> <p>Este Proyecto presenta algunas similitudes con el Observatorio de la Democracia. Tiene el mismo objetivo: el desarrollo de conocimientos para un mejor aprovechamiento de los recursos y de las instituciones democráticas. Aunque parten de enfoques y tienen metas diferentes, no solo por las áreas sino también por la cobertura, también presentan puntos de complementariedad. Ambos proyectos fomentan la capacitación y el mejoramiento del estado de la situación en los países</p>

	<p>concernidos. También hay similitudes en cuanto a gobiernos locales y sus políticas, y asimismo, en los sistemas de información y políticas e instrumentos preventivos sobre gobernabilidad democrática y sobre áreas de inversión y participación ciudadanas.</p> <p>Sin embargo, en lo que más se asemejan es en el énfasis que LAGNIKS llama Estado de Derecho y Desarrollo Humano y que “Responde a las demandas de los actores de la gobernabilidad en América Latina, tratando de constatar en qué medida el sistema legal y jurídico en su conjunto, constituye un elemento no sólo útil, sino irrenunciable para el desarrollo institucional entendido desde la óptica de la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Busca definir el papel que el Estado de derecho juega, asentando las bases institucionales del desarrollo, haciéndolo viable, otorgándole legitimidad y dotándolo de eficacia”. Dicho tema, aunado al de Instituciones Políticas y Procesos Políticos, coinciden en el enfoque jurídico - institucional que es, precisamente, la característica esencial del Sistema de Indicadores del Observatorio de la Democracia en Centroamérica.</p> <p>Entre las diferencias más notorias con este último, está el hecho de que LAGNIKS, además de cubrir todo el Continente, pretende recopilar y sistematizar la información existente, y no establecer requisitos mínimos, ni elaborar sistemas de indicadores, aunque sí plantea construir un banco de fuentes.</p> <p>Ambos instrumentos presentan algunas áreas de estudio similares, donde cabría un apoyo mutuo en insumos y en investigación, sin olvidar que el énfasis jurídico-institucional normativista del Observatorio de la Democracia, puede aportar valiosos complementos a Lagniks.</p> <p>Otros temas en los que pueden darse relaciones de apoyo, son los de estado de derecho y desarrollo humano, instituciones políticas y procesos políticos, sistemas de información, así como políticas e instrumentos preventivos sobre gobernabilidad democrática.</p>
<p><i>Indicadores de los agregados globales de la calidad de gobierno.</i></p>	<p>En este Instrumento, desarrollado por el BANCO MUNDIAL los autores proponen “6 componentes básicos de la calidad del gobierno”, los analizan y valoran. Con estos elementos, logran construir una serie de 300 indicadores para medir y evaluar la calidad de los gobiernos.</p> <p>Tanto este Instrumento como el Observatorio de la Democracia en Centroamérica podrían beneficiarse mutuamente, al utilizar informaciones cruzadas que sirvan no solo para mostrar los índices de efectividad y eficacia de los gobiernos, mediante los Indicadores del Observatorio de la De</p>

	<p>mocracia, sino también para una mayor transparencia en el rendimiento de cuentas en las investigaciones sobre corrupción.</p>
<p>QUALITY OF DEMOCRACY WORKING GROUP (QDWG)</p>	<p>De cobertura casi global, este instrumento (llevado a cabo por el INSTITUTO KELLOG) propone, de manera similar al Observatorio de la Democracia en Centroamérica, la evaluación, por medios teóricos y empíricos, de las diferentes dimensiones de la democracia, tanto en lo que se refiere a la legalidad e institucionalidad, así como también en asuntos que tienen que ver con inversión y participación democráticas.</p> <p>No ha sido posible recopilar, a la fecha, más información acerca de la metodología empleada, ni de la posible elaboración de variables e indicadores para evaluar las democracias.</p> <p>Aunque el proyecto de la Kellog Foundation es muy ambicioso, pues es de ámbito global, ambos instrumentos podrían suponer la posibilidad de intercambio de información, así como de validación de datos.</p>
<p>REPORTE DE GOBERNABILIDAD GLOBAL</p>	<p>Este Reporte del FORO ECONÓMICO MUNDIAL (WEF), se diferencia del Observatorio de la Democracia en Centroamérica en su objetivo: “publicar anualmente, los esfuerzos de los gobiernos, organizaciones intergubernamentales y otros actores no estatales, por mejorar las condiciones de la calidad de vida de los ciudadanos” Tiene un enfoque básicamente económico, y no pretende medir las democracias en su dimensión jurídica –institucional.</p>
<p>INFORME ESTADO DE LA NACIÓN</p>	<p>El proyecto ESTADO DE LA NACION iniciado en Costa Rica en año 1994 con el auspicio del PNUD, se publica anualmente.</p> <p>En la actualidad se han presentado alrededor de 20 informes en los 5 países centroamericanos. El enfoque del informe es multidimensional pues su diagnóstico apunta al “desarrollo humano”. Una de estas dimensiones es el fortalecimiento de la democracia. Al respecto, se da cuenta de una serie de elementos sobre la calidad de la democracia, sobre todo en lo que se refiere a seguridad, la desconfianza de la ciudadanía en los partidos políticos, y otros aspectos que tienen que ver más con la percepción de los ciudadanos sobre dichos temas. El Informe del Estado de la Nación difiere del Observatorio de la Democracia en Centroamérica, no solo en la metodología, que es más bien perceptiva, basada en encuestas de opinión, censos e información existente, sino que también difiere en el enfoque, ya que no se ocupa de medir o calificar la democracia por medio de indicadores que ponderen el estado de derecho, la legalidad, ni las normativas imperantes.</p>

	<p>Se considera que ambos instrumentos son complementarios. Así como con los otros instrumentos que se basan en encuestas de opinión, censos, focus groups, y otras informaciones existentes, todas de carácter perceptivo, el Informe Estado de la Nación contará, a partir de la elaboración del Sistema de Indicadores del Observatorio de la Democracia, con un elemento más de juicio y ponderación de los temas de desarrollo humano que, año con año, viene investigando y publicando.</p> <p>Asimismo, el Observatorio no puede dejar de utilizar la rica información que presenta el Informe Estado de la Nación, ya que las percepciones, las observaciones y los deseos de los ciudadanos en torno al tema de la democracia, deben y pueden incidir en la elaboración de marcos de medición de la calidad normativa de las instituciones democráticas.</p>
<p>ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE</p>	<p>El Proyecto ESTADO DE LA NACIÓN y el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD también elaboran este instrumento.</p> <p>El ESTADO DE LA REGIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE, cuyo segundo informe se publicó en el año 2003, ha resultado un elemento importante de análisis comparativo y de consulta en la región centroamericana. Es similar al Informe del Estado de la Nación en su metodología, que se basa en recopilación y análisis de datos de encuestas y estadísticas, así como de investigación académica. Para su elaboración también se efectuaron muchas y variadas consultas personales, con un resultado muy rico en opiniones de todos los sectores.</p> <p>Tal como su nombre lo indica, este instrumento pone énfasis en el “desarrollo humano sostenible” como fue planteado por la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) desde su concepción en el seno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Analiza y pondera las condiciones para que el desarrollo humano se produzca, dentro de los marcos institucionales y legales de una democracia.</p> <p>Además de los propósitos de comparación, el informe se propuso generar un valor agregado regional. Es decir, el resultado total es mayor que la suma de los mapas nacionales. En este sentido, este Informe se asemeja a lo que pretende construir el Observatorio de la Democracia, lo que generaría puntos de apoyo mutuo ente ambos.</p> <p>El Informe del Estado de la Región supone un gran esfuerzo de investigación, cuyos resultados pueden complementarse con el enfoque normativo y jurídico del Observatorio de la Democracia. Así se podrá lograr una visión más completa del estado de las democracias centroamericana, y</p>

	<p>quizás llegar a acuerdos o medidas conjuntas para subsanar los puntos deficitarios en cada una de ellas.</p>
<p>AUDITORÍA CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA</p>	<p>Como el nombre mismo lo define, existen similitudes entre este informe y el Observatorio, en lo que se refiere a la búsqueda de condiciones mejores para el desarrollo democrático de los países de la región.</p> <p>Algunos de los postulados que enuncia Guillermo O'Donnell en el Decálogo inserto en el texto del informe, se podrían referir también al Observatorio de la Democracia en Centroamérica. Sin embargo, ambos instrumentos difieren en metodologías, y sobre todo, en el enfoque normativista y jurídico- institucional con que analiza el tema de la democracia este último.</p> <p>También existen diferencias en cuanto a los temas tratados en cada uno de los instrumentos. Sin embargo, y precisamente por eso, son complementarios, pues podrían reforzar mutuamente los eventuales puntos débiles analíticos de cada uno.</p> <p>Para el Observatorio de la Democracia es importante contar con el análisis de la Auditoría, para conciliar las percepciones y aspiraciones de los ciudadanos sobre la democracia, con los hallazgos teóricos y empíricos que se logren con el Sistema de Indicadores.</p> <p>Este instrumento, así como otros expuestos, donde son las opiniones de los ciudadanos y de grupos diversos de la sociedad civil las que forman el marco de análisis de los asuntos, temas o problemas tratados, ofrece una veta muy rica en cuanto a la observación de la democracia como modo de vida, con todos sus defectos y contrasentidos.</p>
<p>OBSERVATORIO DEL DESARROLLO (OdD)</p>	<p>Establecimiento del mismo entre la Universidad de Costa Rica, en asocio con el PNUD.</p> <p>Este instrumento tiene algunas similitudes con el Observatorio de la Democracia, pues también busca establecer variables e indicadores sobre el desarrollo nacional, y entre estos, algunos relacionados con la democracia, especialmente en lo que se refiere al fortalecimiento de las instituciones.</p> <p>El OdD define series estadísticas en múltiples temas como economía, medio ambiente y otros. En lo que respecta a la metodología, establece indicadores cuantitativos y cualitativos; estos últimos provienen de encuestas, a diferencia de la información que provee el Observatorio de la Democracia.</p> <p>No se encuentra en el OdD información detallada del enfoque jurídico- normativo e institucional que, como se ha insistido, es la característica del Observatorio de la Democracia en Centroamérica.</p>

<p>LATINOBARÓMETRO</p>	<p>La Corporación LATINOBARÓMETRO cuenta con un instrumento, que es una encuesta que se lleva a cabo anualmente en 17 países de América Latina. Expresa muestralmente las opiniones, actitudes y conductas de los cerca de 400 millones de habitantes de la región latinoamericana, iniciada en 8 países en el año 1995, y se amplió a 16 países un año más tarde.</p> <p>Además del Latinobarómetro, en la actualidad existe el “Nuevo Barómetro Europeo”, el “Afrobarómetro”, y el “Barómetro del Este Asiático” creado en el 2001. Asimismo, los Directores del Barómetro han formado una nueva organización, llamada el “Barómetro Global”, que está conformada por una federación de los 4 citados cubriendo 4 continentes.</p> <p>Uno de los mayores avances del Latinobarómetro consiste en la homogeneización de las muestras, su cobertura y la calidad de la información recolectada. Se da gran atención a la estandarización de las especificaciones técnicas de las muestras, y los requerimientos para el trabajo de campo.</p>
<p>OBSERVATORIO SOCIAL DE AMÉRICA LATINA (OSAL)</p>	<p>El Consejo Latinoamericano en Ciencias Sociales (CLACSO) cuenta con un programa especial iniciado a partir de febrero de 2000 orientado a promover y aportar elementos para una reflexión crítica sobre las nuevas realidades del capitalismo latinoamericano y, especialmente, sobre las diversas formas que asume el antagonismo social en nuestras sociedades. Tiene por objetivo aportar elementos para una reflexión crítica, histórico-estructural, sobre las nuevas realidades de las sociedades latinoamericanas. El OSAL aspira a estimular el análisis y la reflexión sobre las características que presentan los distintos movimientos sociales en la región. Por la temática citada el programa aspira también a construir un espacio de intercambio entre los propios investigadores y entre éstos y los movimientos sociales y políticos.</p>
<p>INFORMES DE DESARROLLO HUMANO NACIONALES (NHDRS)</p>	<p>Desarrollado por el PNUD- Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.</p> <p>El Plan de Negocios de PNUD, presentado al Consejo Ejecutivo en Enero 2000, confirma la condición de los Informes Nacionales sobre Desarrollo Humano (NHDRs) como principales pilares del trabajo analítico y de formulación de políticas del Programa. El objetivo principal de los informes es impulsar la toma de conciencia pública y desencadenar la acción sobre los temas críticos del desarrollo humano. Los NDHRs contribuyen también significativamente a consolidar la capacidad estadística y analítica nacional y constituyen un vehículo importante para el cumplimiento de las metas fijadas por la comunidad internacional en la Cumbre del Milenio.</p>

	<p>Existe una conexión de dos vías entre los NHDRs y el informe sobre Desarrollo Humano Global (HDR). Mediante los NHDRs, el PNUD lleva al debate de las distintas políticas nacionales y de las iniciativas de desarrollo humano nacionales y subnacionales, muchos de los conceptos y las metodologías que se han probado en los informes globales. Asimismo, el análisis y las recomendaciones de los NHDRs enriquecen la discusión global defendida por el HDR con perspectivas locales prácticas.</p> <p>DE forma similar a lo que sucede con los Informes del Estado de la Nación y del Estado de la Región, el Observatorio de la Democracia tiene algunos puntos de conexión con estos Informes de Desarrollo Humano. Para los efectos de estos informes, el Observatorio puede ser un instrumento analítico de “zonas sensibles de legislación - institucionalización” y “umbrales de desempeño normativo”, para que los regímenes democráticos centroamericanos contribuyan a promover condiciones para que los habitantes de la región mejoren su calidad de vida.</p>
<p>OBSERVATORIO SOCIAL</p>	<p>La Dirección de Integración Social del Consejo de Integración Social del SICA (Sistema de la Integración Centroamericana), ha propuesto este instrumento, el cual servirá de referencia tanto para la fundamentación de los planes estratégicos sectoriales y la toma de decisiones políticas, como para la presupuestación y rendición de cuentas.</p> <p>La Dirección de Integración Social del SICA, tanto por su mandato como por su actual proyección como instancia técnica de coordinación de las diversas secretarías de las instancias sectoriales regionales, tiene las condiciones idóneas para estructurar y poner en funcionamiento una instancia regional de observación del desempeño social de Centroamérica.</p> <p>Entre sus objetivos se busca contribuir a hacer más calificada, eficiente, eficaz y transparente, la labor de orientación estratégica, coordinación de políticas, fijación de metas y evaluación de resultados que cumplen las instancias regionales del sector social, mediante la estructuración de un Observatorio Social Centroamericano encargado de operar un sistema de recolección, procesamiento, análisis y divulgación de indicadores e índices en el campo social de Centroamérica. En este sentido, es obvio el nexo que se puede establecer entre este instrumento y el Observatorio de las Democracias, para el mutuo enriquecimiento y la complementariedad de los hallazgos. Ambos podrán contribuir al fortalecimiento institucional de los organismos regionales de la integración social, principalmente de la Dirección de Integración Social de la Secretaría General Unifi</p>

	<p>cada del Sistema de Integración Centroamericana y a la toma de decisiones de los órganos e Instituciones Regionales del Subsistema de Integración Social.</p> <p>Los objetivos y la metodología de este instrumento parecen diferir mucho de los del Observatorio de la Democracia, sin embargo, existen puntos de contacto y de conexión, ya que uno de los propósitos del Observatorio es precisamente, definir el marco legal dentro del cual se lleven a cabo los cambios necesarios para una mejor distribución de la riqueza y para una superación de las brechas sociales y económicas que caracterizan a la región.</p>
<p>Observatorios Ciudadanos “Vigilancia ciudadana e inversión social”</p>	<p>Es auspiciado por la UNICEF / Costa Rica. Este observatorio iniciado en el período 2001-2002, pretende brindar “a la sociedad civil la oportunidad de velar por el establecimiento de políticas y programas y vigilar que se cumpla con transparencia la asignación de los recursos públicos, el uso eficiente de estos, que tengan un impacto positivo en el nivel de vida... para hacer operativos los preceptos jurídicos de justicia y solidaridad presentes en el Código de la Niñez y la Adolescencia, promulgado en febrero de 1998”. Este proyecto se centra en el <i>enfoque de derechos</i>, razón por la que resulta evidente su conectividad con los objetivos propuestos por el Observatorio de la Democracia en Centroamérica.</p>

Otros Observatorios

Por otra parte, existe una gran variedad de Observatorios, cuyos enfoques son más restringidos, y que pretenden monitorear alguna de las diversas facetas del desempeño de las “democracias occidentales contemporáneas”.

Sus enfoques tienen diversos énfasis en la economía, el medio ambiente, la sociedad civil organizada, la corrupción, los conflictos bélicos y la paz, etc. Consecuentemente, sus perspectivas principales también son diversas: la economía, la sociología, la ecología, la

defensa de derechos humanos para sectores sociales específicos, la calidad de los gobiernos locales, entre otros. Proviene de múltiples iniciativas institucionales, de la sociedad civil y de ciudadanos a título personal. Dadas las bases normativas, jurídicas e institucionales del Observatorio de la Democracia en Centroamérica, se esperaría una dinámica de retroalimentación entre éste y los demás.

Con la salvedad de que el siguiente listado no pretende ser exhaustivo ni definitivo, se pueden citar estos esfuerzos de monitoreo y evaluación:

ÉNFASIS ANALÍTICO	NOMBRE DEL INSTRUMENTO
Socio-económico:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO): "Observatorio Ciudadano de la Educación y Movimiento Ciudadano por la Democracia " Dedicado a la promoción de las Ciencias Sociales en América Latina y el Caribe, cuyos temas principales son la docencia y la Cooperación Técnica 2) Foro Nacional La Educación en las Plataformas Electorales Memoria Presentaciones Especiales Partidos Análisis OCE 3) Foro Nacional La Educación en las Plataformas Electorales Memoria Presentaciones Especiales Partidos Análisis OCE PRIMER CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES Universidad Nacional de Quilmas 4) DEPAZ - Instituto de Estudios por la Democracia la Paz y la Convivencia en Colombia Observatorio de la mundialización 5) ATTAC - Alerta roja Acuerdos internacionales sobre el fenómeno de la globalización y sus consecuencias para la humanidad.
Administración pública:	<p>UNPAN (United Nations Online Network) La misión de UNPAN - (United Nations Online Network in Public Administration and Finance) es promover el intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas a través del mundo, y por medio de Internet, en políticas públicas sanas, administración pública efectiva y eficientes servicios civiles, mediante capacitación y cooperación entre los Estados Miembros, con énfasis en la cooperación sur- sur, y el compromiso de integridad y excelencia de UNPAN</p>
Conflictos y crisis:	<ol style="list-style-type: none"> 1) Observatorio de conflictos. Informes: Polonia. POLONIA El impacto de la transición en su política de defensa 2) Observatorio de conflictos: Colombia Selección de recursos realizada por María Antonia Londoño, Licenciada en Derecho por la Universidad de Los Andes (Bogotá) y Especialista en Información Internacional y Países del Sur; artículos de opinión. 3) El Observatorio de Crisis Es un servicio web de información y análisis de los puntos "calientes" de conflictividad en el mundo. Pretende dar a conocer los conflictos actuales y facilitar sus claves de interpretación.
Con énfasis en gobiernos locales	<ol style="list-style-type: none"> 2) OBSERVATORIO POLITICO de México (www.Jerez.com.mx)

Defensa de los derechos humanos	Human Rights Watch Información y noticias sobre los derechos humanos en América Latina y otras partes del mundo.
Lucha contra la corrupción	1) Transparencia Transp@rencia BOLETÍN ELECTRÓNICO. 2) Programa Narcotráfico y Democracia Análisis del narcotráfico como factor de riesgo para la democracia
Comunicación	1) Observatorio da Imprensa – 2) Índice Comunicación 98 Observatorio Venezolano cuya misión es el estudio, la investigación y asesoría sobre los principales asuntos claves del Desarrollo Cultural y Comunicacional
De género y derechos humanos	Mujeres de Negro WiB @ WeB
Conservación del medio ambiente	1) Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales Monitoreo de las condiciones y conflictos relacionados con el medio ambiente. 2) OIL WATCH: Para la vigilancia y el monitoreo de las exploraciones petroleras y su perjuicio al medio ambiente.

Conclusión del “Reporte sobre Observatorios de Gobernabilidad, Democracia y sistemas de indicadores en la materia a nivel regional e internacional”:

La indagatoria sobre el Estado de la Cuestión ha generado, hasta el momento, la evidencia suficiente para mantener las hipótesis de trabajo de este Protocolo.

Como se mencionó, a pesar del profuso desarrollo de estudios sobre Democracia y Gobernabilidad llevados a cabo por diversas instancias del sistema internacional, ninguno de ellos genera los resultados que el programa “Observatorio de la Democracia en

Centroamérica” se propone lograr como objetivos. Al respecto, las diferencias teóricas, epistemológicas y metodológicas del Observatorio refuerzan la premisa seminal de investigación en el sentido de su absoluta COMPLEMENTARIEDAD con respecto a los otros estudios en América Latina.

En virtud de todo lo expuesto, la incidencia del Observatorio de la Democracia en Centroamérica sobre los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas tendrá un impacto fundamental para el fortalecimiento democrático de los países concernidos.

PARTE 5

ESTUDIOS PARA EL FUTURO
Centro Interdisciplinario para Proyectos de Desarrollo

Utilidad para los gobiernos y los organismos de la sociedad civil en Centroamérica.

De acuerdo con el trabajo desarrollado durante el año 2002, y como resultado de las sesiones de trabajo efectuadas en Ciudad Guatemala, San Salvador, Tegucigalpa, Managua y San José, el Observatorio de la Democracia en Centroamérica generará beneficios en los países concernidos, para los siguientes actores estatales y civiles:

- Los gobiernos centrales. Con especificidad, las entidades de Planificación, Ministerios de Hacienda, Ministerios de Justicia, Salas Constitucionales, así como las Oficinas de Reforma del Estado
- El sistema de gobiernos locales y municipalidades. Con énfasis en los procesos de transferencia de competencias administrativas, fiscales y tributarias y electorales. Fortalecimiento de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, etc.
- Organismos de cooperación internacional, pues generará un instrumento para que dichos organismos puedan hacer una evaluación técnica y científica de las necesidades en la región, fundamentalmente en materia de Reforma del Estado, reformas jurídicas, legislativas, en materia electoral y en inversión social y democrática.
- Entidades académicas y universitarias. Se encuentran ya integradas al Proyecto una serie de entidades como la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, la Universidad de Costa Rica, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el CEDOH (Centro de Documentación de Honduras), la Universidad José Simeón Cañas de El Salvador, el GRUPO CINCO y el Centro de Estudios Constitucionales de Nicaragua y otros. El Observatorio presente permitirá también un mejor redireccionamiento de presupuestos para la Investigación y la Acción Social de las Universidades y los Institutos de Investigación en áreas sensibles de apoyo y transferencia de conocimientos.
- El Poder Legislativo: Reforma reglamentaria interna, proyección comunal, iniciativa popular en la presentación y gestión de proyectos de Ley, Comisiones Mixtas con derecho a voz, etc.
- El Poder Judicial, y sus proceso general de reforma y modernización en América Central.
- Las Organizaciones No Gubernamentales y la sociedad civil organizada: mujeres, grupos étnicos, población con discapacidad, organizaciones pro desarrollo sostenible en armonía con el medio ambiente, defensores de derechos humanos, etc.
- Inversionistas y otros agentes económicos dinamizadores del crecimiento económico y generadores de empleo.

En virtud de lo expuesto, se puede concluir que el Proyecto para el montaje del Protocolo y consecuentemente, el establecimiento de un Observatorio de la Democracia en Centroamérica, posibilita el mapeo de áreas sensibles y prioritarias para el diseño, ejecución, seguimiento, control y rendición de cuentas de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la legitimidad, la gobernabilidad jurídica y el desarrollo sostenible en democracia, razón por la que se postula el siguiente:

RECUADRO 5

**UTILIDAD DEL OBSERVATORIO DE LA DEMOCRACIA EN CENTROAMÉRICA:
UN INSTRUMENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES
Y LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

La definición del presente Protocolo del Sistema de Índices e Indicadores de Gobernabilidad, resultante del consenso entre especialistas de los países participantes, para desarrollar un modelo de indicadores sobre sostenibilidad democrática, gobernabilidad jurídica y Estado de Derecho, debe servir como parámetro o tabla de indicadores mínimos para que operen los presupuestos de gobernabilidad, coherencia en la gestión institucional, seguridad y certidumbre jurídica y todos los demás factores inherentes al estado de derecho y de satisfacción de los valores democráticos. Asimismo, este modelo de indicadores (y el marco de análisis que le sirve de apoyo) tendrá las siguientes utilidades adicionales:

- El Servirá como insumo y base de apoyo para el análisis de los GOBIERNOS DE LA REGION CENTROAMERICANA Y SUS INSTITUCIONES PÚBLICAS, así como para los ORGANISMOS REGIONALES e INTERNACIONALES en la definición de proyectos de cooperación, realización de préstamos, concesión de donaciones, prestación de ayuda técnica, en materias relacionadas con la reforma del estado y la modernización de las instituciones políticas, administrativas y el fortalecimiento democrático.
- Definirá, mediante el PROTOCOLO TECNICO NORMATIVO E INSTITUCIONAL, los fundamentos de un conjunto de variables con sus respectivos indicadores y mediciones de prueba, que suplan un primer marco de referencia para una evaluación y diagnóstico de los logros y carencias institucionales, jurídicas, financieras y electorales o participativas que afectan la viabilidad de los regímenes democráticos de la región.
- Completará, desde el plano político, los esfuerzos por construir CUADROS COMPARATIVOS DEL ESTADO DE SITUACIÓN en los diversos países, adicionándoles una útil herramienta de diagnóstico y evaluación estratégica, que permita establecer balances periódicos.
- Proveerá de un marco de certidumbre jurídico e institucional propicio para el desarrollo económico y la inversión extranjera, lo cual contribuirá a la potenciación económica de los países concernidos por el proyecto.

PARTE 6



Matrices de Institucionalidad Democrática

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA DIMENSIÓN I: EL SOMETIMIENTO A LA REGLA DEL DERECHO	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de plena vigencia de la Constitución Política	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Constitución fue preparada con: <ol style="list-style-type: none"> a. aplicación de procedimientos pre-establecidos, b. los Constituyentes fueron electos mediante elecciones democráticas. 2. La Constitución Política ha sido ratificada mediante referéndum 3. No ha sido interrumpida la aplicación de la Constitución ni se ha roto el orden constitucional desde su promulgación. 4. La Constitución señala la plena subordinación de las fuerzas militares y policiales al poder civil. 5. La suspensión de garantías constitucionales está limitada constitucionalmente 6. Existe control posterior del Poder Legislativo sobre la suspensión de garantías. (Es deseable que en una situación de excepción se controle la decisión del gobierno y de las fuerzas armadas) 7. Hay norma que fija el procedimiento de reforma constitucional 8. El ordenamiento o la jurisprudencia reconocen la existencia de normas pétreas constitucionales que no pueden ser modificadas por reforma parcial a la Constitución.
2. Índice de separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Norma de rango constitucional prohíbe la delegación de funciones entre poderes. 2. Existe Ley General de la Administración Pública o equivalente que prohíba la intromisión de un poder en competencias de otro. 3. Existe un órgano o instancia específica para dirimir los conflictos de competencias entre poderes del Estado. 4. Los ciudadanos, por expresa habilitación legal disponen de mecanismos procedimentales y recursos para hacer valer la separación de funciones de los poderes del Estado.

<p>3. Índice de delimitación constitucional de las competencias legislativas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Constitución establece una lista expresa de las competencias (atribuciones) de la Asamblea Legislativa. 2. Dispone el Poder Legislativo de al menos las siguientes competencias para ejercer el control político sobre el funcionamiento general del aparato público: <ol style="list-style-type: none"> a. Mociones de Interpelación b. Mociones de Censura c. Visita de Ministros y debate general sobre la comparecencia d. Comisiones de Investigación e. Control Político y Económico sobre el Presupuesto f. Hora (espacio) en tiempo diario para el control político g. Posibilidad de tener al Presidente en por lo menos un Mensaje Anual ante el Congreso y replicar su discurso. 3. El Reglamento del Congreso o normativa similar facilitan la aprobación (por principio de mayoría) de las decisiones propias de su fuero
<p>4. Índice de regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley La iniciativa en la formación de la Ley</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ley La iniciativa en la formación de la Ley 2. El ciudadano tiene acceso al procedimiento de formación de la ley mediante: <ol style="list-style-type: none"> a. Iniciativa popular b. Aprobación, abrogación o derogación de ley mediante el referendo. c. Alguna Oficina Administrativa de Iniciativa popular en el Congreso canaliza propuestas ciudadanas. 3. Hay ley que desarrolla la norma constitucional que habilita el referendo; es decir, hay aprobada legislación derivada.
<p>5. Índice de garantías y eficacia del control de constitucionalidad de las leyes</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existe desarrollo legal (procedimientos) para cuestionar la constitucionalidad de las leyes. 2. Se suspenden los efectos de la norma impugnada con el inicio del procedimiento de revisión de su eventual inconstitucionalidad. (Para no generar inseguridad jurídica es deseable que solo en aquellos casos en que se dimensionen efectos adversos, se suspenda el efecto de la norma impugnada) 3. Pueden impugnar normas directamente algunos órganos públicos (sin caso sub judice) por motivos de interés general (Vg. Procuraduría, Defensor del Pueblo, Contraloría, Tribunal Electoral)
<p>6. Índice de garantía de independencia del Poder Judicial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El procedimiento de escogencia de los titulares del Poder Judicial garantiza la independencia de criterio. 2. El Congreso puede interferir en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales. 3. El Congreso puede investigar el funcionamiento del servicio público de justicia en su conjunto (aspectos meramente de carácter administrativo) 4. Está garantizado en la Constitución algún porcentaje del presupuesto nacional que coadyuve a la independencia financiera del Poder Judicial. 5. En cuanto a ocupar un cargo judicial 6. Existe una Inspección judicial y un régimen disciplinario judicial para investigar conductas o irregularidades del juez.

<p>7. Índice de regulación del sometimiento del Poder Ejecutivo a la norma de Derecho</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Constitución desarrolla expresamente el principio de legalidad. 2. Existe un cuerpo legal general que regula las competencias de los órganos del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos (Vg. Ley General de la Administración Pública) 3. Existe regulación del régimen de invalidez de las actuaciones contrarias al principio de legalidad (Vg. procesos de lesividad) 4. Existen órganos administrativos independientes que controlan la regularidad de las actuaciones administrativas. <ol style="list-style-type: none"> a. Defensoría de los Habitantes o Defensor del Pueblo b. Procuraduría General de la República c. Fiscalía General de la República d. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos e. Contraloría General de la República o Tribunal/ Corte de Cuentas f. Intendencias de valores, pensiones y entidades financieras. g. Auditorías ciudadanas 5. Está garantizado en las normas el debido proceso previo a cualquier decisión administrativa que afecte derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos. 6. Existen mecanismos de impugnación, en sede administrativa, en contra de las decisiones y actos administrativos (Vg. agotamiento de la vía administrativa, nulidad absoluta o relativa, queja, revisión, caducidad)
<p>8. Índice de garantía en la Constitución del control jurisdiccional sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se dispone de una jurisdicción especializada para impugnar las decisiones administrativas. 2. Existen regulaciones procesales especiales para cuestionar las decisiones administrativas. 3. Está garantizado en la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa o similar el control del juez sobre la discrecionalidad administrativa o la desviación de poder. 4. Existen medidas cautelares que permiten al juez garantizar la situación jurídica de los ciudadanos antes de la emisión de la sentencia (vg. Suspensión del acto administrativo impugnado, tutela judicial efectiva, anotación preventiva de la demanda, actos en los que se derive una obligación a la administración para realizar una prestación concreta, medida cautelar por falta de ejecución de acto o bien garantizar que no se den las vías de hecho)
<p>9. Índice de existencia de responsabilidad del Estado por los daños que causa su funcionamiento</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Está reconocida en el ordenamiento jurídico la responsabilidad objetiva del Estado (Daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal) y la responsabilidad solidaria del funcionario público y la administración 2. Es posible obtener reparación patrimonial en sede administrativa, sin necesidad de acudir a un proceso judicial. 3. Existe un régimen (ley) de expropiaciones públicas 4. Está reconocido normativamente el principio de la in-

	<p>demnización previa y efectiva en materia de expropiación, cuando es por causa de utilidad colectiva, beneficio social o interés social</p> <p>5. El régimen de expropiaciones establece mecanismos para que el interesado</p> <p>6. Hay control o instancia jurisdiccional sobre los procedimientos de expropiación</p>
--	--

<p>CUADRO</p> <p>MATRIZ DEL EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA</p> <p>DIMENSIÓN II: DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES</p>	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de reconocimiento de derechos civiles y garantías individuales</p>	<p>1. La Constitución o las Leyes reconocen los siguientes derechos, principios y libertades:</p> <ul style="list-style-type: none"> Derecho a la vida Derecho a la nacionalidad Derecho a la igualdad entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio Derecho al nombre Libertad de domicilio Inviolabilidad de domicilio Privacidad de comunicaciones Libertad de tránsito Derecho a la libertad y prohibición de la esclavitud Derecho de asilo Principio de Igualdad ante la ley Derecho a no ser expulsado del país Libertad de asociación Libertad de reunión y manifestación Libertad de expresión Libertad de prensa Derecho de rectificación y respuesta Libertad de enseñanza Libertad religiosa Libertad de comercio Derechos de propiedad Derechos de autor Derecho de petición Derecho de información Prohibición de la retroactividad Prohibición de la prisión por deudas Presunción de inocencia Principio de legalidad penal Debido proceso Derecho a no declarar en contra de sí mismo Acceso a la justicia Limitación de la prisión preventiva Derecho a la separación entre indiciados y condenados

	<p>Prohibición de las penas perpetuas Prohibición de los tratos crueles y degradantes Derecho de los menores a un régimen sustancial y procesal diferente al de los adultos Derecho a conocer inmediatamente los motivos de la detención y los cargos atribuidos Derecho a la asistencia legal Derecho a interrogar y proponer testigos Derecho de apelación Prohibición de las confesiones obtenidas mediante violencia Derecho a ser indemnizado en caso de error judicial Derecho de beneficiarse de reformas legales posteriores a la sanción Derecho a un ambiente sano Derecho a la protección de los consumidores LKLÑ</p>
<p>2. Índice de reconocimiento de derechos y garantías sociales</p>	<p>1. La Constitución o las Leyes reconocen los siguientes derechos, principios y libertades: Libertad de trabajo Derecho al trabajo Derecho al salario mínimo Límites a la jornada de trabajo Derecho a vacaciones pagadas Derecho a indemnizaciones por despido Derecho a las medidas de seguridad e higiene ocupacional Derecho a la seguridad social Libertad de sindicalización Derecho de huelga Derecho de negociación colectiva</p>
<p>3. Índice de reconocimiento de derechos y libertades políticas</p>	<p>1. La Constitución o las Leyes reconocen los siguientes derechos, principios y libertades: Derecho al voto Derecho a ser elegido Derecho a formar partidos políticos Derecho a acceder a puestos de elección sin formar parte de un partido político</p>

CUADRO

**MATRIZ DEL EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
 DIMENSIÓN III: GARANTÍA EFECTIVA DE LOS DERECHOS
 Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de existencia de garantías efectivas de protección de los derechos fundamentales</p>	<p>1. Existencia de una jurisdicción especializada de protección de los derechos fundamentales a. Tribunal Constitucional o Sala de la Corte Suprema equivalente b. Tribunales Ordinarios de Amparo</p>

	<ul style="list-style-type: none"> c. Tribunales Penales que vean el Habeas Corpus d. Agencia de Protección de Datos de carácter personal <ol style="list-style-type: none"> 2. Existencia de procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales. <ul style="list-style-type: none"> a. Recurso de Amparo b. Recurso de Amparo Electoral c. Recurso de Habeas Corpus d. Recurso de Habeas Data 3. Acceso directo a procedimientos de protección, sin cumplir requisitos previos (Sin caso sub judice) <ul style="list-style-type: none"> a. Se admiten los derechos difusos del ciudadano b. Se admiten los derechos de la colectividad en su conjunto c. Se admite la acción popular d. Se admite el Habeas Corpus, Data y Amparo directo por el perjudicado o en nombre de él. 4. Carácter abreviado de los procedimientos de protección (Utilizaremos como referencia solamente Amparo y Habeas Corpus) 5. Carácter vinculante de los procedimientos de protección (Sentencia vinculante de acatamiento <i>erga omnes</i> de los Tribunales de Amparo o del Tribunal Constitucional) 6. Carácter indemnizatorio de los procedimientos de protección:
<p>2. Índice de reforzamiento del ordenamiento interno mediante los instrumentos internacionales sobre derechos humanos¹</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Constitución Política establece el rango superior a la Ley de los instrumentos internacionales, en especial, aquellos relativos a los derechos humanos. 2. A partir de los instrumentos internacionales en derechos humanos, el Congreso ha desarrollado legislación nacional que tutela los derechos incluidos en dichos instrumentos
<p>3. Índice de reconocimiento de la protección internacional de los derechos humanos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Estado ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos 2. El Estado ha reconocido y aceptado la jurisdicción plena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 3. El Estado ha cumplido las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 4. Se ha aceptado y ratificado la jurisdicción plena del Tribunal Penal Internacional

1 Vid. Catálogo anexo de instrumentos internacionales ratificados.

CUADRO

MATRIZ DEL EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN IV: CERCANÍA DEL PODER AL CIUDADANO: LA DESCENTRALIZACIÓN

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de reconocimiento constitucional y legal del marco de competencias, funciones y derechos de los gobiernos locales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de normas constitucionales que regulen la organización y el funcionamiento de los gobiernos locales 2. Reconocimiento legal de competencias exclusivas de las corporaciones municipales <ol style="list-style-type: none"> a. Servicio municipal eléctrico, cable, agua potable b. Servicios de limpieza y recolección de basura c. Conducción de centros educativos d. Construcción y mantenimiento de vías y puentes e. Fomento del deporte y la recreación f. Campañas que favorecen la conservación y el medio ambiente g. Becas y subsidios a hogares en condición de pobreza h. Atención de emergencias 3. Existencia de mecanismos de coordinación y de solución de conflictos de competencia entre gobierno central y gobiernos municipales 4. Reconocimiento legal de figuras de concertación o agrupación municipal (Vg. Ligas de municipalidades, Asociaciones de municipalidades, Empresas municipales regionales) 5. Reconocimiento de: <ol style="list-style-type: none"> a. Capacidad impositiva local b. Capacidad de recaudación c. Capacidad de fijación tarifaria 6. Existe una o varias leyes vinculantes que autoricen la desconcentración territorial de servicios lo que produce cercanía y acceso a los ciudadanos (Vg. desconcentración hospitalaria, obras públicas, servicios ambientales)
<p>2. Índice de reconocimiento de derechos presupuestarios de los gobiernos locales provenientes los presupuestos generales del Estado</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de obligación legal y de políticas graduales de transferencia de competencias a los gobiernos locales con financiamiento adecuado y suficiente 2. Norma constitucional y/o legal que obligan el traslado de recursos a los gobiernos locales

CUADRO

**MATRIZ DEL EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN V: EL ESTADO AL SERVICIO DEL CIUDADANO. RENDICIÓN
DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existe una norma constitucional que establezca la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública 2. Mecanismos legales para la protección de los usuarios de los servicios públicos <ol style="list-style-type: none"> a. Existe una ley de rendición de cuentas b. Existe una ley de Control Interno c. Existe una ley de Enriquecimiento Ilícito d. Existe una ley o código de conducta en la función pública e. Existe una ley de Administración financiera y de presupuestos públicos 3. Existencia de auditorías internas y contralorías de servicio en las Instituciones del Estado 4. Incorporación de los usuarios en la dirección, control y calidad de los servicios públicos. <ol style="list-style-type: none"> a. Hay participación de los usuarios en las Juntas Directivas de los prestatarios de los servicios públicos b. Hay espacio de audiencia en la fijación de tarifas c. El ciudadano participa del Gobierno Digital d. El usuario tiene derechos y un mecanismo (órgano estatal) de defensa como consumidor 5. Existencia de unidades administrativas encargadas de atender las quejas de los usuarios. <ol style="list-style-type: none"> a. Defensor del Pueblo o equivalente b. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos c. Contraloría o Corte de Cuentas d. Superintendencia de valores, pensiones o entidades financieras. e. Comisión de Defensa del Consumidor f. Ventanilla de quejas de cada Institución, Ministerio o Empresa Pública
<p>2. Índice de eficacia en la rendición de cuentas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. En los últimos 4 años, los Tribunales de la República han procesado y condenado a funcionarios públicos por haber cometido delitos y faltas contra la función pública. (Es deseable que no exista impunidad) 2. Reconocimiento legal de la acción popular para denunciar delitos vinculados con la administración; es decir por actos irregulares y corrupción 3. Establecimiento de mecanismos para la exigencia parlamentaria de rendición de cuentas <ol style="list-style-type: none"> a. Comisiones Especiales de Investigación b. Comisión de evaluación de ingreso y gasto Públicos c. Comparecencias de altos funcionarios

	<ul style="list-style-type: none"> d. Informes Anuales o memorias institucionales e. Liquidación de presupuestos. <p>4. Existencia de beneficios para los funcionarios que rindan cuentas y sanciones para los funcionarios que cumplan de manera insatisfactoria sus funciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. La ley obliga a una evaluación anual de todos los funcionarios públicos por parte de los respectivos jefes b. La carrera administrativa depende de la calificación del desempeño c. La ley establece amonestaciones, llamadas de atención, faltas y despido por actos irregulares o por omisiones graves. d. Las instituciones tienen atribuciones y potestades jurídicas para llevar adelante procesos de medidas disciplinarias.
<p>3. Índice de reconocimiento del principio de publicidad y capacidad del ciudadano de solicitar información administrativa al Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Existe norma constitucional que permita al ciudadano acceder a información y a los departamentos y oficinas administrativas del Estado 2. La ley de Jurisdicción Constitucional o su equivalente, dota al ciudadano de mecanismos judiciales para exigir información de interés público a los funcionarios y empleados de la administración 3. La legislación prevé plazos taxativos para obligar al funcionario a entregar la información solicitada o bien a dictar el acto administrativo que es de interés del ciudadano
<p>4. Índice de regulación constitucional del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1. La norma constitucional establece una Corte de Cuentas o Contraloría y define sus competencias 2. Entre las atribuciones esenciales del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública están: <ul style="list-style-type: none"> a. Fiscalización de los fondos públicos sobre todo el sector público b. Funciones de control de ejecución de presupuestos del sector público c. Competencias autorizatorias y refrendatorias de las contrataciones en la Administración Pública d. Se dispone de facultades amplias de investigación de la actividad administrativa 3. Otras atribuciones legales adicionales del órgano fiscalizador de la hacienda pública: <ul style="list-style-type: none"> a. Dispone de normativa especial que reprime el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos b. Es el órgano encargado de la declaración de bienes de los funcionarios públicos c. Verifica el patrimonio de los funcionarios públicos que cesan en sus funciones d. Tiene capacidad reglamentaria de sus propias competencias e. Tiene capacidad para investigar cuentas privadas, nacionales e internacionales, de los funcionarios públicos f. Tiene capacidad para aplicar sanciones a funcionarios o particulares que infrinjan las normas aplicables al manejo de la Hacienda Pública

	<p>o, elevar los asuntos a la Fiscalía o al Ministerio Público</p> <p>4. La Constitución y la Ley garantizan la independencia funcional, administrativa y financiera del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública.</p>
<p>5. Índice de existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos</p>	<p>1. Rango del Defensor del Pueblo</p> <p>2. Disposición que tiene el Defensor del Pueblo en cuanto a la legislación</p> <p>3. Independencia que otorga la Constitución o la ley, al Defensor del Pueblo</p> <p>4. Está garantizado por Constitución o por ley la independencia financiera del órgano encargado de la defensa del pueblo, con un presupuesto permanente e indexado anualmente</p> <p>5. La ley de creación del órgano defensor del pueblo o bien la Ley de Jurisdicción Constitucional le otorga legitimación para acudir directamente a la jurisdicción especializada en materia constitucional, con el objeto de ejercer acciones de inconstitucionalidad, recursos de amparo y conflictos de competencia</p>
<p>6. Índice de existencia de un órgano independiente encargado del ejercicio de la acción penal</p>	<p>1. La Constitución o la Ley establecen las funciones del órgano encargado del ejercicio de la investigación y de la acción penal</p> <p>2. La ley establece que ese órgano posee independencia administrativa, funcional y financiera</p>
<p>7. Índice de existencia de organismos reguladores de los servicios públicos</p>	<p>1. La Constitución o la Ley establecen las competencias del o los organismos reguladores</p> <p>2. La ley reconoce la independencia funcional para la autoridad reguladora de los servicios públicos</p> <p>3. Órgano que elige al Regulador o Reguladores</p> <p>4. La ley establece las atribuciones básicas, tales como: la regulación de las fijaciones tarifarias y la regulación de la calidad de los servicios públicos; y garantiza los principios básicos de la prestación (v. g. universalidad)</p> <p>5. La ley garantiza la participación del usuario en las fijaciones tarifarias y en el planteamiento de las quejas y denuncias.</p>
<p>8. Índice de existencia de un organismo regulador del sistema financiero-bancario</p>	<p>1. Existencia de un cuerpo normativo específico para el órgano regulador del sistema financiero-bancario adscrito al Banco Central</p> <p>2. La ley garantiza la independencia funcional de la autoridad reguladora del sistema financiero-bancario y le da la facultad de intervenir en las entidades reguladas</p>
<p>9. Índice de existencia de un organismo regulador del mercado de valores</p>	<p>1. Existencia de un cuerpo normativo específico para el órgano regulador de la actividad bursátil, de carácter público, con potestades para el control de todos los actos de inversión y actividad bursátil.</p> <p>2. La ley reconoce la independencia funcional del órgano regulador de la actividad bursátil</p>
<p>10. Índice de existencia de un organismo promotor de la competencia</p>	<p>1. Independencia de la autoridad</p> <p>2. La ley dispone de competencias precisas para el cumplimiento de las funciones asignadas</p>
<p>11. Índice de existencia de un organismo encargado de la protección de los consumidores</p>	<p>1. Existe desarrollo legal de la organización y funciones de un organismo de protección de los consumidores</p> <p>2. Elección del jerarca del organismo encargado de la protección de los consumidores</p>

	3. La ley dispone de competencias precisas para el cumplimiento de las funciones asignadas.
12. Índice de existencia de otros órganos administrativos encargados del control de la actividad pública	<ol style="list-style-type: none">1. La ley creó Tribunales administrativos, en al menos, las siguientes materias:<ol style="list-style-type: none">a. En materia tributariab. En materia aduanerac. En materia ambientald. En materia de empleo públicoe. En materia de propiedad intelectual2. Cada vez que se creó un Tribunal administrativo se desarrollaron las competencias

P A R T E 7



Matrices de Representación y Participación

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DIMENSIÓN I: ADMINISTRACIÓN DE ELECCIONES	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de confiabilidad del Registro Civil o de las personas y elaboración del registro o padrón electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Organismo Electoral emite un solo documento de identidad que funciona para actos civiles y para actos electorales. 2. El procedimiento de inscripción al Registro Electoral no presenta complicaciones. 3. El marco normativo estipula la coordinación entre los entes encargados del Registro Civil con quienes elaboran el Registro Electoral (Lo deseable es que ambos procesos estén vinculados y coordinados entre sí). 4. La ley electoral y de registro establece la obligatoriedad de depurar el Registro Electoral por certificados de defunción y nacimiento, según los procedimientos y los plazos previamente definidos. 5. Hay oficinas del Registro Civil distribuidas en todo el territorio nacional. 6. Las listas de electores se divulgan con anticipación por medios de comunicación colectivos, públicos y de fácil acceso. 7. La entidad encargada de elaborar el Registro Civil es dependiente del máximo organismo electoral.
2. Índice de normativa y jurisprudencia aplicable	<ol style="list-style-type: none"> 1. La ley o código electoral tiene rango Constitucional 2. Existen instrumentos legales para regular: <ol style="list-style-type: none"> a) la constitución de los organismos de administración electoral; b) la organización del proceso electoral; c) los partidos políticos y su financiamiento; y d) el contencioso electoral. 3. El marco normativo establece los períodos en que se pueden aprobar medidas de reforma electoral 4. El Tribunal Electoral tiene atribuciones: <ol style="list-style-type: none"> a) administrativas; b) de Registro Civil y Electoral,

	<ul style="list-style-type: none"> c) de organización electoral; d) jurisdiccionales <ol style="list-style-type: none"> 5. Ni la normativa ni la jurisprudencia atentan contra el principio de igualdad del sufragio (Lo deseable es que no existan normas o sentencias que atenten contra el sufragio activo y pasivo) 6. El marco normativo establece mecanismos de impugnación jurisdiccional en materia electoral <ul style="list-style-type: none"> a) Revocatoria y Apelación b) Amparo Electoral c) Acción de Inconstitucionalidad Electoral d) Sede penal por delitos e infracciones electorales 7. El marco normativo establece los requisitos para la inscripción de candidatos y partidos políticos. 8. Está el Máximo Organismo Electoral facultado por ley para actuar de oficio y/o con legitimación activa a instancia de interesado. 9. El marco normativo establece los siguientes mecanismos de impugnación administrativa en materia electoral: Nulidad, revisión, apelación y revocatoria. 10. La ley electoral prevé plazos para resolver la resolución de los casos interpuestos. 11. Las disposiciones electorales señalan el principio de aplicación de trato igualitario ante la comisión de delitos y faltas electorales. 12. El Marco Normativo establece Órganos que intervienen en las investigaciones de irregularidades
<p>3. Índice de autonomía de los organismos electorales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El máximo organismo electoral y sus atribuciones o competencias esenciales tienen rango Constitucional. 2. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respetan la programación presupuestaria que hace el máximo organismo electoral, de modo que el presupuesto ordinario anual de funcionamiento y el presupuesto del año pre-electoral del máximo organismo electoral se aprueban sin modificaciones sustantivas. 3. El o los órganos que nombran a los integrantes del máximo organismo electoral son: <ul style="list-style-type: none"> a) el Poder Ejecutivo b) una combinación de instituciones públicas y organizaciones privadas c) los Partidos Políticos d) el Poder Legislativo e) el Poder Judicial 4. El Tribunal o máximo Órgano Electoral no está constituido por miembros de los partidos políticos. 5. El máximo organismo electoral tiene iniciativa de formación de la ley en materia electoral. (Lo deseable es que no dependa de otros poderes) 6. El ordenamiento jurídico establece un procedimiento claro sobre el nombramiento de los magistrados o integrantes del Máximo Organismo 7. Respecto de una declaratoria de elección no existen recursos ulteriores ante otros órganos distintos del Tribunal Electoral

	<p>8. El período de funciones de los miembros propietarios del máximo organismo electoral es independiente del período de funciones de los miembros del Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial.</p>
<p>4. Índice de transparencia en el conteo de votos y transmisión de resultados</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existen plazos perentorios fijados por norma para que se realice el escrutinio y la declaratoria oficial de resultados. 2. Existen disposiciones en la normativa electoral para evitar retrasos en el traslado de las actas o partes de escrutinio desde las juntas receptoras de votos a las juntas electorales y/o directamente hasta el máximo organismo electoral. 3. Existen disposiciones en la ley electoral o bien en instructivos que especifican qué debe entenderse por cada uno de los tipos de votos a contar: válidos, nulos, blancos, impugnados, emitidos y sobrantes. 4. Existen disposiciones en la normativa electoral para que los miembros de los organismos electorales encargados de realizar el conteo de los votos y de hacer la transmisión de resultados sean capacitados previamente. 5. Existen plazos perentorios fijados por norma para que el máximo organismo electoral dé a conocer públicamente el resultado preliminar de la elección de Presidente y Vicepresidente 6. Existen disposiciones en la normativa electoral para que los fiscales de partidos y observadores acreditados observen el conteo de votos.
<p>5. Índice de control de las etapas previas al día de las votaciones</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se respetan las disposiciones en materia de propaganda electoral 2. El equipo y material electoral a ser utilizado por las juntas receptoras de votos (JRV) es recibido completo y en tiempo: 3. La distribución de las juntas receptoras de votos se establece de acuerdo con la cantidad de población votante: 4. El marco normativo establece que el máximo organismo electoral debe realizar campañas de capacitación electoral 5. Existe en la normativa electoral regulación de la propaganda y campaña electoral. 6. Están regulados los sondeos de opinión político electoral y la publicación de estudios electorales de las casas encuestadoras 7. Las papeletas de votación cuentan con dispositivos de seguridad 8. La normativa establece que el Tribunal debe recibir obligatoriamente colaboración de otras instituciones públicas según las distintas materias que inciden en la realización del proceso electoral (Vg. Ministerio de Defensa o Seguridad, Ministerio de Educación, Empresa de Telecomunicaciones). 9. Existen disposiciones que facilitan la “observación electoral” (nacional e internacional) durante las distintas etapas del proceso electoral.

<p>6. Índice de control en el día de las votaciones</p>	<p>1. En las dos última elecciones nacionales los centros de votación se abren a la hora estipulada por las normas</p> <p>2. Se establece en el marco normativo el “tipo” de transporte de los electores hasta sus sitios de votación.</p>
	<p>3. La seguridad de los centros de votación se establece en el marco normativo</p> <p>4. Las normas electorales establecen que la ubicación del recinto de votación y los depósitos de votos deben garantizar la secretividad del sufragio</p> <p>5. Las normas establecen que la fiscalización que ejercen los fiscales de los partidos políticos y los miembros de las Juntas Receptoras de Votos en los procesos electorales no interfiere en el acto de emisión del sufragio.</p>

CUADRO

MATRIZ DEL EJE: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
DIMENSIÓN II: PARTIDOS POLÍTICOS

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de rango constitucional y legal de los partidos políticos</p>	<p>1. El ordenamiento electoral reconoce:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El principio de democracia interna partidaria. b) El principio de pluralismo político. c) La libertad en el diseño de programas e ideología. d) Libertad para formar partidos y extinguirlos. <p>2. Existe una Ley de Partidos y Coaliciones donde se establecen sus funciones.</p> <p>3. La ley electoral permite que concurren los partidos y coaliciones partidarias con otros grupos políticos o candidaturas independientes en la formación y manifestación de la voluntad popular</p> <p>4. El marco normativo permite partidos</p> <ul style="list-style-type: none"> a) nacionales; b) de carácter regional, departamental o provincial y; c) cantonal o municipal. <p>5. Existe en la Constitución la figura de la proscripción de partidos políticos.</p> <p>6. La ley electoral o la ley de partidos especifica las excepciones, restricciones, prohibiciones y sanciones para los partidos y coaliciones</p> <p>7. Los partidos políticos tienen definidas legalmente como mínimo funciones tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) capacitación y formación electoral, b) formación de líderes, c) elaboración de programas de gobierno, d) centros de estudio y reflexión. <p>8. El marco legal establece algún tipo de control ideológico o prohibición en el proceso de inscripción de un partido político debido a su ideología o doctrina. (Lo deseable es que no exista discriminación por la ideología que adscribe un partido político)</p> <p>9. El texto normativo electoral y las resoluciones del máximo organismo electoral no hacen diferencias de crite-</p>

	<p>rio respecto de los partidos, considerando su ideología y doctrina (Vg. nacionalistas, liberales, libertarios, socialistas, social demócratas, demócrata cristianos, comunistas, ecologistas, humanistas)</p>
<p>2. Índice de financiación y aporte estatal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los tipos de financiamiento a los partidos políticos está establecido en la Constitución o en la ley. 2. Existe prohibición y sanción legal para que los partidos <ol style="list-style-type: none"> a) reciban aportaciones anónimas, b) de gobiernos u organismos públicos extranjeros o empresas extranjeras, c) de empresas o contratistas privados, d) de fuentes dudosas o ilícitas como narcotráfico o mafia. 3. La ley electoral estipula mecanismos legales y límites al financiamiento de los Partidos Políticos 4. Todos los partidos tienen derecho al financiamiento estatal de sus actividades de acuerdo con los votos válidos obtenidos. 5. De acuerdo a la normativa electoral, los partidos reciben adelanto de financiamiento estatal de cara a una campaña electoral. 6. De acuerdo con la ley un monto del financiamiento estatal que reciben los partidos es permanente. 7. Hay obligación legal para que se hagan públicas las contribuciones privadas a los partidos políticos. 8. Por mandato legal, las cuentas de los partidos se manejan y controlan a lo interno del país. 9. Existe un sistema normativo e institucional que controla, regula y sanciona contribuciones, aportes y financiamiento a los partidos políticos y coaliciones (v. g. Tribunal Electoral, Contraloría o Corte de Cuentas, Auditorías)
<p>3. Índice de estructura y vida interna partidaria</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco legal reconoce implícita o explícitamente el principio de auto regulación partidaria 2. La ley electoral obliga una estructura orgánica mínima 3. La ley electoral obliga una estructura orgánica mínima 4. El ordenamiento (legal, estatutario) electoral dispone que cada partido: <ol style="list-style-type: none"> a) define sus propios contenidos ideológicos, programáticos, de visión de Estado; b) reconoce la libertad para difundir su pensamiento, sus comunicados, sus manifestaciones, su ideario; c) es responsable del resultado de sus Asambleas 5. La normativa establece control electoral y control de constitucionalidad sobre los actos internos de los Partidos Políticos. 6. La Ley Electoral y los Estatutos establecen requisitos para la formación de estructuras partidarias
<p>4. Índice de estabilidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo establece que los partidos políticos deben tener carácter permanente, estructuras formales y sedes. 2. El marco legal establece una barrera superior al 3% de

	<p>los sufragios que hace que los partidos y coaliciones aparezcan y desaparezcan de una elección a otra.</p> <p>3. Los partidos políticos más grandes –según caudal electoral en la última elección presidencial- tienen deudas o pasivos en sus finanzas: (Se supone que Partidos con deudas son más propensos a la inestabilidad)</p>
5. Índice de designación de candidaturas	<p>1. En la selección y designación de candidaturas a puestos de elección popular los estatutos de los Partidos: (En caso que exista diferencias entre los partidos seleccionados sacar un promedio)</p> <p>2. La ley electoral establece para los partidos el procedimiento para la selección y elección del candidato a la Presidencia de la República y a los otros puestos de elección popular (En este aspecto lo deseable es la autorregulación partidaria)</p> <p>3. El procedimiento para la selección y designación de candidaturas en las principales fuerzas partidarias: (Se considera que lo óptimo es que el procedimiento sea definido claramente en el estatuto de cada Partido)</p> <p>a) Se establece de forma clara y cuidadosa en el estatuto del partido.</p> <p>b) Se cambian y aplican procedimientos para cada convocatoria</p> <p>c) El procedimiento es impuesto por la ley</p> <p>4. El Estatuto partidario exige la ejecución de programas para la organización, reclutamiento y formación de cuadros para la representación popular y el ejercicio del poder.</p>

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DIMENSIÓN III: SISTEMA ELECTORAL	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de sistema de representación	<p>1. Índice de sistema de representación Forma en que se presentan las nóminas o listas de candidatos:</p> <p>a) cerrada y bloqueada</p> <p>b) cerrada pero no bloqueada</p> <p>c) abierta de escogencia múltiple</p> <p>2. La ley electoral o código señala la combinación de sistemas para elección de diputados:</p> <p>3. En la última elección de los órganos de elección popular donde se utiliza la representación proporcional, el reparto de los escaños alcanzó una proporcionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Superior al 85% ■ Entre 75% y 85% ■ Por debajo del 75% <p>(Vg. Utilizar algún índice de proporcionalidad v.g. índice Gallagher, índice Rae).</p>

	<ol style="list-style-type: none"> 4. El marco normativo establece el sistema de representación proporcional para escoger las autoridades o cargos de elección popular. 5. El ordenamiento jurídico observa la igualdad de género en el nombramiento, designación o elección en los siguientes órdenes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Concejos Municipales, Magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, Juzgados y Tribunales de Primera y Segunda Instancia. 6. Existen instituciones, normas y procedimientos expresamente creados para hacer cumplir el diálogo permanente entre gobernantes y gobernados. 7. El porcentaje de voto "inútil" o sobranes, no convertidos en escaños para la última elección de diputados está: <ol style="list-style-type: none"> a) Por debajo del Cociente Electoral Nacional b) En el nivel del cociente electoral nacional c) Por encima del cociente electoral nacional
<p>2. Índice de circunscripciones o distritos electorales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los distritos o circunscripciones electorales se definen según: <ol style="list-style-type: none"> a) Se privilegia la equivalencia en la cantidad de electores haciendo un mapeo sin importar la división administrativa b) Se diseña con base en un censo de población y se distribuyen los escaños utilizando la división administrativa c) Se respetan algunas comunidades históricas o geográficas aunque no representen gran cantidad de electorado d) No importa el nivel de conglomerado se distribuye por división administrativa 2. Existen criterios bajo los cuales se diseñan las circunscripciones electorales 3. Según la Constitución o la Ley Electoral el sistema es segmentado: existen circunscripciones uninominales, binominales y plurinominales. 4. Hay distrito nacional único, llamado también plancha nacional o lista nacional.
<p>3. Índice de cifra repartidora / Fórmula electoral</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los textos normativos indican con claridad las fórmulas repartidoras que se aplican (Vg. Cociente, subcociente, residuos, D'Hondt) 2. En una circunscripción, el divisor es siempre el número de votos 3. Los escaños de cualquier circunscripción se reparten bajo la misma cifra repartidora. 4. Según las 2 últimas elecciones para diputados, la "cifra repartidora" o "fórmula electoral" utilizada genera resultados que no afecta la distribución proporcional de escaños. 5. En el proceso electoral (vid. 2 últimas elecciones legislativas) el máximo organismo electoral ejecuta al menos una campaña de divulgación para explicar a la ciudadanía el proceso de conversión de votos en escaños.

<p>4. Índice de participación ciudadana/ inclusión</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo establece espacios alternativos formales y formas de participación política en la elaboración de agendas de Estado: <ul style="list-style-type: none"> ■ En el Poder Ejecutivo (Concertación Social, Consejo Económico y Social, Foro Permanente Gobierno y Sociedad, Consejo de Gobierno Abierto) ■ En el Poder Legislativo (iniciativa popular, audiencias, derecho de petición a Comisiones Mixtas Legislativas) ■ En el Poder Judicial (acción popular, acción de inconstitucionalidad por interés difuso, denuncia por acción pública) 2. Existe en la Constitución Política mecanismos o herramientas de control y evaluación de resultados de la gestión administrativa. 3. Existencia del Referéndum y del Plebiscito, con rango constitucional y legal. 4. Se garantiza el derecho de audiencia de los ciudadanos en la fijación de tarifas y calidad de los servicios públicos.
<p>5. Índice de representación pluralista</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se establece en algún texto normativo la fiscalización del elector y la obligatoriedad de rendición de cuentas por parte del representante. 2. En los textos normativos se establece la representación de grupos (mujeres, minorías y etnias), y territorios o regiones especiales. 3. La relación elector / representante y elector / partido está definida en algún texto normativo vigente. 4. Según la Constitución y normativa electoral el congresista o diputado representa: <ol style="list-style-type: none"> a) A la Nación b) A una provincia / departamento c) A un municipio o zona particular d) Se representa a sí mismo 5. El marco normativo establece que el representante responde tanto al elector como a su partido político 6. Se permite la reelección del representante congresista, independientemente si es de forma alterna o consecutiva (Lo deseable es que exista "carrera parlamentaria"):
<p>6. Índice de sistema electoral en el ámbito local</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Las elecciones locales se realizan el mismo día de las elecciones nacionales (Lo deseable es que no exista el efecto del "voto de arrastre") 2. En la última elección municipal se alcanzó una representación paritaria entre géneros. 3. El alcalde es elegido de manera popular y no por el Concejo Municipal 4. Los Municipios tienen mecanismos de consulta popular tales como el plebiscito y el referéndum. 5. Se permite la existencia de candidaturas independientes (candidatos que no pertenecen a ningún partido político) para acceder a puestos del Concejo Municipal

7. Índice de barreras mínimas legales	<ol style="list-style-type: none">1. Existe barrera legal sobre el caudal de votos o cantidad de escaños que debe obtener un partido para recibir financiación estatal2. La ley electoral establece barreras mínimas (porcentajes de votos) para que un partido o coalición mantenga su inscripción vigente de cara a la siguiente elección en escala nacional.3. Las barreras legales difieren en cifras absolutas o relativas según la escala en que se inscriba el partido o coalición.4. No existe una barrera legal (excepto cumplir con la cifra repartidora) para que el partido alcance representación en el Parlamento.
--	---

PART E 8



Matrices Hacienda Pública

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: HACIENDA PÚBLICA DIMENSIÓN I: PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general	<ol style="list-style-type: none"> Existencia de ley que establezca la planificación, que sea vinculante para los programas específicos del Estado y para los presupuestos Existencia de normativa que establezca un órgano encargado de la planificación nacional Existencia de normativa que exija la implantación de políticas de planeamiento estratégico Existencia de normativa que exija la implantación de técnicas de evaluación de resultados de programas Existencia de normativa que exija la suscripción de compromisos de resultados en las instituciones públicas El marco normativo exige la implantación de las herramientas informáticas para el manejo integrado de la información sobre planificación El marco normativo exige la definición de políticas y objetivos institucionales a las instituciones públicas. El marco normativo exige la definición de planes de mediano y largo plazo a las instituciones públicas.
2. Índice de un adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado	<ol style="list-style-type: none"> Existe un Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación aplicable a las entidades del Poder Ejecutivo, así como a los otros órganos del Estado. El instrumento general de planificación o Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el Parlamento (y no es un simple decreto ejecutivo) La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación se hace con mayoría calificada o gravosa del Parlamento El Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación tiene una extensión suficiente que sobrepasa el ciclo electoral partidario La presupuestación general del Estado (Ley General de Presupuesto, p. ej.) se hace con base en los objetivos y

	<p>lineamientos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo y es un criterio de admisibilidad legislativa a la propuesta de presupuesto que proviene del Ejecutivo</p> <p>6. Las Comisiones Legislativas tienen dentro de sus funciones el examinar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el mediano y largo plazo, desde el punto de vista técnico y presupuestario</p>
<p>3. Índice de reconocimiento de principios materiales del Presupuesto</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento constitucional ¹ del principio de especialidad 2. El marco normativo establece el límite sobre los conceptos presupuestarios en que las instituciones públicas pueden gastar, con la posibilidad de cambio de concepto a nivel administrativo siempre y cuando se respeten los límites legalmente preestablecidos 3. Reconocimiento constitucional del principio de no afectación de ingresos a gastos (o de “caja única”²) 4. El marco normativo permite la afectación de ingresos a gastos solamente si se dan las siguientes condiciones: <ol style="list-style-type: none"> a. Que no se impida la ordenación general de prioridades (v.g. un ingreso que no sea determinante en el financiamiento del presupuesto). b. Que sea posible establecer una previsión aproximada del ingreso y que éste guarde correspondencia con el gasto previsto c. Que exista coherencia entre el tipo de ingreso con el gasto a financiar 5. Reconocimiento constitucional del principio de equilibrio presupuestario a través de reglas concretas como las siguientes: <ol style="list-style-type: none"> a. Límite del déficit como porcentaje del Producto Interno Bruto b. Límite del déficit en cuanto a que el recurso deuda sólo pueda utilizarse para financiar gasto de inversión y no gasto corriente c. Límite a las potestades de enmienda por parte del Parlamento en cuanto alteren el nivel de déficit propuesto por el Poder Ejecutivo 6. Reconocimiento constitucional del principio de que la Ley de Presupuesto no debe ser utilizada para la aprobación de normas que no tengan estrecha relación con las finalidades propias y típicas de esta Ley. 7. Reconocimiento constitucional de la inclusión de un presupuesto de gastos fiscales que permita cuantificar el sacrificio de recaudación que implican los incentivos y beneficios fiscales de diversa índole 8. Reconocimiento constitucional y/o legal del principio de anualidad presupuestaria, sin perjuicio de la previsión de casos especiales de plurianualidad presupuestaria. 9. Reconocimiento constitucional y/o legal de los principios de economía, eficiencia y eficacia ³

1 El reconocimiento constitucional incluye también el reconocimiento por la jurisprudencia constitucional. Así debe entenderse en los sucesivos indicadores.

2 Limitar la existencia de impuestos en que su ley de creación determina el gasto a que debe ser afectada su recaudación.

3 Por economía, se entiende la capacidad de comprar en las mejores condiciones; por eficiencia la capacidad de combinar los factores de producción de la mejor manera posible; por eficacia la capacidad de lograr el impacto o los efectos deseados.

<p>4. Índice de regulación adecuada de la fase de elaboración del Presupuesto.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento constitucional y/o legal de la iniciativa del Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto 2. Regulación normativa de la estructura del Presupuesto 3. La regulación normativa de la estructura del Presupuesto permite una clasificación de los gastos mediante una combinación de criterios como: <ol style="list-style-type: none"> 1. Por objeto del gasto (para permitir el control contable) 2. Por funciones o necesidades a cuya satisfacción se destina el presupuesto 3. Por programas y actividades, vinculadas a resultados medibles 4. Económica (v.g. gasto corriente y de inversión; transferencias intergubernamentales y servicios prestados directamente; transferencias gratuitas (a empresas y familias); transferencias al sector privado y al sector público) 4. La regulación normativa del proceso de elaboración presupuestaria permite: <ol style="list-style-type: none"> 1. La fijación central de límites y metas generales de gasto 2. La participación de las unidades presupuestarias en la elaboración de la propuesta de su propio presupuesto 3. La integración sucesiva de los anteproyectos propuestos por las unidades presupuestarias a distintos niveles jerárquicos, hasta consolidar el proyecto general de presupuesto 5. Regulación normativa del proceso de elaboración presupuestaria que restrinja las formas de presupuestación meramente incrementales en relación con el presupuesto interior 6. Regulación normativa del proceso de elaboración presupuestaria que introduzca técnicas de presupuestación con base en resultados y de base cero, que incluyan: <ol style="list-style-type: none"> 1. el señalamiento de objetivos, 2. análisis de alternativas para conseguir esos objetivos, 3. elección entre los diferentes niveles de esfuerzo posibles para la consecución de los objetivos, 4. valoración de actividades jerarquizadas, en relación unas con otras, para buscar una integración coherente entre ellas
<p>5. Índice de regulación adecuada del proceso de aprobación presupuestaria</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco jurídico reconoce expresamente al Parlamento o Congreso la competencia para aprobar el Presupuesto de los Poderes del Estado 2. El marco jurídico reconoce la competencia por parte del Parlamento o Congreso para aprobar: <ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Presupuestos de los entes institucionales autónomos, aun con limitaciones en cuanto al carácter vinculante de los créditos presupuestarios autorizados según la naturaleza de la institución.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Proyecto de Presupuestos de las empresas estatales, con exclusión del carácter vinculante de los créditos presupuestarios. 3. El marco jurídico estipula la regulación de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Un plazo máximo para la aprobación de la Ley de Presupuesto 2. Solución para el caso de falta de aprobación en el plazo establecido 4. El marco jurídico limita las posibilidades de enmienda por parte de los Diputados para proteger la iniciativa del Poder Ejecutivo en la fijación de la política macroeconómica a través del Presupuesto.
<p>6. Índice de regulación adecuada del proceso de ejecución y control presupuestarios</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco jurídico regula la ejecución descentralizada del gasto, a nivel de las unidades presupuestarias, en las siguientes fases básicas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Autorización o aprobación del gasto (orientada a la reserva de parte o totalidad de un crédito presupuestario) 2. Compromiso del gasto (orientada a acordar un gasto a favor de un tercero, generando derechos subjetivos) 3. Reconocimiento y liquidación del gasto (orientada a cuantificar el monto del gasto y comprobar que se ha cumplido con la contraprestación) 2. El marco jurídico establece que la ejecución centralizada de los pagos la haga un órgano especializado en el pago de las obligaciones del Estado (v.g. Tesorería Nacional): 3. El marco jurídico establece la regulación de competencias de control sobre: <ol style="list-style-type: none"> 1. la legalidad del gasto 2. la eficacia y la eficiencia del gasto 4. El marco jurídico exige que en cada institución que conforma el sector público (insituciones públicas) existan unidades de control interno 5. El marco jurídico establece que las unidades de control interno tengan las siguientes características básicas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas. 2. Disponibilidad de medios tecnológicos para la modernización de las funciones de control interno. 6. El marco jurídico establece la Existencia de un ente de control externo con: <ol style="list-style-type: none"> 1. Facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas con ciertos efectos jurídicos 2. Desarrollo normativo que regule la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización o necesarios para ésta.

	<ol style="list-style-type: none"> 3. Facultades de control ex ante y ex post. 4. Disponibilidad de las herramientas informáticas para la incorporación del órgano de control externo al sistema integrado de administración financiera 7. El marco jurídico establece la existencia de una unidad encargada de la recopilación, registro y procesamiento de los datos referidos a las operaciones financieras del sector público (Contabilidad Nacional) con: <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación legal de las funciones de la unidad de contabilidad 2. Implementación de estructura organizativa para la unidad de contabilidad 3. Implantación de medios tecnológicos para la modernización de las funciones de contabilidad
--	--

CUADRO

MATRIZ DEL EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN II: ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y ADQUISICIONES

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de regulación adecuada de los procesos de inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de una unidad encargada del inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales 2. El marco jurídico establece la definición de las competencias de la unidad encargada del inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales 3. El marco jurídico exige la implantación de los medios tecnológicos necesarios para manejar el inventario de bienes nacionales en forma integrada con el resto de subsistemas 4. El marco jurídico establece la existencia de unidades responsables del inventario de bienes en cada componente del sector público (instituciones públicas) 5. El marco jurídico establece la definición de las competencias de la unidad encargada de inventario de bienes en cada componente del sector público (instituciones públicas)
2. Índice de regulación adecuada de los procesos de adquisiciones públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. El marco jurídico establece la existencia de órgano rector de las adquisiciones públicas y de sus competencias: 2. En términos de adquisiciones públicas se estipula el principio de centralización normativa y descentralización operativa 3. El marco jurídico exige la implantación de los medios tecnológicos necesarios para el manejo de las adquisiciones públicas 4. Hay garantía legal y desarrollo procedimental del principio de eficiencia en el sistema de compras públicas

	<ol style="list-style-type: none"> 5. El marco jurídico garantiza el principio de igualdad en los procesos de adquisiciones públicas 6. Hay prohibición de introducir requisitos discriminatorios en las condiciones de los concursos y se establecen mecanismos de protección ante las condiciones discriminatorias 7. Hay un desarrollo legal de la inscripción de proveedores en registros que garanticen la igualdad y la libre competencia 8. Hay un desarrollo legal de régimen de incompatibilidades para la participación de funcionarios públicos o sus parientes en las compras públicas y de las sanciones expresas
--	--

CUADRO

MATRIZ DEL EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN III: ÁMBITO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de desarrollo de un contenido de los principios de justicia material tributaria efectivos para limitar al legislador en leyes concretas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La jurisprudencia constitucional⁴ considera el principio de capacidad económica como un derecho fundamental, de modo que las contradicciones con dicho principio sean sometidas a un examen: <ol style="list-style-type: none"> 1. de idoneidad del medio respecto del fin 2. de necesidad de la contradicción para alcanzar el fin 3. de ponderación jurídica con otros valores constitucionales 2. La jurisprudencia constitucional considera la capacidad económica como criterio de reparto de la carga tributaria de modo que las relaciones de igualdad entre los contribuyentes deban regirse por criterios razonables y proporcionados. Son criterios: <ol style="list-style-type: none"> 1. La progresividad 2. La necesidad, que opera a nivel de los mínimos de subsistencia de los individuos y sus familias 3. Los méritos en la obtención de la riqueza que opera más allá de tales mínimos 3. La jurisprudencia constitucional establece límites al legislador a nivel de la intensidad de los tributos <ol style="list-style-type: none"> 1. No debe ser tan excesiva como para impedir la subsistencia del individuo y su familia 2. No debe tener alcances confiscatorios 4. La jurisprudencia constitucional establece límites al legislador a nivel de objeto de los tributos: <ol style="list-style-type: none"> 1. Los tributos deben recaer sobre manifestaciones efectivas de riqueza económica

⁴ Se debe entender que se habla de la última orientación de la jurisprudencia o, más concretamente, del último voto atinente a cada tema. Esto es válido para los indicadores sucesivamente indicados.

<p>2. Índice de desarrollo del contenido de los principios de justicia tributaria formal efectivos para asegurar la adecuada producción de normas tributarias y su adecuada aplicación en el tiempo y en el espacio</p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Los tributos deben gravar riqueza neta 3. Debe reconocerse la compensación de pérdidas sufridas por el contribuyente en periodos anteriores 5. La jurisprudencia constitucional exige que las políticas de incentivos que operan a través de exenciones pueden representar desviaciones de los criterios cuantitativos y cualitativos de reparto de la carga tributaria solo en la medida que representen una forma alternativa de contribución a los intereses públicos. 6. La jurisprudencia constitucional exige que las medidas tributarias disuasorias de comportamientos socialmente nocivos –v.gr., impuestos anti-contaminación- son legítimas en la medida que no impliquen una prohibición de comportamientos con sanción por su infracción, sino tan solo internalización de costos sociales. 7. La jurisprudencia constitucional exige la existencia de normas generales o particulares de equidad en el ordenamiento positivo que permitan que los límites no sólo se apliquen a la normalidad de los casos sino a casos especiales <ol style="list-style-type: none"> 1. La jurisprudencia constitucional sostiene que la ley debe determinar ciertos elementos esenciales del tributo: <ol style="list-style-type: none"> 1. el hecho generador o imponible 2. las exenciones y beneficios fiscales 3. los elementos de cuantificación de la obligación tributaria 4. los sujetos pasivos de la obligación tributaria 5. los aspectos procedimentales que impongan deberes formales a los contribuyentes 2. Reconocimiento de los siguientes principios relativos a la potestad tributaria de las Hacienda Públicas locales en una Constitución Política de carácter rígido o en la jurisprudencia constitucional: <ol style="list-style-type: none"> 1. autonomía 2. suficiencia 3. coordinación 4. solidaridad y 5. corresponsabilidad fiscal 3. Reconocimiento en una Constitución Política de carácter rígido o en la jurisprudencia constitucional del principio de irretroactividad en la aplicación de las normas tributarias 4. Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional o en una Constitución Política de carácter rígido del principio de exclusión de la doble imposición internacional.
---	---

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: HACIENDA PÚBLICA DIMENSIÓN IV: ÁMBITO LEGAL GENERAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de desarrollo normativo adecuado de las disposiciones generales del sistema tributario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento legal de normas antielusivas: <ol style="list-style-type: none"> 1. cláusula antielusiva general, que permita dar prevalencia a la realidad económica de los hechos por sobre las formas jurídicas. 2. norma orientada a evitar el abuso del derecho 3. norma orientada a evitar el fraude de ley 2. Reconocimiento legal del principio de que las normas tributarias, incluyendo las exenciones, deben ser interpretadas de conformidad con los métodos generales comúnmente admitidos en derecho. 3. Existencia de una norma que establezca que los acuerdos para distribuirse la carga tributaria de manera diferente a lo que resulta de la ley no son oponibles ante el Fisco. 4. Existencia de una norma general de equidad que permita adaptar la finalidad de las normas tributarias a los casos especiales 5. Delimitación de las fuentes del Derecho Tributario: <ol style="list-style-type: none"> 1. de acuerdo con la pirámide jurídica clásica, 2. con prevalencia de las normas de contenido tributario por especialidad, por encima del criterio de jerarquía 6. Reconocimiento legal de que la analogía debe ser admisible en los límites que no transgreda el principio de reserva material de ley.
2. Índice de desarrollo normativo adecuado del Derecho Tributario material	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación adecuada de los sujetos pasivos, estableciendo las diversas categorías. Independientemente de que existen varios criterios de clasificación, lo esencial es que se distinga entre: <ol style="list-style-type: none"> 1. el contribuyente puro y simple, que es quien realiza el hecho generador y al mismo tiempo es su capacidad económica la que el tributo pretende gravar, 2. otro tipo de sujetos que aparecen más bien como colaboradores en la recaudación y/o como garantes de la obligación tributaria. 2. Regulación de los modos de extinción de la obligación tributaria: <ol style="list-style-type: none"> 1. pago, 2. compensación, 3. condonación, 4. prescripción 3. Regulación de los privilegios establecidos para garantizar el pago de las obligaciones tributarias

	<ol style="list-style-type: none"> 4. Definición de las categorías tributarias básicas: <ol style="list-style-type: none"> 1. impuesto, 2. tasa⁵ 3. contribución especial 4. exacciones parafiscales 5. Regulación de otras obligaciones accesorias: <ol style="list-style-type: none"> 1. las obligaciones de pagos a cuenta o anticipos, con mecanismos coactivos para obligar a su pago. 2. los intereses, que deben correr desde el momento en que el sujeto pasivo estaba obligado a declarar y pagar correctamente, aun cuando la obligación tributaria se determine mediante un procedimiento de determinación de oficio orientado a verificar la corrección de la declaración o a fijar la obligación en ausencia de dicha declaración. 6. La ley expresamente define: <ol style="list-style-type: none"> 1. la obligación tributaria; 2. el hecho generador 7. Definición del sujeto activo de la obligación tributaria
<p>3. Índice de desarrollo normativo del Derecho Tributario formal (deberes de los sujetos pasivos y terceros y los correspondientes procedimientos)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación de los deberes de los contribuyentes de soportar o facilitar la fiscalización de las obligaciones tributarias. 2. Regulación de los deberes de información de terceros: <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento del deber de información general de los terceros, públicos o privados, en relación con la información de trascendencia tributaria que deriva de sus relaciones económicas y financieras con los contribuyentes y sujetos pasivos 2. Regulación que no establezca restricciones que imposibiliten el acceso a la información bancaria y financiera. 3. Regulación que establezca que los deberes de información pueden materializarse sea en obligaciones generales de suministrar la información en forma periódica y estandarizada, sea en obligaciones de aportar información previo requerimiento individual de información. 4. Regulación que tutele la intimidad sobre los datos privados no patrimoniales cuya revelación atente al honor o a la intimidad personal y familiar de las personas 5. Regulación que tutele la confidencialidad de los datos obtenidos bajo secreto profesional con ocasión de servicios profesionales de asesoramiento o defensa. 3. Regulación de los derechos de los sujetos pasivos a obtener devoluciones y compensaciones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación del derecho de los sujetos pasivos a la compensación y/o devolución de pagos debidos e indebidos,

5 En especial, debe existir un criterio adecuado para distinguir entre tasa y precio público como forma de delimitar las fronteras entre lo tributario y lo no tributario. El modelo español parece adecuado en este sentido: es tasa el pago establecido respecto de servicios que sean de solicitud o recepción obligatoria, o que no sean susceptibles de ser prestados por la iniciativa privada o bien que su consumo sea irrenunciable, imprescindible o indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas del administrado según las circunstancias sociales de cada momento.

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Regulación que reconozca el derecho a obtener intereses guardando la distinción entre los debidos y los indebidos. Así, los primeros no deben generar intereses sino hasta después de un plazo otorgado a la Administración para su devolución o compensación; los segundos deben generar intereses desde que se realizaron. 3. La tasa de interés debe ser equivalente a la que exige la Administración, sin perjuicio de que cuando el pago indebido obedece a error del contribuyente, la tasa pueda ser inferior. 4. Regulación de las facultades de determinación de los tributos según el esquema típico de autodeterminación o autoliquidación por parte del sujeto pasivo, con posibilidades de determinación de oficio rectificativa o sustitutiva por parte de la Administración. 5. Regulación de la facultad de imponer medidas cautelares (v.g. el embargo preventivo) en forma previa a que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando hubiere peligro de que el obligado se ausente, o enajene u oculte sus bienes, con el establecimiento de un plazo máximo razonable para que la Administración determine el monto de la obligación. 6. Regulación de la facultad de cobranza ejecutiva por parte de la Administración. 7. Regulación de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación del derecho a la rectificación o corrección de declaraciones, 2. Regulación que establezca la exención o reducción de multa si la rectificación se realiza sin que inter venga la Administración o en etapas tempranas de los procedimientos administrativos. 8. Regulación de la facultad de designar, mediante normas generales, supuestos en que se dan específicas obligaciones por parte de sujetos pasivos establecidos para colaborar con las funciones de recaudación (por ejemplo, obligaciones de agentes de retención). 9. Regulación de la facultad de celebrar convenios con entidades colaboradoras de recaudación y recepción y procesamiento de documentos. 10. Regulación de formas simplificadas de determinación o liquidación de oficio cuando se trate de errores aritméticos del contribuyente o de información que ya consta en la Administración, haciendo así innecesarios los procedimientos de fiscalización. 11. Regulación de la facultad para promover la asistencia administrativa internacional a través de acuerdos internacionales de intercambio de informaciones tributarias. 12. Regulación de la facultad para conceder prórrogas o facilidades de pago. 13. Regulación de la obligación de informar y asistir para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. 14. Obligación de guardar reserva y confidencialidad sobre la información tributaria, con las lógicas excepciones
--	---

	<p>respecto de las autoridades judiciales, las otras administraciones tributarias internas, y las administraciones tributarias de otros países en cumplimiento de los intercambios de informaciones tributarias acordados en convenios internacionales.</p> <p>15. Regulación del derecho a interponer consultas para asegurar su posición particular con antelación a la realización de determinadas transacciones planeadas, de modo que se garantice la publicidad en las condiciones para conceder, denegar o revocar dichas decisiones.</p> <p>16. Regulación de la facultad para declarar el archivo de las actuaciones por falta de interés fiscal o incobrabilidad.</p>
<p>4. Índice de regulación adecuada del Derecho Tributario sancionador</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento de la aplicación de todos los principios penales a todas las sanciones tributarias, incluyendo las administrativas, con matices⁶. 2. Regulación tanto: <ol style="list-style-type: none"> 1. A nivel de infracciones administrativas por violación de obligaciones materiales y formales, aplicables por la Administración tributaria en el contexto de un procedimiento administrativo, 2. A nivel de delitos, aplicables por las autoridades judiciales. 3. Regulación en el sentido de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento de que las infracciones administrativas deben ser cometidas al menos con negligencia 2. Regulación adecuada de las causas eximentes de responsabilidad. 3. Adaptación de alguna norma que permita derivar la concurrencia del requisito de la negligencia o dolo, en caso de que el obligado sea una persona jurídica, de las circunstancias, sin necesidad de probar la persona física concreta cuyo dolo o culpa provocó la infracción. 4. Regulación de los tipos específicos de infracciones atendiendo a los siguientes principios: <ol style="list-style-type: none"> 1. Proporcionalidad objetiva, de modo que los comportamientos objetivamente más graves tengan sanciones más graves. 2. Sanción de la infracción de todos los deberes y obligaciones, sin dejar algunos sin la tutela del derecho sancionador. 5. Regulación de un sistema de graduación de sanciones para adaptarlas a las circunstancias subjetivas de los autores y partícipes, lo cual supone la estructuración de las sanciones entre extremos mínimo y máximo. 6. Regulación de algún sistema que permita reducir sanciones si el sujeto repara el incumplimiento antes de la intervención administrativa o en etapas tempranas de los correspondientes procedimientos administrativos.

⁶ Se puede considerar adecuada también la regulación planteada por una corriente doctrinal en América Latina que ha admitido la posibilidad de excepciones con fundamento en la autonomía del Derecho Tributario, corriente a la que se adscribe, por ejemplo, el modelo del CIAT.

	<ol style="list-style-type: none"> 7. Regulación de los delitos tributarios con el criterio de reservar a la materia penal los comportamientos más graves, lo cual se puede medir por el monto de las obligaciones tributarias omitidas. 8. Tipificación de los siguientes tipos: <ol style="list-style-type: none"> 1. La defraudación tributaria, 2. El no ingreso de tributos retenidos, percibidos o repercutidos. 3. Delitos de funcionarios 4. Delitos informáticos 9. Introducción de la excusa legal absolutoria para cuando se repare el incumplimiento antes de la actuación administrativa. 10. Regulación clara de cuáles sujetos pueden cometer infracciones administrativas, debiendo incluirse las personas jurídicas y los entes colectivos sin personalidad jurídica. 11. Regulación de los concursos de infracciones: material, ideal. 12. Regulación de los medios de extinción de las sanciones.
--	---

CUADRO

**MATRIZ DEL EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN V: ÁMBITO LEGAL ESPECIAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de las características adecuadas del Sistema Tributario</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de impuestos que obedezcan a la idea de sistema, de modo que cada uno abarque específicas manifestaciones de capacidad económica: <ol style="list-style-type: none"> 1. la renta, 2. el patrimonio 3. el consumo general 4. los consumos específicos 5. la circulación de la riqueza 2. Número no excesivo de impuestos 3. Existencia de un sistema de impuestos que den una recaudación como porcentaje del PIB adecuada según estándares internacionales: <ol style="list-style-type: none"> 1. Para similares niveles de desarrollo humano 2. Para similares niveles de ingreso per cápita. 3. En relación con países desarrollados 4. Elasticidad de la recaudación de los impuestos de renta e impuesto general sobre el consumo a la evolución del Producto Interno Bruto (boyancia del sistema) 5. Relación entre impuestos directos e indirectos como factor de equidad en el sistema
<p>2. Índice de imposición sobre la renta</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación de los impuestos sobre la renta estructurada según un sistema de renta global, a diferencia de la

	<p>imposición cedular (debe gravar todas las manifestaciones de renta, de manera uniforme con excepciones razonables⁷ y gravar el conjunto de las rentas).</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe gravar los siguientes tipos de renta, deducidos los gastos necesarios para producirlas, normalmente relacionados a cada tipo de renta: <ol style="list-style-type: none"> 1. Las rentas netas del trabajo dependiente y por pensión. 2. Las rentas netas del trabajo autónomo y profesional. 3. Las rentas netas empresariales. 4. El neto de los dividendos y demás participaciones en beneficios obtenidos del desarrollo de actividades económicas a través de sociedades y demás personas jurídicas. 5. El neto de los intereses provenientes de contratos individuales de préstamo. 6. Las ganancias de capital realizadas, con mecanismos de indexación del valor de adquisición y de ajuste para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad por el hecho de que si bien las ganancias se acumulan a través de varios períodos se realizan en uno solo. 7. Las subvenciones y demás beneficios que otorguen los entes públicos. 3. Existencia de un mecanismo de integración entre el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades orientado a evitar o atenuar la doble imposición de los dividendos. 4. La escala de tipos debe ser estructurada según una escala progresiva. 5. Deben reconocerse mínimos exentos o deducciones en la cuota del impuesto relativas a necesidades básicas⁸ de carácter: <ol style="list-style-type: none"> 1. individual 2. familiar 6. Debe existir un sistema generalizado de retenciones a cuenta.⁹ 7. La imposición de las sociedades y personas jurídicas se estructura según el esquema de renta global, no cedular. 8. La imposición sobre sociedades debe incluir un régimen de ajustes por precios de transferencia y de acuerdos previos, según estándares internacionales (OCDE, E.E.UU.).
--	---

7 Por ejemplo, la siguiente puede ser una excepción razonable a la globalidad: la imposición de los rendimientos del capital invertido en el mercado financiero, sea en acciones o títulos de deuda, podría eventualmente –no necesariamente– ser excluido de la imposición global en atención a la fácil movilidad de estos capitales, que podría generar su fuga hacia regímenes de tratamiento más favorable. Así, estos rendimientos podrían ser gravados en la fuente a un tipo único. En el caso de los dividendos, vista la posibilidad de acreditación de lo pagado a nivel de la sociedad en el régimen global, podría darse la opción de escoger por uno u otro régimen.

8 Montos puramente simbólicos deben ser considerados como ausencia de reconocimiento de este tipo de deducciones

9 En el caso de personas con rentas exclusivas del salario, puede incluirse un sistema de retenciones mensuales que haga innecesaria la declaración final, para efectos de facilitar la gestión del impuesto.

	<ul style="list-style-type: none"> 9. Los regímenes de exención no deben violar el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio¹⁰ 10. Imposición de renta <ul style="list-style-type: none"> 1. La imposición de renta debe basarse en el criterio de residencia o renta mundial, de modo que se tribute por todas las rentas de los residentes, sin importar si son de fuente extranjera o nacional, con medidas unilaterales o bilaterales (Convenios) para evitar la doble imposición internacional. 2. La introducción de un régimen de transparencia fiscal internacional y de un régimen de fondos de inversión extranjera para evitar la fácil interposición de sociedades en países con regímenes de paraíso fiscal o de prácticas tributarias nocivas para captar rentas pasivas generadas en el exterior.
<p>3. Índice de imposición indirecta sobre el consumo: el Impuesto sobre el Valor Agregado</p>	<ul style="list-style-type: none"> 1. Regulación de un impuesto general sobre el consumo bajo el modelo del valor agregado con las siguientes características <ul style="list-style-type: none"> 1. Debe gravar tanto los bienes como los servicios, con una lista de exenciones limitada. 2. Debe permitir la deducción de los impuestos soportados en la adquisición de bienes y servicios a ser afectados en la producción de los propios bienes y servicios según un criterio de deducción financiera. 3. Debe seguir, en esencia, el modelo de IVA contenido en la Sexta Directiva de la hoy Unión Europea. 2. Impuestos específicos al consumo: deben ser pocos impuestos sobre productos con claras externalidades negativas: combustibles, alcohol, tabaco, impuestos ambientales 3. El Sistema Arancelario presenta las siguientes características: <ul style="list-style-type: none"> 1. No representan la base del financiamiento del presupuesto 2. Siguen las tendencias propias de los convenios internacionales en libre comercio

10 Por ejemplo: al interno de la imposición sobre la renta pueden aceptarse formas admitidas por la OMC, como son las reducciones por inversiones en activo fijo, en capacitación del personal, en comportamientos ambientalmente amistosos, en investigación y desarrollo.

CUADRO

MATRIZ DEL EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN VI: ÁMBITO ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de los principios institucionales de la Administración Tributaria</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento del cumplimiento voluntario a través de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Normativa que limite los supuestos de liquidación administrativa y de autorización previos, generalizando el deber del contribuyente de aplicarse a sí mismo la normativa. 2. Uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias 3. Servicio de información al contribuyente 2. Fomento del cumplimiento voluntario a través del aumento en la percepción de riesgo del contribuyente y el control del incumplimiento a través de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Campañas masivas de control del incumplimiento tributario de carácter periódico, permanente y basadas en herramientas informáticas, orientadas a aumentar la percepción del riesgo del incumplimiento entre los sujetos pasivos 2. Actuaciones selectivas de fiscalización eficientes. 3. Reconocimiento del principio de especialización funcional a través de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura orgánica que agregue las funciones de similar naturaleza y evite que varios órganos o unidades se solapen o interfieran en el cumplimiento de actividades análogas. 2. Dotación de los órganos con personal especializado según la función. 3. Actuaciones de coordinación entre los distintos órganos funcionales de la Administración 4. Reconocimiento del principio del fomento del cumplimiento voluntario y de la autoliquidación a través de una legislación que dé tratamiento preferencial según la siguiente gradación de cumplimiento: <ul style="list-style-type: none"> – Voluntario, en plazo – Voluntario, fuera de plazo – Requerido – Forzado 5. Reconocimiento del principio de independencia del poder político a través de una legislación relativa a la Administración Tributaria que garantice la no intromisión de las autoridades políticas en los casos concretos 6. Reconocimiento del principio de imparcialidad administrativa en la aplicación del ordenamiento tributario 7. Obtención de un nivel eficiente de regularizaciones ante propuestas de la Administración Tributaria resultantes de actuaciones de comprobación y fiscalización

<p>2. Índice de suficiencia en la dotación de recursos y la flexibilidad en el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un modelo organizativo que permita: <ol style="list-style-type: none"> 1. Contratar, retener y capacitar permanentemente al personal idóneo para el desempeño de las diferentes funciones de la Administración 2. Establecer una conexión clara entre las remuneraciones y la calidad del trabajo de los funcionarios. 3. Dotar a las autoridades superiores de flexibilidad en cuanto a los nombramientos del nivel superior 2. Existencia de un modelo organizativo que permita: <ol style="list-style-type: none"> 1. Flexibilidad organizativa que permita ligar adecuadamente los objetivos institucionales y la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para implementarlos. 2. Contar con sistemas presupuestarios de financiación que permitan superar las carencias de recursos materiales, humanos y tecnológicos
---	---

P A R T E 9



Matrices de Inversión Democrática

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: INVERSIÓN DEMOCRÁTICA DIMENSIÓN I: EL ESTADO COMO AGENTE ACTIVO DE LA ELIMINACIÓN DE LAS DESIGUALDES	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de reconocimiento del Estado como principal responsable de la educación nacional	<ol style="list-style-type: none"> Existencia de un Ministerio encargado de la Educación pública con un presupuesto o porcentaje del presupuesto nacional constitucionalmente declarado. Existencia de un cuerpo normativo (Vg. Ley General de Educación) que regule las funciones del Estado en materia de educación. Existencia de un órgano con facultades, por ley específica, para la supervisión de la educación privada. La Constitución y la ley reconocen el carácter gratuito, universal y obligatorio de la educación preescolar y primaria y secundaria La Constitución o la ley reconocen el financiamiento público a Centros Superiores Públicos de Educación universitaria. Existencia de normas y presupuestos obligatorios para mantener programas de alimentación, vestido y materiales escolares para sectores necesitados de la población
2. Índice de reconocimiento del papel del Estado como garante de la seguridad social y la salud de la población	<ol style="list-style-type: none"> Existencia Constitucional o legal de una Institución Pública encargada de la de la seguridad social Existencia de un cuerpo normativo que regule, por ley o Constitución, las obligaciones del Estado en materia de seguridad social Existencia legal que establece y regula un sistema hospitalario El marco jurídico establece el financiamiento obligatorio del sistema de seguridad social Garantía de prestación por ley de servicios a sectores no registrados por el sistema de seguridad social. Existencia jurídica de uno o varios regímenes de pensiones no contributivas

	<ol style="list-style-type: none"> 7. Existencia normativa de requisitos de acceso y prestaciones otorgadas entre los sistemas de pensiones públicos 8. Existencia jurídica de programas de prevención y atención de los riesgos del trabajo 9. La normativa legal obliga a los patronos a asegurar a sus trabajadores y a adoptar pólizas de riesgos del trabajo 10. Existen normas legales que autorizan y regulan el funcionamiento de los regímenes complementarios o privados de pensiones 11. La ley creó una autoridad reguladora o supervisora del sistema privado de pensiones
<p>3. Índice de reconocimiento de la obligación del Estado de proteger las poblaciones indígenas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia constitucional o legal de una Institución del Estado orientada a la defensa y protección de la diversidad cultural de las poblaciones indígenas 2. Existencia de una Ley Indígena y de la aprobación del Convenio de la OIT 169 que contienen obligaciones jurídicas de respetar la diversidad cultural y la autodeterminación de las poblaciones indígenas 3. Participación de representantes indígenas en la dirección de la institución rectora relacionada con el sector 4. Existencia de programas asistenciales enfocados hacia la población indígena (vg. salud, educación bilingüe, producción, comercio) 5. En materia de Administración de Justicia el ordenamiento jurídico reconoce a los indígenas: <ol style="list-style-type: none"> a. Uso de los idiomas indígenas en los actos procesales b. Debate oral c. Servicio de traductores e interpretes en el desarrollo de los juicios d. Servicio público de defensa penal e. Creación de juzgados comunitarios 6. Respeto de la justicia indígena.
<p>4. Índice de reconocimiento de la obligación del Estado en la reducción de la pobreza</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia y desarrollo legal de una Institución que centralice los programas asistenciales dirigidos exclusivamente a la reducción de la pobreza 2. Existen programas específicos de combate a la pobreza para: <ol style="list-style-type: none"> a. Familias urbano marginales b. Mujeres en condición de pobreza. c. Familias de zona rural campesinas d. Familias pobres con algún miembro con discapacidad o enfermedad crónica e. Ancianos
<p>5. Índice de reconocimiento del papel del Estado en la solución de las necesidades de vivienda</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de programas públicos asistenciales dirigidos exclusivamente a la solución de las necesidades de vivienda. 2. Hay al menos una Institución/Ministerio del Estado y un Banco o entidad financiera con su respectivo desarrollo legal, que tenga competencias sobre los programas y la solución de los problemas de vivienda

<p>6. Índice de reconocimiento del papel del Estado en la eliminación de la discriminación contra la mujer</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de una Institución o Ministerio sobre condición de la mujer que ejerza una política de Estado hacia la eliminación de la discriminación contra ese género 2. Existe una o varias leyes orientadas especialmente a la promoción de la igualdad de la mujer 3. El Estado ha incorporado en su normativa por ratificación: <ol style="list-style-type: none"> a. La Convención americana de Derechos Civiles y Políticos de la Mujer b. La Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer c. Convención sobre nacionalidad de la Mujer d. Convención sobre eliminación de la discriminación contra la mujer e. Convención para erradicar la violencia contra la mujer f. Convenio de la OIT relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria g. Convenio de la OIT relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.
<p>7. Índice de reconocimiento del papel del Estado en la lucha contra la discriminación racial</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de normas (legislación interna y ratificación de instrumentos internacionales) que prohíban la discriminación racial 2. Existencia de normas a favor de las acciones afirmativas hacia minorías étnicas 3. El marco legal establece el apoyo del Estado para la constitución de organizaciones no gubernamentales encargadas de la lucha contra la discriminación racial
<p>8. Índice de reconocimiento del papel del Estado en la protección de la población con discapacidad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un marco institucional y legal para en la protección e integración plena de la población con discapacidad 2. El Congreso ha aprobado textos normativos especiales de facilidades de exoneración y compra de instrumentos (v.g. facilidades técnicas) para la población con discapacidad 3. El marco jurídico establece la obligatoriedad del Estado para financiar a Instituciones de Educación Primaria y Secundaria dedicadas por entero al desarrollo integral de la población discapacitada

CUADRO	
MATRIZ DEL EJE: INVERSIÓN DEMOCRÁTICA DIMENSIÓN II: INVERSIÓN EN INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	
ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
1. Índice de inversión pública para garantizar derechos civiles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de la administración de la justicia 2. Porcentaje de los ingresos ordinarios del gobierno central dedicados al financiamiento de la administración de la justicia¹ 3. Porcentaje del PIB dedicado al financiamiento de la administración de la justicia² 4. El Poder Judicial realiza anualmente asignaciones presupuestarias dirigidas al desarrollo y fortalecimiento de la capacitación de jueces y otros funcionarios judiciales 5. El Poder Judicial realiza anualmente asignaciones presupuestarias dirigidas al desarrollo y fortalecimiento de la defensa pública 6. El Poder Judicial realiza anualmente asignaciones presupuestarias dirigidas al desarrollo y fortalecimiento de la inspección judicial 7. El Poder Judicial realiza anualmente asignaciones presupuestarias dirigidas al mejoramiento de la infraestructura de juzgados y otras instancias judiciales 8. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al mantenimiento y desarrollo del ministerio público 9. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al mantenimiento y desarrollo de un régimen de procuraduría nacional 10. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al mantenimiento de un Tribunal Constitucional 11. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al mejoramiento y modernización del sistema carcelario 12. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instituciones dedicadas a la defensa de los derechos ciudadanos y los derechos humanos en general³

1 Se refiere al financiamiento a tribunales, sin incluir Tribunales Constitucionales ni otros órganos adscritos, como policías judiciales y ministerios públicos. Tomando como referente el caso costarricense, donde el 6% de los ingresos ordinarios cubre los gastos de un poder judicial ampliado con otras instancias adscritas.

2 No existe un estándar internacional referente a estos gastos; la oscilación entre países es muy elevada. Por ejemplo, el Reino Unido invertía en los años ochenta sumas cercanas al 0,30% del PIB, mientras que España en el mismo período apenas se acerca al 0,20% del PIB. A respecto ver Aurelia Valiño Castro, Aurelia, **Gasto público en Justicia: (Algunas notas conceptuales y características en España)**, en <http://www.ucm.es/bucm/cee/index.html>. En algunos países de América Latina, el porcentaje es igual o mayor al 0,30%.

3 Defensorías de los habitantes, procuradurías de los derechos humanos o instancias similares.

<p>2. Índice de inversión pública para garantizar derechos políticos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de los órganos o tribunales superiores electorales⁴ 2. Los órganos o tribunales superiores electorales incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados al mantenimiento y desarrollo de un registro civil 3. Los órganos o tribunales superiores electorales incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados a la capacitación y comunicación ciudadana relacionada con procesos electorales 4. Los órganos o tribunales superiores electorales incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados a la promoción y defensa de los derechos políticos de las mujeres 5. Los órganos o tribunales superiores electorales incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados a la promoción y defensa de los derechos políticos de las minorías étnicas y culturales 6. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen recursos destinados al financiamiento de partidos políticos y otras instancias ciudadanas de participación electoral, durante los periodos electorales
<p>3. Índice de inversión pública dirigida a estimular y promover una ciudadanía activa</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados a estimular y organizar consultas ciudadanas como referendos y plebiscitos 2. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de entes contralores autónomos⁵ 3. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de entes de control y regulación de los servicios públicos⁶
<p>4. Índice de inversión pública para el fortalecimiento y desarrollo territorial de derechos políticos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de los gobiernos locales⁷ 2. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de la organización y participación comunal⁸

4 No existe un estándar internacional.

5 Contralorías de cuentas, contralorías nacionales u oficinas similares.

6 Autoridades reguladoras o similares.

7 No existe una estándar internacional. En Centroamérica el caso de Guatemala tiende a tornarse paradigmático: 8% de los ingresos ordinarios del Estado se destinan a los municipios.

8 Programas gubernamentales u oficinas dedicadas a ese fin.

CUADRO

MATRIZ DEL EJE: INVERSIÓN DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN II: INVERSIÓN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ÍNDICE	ENUNCIADO DEL INDICADOR
<p>1. Índice de inversión pública para garantizar derechos económicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instancias que vigilan las prácticas comerciales, evitan o sancionan prácticas desleales y establecen medidas de salvaguarda⁹ 2. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instancias que vigilan los derechos de los consumidores¹⁰ 3. Dentro de la Ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instancias que garantizan el cumplimiento de regulaciones sobre salarios mínimos, vacaciones, preaviso y cesantía¹¹ 4. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instancias encargadas de vigilar el cumplimiento de libertades sindicales
<p>2. Índice de inversión pública para garantizar derechos sociales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instituciones de salud pública 2. Porcentaje del PIB dedicado a salud¹² 3. Porcentaje del gasto del gobierno central dedicado a salud¹³ 4. Las instituciones públicas de salud (ministerios y otras instituciones de prevención y atención de la salud) incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados a la prevención en salud 5. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instituciones de educación pública

⁹ Dependencias del Ministerio de Economía, Industria y Comercio o similar.

¹⁰ Defensorías del consumidor o instancias similares gubernamentales.

¹¹ Ministerios de Trabajo o instancias similares.

¹² De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002), en 1998 los primeros veinte países con desarrollo humano alto dedican porcentajes del gasto público con relación al PIB, que oscilan entre 7,0% (Noruega) y el 5,2% (Finlandia e Irlanda). En Centroamérica, según el Estado de la Región (1999), ese porcentaje oscilaba en 1995, entre el 7,2% (Panamá) y el 1,7% (El Salvador).

¹³ También la OPS señala que para los años 1992-1998, el gasto promedio del gobierno central dedicado a salud fue para América Latina y el Caribe fue del 6%. En Centroamérica las cifras varían entre el 22% en Costa Rica para esos mismos años, y el 10% para países como El Salvador y Honduras.

	<ol style="list-style-type: none"> 6. Porcentaje del PIB dedicado a educación pública¹⁴ 7. Porcentaje del gasto público en educación dedicado a educación primaria¹⁵ 8. Porcentaje del gasto público en educación dedicado a educación secundaria 9. Porcentaje del gasto público en educación dedicado a educación terciaria¹⁶ 10. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de vivienda de interés social 11. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de programas dirigidos a la población en situación de pobreza
<p>3. Índice de inversión pública para garantizar derechos culturales</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dentro de la ley de presupuestos ordinario y extraordinarios de la República, se incluyen anualmente recursos destinados al financiamiento de instituciones dedicadas a la promoción cultural¹⁷ 2. Las instituciones públicas de cultura (ministerios y otras instituciones) incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados a la promoción de manifestaciones culturales propias de regiones, localidades y grupos humanos 3. Las instituciones públicas de cultura (ministerios y otras instituciones) incluyen dentro de su presupuesto anual recursos destinados a programas de promoción y conservación de idiomas propios de grupos étnicos o regiones y localidades

14 En educación, de acuerdo con los datos del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2002), los gastos en educación en un porcentaje mayor del 5% del PIB indican un desempeño aceptable en el plano del desarrollo humano. En Centroamérica, según el Informe del Estado de la Región (1999), entre 1994 y 1995 dicho porcentaje osciló entre el 5,4% para el caso de Costa Rica, y el 1,6% para El Salvador y Guatemala.

15 De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2002), existe una variedad de situaciones en los gastos en educación pública dirigido a los diferentes niveles. Por ejemplo, Noruega, que está colocado en el primer lugar entre los países de alto desarrollo humano, en los años 1995-97, dedicó el 38,7% de los gastos a educación preprimaria y primaria, 23% a secundaria y 27,9% a terciaria. España, en el lugar 21, aparece con mayor porcentaje en la educación secundaria: 47,9%; mientras que Costa Rica, en el lugar 43, muestra una distribución similar a Noruega: 40,2%, 24,3% y 28,3%. El gasto público en educación incluye los gastos en educación pública más los subsidios para la educación privada de nivel primario, secundario y terciario. Incluye los gastos a todos los niveles de la administración: central, regional y local, de acuerdo con las definiciones del PNUD.

16 De acuerdo con el PNUD, se refiere a la educación que se ofrece en universidades, escuelas normales superiores e instituciones de formación profesional de nivel superior que exigen como condición mínima de admisión haber egresado de las escuelas de segundo nivel o probar el dominio de conocimientos de un nivel equivalente.

17 Ministerios de Cultura o instancias gubernamentales similares.

P A R T E 1 0



Tablas de ponderaciones de Índices e Indicadores

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN I: EL SOMETIMIENTO A LA REGLA DEL DERECHO

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de plena vigencia de la Constitución Política	0,20	Ocho indicadores de: 0,20, 0,15, 0,10, 0,15, 0,10, 0,05, 0,10 y 0,15.
Índice de separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial	0,20	Cuatro indicadores de: 0,35, 0,30, 0,20 y 0,15.
Índice de delimitación constitucional de las competencias legislativas	0,10	Tres indicadores de: 0,34, 0,33 y 0,33.
Índice de regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley	0,10	Tres indicadores de: 0,50, 0,30 y 0,20.
Índice de garantías y eficacia del control de constitucionalidad de las leyes	0,10	Tres indicadores de: 0,40, 0,30 y 0,30.
Índice de garantía de independencia del Poder Judicial	0,10	Seis indicadores de: 0,20, 0,15, 0,15, 0,20, 0,15 y 0,15.
Índice de regulación del sometimiento del Poder Ejecutivo a la norma de Derecho	0,05	Seis indicadores de: 0,20, 0,20, 0,10, 0,20, 0,15 y 0,15.
Índice de garantía en la Constitución del control jurisdiccional sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos	0,10	Cuatro indicadores de: 0,30, 0,25, 0,30 y 0,15.
Índice de existencia de responsabilidad del Estado por los daños que causa su funcionamiento	0,05	Seis indicadores de: 0,30, 0,15, 0,20, 0,15, 0,10 y 0,10.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN II: DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de reconocimiento de derechos civiles y garantías individuales	0,50	Un indicador de 1,00
Índice de reconocimiento de derechos y garantías sociales	0,25	Un indicador de 1,00.
Índice de reconocimiento de derechos y libertades políticas	0,25	Un indicador de 1,00.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN III: GARANTÍA EFECTIVA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de existencia de garantías efectivas de protección de los derechos fundamentales	0,50	Seis indicadores de: 0,20, 0,20, 0,15, 0,15, 0,15 y 0,15.
Índice de reforzamiento del ordenamiento interno mediante los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ¹	0,25	Dos indicadores de: 0,60 y 0,40.
Índice de reconocimiento de la protección internacional de los derechos humanos	0,25	Cuatro indicadores de: 0,25, 0,25, 0,25 y 0,25.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN IV: CRECANÍA DEL PODER AL CIUDADANO: LA DESCENTRALIZACIÓN

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de reconocimiento constitucional y legal del marco de competencias, funciones y derechos de los gobiernos locales	0,70	Seis indicadores de: 0,20, 0,20, 0,15, 0,10, 0,25 y 0,10.
Índice de reconocimiento de derechos presupuestarios de los gobiernos locales provenientes los presupuestos generales del Estado	0,30	Dos indicadores de: 0,50 y 0,50.

¹ Vid. Catálogo anexo de instrumentos internacionales ratificados

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN V: EL ESTADO AL SERVICIO DEL CIUDADANO. RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA
Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano	0,15	Cinco indicadores de: 0,25, 0,20, 0,20, 0,20 y 0,15.
Índice de eficacia en la rendición de cuentas	0,10	Cuatro indicadores de: 0,25, 0,20, 0,35 y 0,20.
Índice de reconocimiento del principio de publicidad y capacidad del ciudadano de solicitar información administrativa al Estado	0,10	Tres indicadores de: 0,40, 0,30 y 0,30
Índice de regulación constitucional del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública	0,10	Cuatro indicadores de: 0,20, 0,35, 0,25 y 0,20.
Índice de existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos	0,10	Cinco indicadores de: 0,30, 0,15, 0,20, 0,20 y 0,15
Índice de existencia de un órgano independiente encargado del ejercicio de la acción penal	0,10	Dos indicadores de: 0,50 y 0,50.
Índice de existencia de organismos reguladores de los servicios públicos	0,10	Cinco indicadores de: 0,30, 0,15, 0,15, 0,20 y 0,20.
Índice de existencia de un organismo regulador del sistema financiero-bancario	0,05	Dos indicadores de: 0,40 y 0,60.
Índice de existencia de un organismo regulador del mercado de valores	0,05	Dos indicadores de: 0,60 y 0,40.
Índice de existencia de un organismo promotor de la competencia	0,05	Tres indicadores de: 0,40, 0,30 y 0,30.
Índice de existencia de un organismo encargado de la protección de los consumidores	0,05	Tres indicadores de: 0,40, 0,30 y 0,30.
Índice de existencia de otros órganos administrativos encargados del control de la actividad pública	0,05	Dos indicadores de: 0,80, 0,20

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
DIMENSIÓN I: ADMINISTRACIÓN DE ELECCIONES

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de confiabilidad del Registro Civil o de las personas y elaboración del registro o padrón electoral	0,25	Siete indicadores de: 0,25, 0,20, 0,15, 0,15, 0,10, 0,10 y 0,05
Índice de normativa y jurisprudencia aplicable	0,20	Doce indicadores de: 0,15, 0,15, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,05, 0,05, 0,05, 0,05, 0,05 y 0,05.
Índice de autonomía de los organismos electorales	0,20	Ocho indicadores de: 0,20, 0,20, 0,15, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10 y 0,05.
Índice de transparencia en el conteo de votos y transmisión de resultados	0,15	Seis indicadores de: 0,25, 0,20, 0,15, 0,15, 0,15 y 0,10
Índice de control de las etapas previas al día de las votaciones	0,10	Nueve indicadores de: 0,20, 0,15, 0,15, 0,15, 0,10, 0,10, 0,05, 0,05 y 0,05.
Índice de control en el día de las votaciones	0,10	Cinco indicadores de: 0,20, 0,20, 0,20, 0,20 y 0,20.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
DIMENSIÓN II: PARTIDOS POLÍTICOS

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de rango constitucional y legal de los partidos políticos	0,25	Nueve indicadores de: 0,25, 0,15, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,05 y 0,05.
Índice de financiación y aporte estatal	0,25	Nueve indicadores de: 0,15, 0,15, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,10 y 0,10.
Índice de estructura y vida interna partidaria	0,20	Seis indicadores de: 0,20, 0,20, 0,20, 0,20, 0,10 y 0,10.
Índice de estabilidad	0,20	Tres indicadores de: 0,50, 0,25 y 0,25
Índice de designación de candidaturas	0,10	Cuatro indicadores de: 0,30, 0,30, 0,20 y 0,20.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
DIMENSIÓN III: SISTEMA ELECTORAL

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de sistema de representación	0,25	Siete indicadores de: 0,25, 0,25, 0,15, 0,10, 0,10, 0,10 y 0,05.
Índice de circunscripciones o distritos electorales	0,20	Cuatro indicadores de: 0,35, 0,30, 0,25 y 0,10.
Índice de cifra repartidora / fórmula electoral	0,15	Cinco indicadores de: 0,25, 0,25, 0,25, 0,15 y 0,10.
Índice de participación ciudadana/ inclusión	0,15	Cuatro indicadores de: 0,30, 0,30, 0,30 y 0,10.
Índice de representación pluralista	0,10	Seis indicadores de: 0,25, 0,25, 0,20, 0,15, 0,10 y 0,05.
Índice de sistema electoral en el ámbito local	0,10	Seis indicadores de: 0,25, 0,20, 0,15, 0,15, 0,15 y 0,10.
Índice de barreras mínimas legales	0,05	Cuatro indicadores de: 0,35, 0,25, 0,25 y 0,15.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN I: PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general	0,20	Ocho indicadores de: 0,20, 0,20, 0,10, 0,10, 0,10, 0,05, 0,15 y 0,10.
Índice de un adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado	0,20	Seis indicadores de: 0,25, 0,20, 0,10, 0,10, 0,25 y 0,10
Índice de reconocimiento de principios materiales del Presupuesto	0,20	Nueve indicadores de: 0,15, 0,15, 0,05, 0,10, 0,15, 0,15, 0,05, 0,05 y 0,15.
Índice de regulación adecuada de la fase de elaboración del Presupuesto	0,15	Seis indicadores de: 0,20, 0,10, 0,20, 0,20, 0,10 y 0,20
Índice de regulación adecuada del proceso de aprobación presupuestaria	0,10	Cuatro indicadores de: 0,25, 0,25, 0,25 y 0,25.
Índice de regulación adecuada del proceso de ejecución control presupuestarios	0,15	Siete indicadores de: 0,15, 0,15, 0,20, y 0,10, 0,10, 0,10 y 0,15.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN II: ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y ADQUISICIONES

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de regulación adecuada de los procesos de inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales	0,50	Cinco indicadores de: 0,20, 0,20, 0,20, 0,20 y 0,20.
Índice de regulación adecuada de los procesos de adquisiciones públicas	0,50	Nueve indicadores de: 0,20, 0,10, 0,05, 0,10, 0,10, 0,15, 0,10, 0,10 y 0,10.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN III: ÁMBITO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de desarrollo de un contenido de los principios de justicia material tributaria efectivos para limitar al legislador en leyes concretas	0,50	Siete indicadores de: 0,25, 0,20, 0,15, 0,14, 0,14, 0,07 y 0,05
Índice de desarrollo del contenido de los principios de justicia tributaria formal efectivos para asegurar la adecuada producción de normas tributarias y su adecuada aplicación en el tiempo y en el espacio	0,50	Cuatro indicadores de: 0,40, 0,20, 0,20 y 0,20.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN IV: ÁMBITO LEGAL GENERAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de desarrollo normativo adecuado de las disposiciones generales del sistema tributario	0,25	Seis indicadores de: 0,25, 0,20, 0,20, 0,15, 0,10 y 0,10.
Índice de desarrollo normativo adecuado del Derecho Tributario material	0,25	Siete indicadores de: 0,20, 0,20, 0,20, 0,15, 0,15, 0,05 y 0,05.
Índice de desarrollo normativo del Derecho Tributario formal (deberes de los sujetos pasivos y terceros y los correspondientes procedimientos)	0,25	Dieciséis indicadores de: 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,06, 0,06, 0,05, 0,05, 0,05, 0,05, 0,05, 0,05, 0,04 y 0,04.
Índice de regulación adecuada del Derecho Tributario sancionador	0,25	Doce indicadores de: 0,10, 0,10, 0,10, 0,10, 0,07, 0,07, 0,09, 0,09, 0,07, 0,07, 0,07 y 0,07.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN V: ÁMBITO LEGAL ESPECIAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de las características adecuadas del Sistema Tributario	0,33	Cinco indicadores de: 0,20, 0,20, 0,20, 0,20 y 0,20.
Índice de imposición sobre la renta	0,34	Diez indicadores de: 0,15, 0,15, 0,10, 0,10, 0,08, 0,08, 0,08, 0,08 y 0,10
Índice de imposición indirecta sobre el consumo: el Impuesto sobre el Valor Agregado	0,33	Tres indicadores de: 0,50, 0,20 y 0,30.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: HACIENDA PÚBLICA
DIMENSIÓN VI: ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de los principios institucionales de la Administración Tributaria	0,50	Siete indicadores de: 0,15, 0,15, 0,15, 0,14, 0,14, 0,14 y 0,13
Índice de suficiencia en la dotación de recursos y la flexibilidad en el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos	0,50	Dos indicadores de: 0,50 y 0,50.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INVERSIÓN DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN I: EL ESTADO COMO AGENTE ACTIVO DE LA ELIMINACIÓN DE LAS DESIGUALDADES

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de reconocimiento del Estado como principal responsable la educación nacional	0,20	Seis indicadores de: 0,30, 0,15, 0,10, de 0,20, 0,20 y 0,05.
Índice de reconocimiento del papel del Estado como garante de la seguridad social y la salud de la población	0,20	Once indicadores de: 0,15, 0,10, 0,10, 0,15, 0,10, 0,05, 0,05, 0,10, 0,10, 0,05 y 0,05.
Índice de reconocimiento de la obligación del Estado de proteger las poblaciones indígenas	0,10	Seis indicadores de: 0,20, 0,20, 0,10, 0,20, 0,20 y 0,10
Índice de reconocimiento de la obligación del Estado en la reducción de la pobreza	0,10	Dos indicadores de: 0,50 y 0,50
Índice de reconocimiento del papel del Estado en la solución de las necesidades de vivienda	0,10	Dos indicadores de: 0,50 y 0,50
Índice de reconocimiento del papel del Estado en la eliminación de la discriminación de la mujer	0,10	Tres indicadores de: 0,30, 0,30 y 0,40.
Índice de reconocimiento del papel del Estado en la lucha contra la discriminación racial	0,10	Tres indicadores de: 0,40, 0,40 y 0,20.
Índice de reconocimiento del papel del Estado en la protección de la población con discapacidad	0,10	Tres indicadores de: 0,50, 0,25 y 0,25.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INVERSIÓN DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN II: INVERSIÓN EN INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de inversión pública para garantizar derechos civiles 0,05, 0,05, 0,05, 0,05, 0,10, 0,10, 0,10, 0,05 y 0,10.	0,30	Doce indicadores de: 0,15, 0,10, 0,10, 0,05, 0,05, 0,05, 0,05, 0,10, 0,10, 0,05 y 0,10.
Índice de inversión pública para garantizar derechos políticos	0,30	Seis indicadores de: 0,20, 0,15, 0,15, 0,15, 0,15 y 0,20.
Índice de inversión pública dirigida a estimular y promover una ciudadanía activa	0,20	Tres indicadores de: 0,30, 0,40 y 0,30.
Índice de inversión pública para el fortalecimiento y desarrollo territorial de derechos políticos	0,20	Dos indicadores de: 0,50 y 0,50.

TABLA

TABLA DE ÍNDICES
EJE: INVERSIÓN DEMOCRÁTICA
DIMENSIÓN III: INVERSIÓN PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

ÍNDICES	ESPECIFICACIÓN DE LA PONDERACIÓN	PONDERACIÓN DE INDICADORES
Índice de inversión pública para garantizar derechos económicos	0,30	Cuatro indicadores de: 0,25, 0,25, 0,25 y 0,25.
Índice de inversión pública para garantizar derechos sociales	0,40	Once indicadores: 0,10, 0,10, 0,10, 0,05, 0,10, 0,20, 0,05, 0,05, 0,05, 0,10 y 0,10.
Índice de inversión pública para garantizar derechos culturales	0,30	Tres indicadores de: 0,60, 0,20 y 0,20.

P A R T E 1 1



Tablas de Descripción de Indicadores

TABLA					
MATRIZ DEL EJE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA					
I. DIMENSION / SUBSISTEMA: EL SOMETIMIENTO A LA REGLA DE DERECHO					
VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 1	RESULTADO
20%	Plena vigencia de la Constitución Política				
20%		La Constitución fue preparada con: a. aplicación de procedimientos pre-establecidos, b. los Constituyentes fueron electos mediante elecciones democráticas.			
		Supuestos a, y b100% Solo a o c50% Ninguno de los supuestos0%			
15%		La Constitución Política ha sido ratificada mediante referéndum Sí100% No0%			
10%		No ha sido interrumpida la aplicación de la Constitución ni se ha roto el orden constitucional desde su promulgación. Sí0% No100%			
15%		La Constitución señala la plena subordinación de las fuerzas militares y policiales al poder civil. Sí100% No0%			

10%		<p>La suspensión de garantías constitucionales está limitada constitucionalmente</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
5%		<p>Existe control posterior del Poder Legislativo sobre la suspensión de garantías. (Es deseable que en una situación de excepción se controle la decisión del gobierno y de las fuerzas armadas)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
10%		<p>Hay norma que fija el procedimiento de reforma constitucional:</p> <p>Es rígido100%</p> <p>Es flexible50%</p> <p>No hay0%</p>			
15%		<p>El ordenamiento o la jurisprudencia reconocen la existencia de normas pétreas constitucionales que no pueden ser modificadas por reforma parcial a la Constitución.</p> <p>La misma Constitución establece el límite, reservado a una Constituyente.100%</p> <p>Si la reserva se ha dado por interpretación, es decir, por antecedentes jurisprudenciales50%</p> <p>Cualquier Asamblea tiene capacidad de poder derivado para modificar cualquier tipo de norma constitucional incluidas aquellas que reduzcan derechos fundamentales0%</p>			
20%	Separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial				
35%		<p>Norma de rango constitucional prohíbe la delegación de funciones entre poderes.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
30%		<p>Existe Ley General de la Administración Pública o equivalente que prohíba la intromisión de un poder en competencias de otro.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
20%		<p>Existe un órgano o instancia específica para dirimir los conflictos de competencias entre poderes del Estado.</p>			

		<p>Tribunal Constitucional o equivalente100%</p> <p>Corte Suprema de Justicia75%</p> <p>Tribunal Electoral50%</p> <p>Corte de Cuentas o Contraloría25%</p> <p>Consejo de Gobierno o ninguno0%</p>			
15%		<p>Los ciudadanos, por expresa habilitación legal disponen de mecanismos procedimentales y recursos para hacer valer la separación de funciones de los poderes del Estado</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
10%	Delimitación constitucional de las competencias legislativas				
34%		<p>La Constitución establece una lista expresa de las competencias (atribuciones) de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
33		<p>Dispone el Poder Legislativo de al menos las siguientes competencias para ejercer el control político sobre el funcionamiento general del aparato público:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Mociones de Interpelación b. Mociones de Censura c. Visita de Ministros y debate general sobre la comparecencia d. Comisiones de Investigación e. Control Político y Económico sobre el Presupuesto f. Hora (espacio) en tiempo diario para el control político g. Posibilidad de tener al Presidente en por lo menos un Mensaje Anual ante el Congreso y replicar su discurso. <p>Todos los anteriores100%</p> <p>De 4 a 5 de los anteriores67%</p> <p>Tres de los anteriores33%</p> <p>Uno o ninguno de los anteriores0%</p>			
33%		<p>El Reglamento del Congreso o normativa similar facilitan la aprobación (por principio de mayoría) de las decisiones propias de su fuero:</p> <p>En menos de 3 meses100%</p> <p>De 3 a 8 meses50%</p> <p>Más de 8 meses o no existe normativa0%</p>			

10%	Regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley			
50%		<p>La iniciativa en la formación de la Ley:</p> <p>La comparte el Congreso con el Poder Ejecutivo, el Tribunal Electoral en su especial materia y con el pueblo (Iniciativa popular)100%</p> <p>La comparte el Congreso con el Poder Ejecutivo50%</p> <p>La tiene solamente el Congreso0%</p>		
30%		<p>El ciudadano tiene acceso al procedimiento de formación de la ley mediante:</p> <p>a. Iniciativa popular</p> <p>b. Aprobación, abrogación o derogación de ley mediante el referendo.</p> <p>c. Alguna Oficina Administrativa de Iniciativa popular en el Congreso canaliza propuestas ciudadanas.</p> <p>Supuestos a, b y c100%</p> <p>Supuestos a y b67%</p> <p>Sólo c33%</p> <p>Ninguna0%</p>		
20%		<p>Hay ley que desarrolla la norma constitucional que habilita el referendo; es decir, hay aprobada legislación derivada.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>		
10%	Garantías y eficacia del control de constitucionalidad de las leyes			
40%		<p>Existe desarrollo legal (procedimientos) para cuestionar la constitucionalidad de las leyes.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>		
30%		<p>Se suspenden los efectos de la norma impugnada con el inicio del procedimiento de revisión de su eventual inconstitucionalidad. (Para no generar inseguridad jurídica es deseable que solo en aquellos casos en que se dimensionen efectos adversos, se suspenda el efecto de la norma impugnada)</p> <p>Se suspende sólo excepcionalmente en algunos casos100%</p> <p>No se suspende50%</p> <p>Se suspende en todos los casos0%</p>		

30%		<p>Pueden impugnar normas directamente algunos órganos públicos (sin caso sub judice) por motivos de interés general (Vg. Procuraduría, Defensor del Pueblo, Contraloría, Tribunal Electoral)</p> <p>Si100% No0%</p>			
10%	Garantía de independencia del Poder Judicial				
20%		<p>El procedimiento de escogencia de los titulares del Poder Judicial garantiza la independencia de criterio.</p> <p>a. El procedimiento indica que son los diputados los que escogen a su criterio y por votación a los magistrados propietarios del Poder Judicial 100%</p> <p>b. El procedimiento indica que los magistrados del Poder Judicial seleccionan y escogen los sustitutos de entre listas o nóminas que elevan asociaciones de abogados litigantes, de asociaciones del mismo poder judicial, de Universidades y de profesionales en Derecho a título personal: 50%</p> <p>c. El procedimiento indica que es el Presidente de la República y sus Ministros quienes seleccionan a los magistrados de la Corte Suprema. 0%</p>			
15%		<p>El Congreso puede interferir en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.</p> <p>No100% Sí0%</p>			
15%		<p>El Congreso puede investigar el funcionamiento del servicio público de justicia en su conjunto (aspectos meramente de carácter administrativo)</p> <p>Sí100% No0%</p>			
20%		<p>Está garantizado en la Constitución algún porcentaje del presupuesto nacional que coadyuve a la independencia financiera del Poder Judicial.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>En cuanto a ocupar un cargo judicial:</p> <p>Existe Consejo General del Poder Judicial que da prioridad a la carrera judicial como mecanismo de acceso por idoneidad a la función y protección de la independencia del Juez . . .100%</p>			

		Existe un mecanismo mediante el cual los magistrados seleccionan y nombran subalternos sin concurso (oposición)50% Se dan nombramientos políticos en el poder judicial0%			
15%		Existe una Inspección judicial y un régimen disciplinario judicial para investigar conductas o irregularidades del juez. Sí100% No0%			
5%	Regulación del sometimiento del Poder Ejecutivo a la norma de Derecho				
20%		La Constitución desarrolla expresamente el principio de legalidad. Sí100% No0%			
20%		Existe un cuerpo legal general que regula las competencias de los órganos del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos (Vg. Ley General de la Administración Pública) Sí100% No0%			
10%		Existe regulación del régimen de invalidez de las actuaciones contrarias al principio de legalidad (Vg. procesos de lesividad) Sí100% No0%			
20%		Existen órganos administrativos independientes que controlan la regularidad de las actuaciones administrativas. a. Defensoría de los Habitantes o Defensor del Pueblo b. Procuraduría General de la República c. Fiscalía General de la República d. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos e. Contraloría General de la República o Tribunal/Corte de Cuentas f. Intendencias de valores, pensiones y entidades financieras. g. Auditorías ciudadanas Todas las anteriores100% Sólo 5 de las anteriores67% Solo 3 de las anteriores33% Ninguna de las anteriores0%			

15%		<p>Está garantizado en las normas el debido proceso previo a cualquier decisión administrativa que afecte derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos.</p> <p>Sí.....100% No.....0%</p>			
15%		<p>Existen mecanismos de impugnación, en sede administrativa, en contra de las decisiones y actos administrativos (Vg. agotamiento de la vía administrativa, nulidad absoluta o relativa, queja, revisión, caducidad)</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%	Está garantizado en la Constitución el control jurisdiccional sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos				
30%		<p>Se dispone de una jurisdicción especializada para impugnar las decisiones administrativas.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
25%		<p>Existen regulaciones procesales especiales para cuestionar las decisiones administrativas.</p> <p>Se reconoce un procedimiento ordinario y uno sumario100% Sólo el ordinario50% El procedimiento es el común a cualquier tipo de jurisdicción0%</p>			
30%		<p>Está garantizado en la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa o similar el control del juez sobre la discrecionalidad administrativa o la desviación de poder.</p> <p>Si100% No0%</p>			
15%		<p>Existen medidas cautelares que permiten al juez garantizar la situación jurídica de los ciudadanos antes de la emisión de la sentencia (vg. Suspensión del acto administrativo impugnado, tutela judicial efectiva, anotación preventiva de la demanda, actos en los que se derive una obligación a la administración para realizar una prestación concreta, medida cautelar por falta de ejecución de acto o bien garantizar que no se den las vías de hecho)</p> <p>Sí100% No0%</p>			

5%	Existe responsabilidad del Estado por los daños que causa su funcionamiento				
30%		<p>Está reconocida en el ordenamiento jurídico la responsabilidad objetiva del Estado (Daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal) y la responsabilidad solidaria del funcionario público y la administración</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>Es posible obtener reparación patrimonial en sede administrativa, sin necesidad de acudir a un proceso judicial.</p> <p>Sí0% No100%</p>			
20%		<p>Existe un régimen (ley) de expropiaciones públicas</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>Está reconocido normativamente el principio de la indemnización previa y efectiva en materia de expropiación, cuando es por causa de utilidad colectiva, beneficio social o interés social,</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>El régimen de expropiaciones establece mecanismos para que el interesado pueda garantizarse el precio justo.</p> <p>Valoración de peritos de la Hacienda Pública 100% Valoración del Colegio de Ingenieros75% Valoración de peritos independientes50% Arbitraje25% Ninguno0%</p>			
10%		<p>Hay control o instancia jurisdiccional sobre los procedimientos de expropiación</p> <p>Sí100% No0%</p>			

TABLA					
<p style="text-align: center;">MATRIZ DEL EJE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA II. DIMENSION / SUBSISTEMA: DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES</p>					
VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 1	RESULTADO
50%	Reconocimiento de derechos civiles y garantías individuales				
100%		La Constitución o las Leyes reconocen los siguientes derechos, principios y libertades: Derecho a la vida Derecho a la nacionalidad Derecho a la igualdad entre hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio Derecho al nombre Libertad de domicilio Inviolabilidad de domicilio Privacidad de comunicaciones Libertad de tránsito Derecho a la libertad y prohibición de la esclavitud Derecho de asilo Principio de Igualdad ante la ley Derecho a no ser expulsado del país Libertad de asociación Libertad de reunión y manifestación Libertad de expresión Libertad de prensa Derecho de rectificación y respuesta Libertad de enseñanza Libertad religiosa Libertad de comercio Derechos de propiedad Derechos de autor Derecho de petición Derecho de información Prohibición de la retroactividad Prohibición de la prisión por deudas Presunción de inocencia Principio de legalidad penal Debido proceso Derecho a no declarar en contra de sí mismo Acceso a la justicia Limitación de la prisión preventiva Derecho a la separación entre indiciados y condenados Prohibición de las penas perpetuas Prohibición de los tratos crueles y degradantes Derecho de los menores a un régimen sustancial y procesal diferente al de los adultos Derecho a conocer inmediatamente los motivos de la detención y los cargos atribuidos			

		Derecho a la asistencia legal Derecho a interrogar y proponer testigos Derecho de apelación Prohibición de las confesiones obtenidas mediante violencia Derecho a ser indemnizado en caso de error judicial Derecho de beneficiarse de reformas legales posteriores a la sanción Derecho a un ambiente sano Derecho a la protección de los consumidores Reconocimiento de 41 a 45 de estos derechos, principios y libertades100% Reconocimiento de 38 a 40 de estos derechos, principios y libertades50% Reconocimiento de menos de 38 de estos derechos, principios y libertades0%			
25%	Reconocimiento de derechos y garantías sociales				
100%		La Constitución o las Leyes reconocen los siguientes derechos, principios y libertades: Libertad de trabajo Derecho al trabajo Derecho al salario mínimo Límites a la jornada de trabajo Derecho a vacaciones pagadas Derecho a indemnizaciones por despido Derecho a las medidas de seguridad e higiene ocupacional Derecho a la seguridad social Libertad de sindicalización Derecho de huelga Derecho de negociación colectiva Reconocimiento de 10 a 11 de estos derechos, principios y libertades100% Reconocimiento de 8 a 10 de estos derechos, principios y libertades50% Reconocimiento de menos de 8 de estos derechos, principios y libertades0%			
25%	Reconocimiento de derechos y libertades políticas				
100%		La Constitución o las Leyes reconocen los siguientes derechos, principios y libertades: Derecho al voto Derecho a ser elegido Derecho a formar partidos políticos Derecho a acceder a puestos de elección sin formar parte de un partido político Reconocimiento de los 4 derechos, principios y libertades100% Reconocimiento de 3 derechos, principios y libertades50% Reconocimiento de menos de 3 de estos derechos, principios y libertades0%			

TABLA

MATRIZ DEL EJE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

III. DIMENSION / SUBSISTEMA: GARANTÍA EFECTIVA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 1	RESULTADO
50%	Existencia de garantías efectivas de protección de los derechos fundamentales				
20%		Existencia de una jurisdicción especializada de protección de los derechos fundamentales Tribunal Constitucional o Sala de la Corte Suprema equivalente a. Tribunales Ordinarios de Amparo b. Tribunales Penales que vean el Habeas Corpus c. Agencia de Protección de Datos de carácter personal Si la protección es concentrada en un solo órgano100% Si la protección es difusa en varios órganos50% Si no hay órganos de protección0%			
20%		Existencia de procedimientos especiales de protección de los derechos fundamentales. a. Recurso de Amparo b. Recurso de Amparo Electoral c. Recurso de Habeas Corpus d. Recurso de Habeas Data Procedimientos a, b, c y d100% Procedimientos a y c50% Solo uno de los anteriores0%			
15%		Acceso directo a procedimientos de protección, sin cumplir requisitos previos (Sin caso sub judice) a. Se admiten los derechos difusos del ciudadano b. Se admiten los derechos de la colectividad en su conjunto c. Se admite la acción popular d. Se admite el Habeas Corpus, Data y Amparo directo por el perjudicado o en nombre de él. Supuestos a,b y d.....100% Supuestos a, b y c.....67% Supuestos c y d.....33% Solo d.....0%			
15%		Carácter abreviado de los procedimientos de protección (Utilizaremos como referencia solamente Amparo y Habeas Corpus)			

		<p>En promedio, los Habeas Corpus se resuelven entre 24 y 48 horas y los R. de Amparo de 1 a 3 meses100%</p> <p>En promedio, los Habeas Corpus se resuelven entre 48 y 72 horas y los R. de Amparo de 3 a 5 meses50%</p> <p>En promedio, los Habeas Corpus se resuelven entre 72 y 120 horas y los R. de Amparo de 5 a 7 meses, o más0%</p>			
15%		<p>Carácter vinculante de los procedimientos de protección (Sentencia vinculante de acatamiento erga omnes de los Tribunales de Amparo o del Tribunal Constitucional)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
15%		<p>Carácter indemnizatorio de los procedimientos de protección:</p> <p>A partir de la misma sentencia del Tribunal Constitucional o de Garantías100%</p> <p>Se lleva el asunto a la sede contencioso-administrativa50%</p> <p>Se lleva el asunto a otro tipo de jurisdicción0%</p>			
25%	Reforzamiento del ordenamiento interno mediante los instrumentos internacionales sobre derechos humanos¹				
60%		<p>La Constitución Política establece el rango superior a la Ley de los instrumentos internacionales, en especial, aquellos relativos a los derechos humanos.</p> <p>Sí.....100%</p> <p>No.....0%</p>			
40%		<p>A partir de los instrumentos internacionales en derechos humanos, el Congreso ha desarrollado legislación nacional que tutela los derechos incluidos en dichos instrumentos</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			

1 Vid. Catálogo anexo de instrumentos internacionales ratificados

25%	Se reconoce la protección internacional de los derechos humanos				
25%		El Estado ha ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos Sí100% No0%			
25%		El Estado ha reconocido y aceptado la jurisdicción plena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Sí100% No0%			
25%		El Estado ha cumplido las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sí100% No0%			
25%		Se ha aceptado y ratificado la jurisdicción plena del Tribunal Penal Internacional Se suscribió y se ratificó en el Congreso ...100% Solamente se ha suscrito el Tratado50% Ninguna de las anteriores0%			

TABLA

MATRIZ DEL EJE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

IV. DIMENSION / SUBSISTEMA: CERCANÍA DEL PODER AL CIUDADANO: LA DESCENTRALIZACIÓN

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 1	RESULTADO
70%	Reconocimiento constitucional y legal del marco de competencias, funciones y derechos de los gobiernos locales				
20%		Existencia de normas constitucionales que regulen la organización y el funcionamiento de los gobiernos locales Sí100% No0%			

20%		<p>Reconocimiento legal de competencias exclusivas de las corporaciones municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Servicio municipal eléctrico, cable, agua potable b. Servicios de limpieza y recolección de basura c. Conducción de centros educativos d. Construcción y mantenimiento de vías y puentes e. Fomento del deporte y la recreación f. Campañas que favorecen la conservación y el medio ambiente g. Becas y subsidios a hogares en condición de pobreza h. Atención de emergencias <p>Al menos 6 de los anteriores100% Solo 4 de los anteriores50% Solo 1 ó 2 de los anteriores0%</p>		
15%		<p>Existencia de mecanismos de coordinación y de solución de conflictos de competencia entre gobierno central y gobiernos municipales</p> <p>A cargo del Ministerio u Oficina de Planificación Nacional y representantes de los municipios100% A cargo de un Instituto de Fomento y Asesoría Municipal50% A cargo de una Comisión Mixta Gobierno Central y representantes de los Gobiernos Locales0%</p>		
10%		<p>Reconocimiento legal de figuras de concertación o agrupación municipal (Vg. Ligas de municipalidades, Asociaciones de municipalidades, Empresas municipales regionales)</p> <p>Sí100% No0%</p>		
25%		<p>Reconocimiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Capacidad impositiva local b. Capacidad de recaudación c. Capacidad de fijación tarifaria <p>Sí100% No0%</p>		
10%		<p>Existe una o varias leyes vinculantes que autoricen la desconcentración territorial de servicios lo que produce cercanía y acceso a los ciudadanos (Vg. desconcentración hospitalaria, obras públicas, servicios ambientales)</p> <p>Sí100% No0%</p>		

30%	Reconocimiento de derechos presupuestarios de los gobiernos locales provenientes lo presupuestos generales del Estado				
50%		Existencia de obligación legal y de políticas graduales de transferencia de competencias a los gobiernos locales con financiamiento adecuado y suficiente			
50%		Sí100% No0%			
		Norma constitucional y/o legal que obligan el traslado de recursos a los gobiernos locales:			
		El financiamiento es por el ordende al menos el 20% del presupuesto nacional ...100% El financiamiento es por el orden de entre un 10% y 19% del presupuesto nacional ...50% El financiamiento es por el orden de entre un 1% y un 9% del presupuesto nacional ...0%			

TABLA

MATRIZ DEL EJE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA
V. DIMENSION / SUBSISTEMA: EL ESTADO AL SERVICIO DEL CIUDADANO.
RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 1	RESULTADO
15%	Reconocimiento constitucional del aparato público al servicio del ciudadano				
25%		Existe una norma constitucional que establezca la rendición de cuentas y la transparencia en la función pública			
20%		Sí100% No0%			
		Mecanismos legales para la protección de los usuarios de los servicios públicos			
		a. Existe una ley de rendición de cuentas b. Existe una ley de Control Interno			

		<p>c. Existe una ley de Enriquecimiento Ilícito</p> <p>d. Existe una ley o código de conducta en la función pública</p> <p>e. Existe una ley de Administración financiera y de presupuestos públicos</p> <p>Supuestos a, b, c, d y e100%</p> <p>Solo 3 de las anteriores50%</p> <p>Sólo 1 de las anteriores0%</p>			
20%		<p>Existencia de auditorías internas y contralorías de servicio en las Instituciones del Estado</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
20%		<p>Incorporación de los usuarios en la dirección, control y calidad de los servicios públicos.</p> <p>a. Hay participación de los usuarios en las Juntas Directivas de los prestatarios de los servicios públicos</p> <p>b. Hay espacio de audiencia en la fijación de tarifas</p> <p>c. El ciudadano participa del Gobierno Digital</p> <p>d. El usuario tiene derechos y un mecanismo (órgano estatal) de defensa como consumidor</p> <p>Supuestos a, b, c y d100%</p> <p>Supuestos b y d50%</p> <p>Sólo 1 de los anteriores0%</p>			
15%		<p>Existencia de unidades administrativas encargadas de atender las quejas de los usuarios.</p> <p>a. Defensor del Pueblo o equivalente</p> <p>b. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos</p> <p>c. Contraloría o Corte de Cuentas</p> <p>d. Superintendencia de valores, pensiones o entidades financieras.</p> <p>e. Comisión de Defensa del Consumidor</p> <p>f. Ventanilla de quejas de cada Institución, Ministerio o Empresa Pública</p> <p>Supuestos a, b, c, d, e y f100%</p> <p>Supuestos a ,c y d50%</p> <p>Sólo 1 o 2 de los anteriores0%</p>			
10%	Eficacia en la rendición de cuentas				
25%		<p>En los últimos 4 años, los Tribunales de la República han procesado y condenado a funcionarios públicos por haber cometido delitos y faltas contra la función pública. (Es deseable que no exista impunidad)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			

20%		<p>Reconocimiento legal de la acción popular para denunciar delitos vinculados con la administración; es decir por actos irregulares y corrupción</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
35%		<p>Establecimiento de mecanismos para la exigencia parlamentaria de rendición de cuentas</p> <p>a. Comisiones Especiales de Investigación</p> <p>b. Comisión de evaluación de ingreso y gasto Públicos</p> <p>c. Comparecencias de altos funcionarios</p> <p>d. Informes Anuales o memorias institucionales</p> <p>e. Liquidación de presupuestos.</p> <p>Mecanismos a, b, c, d y e100%</p> <p>Mecanismos a, b y d50%</p> <p>Solo 1 o 2 de los anteriores0%</p>			
20%		<p>Existencia de beneficios para los funcionarios que rindan cuentas y sanciones para los funcionarios que cumplan de manera insatisfactoria sus funciones.</p> <p>a. La ley obliga a una evaluación anual de todos los funcionarios públicos por parte de los respectivos jefes</p> <p>b. La carrera administrativa depende de la calificación del desempeño</p> <p>c. La ley establece amonestaciones, llamadas de atención, faltas y despido por actos irregulares o por omisiones graves.</p> <p>d. Las instituciones tienen atribuciones y potestades jurídicas para llevar adelante procesos de medidas disciplinarias.</p> <p>Supuestos a, b, c y d100%</p> <p>Supuestos c y d50%</p> <p>Sólo 1 de los anteriores0%</p>			
10%	<p>Reconocimiento del principio de publicidad y capacidad del ciudadano de solicitar información administrativa al Estado</p>				
40%		<p>Existe norma constitucional que permita al ciudadano a acceder a información y a los departamentos y oficinas administrativas del Estado</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
30%		<p>La ley de Jurisdicción Constitucional o su equivalente, dota al ciudadano de mecanismos judiciales para exigir información de interés público a los funcionarios y empleados de la administración</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			

30%		<p>La legislación prevé plazos taxativos para obligar al funcionario a entregar la información solicitada o bien a dictar el acto administrativo que es de interés del ciudadano</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%	Regulación constitucional del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública				
20%		<p>La norma constitucional establece una Corte de Cuentas o Contraloría y define sus competencias</p> <p>Sí100% No0%</p>			
35%		<p>Entre las atribuciones esenciales del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública están:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Fiscalización de los fondos públicos sobre todo el sector público b. Funciones de control de ejecución de presupuestos del sector público c. Competencias autorizatorias y refrendatarias de las contrataciones en la Administración Pública d. Se dispone de facultades amplias de investigación de la actividad administrativa <p>Supuestos a, b, c y d100% Supuestos a, b y d50% Solo 1 o 2 de las anteriores0%</p>			
25%		<p>Otras atribuciones legales adicionales del órgano fiscalizador de la hacienda pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Dispone de normativa especial que reprime el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos b. Es el órgano encargado de la declaración de bienes de los funcionarios públicos c. Verifica el patrimonio de los funcionarios públicos que cesan en sus funciones d. Tiene capacidad reglamentaria de sus propias competencias e. Tiene capacidad para investigar cuentas privadas, nacionales e internacionales, de los funcionarios públicos f. Tiene capacidad para aplicar sanciones a funcionarios o particulares que infrinjan las normas aplicables al manejo de la Hacienda Pública o, elevar los asuntos a la Fiscalía o al Ministerio Público <p>5 o 6 de los anteriores100% Sólo 4 de los anteriores50% Sólo 2 de loa anteriores0%</p>			

20%		<p>La Constitución y la Ley garantizan la independencia funcional, administrativa y financiera del órgano fiscalizador de la Hacienda Pública.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%	<p>Existencia de un órgano independiente del Estado encargado de defender los derechos humanos de los ciudadanos</p>				
30%		<p>El Defensor del Pueblo tiene:</p> <p>Rango Constitucional100% Rango Legal50% Un rango normativo inferior o no existe0%</p>			
15%		<p>El Defensor del Pueblo dispone de legislación que:</p> <p>Permite direccionar las quejas ciudadanas para que sean las instituciones las que resuelvan finalmente. En caso que no lo haga, realiza control de legalidad de los actos de la administración100% Sus resoluciones son vinculantes frente a los funcionarios públicos50% Hace sugerencias desprovistas de eficacia obligatoria0%</p>			
20%		<p>La Constitución o la ley, coloca al Defensor del Pueblo como un órgano:</p> <p>Adscrito al Poder Legislativo con independencia100% Depende de otro poder del Estado o carece de independencia funcional y financiera0%</p>			
20%		<p>Está garantizado por Constitución o por ley la independencia financiera del órgano encargado de la defensa del pueblo, con un presupuesto permanente e indexado anualmente:</p> <p>Por Constitución100% Por Ley50% No0%</p>			
15%		<p>La ley de creación del órgano defensor del pueblo o bien la Ley de Jurisdicción Constitucional le otorga legitimación para acudir directamente a la jurisdicción especializada en materia constitucional, con el objeto de ejercer acciones de inconstitucionalidad, recursos de amparo y conflictos de competencia:</p> <p>Sí100% No0%</p>			

10%	Existencia de un órgano independiente encargado del ejercicio de la acción penal				
50%		La Constitución o la Ley establecen las funciones del órgano encargado del ejercicio de la investigación y de la acción penal Sí100% No0%			
50%		La ley establece que ese órgano posee independencia administrativa, funcional y financiera: Totalmente independiente100% Adscrito al Poder Judicial50% Adscrito al Ministerio del Interior, de Seguridad o Defensa0%			
10%	Existencia de organismos reguladores de los servicios públicos				
30%		La Constitución o la Ley establecen las competencias del o los organismos reguladores Sí100% No0%			
15%		La ley reconoce la independencia funcional para la autoridad reguladora de los servicios públicos Sí100% No0%			
15%		Al Regulador o Reguladores los elige: La Asamblea Legislativa100% El Presidente de la República50% Los prestatarios de los servicios0%			
20%		La ley establece las atribuciones básicas, tales como: la regulación de las fijaciones tarifarias y la regulación de la calidad de los servicios públicos; y garantiza los principios básicos de la prestación (v. g. universalidad) Sí100% No0%			
20%		La ley garantiza la participación del usuario en las fijaciones tarifarias y en el planteamiento de las quejas y denuncias. Sí100% No0%			

5%	Existencia de un organismo regulador del sistema financiero-bancario				
40%		Existencia de un cuerpo normativo específico para el órgano regulador del sistema financiero-bancario adscrito al Banco Central Sí100% No0%			
60%		La ley garantiza la independencia funcional de la autoridad reguladora del sistema financiero-bancario y le da la facultad de intervenir en las entidades reguladas Ambas facultades100% Solo una facultad50% Ninguna0%			
5%	Existencia de un organismo regulador del mercado de valores				
60%		Existencia de un cuerpo normativo específico para el órgano regulador de la actividad bursátil, de carácter público, con potestades para el control de todos los actores de inversión y actividad bursátil. Sí100% No0%			
40%		La ley reconoce la independencia funcional del órgano regulador de la actividad bursátil Sí100% No0%			
5%	Existencia de un organismo promotor de la competencia				
40%		Existe una ley que desarrolla la organización y funciones de un organismo promotor de la competencia. Sí100% No0%			
30%		La autoridad es: Una Comisión Gubernamental adscrita a un Ministerio o una Comisión Legislativa ...100% Un Tribunal arbitral independiente50% Un órgano de las Cámaras Empresariales ...0%			
30%		La ley dispone de competencias precisas para el cumplimiento de las funciones asignadas. Sí100% No0%			

5%	Existencia de un organismo encargado de la protección de los consumidores				
40%		Existe desarrollo legal de la organización y funciones de un organismo de protección de los consumidores Sí100% No0%			
30%		El jerarca del organismo encargado de la protección de los consumidores es elegido: Por el Presidente de la República0% Por la Asamblea Legislativa50% Por las Asociaciones de Consumidores ...100%			
30%		La ley dispone de competencias precisas para el cumplimiento de las funciones asignadas. Sí100% No0%			
5%	Existencia de otros órganos administrativos encargados del control de la actividad pública				
80%		La ley creó Tribunales administrativos, en al menos, las siguientes materias: a. En materia tributaria b. En materia aduanera c. En materia ambiental d. En materia de empleo público e. En materia de propiedad intelectual Supuestos a, b, c, d y e100% Supuestos a, b y d50% Sólo 1 o 2 de lo anteriores0%			
20%		Cada vez que se creó un Tribunal administrativo se desarrollaron las competencias. Sí100% No0%			

TABLA

MATRIZ DEL EJE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
I. DIMENSION / SUBSISTEMA: ADMINISTRACIÓN DE ELECCIONES

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
25%	Confiabilidad del Registro Civil o de las personas y elaboración del registro o padrón electoral				
25%		El Organismo Electoral emite un solo documento de identidad que funciona para actos civiles y para actos electorales. Sí100% No0%			
20%		El procedimiento de inscripción al Registro Electoral no presenta complicaciones. El ciudadano no tiene que inscribirse porque cada persona desde su nacimiento o resolución de naturalización ingresa en el Registro100% Las personas tienen que inscribirse cada vez que se convoca a elecciones50% Al ciudadano se le exigen requisitos de difícil cumplimiento para inscribirse y los procedimientos son engorrosos por lo que no hay seguridad de su inscripción.0%			
15%		El marco normativo estipula la coordinación entre los entes encargados del Registro Civil con quienes elaboran el Registro Electoral (Lo deseable es que ambos procesos estén vinculados y coordinados entre sí). Sí100% No0%			
15%		La ley electoral y de registro establece la obligatoriedad de depurar el Registro Electoral por certificados de defunción y nacimiento, según los procedimientos y los plazos previamente definidos. Sí100% No0%			
10%		Hay oficinas del Registro Civil distribuidas en todo el territorio nacional. En todos los municipios100% En cabecera de provincia o departamental y en las ciudades más populosas75% Sólo en cabeceras de provincia o departamentales50% Sólo en la capital25%			

10%		<p>Las listas de electores se divulgan con anticipación por medios de comunicación colectivos, públicos y de fácil acceso.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
5%		<p>La entidad encargada de elaborar el Registro Civil es dependiente del máximo organismo electoral.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
20%	Normativa y jurisprudencia aplicable 15% La ley o código electoral tiene rango Constitucional				
		<p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>Existen instrumentos legales para regular:</p> <p>a. la constitución de los organismos de administración electoral;</p> <p>b. la organización del proceso electoral;</p> <p>c. los partidos políticos y su financiamiento; y</p> <p>d. el contencioso electoral.</p> <p>Supuestos a, b, c y d100% Supuestos a, b y c75% Supuestos a y b50% Supuesto a25% Ninguno0%</p>			
10%		<p>El marco normativo establece los periodos en que se pueden aprobar medidas de reforma electoral</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>El Tribunal Electoral tiene atribuciones:</p> <p>a. administrativas;</p> <p>b. de Registro Civil y Electoral,</p> <p>c. de organización electoral;</p> <p>d. jurisdiccionales</p> <p>Supuestos a, b, c y d100% Supuestos a, b y c67% Supuestos a y c33% Sólo una de las anteriores0%</p>			
10%		<p>Ni la normativa ni la jurisprudencia atentan contra el principio de igualdad del sufragio (Lo deseable es que no existan normas o sentencias que atenten contra el sufragio activo y pasivo)</p> <p>Sí0% No100%</p>			

10%		<p>El marco normativo establece mecanismos de impugnación jurisdiccional en materia electoral:</p> <p>a. Revocatoria y Apelación b. Amparo Electoral c. Acción de Inconstitucionalidad Electoral d. Sede penal por delitos e infracciones electorales</p> <p>Supuestos a, b, c y d.100% Supuestos a, b y d75% Supuestos a, b y c50% Supuestos a y d25% No hay0%</p>			
5%		<p>El marco normativo establece los requisitos para la inscripción de candidatos y partidos políticos.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
5%		<p>Está el Máximo Organismo Electoral facultado por ley para actuar de oficio y/o con legitimación activa a instancia de interesado.</p> <p>Si actúa de oficio y/o a instancia de interesado 100% Si sólo actúa a instancia de parte interesada . . .67% Si sólo actúa de oficio33% Si no hay justicia electoral0%</p>			
5%		<p>El marco normativo establece los siguientes mecanismos de impugnación administrativa en materia electoral: Nulidad, revisión, apelación y revocatoria.</p> <p>Todos100% Algunos50% Ninguno0%</p>			
5%		<p>La ley electoral prevé plazos para resolver la resolución de los casos interpuestos.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
5%		<p>Las disposiciones electorales señalan el principio de aplicación de trato igualitario ante la comisión de delitos y faltas electorales.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
5%		<p>El Marco Normativo establece Órganos que intervienen en las investigaciones de irregularidades:</p> <p>Tribunal Electoral, Fiscalía o Ministerio Público y Corte de Cuentas o Contraloría100% Solo el Tribunal Electoral0% No hay especificada normativa sobre responsabilidades investigativas0%</p>			

20%	Autonomía de los organismos electorales				
20%		El máximo organismo electoral y sus atribuciones o competencias esenciales tienen rango Constitucional. Sí100% No0%			
20%		Los Poderes Ejecutivo y Legislativo respetan la programación presupuestaria que hace el máximo organismo electoral, de modo que el presupuesto ordinario anual de funcionamiento y el presupuesto del año pre-electoral del máximo organismo electoral se aprueban sin modificaciones sustantivas. Sí100% No0%			
15%		El o los órganos que nombran a los integrantes del máximo organismo electoral son: Si es el P. Ejecutivo.0% Si es una combinación de instituciones públicas y organizaciones privadas25% Si son los Partidos Políticos50% Si es el Poder Legislativo75% Si es el Poder Judicial100%			
10%		El Tribunal o máximo Órgano Electoral no está constituido por miembros de los partidos políticos. Sí lo está0% No lo está100%			
10%		El máximo organismo electoral tiene iniciativa de formación de la ley en materia electoral. (Lo deseable es que no dependa de otros poderes) Sí100% No0%			
10%		El ordenamiento jurídico establece un procedimiento claro sobre el nombramiento de los magistrados o integrantes del Máximo Organismo Electoral Sí100% No0%			
10%		Respecto de una declaratoria de elección no existen recursos ulteriores ante otros órganos distintos del Tribunal Electoral Sí100% No0%			

5%		<p>El período de funciones de los miembros propietarios del máximo organismo electoral es independiente del período de funciones de los miembros del Ejecutivo, del Legislativo o del Judicial.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%	Transparencia en el conteo de votos y transmisión de resultados				
25%		<p>Existen plazos perentorios fijados por norma para que se realice el escrutinio y la declaratoria oficial de resultados.</p> <p>Para Presidente y vicepresidente (s) hasta 30 días naturales después de la fecha de elección y para diputados hasta 60 días naturales después de la fecha de elección100% Para Presidente y vicepresidente (s) hasta 45 días naturales y para diputados hasta 90 días naturales50% Para Presidente y vicepresidente (s) hasta 60 días naturales y para diputados hasta 120 días naturales0%</p>			
20%		<p>Existen disposiciones en la normativa electoral para evitar retrasos en el traslado de las actas o partes de escrutinio desde las juntas receptoras de votos a las juntas electorales y/o directamente hasta el máximo organismo electoral.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>Existen disposiciones en la ley electoral o bien en instructivos que especifican qué debe entenderse por cada uno de los tipos de votos a contar: válidos, nulos, blancos, impugnados, emitidos y sobrantes.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>Existen disposiciones en la normativa electoral para que los miembros de los organismos electorales encargados de realizar el conteo de los votos y de hacer la transmisión de resultados sean capacitados previamente.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
15%		<p>Existen plazos perentorios fijados por norma para que el máximo organismo electoral dé a conocer públicamente el resultado preliminar de la elección de Presidente y Vicepresidente:</p> <p>Sí100% No0%</p>			

10%		Existen disposiciones en la normativa electoral para que los fiscales de partidos y observadores acreditados observen el conteo de votos. Sí100% No0%			
10%	Control de las etapas previas al día de las votaciones				
20%		Se respetan las disposiciones en materia de propaganda electoral: Se cumple taxativamente con las prescripciones normativa100% El Tribunal interpreta las normas de manera que hace “modulaciones”50% A pesar de la existencia de normas e interpretaciones jurisdiccionales no se respetan las prescripciones0%			
15%		El equipo y material electoral a ser utilizado por las juntas receptoras de votos (JRV) es recibido completo y en tiempo: En la última elección hubo problemas en menos del 10% de las JRV.100% En la última elección hubo problemas en más del 10% y menos del 20% de las JRV . .50% En la última elección hubo problemas en más del 20% de las JRV0%			
15%		La distribución de las juntas receptoras de votos se establece de acuerdo con la cantidad de población votante: Sí100% No0%			
15%		El marco normativo establece que el máximo organismo electoral debe realizar campañas de capacitación electoral Sí100% No0%			
10%		Existe en la normativa electoral regulación de la propaganda y campaña electoral. Sí100% No0%			
10%		Están regulados los sondeos de opinión político electoral y la publicación de estudios electorales de las casas encuestadoras: Si es por ley100% Si es por Reglamento50% Si no hay regulación0%			

5%		Las papeletas de votación cuentan con dispositivos de seguridad Sí100% No0%			
5%		La normativa establece que el Tribunal debe recibir obligatoriamente colaboración de otras instituciones públicas según las distintas materias que inciden en la realización del proceso electoral (Vg. Ministerio de Defensa o Seguridad, Ministerio de Educación, Empresa de Telecomunicaciones). Sí100% No0%			
5%		Existen disposiciones que facilitan la “observación electoral” (nacional e internacional) durante las distintas etapas del proceso electoral. Si la observación o verificación se ha dado en los últimos tres procesos electorarios100% Si la observación se ha dado en los últimos dos procesos electorarios.67% Si la observación se ha dado en el último proceso electorario33% No existen disposiciones0%			
10%	Control en el día de las votaciones				
20%		En las dos última elecciones nacionales los centros de votación se abren a la hora estipulada por las normas: Entre un 90% y 100% de los centros100% Entre un 70% y 80% de los centros50% Entre un 50% y 60% de los centros.0%			
20%		Se establece en el marco normativo el “tipo” de transporte de los electores hasta sus sitios de votación. Si es público y gratuito a cargo del Tribunal Electoral100% Si es dado por los partidos políticos67% Si es privado el día de las elecciones33% Si no hay normativa al respecto0%			
20%		La seguridad de los centros de votación se establece en el marco normativo: A cargo del ejército, la guardia o policía cuyo mando para las votaciones es el Tribunal Electoral100% A cargo del ejército, la guardia o la policía cuyo mando para las votaciones es el Ministro de Defensa, el Director de la Guardia o Policía:67% A cargo de los miembros de los partidos políticos o seguridad privada33% No se establece en el marco normativo0%			

20%		Las normas electorales establecen que la ubicación del recinto de votación y los depósitos de votos deben garantizar la secretividad del sufragio: Sí100% No0%			
20%		Las normas establecen que la fiscalización que ejercen los fiscales de los partidos políticos y los miembros de las Juntas Receptoras de Votos en los procesos electorales no interfiere en el acto de emisión del sufragio. Sí100% No0%			

TABLA

MATRIZ DEL EJE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
II. DIMENSION / SUBSISTEMA: PARTIDOS POLÍTICOS

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
25%	Rango constitucional y legal de los partidos políticos				
25%		El ordenamiento electoral reconoce: a. El principio de democracia interna partidaria. b. El principio de pluralismo político. c. La libertad en el diseño de programas e ideología. d. Libertad para formar partidos y extinguirlos. Supuestos a, b, c y d100% Supuestos a, b y d67% Supuestos a y d33% Ninguno0%			
15%		Existe una Ley de Partidos y Coaliciones donde se establecen sus funciones. Sí100% No0%			
10%		La ley electoral permite que concurren los partidos y coaliciones partidarias con otros grupos políticos o candidaturas independientes en la formación y manifestación de la voluntad popular Sí100% No0%			

10%		<p>El marco normativo permite partidos</p> <ul style="list-style-type: none"> a. nacionales; b. de carácter regional, departamental o provincial y; c. cantonal o municipal. <p>Supuestos a, b y c100% Sólo a y c50% Sólo a0%</p>			
10%		<p>Existe en la Constitución la figura de la proscripción de partidos políticos.</p> <p>Sí0% No100%</p>			
10%		<p>La ley electoral o la ley de partidos especifica las excepciones, restricciones, prohibiciones y sanciones para los partidos y coaliciones</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Los partidos políticos tienen definidas legalmente como mínimo funciones tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. capacitación y formación electoral, b. formación de líderes, d. elaboración de programas de gobierno, d. centros de estudio y reflexión. <p>Todas las anteriores100% Tres de las anteriores50% Solo 1 o 2 de las anteriores.0%</p>			
5%		<p>El marco legal establece algún tipo de control ideológico y prohibición en el proceso de inscripción de un partido político.</p> <p>Sí0% No100%</p>			
5%		<p>El texto normativo electoral y las resoluciones del máximo organismo electoral no hacen diferencias de criterio respecto de los partidos, considerando su ideología y doctrina (Vg. nacionalistas, liberales, libertarios, socialistas, social demócratas, demócrata cristianos, comunistas, ecologistas, humanistas)</p> <p>Sí0% No100%</p>			
25%	Financiación y aporte estatal				
15%		<p>Los tipos de financiamiento a los partidos políticos está establecido en la Constitución o en la ley.</p> <p>Sí100% No0%</p>			

15%		<p>Existe prohibición y sanción legal para que los partidos</p> <ul style="list-style-type: none"> a. reciban aportaciones anónimas, b. de gobiernos u organismos públicos extranjeros o empresas extranjeras, c. de empresas o contratistas privados, d. de fuentes dudosas o ilícitas como narcotráfico o mafia. <p>Si están prohibidos todos los anteriores100% Sólo están prohibidos tres de los anteriores50% Sólo están prohibidos uno o dos de los anteriores0%</p>			
10%		<p>La ley electoral estipula mecanismos legales y límites al financiamiento de los Partidos Políticos</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Todos los partidos tienen derecho al financiamiento estatal de sus actividades de acuerdo con los votos válidos obtenidos.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>De acuerdo a la normativa electoral, los partidos reciben adelanto de financiamiento estatal de cara a una campaña electoral.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>De acuerdo con la ley un monto del financiamiento estatal que reciben los partidos es permanente.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Hay obligación legal para que se hagan públicas las contribuciones privadas a los partidos políticos.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Por mandato legal, las cuentas de los partidos se manejan y controlan a lo interno del país.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Existe un sistema normativo e institucional que controla, regula y sanciona contribuciones, aportes y financiamiento a los partidos políticos y coaliciones (v. g. Tribunal Electoral, Contraloría o Corte de Cuentas, Auditorías)</p> <p>Sí100% No0%</p>			

20%	Estructura y vida interna partidaria			
20%		El marco legal reconoce implícita o explícitamente el principio de auto regulación partidaria Sí100% No0%		
20%		La ley electoral obliga una estructura orgánica mínima conformada por: Asamblea Superior, Órgano de Dirección Superior, Secretaría General, Tribunal de Ética y Elecciones Internas100% Sólo Asamblea Superior, Órgano Superior y Secretaría General75% Sólo Asamblea Superior y Secretaría General ..50% Sólo Asamblea Superior25% Es omisa en cuanto a estructura0%		
20%		El ordenamiento (legal, estatutario) electoral dispone que cada partido: a. define sus propios contenidos ideológicos, programáticos, de visión de Estado; b. reconoce la libertad para difundir su pensamiento, sus comunicados, sus manifestaciones, su ideario c. es responsable del resultado de sus Asambleas. Supuestos a, b y c100% Supuestos a y b.50% Ninguno0%		
20%		La normativa establece control electoral y control de constitucionalidad sobre los actos internos de los Partidos Políticos. Sí100% No0%		
10%		El marco normativo establece que los órganos permanentes de los partidos políticos deben conformarse de acuerdo con la pluralidad social (Vg. representan a grupos con diversos intereses sociales, económicos, ideológicos) Sí100% No0%		
10%		La Ley Electoral y los Estatutos establecen requisitos para la formación de estructuras partidarias: De 1 a 10 requisitos100% De 11 a 15 requisitos50% 16 y más requisitos0%		

20%	Estabilidad			
50%		El marco normativo establece que los partidos políticos deben tener carácter permanente, estructuras formales y sedes. Sí100% No0%		
25%		El marco legal establece una barrera superior al 3% de los sufragios que hace que los partidos y coaliciones aparezcan y desaparezcan de una elección a otra. Sí0% No100%		
25%		Los partidos políticos más grandes –según caudal electoral en la última elección presidencial– tienen deudas o pasivos en sus finanzas: (Se supone que Partidos con deudas son más propensos a la inestabilidad) Sí0% No100%		
10%	Designación de candidaturas			
30%		En la selección y designación de candidaturas a puestos de elección popular los estatutos de los Partidos: (En caso que exista diferencias entre los partidos seleccionados sacar un promedio) Permiten espacios para que la ciudadanía impulse candidaturas100% Permiten seleccionar y designar personas ajenas a la agrupación pero con reconocimiento en el país67% Establecen que solo los militantes y simpatizantes reconocidos son los que acceden a los puestos de elección popular33% Definen que solo un órgano ejecutivo del partido defina por sí solo todos los puestos0%		
30%		La ley electoral establece para los partidos el procedimiento para la selección y elección del candidato a la Presidencia de la República (En este aspecto lo deseable es la autorregulación partidaria): Establece la selección mediante autorregulación partidaria100% Obliga a los partidos a realizar la selección del candidato mediante elección primaria, abierta y participativa (Convención Nacional)67% Establece que la selección es mediante la decisión de la Asamblea Superior del Partido ...33% La ley electoral no establece procedimiento0%		

20%		<p>El procedimiento para la selección y designación de candidaturas en las principales fuerzas partidarias (Se considera que lo óptimo es que el procedimiento sea definido claramente en el estatuto de cada Partido):</p> <p>Se establece de forma clara y cuidadosa en el estatuto del partido100% Se cambian y aplican procedimientos para cada convocatoria50% El procedimiento es impuesto por la ley0%</p>			
20%		<p>El Estatuto partidario exige la ejecución de programas para la organización, reclutamiento y formación de cuadros para la representación popular y el ejercicio del poder (En caso que exista diferencias entre los partidos seleccionados sacar un promedio)</p> <p>Sí100% No0%</p>			

TABLA

MATRIZ DEL EJE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN
III. DIMENSION / SUBSISTEMA: SISTEMA ELECTORAL

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
25%	Sistema de representación				
25%		<p>Forma en que se presentan las nóminas o listas de candidatos:</p> <p>Cerrada y bloqueada0% Cerrada pero no bloqueada50% Abierta de escogencia múltiple100%</p>			
25%		<p>La ley electoral o código señala la combinación de sistemas para elección de diputados:</p> <p>Existe mezcla de elementos del sistema electoral que obedecen a dos principios de representación (proporcional y mayoritario)100% Solo existe el sistema de representación proporcional 67% Sólo existe el sistema de mayoría33% No hay un sistema expresamente definido0%</p>			

15%		<p>En la última elección de los órganos de elección popular donde se utiliza la representación proporcional, el reparto de los escaños alcanzó una proporcionalidad (Vg. Utilizar algún índice de proporcionalidad v.g. índice Gallagher, índice Rae):</p> <p>Superior al 85%.100% Entre 75% y 85%.50% Por debajo del 75%0%</p>			
10%		<p>El marco normativo establece el sistema de representación proporcional para escoger las autoridades o cargos de elección popular.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
10%		<p>El ordenamiento jurídico observa la igualdad de género en el nombramiento, designación o elección en los siguientes órdenes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Concejos Municipales, Magistraturas de la Corte Suprema de Justicia, Juzgados y Tribunales de Primera y Segunda Instancia.</p> <p>En todos los anteriores100% En algunos de los anteriores50% En ninguno0%</p>			
10%		<p>Existen instituciones, normas y procedimientos expresamente creados para hacer cumplir el diálogo permanente entre gobernantes y gobernados.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
5%		<p>El porcentaje de voto “inútil” æsobrantes, no convertidos en escañosæ para la última elección de diputados está:</p> <p>Por debajo del Cociente Electoral Nacional . . .100% En el nivel del cociente electoral nacional50% Por encima del cociente electoral nacional0%</p>			
20%	Circunscripciones o distritos electorales				
35%		<p>Los distritos o circunscripciones electorales se definen según:</p> <p>Se privilegia la equivalencia en la cantidad de electores haciendo un mapeo sin importar la división administrativa100% Se diseña con base en un censo de población y se distribuyen los escaños utilizando la división administrativa67% Se respetan algunas comunidades históricas o geográficas aunque no representen gran cantidad de electorado33% No importa el nivel de conglomerado se distribuye por división administrativa0%</p>			

30%		Los criterios bajo los cuales se diseñan las circunscripciones electorales: Tienen rango constitucional100% Tienen rango legal67% Tienen rango reglamentario33% Ninguno de los anteriores0%			
25%		Según la Constitución o la Ley Electoral el sistema es segmentado: existen circunscripciones uninominales, binominales y plurinominales.			
		Si son plurinominales de más de tres100% Si son binominales66% Si son uninominales33% La Constitución o la ley no segmenta0%			
10%		Hay distrito nacional único, llamado también plancha nacional o lista nacional. Sí100% No0%			
15%	Cifra repartidora / Fórmula electoral				
25%		Los textos normativos indican con claridad las fórmulas repartidoras que se aplican (Vg. Cociente, subcociente, residuos, D'Hondt) Sí100% No0%			
25%		En una circunscripción, el divisor es siempre el número de votos Sí100% No0%			
25%		Los escaños de cualquier circunscripción se reparten bajo la misma cifra repartidora. Sí100% No0%			
15%		Según las 2 últimas elecciones para diputados, la "cifra repartidora" o "fórmula electoral" utilizada genera resultados que no afecta la distribución proporcional de escaños. Sí100% No0%			
10%		En el proceso eleccionario (vid. 2 últimas elecciones legislativas) el máximo organismo electoral ejecuta al menos una campaña de divulgación para explicar a la ciudadanía el proceso de conversión de votos en escaños. Sí100% No0%			

15%	Participación ciudadana/ inclusión				
30%		<p>El marco normativo establece espacios alternativos formales y formas de participación política en la elaboración de agendas de Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ En el Poder Ejecutivo (Concertación Social, Consejo Económico y Social, Foro Permanente Gobierno y Sociedad, Consejo de Gobierno Abierto) ■ En el Poder Legislativo ■ (iniciativa popular, audiencias, derecho de petición a Comisiones Mixtas Legislativas) ■ En el Poder Judicial (acción popular, acción de inconstitucionalidad por interés difuso, denuncia por acción pública) <p>Hay al menos dos espacios en cada uno de los poderes100% Hay sólo un espacio por cada uno de los poderes mencionados50% Ningún Poder tiene espacios y formas de participación ciudadana0%</p>			
30%		<p>Existe en la Constitución Política mecanismos o herramientas de control y evaluación de resultados de la gestión administrativa.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
30%		<p>Existencia del Referéndum y del Plebiscito, con rango constitucional y legal.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
10%		<p>Se garantiza el derecho de audiencia de los ciudadanos en la fijación de tarifas y calidad de los servicios públicos.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
10%	Representación pluralista				
25%		<p>Se establece en algún texto normativo la fiscalización del elector y la obligatoriedad de rendición de cuentas por parte del representante.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
25%		<p>En los textos normativos se establece la representación de grupos (mujeres, minorías y etnias), y territorios o regiones especiales.</p> <p>Sí.100% No0%</p>			

20%		La relación elector / representante y elector / partido está definida en algún texto normativo vigente. Sí.100% No0%			
15%		Según la Constitución y normativa electoral el congresista o diputado representa: a. A la Nación: 100% b. A una provincia / departamento: 67% c. A un municipio o zona particular: 33% d. Se representa así mismo: 0%			
10%		El marco normativo establece que el representante responde tanto al elector como a su partido político: a. Responde a ambos 100% b. Solo a uno de ellos 50% c. El marco normativo no establece este criterio 0%			
5%		Se permite la reelección del representante congresista, independientemente si es de forma alterna o consecutiva (Lo deseable es que exista "carrera parlamentaria"): a. Consecutiva: 100% b. Alterna: 50% c. Ninguna: 0%			
10%	Sistema electoral en el ámbito local				
25%		Las elecciones locales se realizan el mismo día de las elecciones nacionales (Lo deseable es que no exista el efecto del "voto de arrastre"): No100% Sí0%			
20%		En la última elección municipal se alcanzó una representación paritaria entre géneros. El 50% o más de los representantes son mujeres100% Entre el 30% y el 49% son mujeres67% Entre el 15% y el 29% son mujeres3% Menos del 15% son mujeres0%			
15%		El alcalde es elegido de manera popular y no por el Concejo Municipal Sí.100% No0%			
15%		El gobierno local se elige bajo el principio de representación proporcional para garantizar la representación pluralista de los intereses locales. Sí.100% No0%			

15%		Los Municipios tienen mecanismos de consulta popular tales como el plebiscito y el referéndum. Sí.100% No0%			
10%		Se permite la existencia de candidaturas independientes (candidatos que no pertenecen a ningún partido político) para acceder a puestos del Concejo Municipal Sí.100% No0%			
5%	Barreras mínimas legales				
35%		Existe barrera legal sobre el caudal de votos o cantidad de escaños que debe obtener un partido para recibir financiación estatal: No existe100% Existe barrera entre un 1% y 5% de votos válidos, y/o "al menos un diputado"67% Existe barrera entre el 5% y 10%, y/o "más de dos diputados"33% Más del 10% y/o "más de tres diputados"0%			
25%		La ley electoral establece barreras mínimas (porcentajes de votos) para que un partido o coalición mantenga su inscripción vigente de cara a la siguiente elección en escala nacional. Si es entre el 0,5% y un 2%.100% Si es entre un 2% y un 4%0% Si es más de un 4%0%			
25%		Las barreras legales difieren en cifras absolutas o relativas según la escala en que se inscriba el partido o coalición. Para todas las escalas (nacional, provincial / departamental, municipal) se pide el mismo porcentaje100% Se pide menos volumen de adhesiones a escala provincial/departamental o bien municipal con respecto a la inscripción de partidos de escala nacional67% La barrera de las adhesiones para inscribir el partido no es homogénea porque se mezclan criterios numéricos absolutos y relativos33% No existe barrera legal (adhesiones) para inscribir partidos políticos0%			
15%		No existe una barrera legal (excepto cumplir con la cifra repartidora) para que el partido alcance representación en el Parlamento. No existe barrera legal100% Sí existe barrera legal además de la cifra repartidora0%			

TABLA

MATRIZ DEL SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA
I. DIMENSION / SUBSISTEMA: PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
20%	Regulación adecuada del órgano y competencias de planificación general				
20%		Existencia de ley que establezca la planificación , que sea vinculante para los programas específicos del Estado y para los presupuestos Sí100 % No0 %			
20%		Existencia de normativa que establezca un órgano encargado de la planificación nacional Sí100 % No0 %			
10%		Existencia de normativa que exija la implantación de políticas de planeamiento estratégico Sí100 % No0 %			
10%		Existencia de normativa que exija la implantación de técnicas de evaluación de resultados de programas Sí100 % No0 %			
10%		Existencia de normativa que exija la suscripción de compromisos de resultados en las instituciones públicas Sí100 % No0 %			
5%		El marco normativo exige la implantación de las herramientas informáticas para el manejo integrado de la información sobre planificación Sí100 % No0 %			
15%		El marco normativo exige la definición de políticas y objetivos institucionales a las instituciones públicas. Sí100 % No0 %			

10%		El marco normativo exige la definición de planes de mediano y largo plazo a las instituciones públicas. Sí100 % No0 %			
20%	Adecuado instrumento general de Planificación para los órganos del Estado				
25%		Existe un Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación aplicable a las entidades del Poder Ejecutivo, así como a los otros órganos del Estado. Sí100 % No0 %			
20%		El instrumento general de planificación o Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el Parlamento (y no es un simple decreto ejecutivo) Sí100 % No0 %			
10%		La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación se hace con mayoría calificada o gravosa del Parlamento Sí100 % No0 %			
10%		El Plan Nacional de Desarrollo o instrumento general de planificación tiene una extensión suficiente que sobrepasa el ciclo electoral partidario Planifica por más de 15 años100% Planifica por más de 6-7 años50% Planifica por menos de 5 años0%			
25%		La presupuestación general del Estado (Ley General de Presupuesto, p. ej.) se hace con base en los objetivos y lineamientos planteados por el Plan Nacional de Desarrollo y es un criterio de admisibilidad legislativa a la propuesta de presupuesto que proviene del Ejecutivo Sí100 % No0 %			
10%		Las Comisiones Legislativas tienen dentro de sus funciones el examinar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en el mediano y largo plazo, desde el punto de vista técnico y presupuestario Sí, está correctamente regulada constitucionalmente o legalmente100% Sí, pero está levemente regulado50% No0%			

20%	Reconocimiento de principios materiales del Presupuesto			
15%		Reconocimiento constitucional ² del principio de especialidad presupuestaria Sí 100 % No 0 %		
15%		El marco normativo establece el límite sobre los conceptos presupuestarios en que las instituciones públicas pueden gastar, con la posibilidad de cambio de concepto a nivel administrativo siempre y cuando se respeten los límites legalmente preestablecidos Sí 100 % No 0 %		
5%		Reconocimiento constitucional del principio de no afectación de ingresos a gastos (o de "caja única" ³) Sí 100 % No 0 %		
10%		El marco normativo permite la afectación de ingresos a gastos solamente si se dan las siguientes condiciones: a. Que no se impida la ordenación general de prioridades (v.g. un ingreso que no sea determinante en el financiamiento del presupuesto). b. Que sea posible establecer una previsión aproximada del ingreso y que éste guarde correspondencia con el gasto previsto c. Que exista coherencia entre el tipo de ingreso con el gasto a financiar Se establecen todas las condiciones 100% Se establecen dos de las condiciones. 67% Se establece solo una de las condiciones 33% No se establecen condiciones que desarrollen el principio de no afectación de ingresos a gastos 0%		
15%		Reconocimiento constitucional del principio de equilibrio presupuestario a través de reglas concretas como las siguientes: a. Límite del déficit como porcentaje del Producto Interno Bruto b. Límite del déficit en cuanto a que el recurso deuda sólo pueda utilizarse para financiar gasto de inversión y no gasto corriente c. Límite a las potestades de enmienda por parte del Parlamento en cuanto alteren el nivel de déficit propuesto por el Poder Ejecutivo		

2 El reconocimiento constitucional incluye también el reconocimiento por la jurisprudencia constitucional. Así debe entenderse en los sucesivos indicadores.

3 Limitar la existencia de impuestos en que su ley de creación determina el gasto a que debe ser afectada su recaudación,

		<p>Sí, con reconocimiento de todos estos límites . .100%</p> <p>Sí, con reconocimiento de uno o dos de estos límites67%</p> <p>Sí, sin reconocimiento de dichos límites33%</p> <p>No0%</p>			
15%		<p>Reconocimiento constitucional del principio de que la Ley de Presupuesto no debe ser utilizada para la aprobación de normas que no tengan estrecha relación con las finalidades propias y típicas de esta Ley.</p> <p>Sí100 %</p> <p>No0 %</p>			
5%		<p>Reconocimiento constitucional de la inclusión de un presupuesto de gastos fiscales que permita cuantificar el sacrificio de recaudación que implican los incentivos y beneficios fiscales de diversa índole</p> <p>Sí100 %</p> <p>No0 %</p>			
5%		<p>Reconocimiento constitucional y/o legal del principio de anualidad presupuestaria, sin perjuicio de la previsión de casos especiales de plurianualidad presupuestaria.</p> <p>Sí, con reconocimiento de supuestos de plurianualidad100%</p> <p>Sí, sin reconocimiento de supuestos de plurianualidad50%</p> <p>No0%</p>			
15%		<p>Reconocimiento constitucional y/o legal de los principios de economía, eficiencia y eficacia⁴</p> <p>Sí100 %</p> <p>No0 %</p>			
15%	Regulación adecuada de la fase de elaboración del Presupuesto				
20%		<p>Reconocimiento constitucional y/o legal de la iniciativa del Poder Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto</p> <p>Sí100 %</p> <p>No0 %</p>			
10%		<p>Regulación normativa de la estructura del Presupuesto</p> <p>Sí100 %</p> <p>No0 %</p>			
20%		<p>La regulación normativa de la estructura del Presupuesto permite una clasificación de los gastos mediante una combinación de criterios como:</p>			

4 Por economía, se entiende la capacidad de comprar en las mejores condiciones; por eficiencia la capacidad de combinar los factores de producción de la mejor manera posible; por eficacia la capacidad de lograr el impacto o los efectos deseados.

		<ol style="list-style-type: none"> 1. Por objeto del gasto (para permitir el control contable) 2. Por funciones o necesidades a cuya satisfacción se destina el presupuesto 3. Por programas y actividades, vinculadas a resultados medibles 4. Económica (v.g. gasto corriente y de inversión; transferencias intergubernamentales y servicios prestados directamente; transferencias gratuitas (a empresas y familias); transferencias al sector privado y al sector público) <p>Estructura con las 4 clasificaciones100% Estructura con al menos la número 367% Estructura con cualquier clasificación menos la número 333% Estructura sin ninguna de las clasificaciones0%</p>			
20%		<p>La regulación normativa del proceso de elaboración presupuestaria permite:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La fijación central de límites y metas generales de gasto 2. La participación de las unidades presupuestarias en la elaboración de la propuesta de su propio presupuesto 3. La integración sucesiva de los anteproyectos propuestos por las unidades presupuestarias a distintos niveles jerárquicos, hasta consolidar el proyecto general de presupuesto <p>Regulación con las 3 características100% Regulación con dos características67% Regulación con una característica3% Ausencia de regulación sobre este tema0%</p>			
10%		<p>Regulación normativa del proceso de elaboración presupuestaria que restrinja las formas de presupuestación meramente incrementales en relación con el presupuesto interior</p> <p>Sí100% No0%</p>			
20%		<p>Regulación normativa del proceso de elaboración presupuestaria que introduzca técnicas de presupuestación con base en resultados y de base cero, que incluyan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. el señalamiento de objetivos, 2. análisis de alternativas para conseguir esos objetivos, 3. elección entre los diferentes niveles de esfuerzo posibles para la consecución de los objetivos, 4. valoración de actividades jerarquizadas, en relación unas con otras, para buscar una integración coherente entre ellas <p>Los 4 elementos100% 3 elementos67% 2 elementos33% Ninguno0%</p>			

10%	Regulación adecuada del proceso de aprobación presupuestaria				
25%		El marco jurídico reconoce expresamente al Parlamento o Congreso la competencia para aprobar el Presupuesto de los Poderes del Estado Sí.100% No0%			
25%		El marco jurídico reconoce la competencia por parte del Parlamento o Congreso para aprobar: 1. Proyecto de Presupuestos de los entes institucionales autónomos, aun con limitaciones en cuanto al carácter vinculante de los créditos presupuestarios autorizados según la naturaleza de la institución. 2. Proyecto de Presupuestos de las empresas estatales, con exclusión del carácter vinculante de los créditos presupuestarios.. Ambas competencias100% Una de las competencias50% Ninguna de las competencias0%			
25%		El marco jurídico estipula la regulación de: 1. Un plazo máximo para la aprobación de la Ley de Presupuesto 2. Solución para el caso de falta de aprobación en el plazo establecido Regulación de ambos aspectos100% Regulación sólo del primero50% Ausencia de regulación0%			
25%		El marco jurídico limita las posibilidades de enmienda por parte de los Diputados para proteger la iniciativa del Poder Ejecutivo en la fijación de la política macroeconómica a través del Presupuesto. Sí.100% No0%			
15%	Regulación adecuada del proceso de ejecución y control presupuestarios				
15%		El marco jurídico regula la ejecución descentralizada del gasto, a nivel de las unidades presupuestarias, en las siguientes fases básicas: 1. Autorización o aprobación del gasto (orientada a la reserva de parte o totalidad de un crédito presupuestario) 2. Compromiso del gasto (orientada a acordar un gasto a favor de un tercero, generando derechos subjetivos) 3. Reconocimiento y liquidación del gasto (orientada a cuantificar el monto del gasto y comprobar que se ha cumplido con la contraprestación)			

		<p>Regulación de todas las fases100%</p> <p>Regulación de 2 fases.67%</p> <p>Regulación de 1 fase33%</p> <p>Ausencia de regulación0%</p>			
15%		<p>El marco jurídico establece que la ejecución centralizada de los pagos la haga un órgano especializado en el pago de las obligaciones del Estado (v.g. Tesorería Nacional):</p> <p>Si.100%</p> <p>No0%</p>			
20%		<p>El marco jurídico establece la regulación de competencias de control sobre:</p> <p>1. la legalidad del gasto</p> <p>2. la eficacia y la eficiencia del gasto</p> <p>Ambas competencias100%</p> <p>Una competencia50%</p> <p>Ninguna competencia0%</p>			
10%		<p>El marco jurídico exige que en cada institución que conforma el sector público (insituciones públicas) existan unidades de control interno</p> <p>Si.100%</p> <p>No0%</p>			
10%		<p>El marco jurídico establece que las unidades de control interno tengan las siguientes características básicas:</p> <p>1. Facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas.</p> <p>2. Disponibilidad de medios tecnológicos para la modernización de las funciones de control interno.</p> <p>Estipulación de ambas características100%</p> <p>Estipulación de la primera característica50%</p> <p>No se estipula ninguna de estas características . .0%</p>			
10%		<p>El marco jurídico establece la Existencia de un ente de control externo con:</p> <p>1. Facultades legales para que la actividad de control tenga como resultado una manifestación de voluntad declarativa de la correspondencia o no de la actividad controlada a las reglas preestablecidas con ciertos efectos jurídicos</p> <p>2. Desarrollo normativo que regule la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivadas de la fiscalización o necesarios para ésta.</p> <p>3. Facultades de control ex ante y ex post.</p> <p>4. Disponibilidad de las herramientas informáticas para la incorporación del órgano de control externo al sistema integrado de administración financiera</p>			

		Existencia del órgano con los 4 elementos100% Existencia del órgano con 3 elementos75% Existencia del órgano con 2 elementos50% Existencia del órgano con 1 elemento25% Inexistencia del órgano o existencia sin ninguno de los elementos0%			
15%		El marco jurídico establece la existencia de una unidad encargada de la recopilación, registro y procesamiento de los datos referidos a las operaciones financieras del sector público (Contabilidad Nacional) con: 1. Regulación legal de las funciones de la unidad de contabilidad 2. Implementación de estructura organizativa para la unidad de contabilidad 3. Implantación de medios tecnológicos para la modernización de las funciones de contabilidad Existencia de la unidad con los 3 elementos . .100% Existencia de la unidad con 2 elementos67% Existencia de la unidad con 1 elemento33% Inexistencia del órgano o existencia sin ninguno de los elementos0%			

TABLA MATRIZ DEL SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA II. DIMENSIÓN / SUBSISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES Y ADQUISICIONES					
VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
50%	Regulación adecuada de los procesos de inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales				
20%		Existencia de una unidad encargada del inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales Sí100% No0%			
20%		El marco jurídico establece la definición de las competencias de la unidad encargada del inventario, conservación y mantenimiento de los bienes nacionales Sí100% No0%			

20%		El marco jurídico exige la implantación de los medios tecnológicos necesarios para manejar el inventario de bienes nacionales en forma integrada con el resto de subsistemas:			
		Sí.100% No0%			
20%		El marco jurídico establece la existencia de unidades responsables del inventario de bienes en cada componente del sector público (instituciones públicas):			
		Sí.100% No0%			
20%		El marco jurídico establece la definición de las competencias de la unidad encargada de inventario de bienes en cada componente del sector público (instituciones públicas):			
		Sí.100% No0%			
50%	Regulación adecuada de los procesos de adquisiciones públicas				
20%		El marco jurídico establece la existencia de órgano rector de las adquisiciones públicas y de sus competencias:			
		Sí100% Existe ese órgano pero no se hay un desarrollado del marco regulatorio de sus competencias50% No existe ni órgano ni sus competencias.0%			
10%		En términos de adquisiciones públicas se estipula el principio de centralización normativa y descentralización operativa			
		Sí.100% No0%			
5%		El marco jurídico exige la implantación de los medios tecnológicos necesarios para el manejo de las adquisiciones públicas:			
		Sí.100% No0%			
10%		Hay garantía legal y desarrollo procedimental del principio de eficiencia en el sistema de compras públicas			
		Sí.100% No0%			

10%		<p>El marco jurídico garantiza el principio de igualdad en los procesos de adquisiciones públicas</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
15%		<p>Hay prohibición de introducir requisitos discriminatorios en las condiciones de los concursos y se establecen mecanismos de protección ante las condiciones discriminatorias</p> <p>Ambos criterios100% Solamente uno de ellos50% Ninguno0%</p>			
10%		<p>Hay garantía legal de la libre competencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prohibición de establecer condiciones que restrinjan la libre participación de oferentes 2. Mecanismos de protección ante las limitaciones a la libre competencia <p>Garantía con ambos elementos100% Garantía con 1 elemento50% Ausencia de la garantía0%</p>			
10%		<p>Hay un desarrollo legal de la inscripción de proveedores en registros que garanticen la igualdad y la libre competencia</p> <p>Sí.100% No0%</p>			
10%		<p>Hay un desarrollo legal de régimen de incompatibilidades para la participación de funcionarios públicos o sus parientes en las compras públicas y de las sanciones expresas</p> <p>Ambos elementos100% No se desarrolla el régimen sancionatorio50% Ninguno de los dos elementos0%</p>			

TABLA

MATRIZ DEL SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA

III. DIMENSION / SUBSISTEMA: ÁMBITO CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
50%	Desarrollo de un contenido de los principios de justicia material tributaria efectivos para limitar al legislador en leyes concretas				
25%		<p>La jurisprudencia constitucional⁵ considera el principio de capacidad económica como un derecho fundamental, de modo que las contradicciones con dicho principio sean sometidas a un examen:</p> <ol style="list-style-type: none"> de idoneidad del medio respecto del fin de necesidad de la contradicción para alcanzar el fin de ponderación jurídica con otros valores constitucionales <p>Los 3 criterios100% 2 criterios67% 1 criterio33% 0 criterios0%</p>			
20%		<p>La jurisprudencia constitucional considera la capacidad económica como criterio de reparto de la carga tributaria de modo que las relaciones de igualdad entre los contribuyentes deban regirse por criterios razonables y proporcionados. Son criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> La progresividad La necesidad, que opera a nivel de los mínimos de subsistencia de los individuos y sus familias Los méritos en la obtención de la riqueza que opera más allá de tales mínimos <p>Los 3 criterios100% 2 criterios67% 1 criterio33% 0 criterios0%</p>			
15%		<p>La jurisprudencia constitucional establece límites al legislador a nivel de la intensidad de los tributos</p> <ol style="list-style-type: none"> No debe ser tan excesiva como para impedir la subsistencia del individuo y su familia No debe tener alcances confiscatorios <p>Los 2 criterios100% 1 criterio50% 0 criterios0%</p>			

5 Se debe entender que se habla de la última orientación de la jurisprudencia o, más concretamente, del último voto atinente a cada tema. Esto es válido para los indicadores sucesivamente indicados.

14%		<p>La jurisprudencia constitucional establece límites al legislador a nivel de objeto de los tributos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los tributos deben recaer sobre manifestaciones efectivas de riqueza económica 2. Los tributos deben gravar riqueza neta 3. Debe reconocerse la compensación de pérdidas sufridas por el contribuyente en periodos anteriores <p>Los 3 criterios100% 2 criterios67% 1 criterio33% 0 criterios0%</p>			
14%		<p>La jurisprudencia constitucional exige que las políticas de incentivos que operan a través de exenciones pueden representar desviaciones de los criterios cuantitativos y cualitativos de reparto de la carga tributaria solo en la medida que representen una forma alternativa de contribución a los intereses públicos.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
7%		<p>La jurisprudencia constitucional exige que las medidas tributarias disuasorias de comportamientos socialmente nocivos –v.gr., impuestos anti-contaminación- son legítimas en la medida que no impliquen una prohibición de comportamientos con sanción por su infracción, sino tan solo internalización de costos sociales.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
5%		<p>La jurisprudencia constitucional exige la existencia de normas generales o particulares de equidad en el ordenamiento positivo que permitan que los límites no sólo se apliquen a la normalidad de los casos sino a casos especiales</p> <p>Sí100% No0%</p>			
50%	<p>Desarrollo del contenido de los principios de justicia tributaria formal efectivos para asegurar la adecuada producción de normas tributarias y su adecuada aplicación en el tiempo y en el espacio</p>				
40%		<p>La jurisprudencia constitucional sostiene que la ley debe determinar ciertos elementos esenciales del tributo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. el hecho generador o imponible 2. las exenciones y beneficios fiscales 3. los elementos de cuantificación de la obligación tributaria 4. los sujetos pasivos de la obligación tributaria 5. los aspectos procedimentales que impongan deberes formales a los contribuyentes 			

		Los 5 criterios100% 4 criterios75% 2-3 criterios50% 1 criterio25% No existencia de jurisprudencia sobre el tema, o ninguno de los criterios0%			
20%		Reconocimiento de los siguientes principios relativos a la potestad tributaria de las Hacienda Públicas locales en una Constitución Política de carácter rígido o en la jurisprudencia constitucional: 1. autonomía 2. suficiencia 3. coordinación 4. solidaridad y 5. corresponsabilidad fiscal Los 5 principios100% El 1,2,3 y 575% El 1,2 y 350% El 1 y 225% 0 criterios0%			
20%		Reconocimiento en una Constitución Política de carácter rígido o en la jurisprudencia constitucional del principio de irretroactividad en la aplicación de las normas tributarias Sí100% No0%			
20%		Reconocimiento en la jurisprudencia constitucional o en una Constitución Política de carácter rígido del principio de exclusión de la doble imposición internacional. Sí100% No0%			

TABLA

MATRIZ DEL SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA

IV. DIMENSION / SUBSISTEMA: ÁMBITO LEGAL GENERAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
25%	Desarrollo normativo adecuado de las disposiciones generales del sistema tributario				
25%		Reconocimiento legal de normas antielusivas: <ol style="list-style-type: none"> 1. cláusula antielusiva general, que permita dar prevalencia a la realidad económica de los hechos por sobre las formas jurídicas. 2. norma orientada a evitar el abuso del derecho 3. norma orientada a evitar el fraude de ley Los 3 tipos de normas100% 2 tipos67% 1 tipo33% 0 tipos0%			
20%		Reconocimiento legal del principio de que las normas tributarias, incluyendo las exenciones, deben ser interpretadas de conformidad con los métodos generales comúnmente admitidos en derecho. Reconocimiento general100% Reconocimiento general con la excepción de las exenciones50% No reconocimiento0%			
20%		Existencia de una norma que establezca que los acuerdos para distribuirse la carga tributaria de manera diferente a lo que resulta de la ley no son oponibles ante el Fisco. Sí100% No0%			
15%		Existencia de una norma general de equidad que permita adaptar la finalidad de las normas tributarias a los casos especiales Sí100% No0%			
10%		Delimitación de las fuentes del Derecho Tributario: <ol style="list-style-type: none"> 1. de acuerdo con la pirámide jurídica clásica, 2. con prevalencia de las normas de contenido tributario por especialidad, por encima del criterio de jerarquía 2 criterios100% 1 criterio50% 0 criterios0%			

10%		Reconocimiento legal de que la analogía debe ser admisible en los límites que no transgreda el principio de reserva material de ley. Sí100% No0%			
25%	Desarrollo normativo adecuado del Derecho Tributario material				
20%		Regulación adecuada de los sujetos pasivos, estableciendo las diversas categorías. Independientemente de que existen varios criterios de clasificación, lo esencial es que se distinga entre: 1. el contribuyente puro y simple, que es quien realiza el hecho generador y al mismo tiempo es su capacidad económica la que el tributo pretende gravar, 2. otro tipo de sujetos que aparecen más bien como colaboradores en la recaudación y/o como garantes de la obligación tributaria. Sí100% No0%			
20%		Regulación de los modos de extinción de la obligación tributaria: 1. pago, 2. compensación, 3. condonación, 4. prescripción De los 4100% De 1, 2 y 480% De 1 y 460% De 140% De 320% De ninguno0%			
20%		Regulación de los privilegios establecidos para garantizar el pago de las obligaciones tributarias Sí100% No0%			
15%		Definición de las categorías tributarias básicas: 1. impuesto, 2. tasa ⁶ 3. contribución especial 4. exacciones parafiscales Las 4 definiciones100% 3 definiciones75% 2 definiciones50% 1 definición25% Ninguna definición0%			

6 En especial, debe existir un criterio adecuado para distinguir entre tasa y precio público como forma de delimitar las fronteras entre lo tributario y lo no tributario. El modelo español parece adecuado en este sentido: es tasa el pago establecido respecto de servicios que sean de solicitud o recepción obligatoria, o que no sean susceptibles de ser prestados por la iniciativa privada o bien que su consumo sea irrenunciable, imprescindible o indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas del administrado según las circunstancias sociales de cada momento.

15%		<p>Regulación de otras obligaciones accesorias:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. las obligaciones de pagos a cuenta o anticipos, con mecanismos coactivos para obligar a su pago. 2. los intereses, que deben correr desde el momento en que el sujeto pasivo estaba obligado a declarar y pagar correctamente, aun cuando la obligación tributaria se determine mediante un procedimiento de determinación de oficio orientado a verificar la corrección de la declaración o a fijar la obligación en ausencia de dicha declaración. <p>Regulación en ambos sentidos100% Regulación en un sentido50% Ausencia de regulación0%</p>			
5%		<p>La ley expresamente define:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la obligación tributaria; 2. el hecho generador <p>Ambos100% De uno50% De ninguno0%</p>			
5%		<p>Definición del sujeto activo de la obligación tributaria</p> <p>Sí100% No0%</p>			
25%	Desarrollo normativo del Derecho Tributario formal (deberes de los sujetos pasivos y terceros y los correspondientes procedimientos)				
10%		<p>Regulación de los deberes de los contribuyentes de soportar o facilitar la fiscalización de las obligaciones tributarias.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Regulación de los deberes de información de terceros:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Establecimiento del deber de información general de los terceros, públicos o privados, en relación con la información de trascendencia tributaria que deriva de sus relaciones económicas y financieras con los contribuyentes y sujetos pasivos 2. Regulación que no establezca restricciones que imposibiliten el acceso a la información bancaria y financiera. 3. Regulación que establezca que los deberes de información pueden materializarse sea en obligaciones generales de suministrar la información en forma periódica y estandarizada, sea en obligaciones de aportar información previo requerimiento individual de información. 			

		<p>4. Regulación que tutele la intimidad sobre los datos privados no patrimoniales cuya revelación atente al honor o a la intimidad personal y familiar de las personas</p> <p>5. Regulación que tutele la confidencialidad de los datos obtenidos bajo secreto profesional con ocasión de servicios profesionales de asesoramiento o defensa.</p> <p>Regulación en los 5 sentidos100% Regulación en 4 sentidos75% Regulación en 2-3 sentidos50% Regulación en 1 sentido25% Ausencia de regulación0%</p>			
10%		<p>Regulación de los derechos de los sujetos pasivos a obtener devoluciones y compensaciones:</p> <p>1. Regulación del derecho de los sujetos pasivos a la compensación y/o devolución de pagos debidos e indebidos,</p> <p>2. Regulación que reconozca el derecho a obtener intereses guardando la distinción entre los debidos y los indebidos. Así, los primeros no deben generar intereses sino hasta después de un plazo otorgado a la Administración para su devolución o compensación; los segundos deben generar intereses desde que se realizaron.</p> <p>3. La tasa de interés debe ser equivalente a la que exige la Administración, sin perjuicio de que cuando el pago indebido obedece a error del contribuyente, la tasa pueda ser inferior.</p> <p>Regulación en los 3 sentidos100% Regulación en 2 sentidos67% Regulación en 1 sentido33% Ausencia de regulación0%</p>			
10%		<p>Regulación de las facultades de determinación de los tributos según el esquema típico de autodeterminación o autoliquidación por parte del sujeto pasivo, con posibilidades de determinación de oficio rectificativa o sustitutiva por parte de la Administración.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
6%		<p>Regulación de la facultad de imponer medidas cautelares (v.g. el embargo preventivo) en forma previa a que el crédito fiscal esté determinado o sea exigible, cuando hubiere peligro de que el obligado se ausente, o enajene u oculte sus bienes, con el establecimiento de un plazo máximo razonable para que la Administración determine el monto de la obligación.</p> <p>Sí100% No0%</p>			

6%		Regulación de la facultad de cobranza ejecutiva por parte de la Administración. Sí100% No0%			
5%		1. Regulación del derecho a la rectificación o corrección de declaraciones, 2. Regulación que establezca la exención o reducción de multa si la rectificación se realiza sin que inter venga la Administración o en etapas tempranas de los procedimientos administrativos. Regulación en los dos sentidos100% Regulación en 1 sentido50% Ausencia de regulación0%			
5%		Regulación de la facultad de designar, mediante normas generales, supuestos en que se dan específicas obligaciones por parte de sujetos pasivos establecidos para colaborar con las funciones de recaudación (por ejemplo, obligaciones de agentes de retención). Sí100% No0%			
5%		Regulación de la facultad de celebrar convenios con entidades colaboradoras de recaudación y recepción y procesamiento de documentos. Sí100% No0%			
5%		Regulación de formas simplificadas de determinación o liquidación de oficio cuando se trate de errores aritméticos del contribuyente o de información que ya consta en la Administración, haciendo así innecesarios los procedimientos de fiscalización. Sí100% No0%			
5%		Regulación de la facultad para promover la asistencia administrativa internacional a través de acuerdos internacionales de intercambio de informaciones tributarias. Sí100% No0%			
5%		Regulación de la facultad para conceder prórrogas o facilidades de pago. Sí100% No0%			
5%		Regulación de la obligación de informar y asistir para facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Sí100% No0%			

5%		<p>Obligación de guardar reserva y confidencialidad sobre la información tributaria, con las lógicas excepciones respecto de las autoridades judiciales, las otras administraciones tributarias internas, y las administraciones tributarias de otros países en cumplimiento de los intercambios de informaciones tributarias acordados en convenios internacionales.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
4%	<p>Regulación adecuada del Derecho Tributario sancionador</p>	<p>Regulación del derecho a interponer consultas para asegurar su posición particular con antelación a la realización de determinadas transacciones planeadas, de modo que se garantice la publicidad en las condiciones para conceder, denegar o revocar dichas decisiones.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
4%		<p>Regulación de la facultad para declarar el archivo de las actuaciones por falta de interés fiscal o incobrabilidad.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
25%					
10%		<p>Reconocimiento de la aplicación de todos los principios penales a todas las sanciones tributarias, incluyendo las administrativas, con matices⁷.</p> <p>Sí100% No0%</p>			
10%		<p>Regulación tanto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A nivel de infracciones administrativas por violación de obligaciones materiales y formales, aplicables por la Administración tributaria en el contexto de un procedimiento administrativo, 2. A nivel de delitos, aplicables por las autoridades judiciales. <p>Regulación en ambos sentidos100% Regulación en un sentido50% Ausencia de regulación0%</p>			

⁷ Se puede considerar adecuada también la regulación planteada por una corriente doctrinal en América Latina que ha admitido la posibilidad de excepciones con fundamento en la autonomía del Derecho Tributario, corriente a la que se adscribe, por ejemplo, el modelo del CIAT.

10%		<ol style="list-style-type: none"> 1. Reconocimiento de que las infracciones administrativas deben ser cometidas al menos con negligencia 2. Regulación adecuada de las causas eximentes de responsabilidad. 3. Adaptación de alguna norma que permita derivar la concurrencia del requisito de la negligencia o dolo, en caso de que el obligado sea una persona jurídica, de las circunstancias, sin necesidad de probar la persona física concreta cuyo dolo o culpa provocó la infracción. <p>Regulación en los 3 sentido100% Regulación en 2 sentidos67% Regulación en 1 sentido33% Ausencia de regulación0%</p>			
10%		Regulación de los tipos específicos de infracciones atendiendo a los siguientes principios: <ol style="list-style-type: none"> 1. Proporcionalidad objetiva, de modo que los comportamientos objetivamente más graves tengan sanciones más graves. 2. Sanción de la infracción de todos los deberes y obligaciones, sin dejar algunos sin la tutela del derecho sancionador. <p>Regulación en los dos sentidos100% Regulación en un sentido50% Ausencia de regulación0%</p>			
7%		Regulación de un sistema de graduación de sanciones para adaptarlas a las circunstancias subjetivas de los autores y partícipes, lo cual supone la estructuración de las sanciones entre extremos mínimo y máximo. <p>Sí100% No0%</p>			
7%		Regulación de algún sistema que permita reducir sanciones si el sujeto repara el incumplimiento antes de la intervención administrativa o en etapas tempranas de los correspondientes procedimientos administrativos. <p>Sí100% No0%</p>			
9%		Regulación de los delitos tributarios con el criterio de reservar a la materia penal los comportamientos más graves, lo cual se puede medir por el monto de las obligaciones tributarias omitidas. <p>Sí100% No0%</p>			
9%		Tipificación de los siguientes tipos: <ol style="list-style-type: none"> 1. La defraudación tributaria, 2. El no ingreso de tributos retenidos, percibidos o repercutidos. 3. Delitos de funcionarios 4. Delitos informáticos 			

		Los cuatro tipos100% Tres tipos75% Dos tipos.50% Un tipo25% Ninguno0%			
7%		Introducción de la excusa legal absolutoria para cuando se repare el incumplimiento antes de la actuación administrativa. Sí100% No0%			
7%		Regulación clara de cuáles sujetos pueden cometer infracciones administrativas, debiendo incluirse las personas jurídicas y los entes colectivos sin personalidad jurídica. Sí100% No0%			
7%		Regulación de los concursos de infracciones: material, ideal. Sí100% No0%			
7%		Regulación de los medios de extinción de las sanciones. Sí100% No0%			

TABLA

MATRIZ DEL SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA

V. DIMENSION / SUBSISTEMA: ÁMBITO LEGAL ESPECIAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
33%	Características adecuadas del Sistema Tributario				
20%		<p>Existencia de impuestos que obedezcan a la idea de sistema, de modo que cada uno abarque específicas manifestaciones de capacidad económica:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. la renta, 2. el patrimonio 3. el consumo general 4. los consumos específicos 5. la circulación de la riqueza <p>4-5 tipos de manifestaciones100% 3 tipos75% 2 tipos50% 1 tipo25% Ninguno0%</p>			
20%		<p>Número no excesivo de impuestos</p> <p>Menos de 10100% Más de 10 y hasta 2067% Más de 20 y hasta 4033% Más de 400%</p>			
20%		<p>Existencia de un sistema de impuestos que den una recaudación como porcentaje del PIB adecuada según estándares internacionales:</p> <p>Para similares niveles de desarrollo humano Para similares niveles de ingreso per cápita. En relación con países desarrollados</p> <p>Los 3 criterios100% 2 criterios67% 1 criterio33% Ningún criterio0%</p>			
20%		<p>Elasticidad de la recaudación de los impuestos de renta e impuesto general sobre el consumo a la evolución del Producto Interno Bruto (boyancia del sistema)</p> <p>Sí100% No0%</p>			

20%		<p>Relación entre impuestos directos e indirectos como factor de equidad en el sistema</p> <p>Proporción mayor de impuestos directos100%</p> <p>Igual proporción de impuestos directos e indirectos67%</p> <p>Proporción de impuestos indirectos mayor que los directos en un porcentaje menor al 25%33%</p> <p>Proporción de impuestos indirectos mayor que los directos en un porcentaje mayor al 25%0%</p>			
34%	Imposición sobre la renta	<p>Regulación de los impuestos sobre la renta estructurada según un sistema de renta global, a diferencia de la imposición cedular (debe gravar todas las manifestaciones de renta, de manera uniforme con excepciones razonables⁸ y gravar el conjunto de las rentas).</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			
15%		<p>El impuesto sobre la renta de las personas físicas debe gravar los siguientes tipos de renta, deducidos los gastos necesarios para producirlas, normalmente relacionados a cada tipo de renta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las rentas netas del trabajo dependiente y por pensión. 2. Las rentas netas del trabajo autónomo y profesional. 3. Las rentas netas empresariales. 4. El neto de los dividendos y demás participaciones en beneficios obtenidos del desarrollo de actividades económicas a través de sociedades y demás personas jurídicas. 5. El neto de los intereses provenientes de contratos individuales de préstamo. 6. Las ganancias de capital realizadas, con mecanismos de indexación del valor de adquisición y de ajuste para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad por el hecho de que si bien las ganancias se acumulan a través de varios períodos se realizan en uno solo. 7. Las subvenciones y demás beneficios que otorguen los entes públicos. <p>Todos los tipos de renta gravados100%</p> <p>5-6 gravadas75%</p> <p>3-4 gravadas50%</p> <p>1-2 gravadas25%</p> <p>Ninguna gravada0%</p>			

8 Por ejemplo, la siguiente puede ser una excepción razonable a la globalidad: la imposición de los rendimientos del capital invertido en el mercado financiero, sea en acciones o títulos de deuda, podría eventualmente –no necesariamente– ser excluido de la imposición global en atención a la fácil movilidad de estos capitales, que podría generar su fuga hacia regímenes de tratamiento más favorable. Así, estos rendimientos podrían ser gravados en la fuente a un tipo único. En el caso de los dividendos, vista la posibilidad de acreditación de lo pagado a nivel de la sociedad en el régimen global, podría darse la opción de escoger por uno u otro régimen.

10%		Existencia de un mecanismo de integración entre el impuesto sobre la renta de las personas físicas y el impuesto sobre sociedades orientado a evitar o atenuar la doble imposición de los dividendos. Sí100% No0%			
10%		La escala de tipos debe ser estructurada según una escala progresiva. Sí100% No0%			
8%		Deben reconocerse mínimos exentos o deducciones en la cuota del impuesto relativas a necesidades básicas ⁹ de carácter: 1. individual 2. familiar Sí100% No0%			
	8%	Debe existir un sistema generalizado de retenciones a cuenta. ¹⁰ Si el sistema abarca todo tipo de rentas100% Si excluye algunos tipos de renta50% Si no se incluye un sistema de retenciones a cuenta0%			
8%		La imposición de las sociedades y personas jurídicas se estructura según el esquema de renta global, no cédular. Sí100% No0%			
8%		La imposición sobre sociedades debe incluir un régimen de ajustes por precios de transferencia y de acuerdos previos, según estándares internacionales (OCDE, E.E.UU.). Sí100% No0%			
8%		Los regímenes de exención no deben violar el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio ¹¹ Sí100% No0%			

9 Montos puramente simbólicos deben ser considerados como ausencia de reconocimiento de este tipo de deducciones

10 En el caso de personas con rentas exclusivas del salario, puede incluirse un sistema de retenciones mensuales que haga innecesaria la declaración final, para efectos de facilitar la gestión del impuesto.

11 Por ejemplo: al interno de la imposición sobre la renta pueden aceptarse formas admitidas por la OMC, como son las reducciones por inversiones en activo fijo, en capacitación del personal, en comportamientos ambientalmente amistosos, en investigación y desarrollo.

<p>10%</p>		<p>1. La imposición de renta debe basarse en el criterio de residencia o renta mundial, de modo que se tribute por todas las rentas de los residentes, sin importar si son de fuente extranjera o nacional, con medidas unilaterales o bilaterales (Convenios) para evitar la doble imposición internacional.</p> <p>2. La introducción de un régimen de transparencia fiscal internacional y de un régimen de fondos de inversión extranjera para evitar la fácil interposición de sociedades en países con regímenes de paraíso fiscal o de prácticas tributarias nocivas para captar rentas pasivas generadas en el exterior.</p> <p>Adopción del criterio, con medidas unilaterales o bilaterales para evitar la doble imposición internacional y con los regímenes complementarios indicados en 2100%</p> <p>Adopción del criterio con medidas unilaterales sin medidas bilaterales para evitar la doble imposición internacional o sin 267%</p> <p>Adopción del criterio sin medidas bilaterales y sin 233%</p> <p>No adopción del criterio o adopción sin medidas ni unilaterales ni bilaterales para evitar la doble imposición0%</p>			
<p>33%</p>	<p>Imposición indirecta sobre el consumo: el Impuesto sobre el Valor Agregado</p>				
<p>50%</p>		<p>Regulación de un impuesto general sobre el consumo bajo el modelo del valor agregado con las siguientes características</p> <p>1. Debe gravar tanto los bienes como los servicios, con una lista de exenciones limitada.</p> <p>2. Debe permitir la deducción de los impuestos soportados en la adquisición de bienes y servicios a ser afectados en la producción de los propios bienes y servicios según un criterio de deducción financiera.</p> <p>3. Debe seguir, en esencia, el modelo de IVA contenido en la Sexta Directiva de la hoy Unión Europea.</p> <p>Las tres características100%</p> <p>Dos características67%</p> <p>Una característica33%</p> <p>Ninguna0%</p>			
<p>20%</p>		<p>Impuestos específicos al consumo: deben ser pocos impuestos sobre productos con claras externalidades negativas: combustibles, alcohol, tabaco, impuestos ambientales</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>			

30%		<p>El Sistema Arancelario presenta las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No representan la base del financiamiento del presupuesto 2. Siguen las tendencias propias de los convenios internacionales en libre comercio <p>Las dos característica100% Una característica50% Ninguna0%</p>			
-----	--	--	--	--	--

TABLA

MATRIZ DEL SISTEMA DE HACIENDA PÚBLICA
VI. DIMENSION / SUBSISTEMA: ÁMBITO ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento	0 - 5	RESULTADO
50%	Principios institucionales de la Administración Tributaria				
15%		<p>Fomento del cumplimiento voluntario a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normativa que limite los supuestos de liquidación administrativa y de autorización previos, generalizando el deber del contribuyente de aplicarse a sí mismo la normativa. 2. Uso de nuevas tecnologías para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias 3. Servicio de información al contribuyente <p>Los 3 elementos100% 2 elementos67% 1 elemento33% Ningún elemento0%</p>			
15%		<p>Fomento del cumplimiento voluntario a través del aumento en la percepción de riesgo del contribuyente y el control del incumplimiento a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campañas masivas de control del incumplimiento tributario de carácter periódico, permanente y basadas en herramientas informáticas, orientadas a aumentar la percepción del riesgo del incumplimiento entre los sujetos pasivos 2. Actuaciones selectivas de fiscalización eficientes. <p>Ambos instrumentos100% Un instrumento.50% Ningún instrumento0%</p>			

<p>15%</p>		<p>Reconocimiento del principio de especialización funcional a través de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura orgánica que agregue las funciones de similar naturaleza y evite que varios órganos o unidades se solapen o interfieran en el cumplimiento de actividades análogas. 2. Dotación de los órganos con personal especializado según la función. 3. Actuaciones de coordinación entre los distintos órganos funcionales de la Administración <p>Los 3 mecanismos100% 2 mecanismos.66% 1 mecanismo.33% 0 mecanismos0%</p>			
<p>14%</p>		<p>Reconocimiento del principio del fomento del cumplimiento voluntario y de la autoliquidación a través de una legislación que dé tratamiento preferencial según la siguiente gradación de cumplimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Voluntario, en plazo - Voluntario, fuera de plazo - Requerido - Forzado <p>Los 4.100% 375% 2.50% 125% Ninguno0%</p>			
<p>14%</p>		<p>Reconocimiento del principio de independencia del poder político a través de una legislación relativa a la Administración Tributaria que garantice la no intromisión de las autoridades políticas en los casos concretos</p> <p>Sí100% No0%</p>			
<p>14%</p>		<p>Reconocimiento del principio de imparcialidad administrativa en la aplicación del ordenamiento tributario</p> <p>Sí100% No0%</p>			
<p>13%</p>		<p>Obtención de un nivel eficiente de regularizaciones ante propuestas de la Administración Tributaria resultantes de actuaciones de comprobación y fiscalización</p> <p>Porcentaje de regularizaciones superiores al 50% de las actuaciones100% Porcentaje entre 25% y 49%.67% Porcentaje entre 10% y 24%33% Porcentaje inferior al 10%.0%</p>			

50%		Suficiencia en la dotación de recursos y la flexibilidad en el manejo de los recursos humanos, materiales y tecnológicos			
50%		<p>Existencia de un modelo organizativo que permita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contratar, retener y capacitar permanentemente al personal idóneo para el desempeño de las diferentes funciones de la Administración 2. Establecer una conexión clara entre las remuneraciones y la calidad del trabajo de los funcionarios. 3. Dotar a las autoridades superiores de flexibilidad en cuanto a los nombramientos del nivel superior <p>Los tres elementos100% Dos elementos67% 1 elemento33% Ninguno0%</p>			
50%		<p>Existencia de un modelo organizativo que permita:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Flexibilidad organizativa que permita ligar adecuadamente los objetivos institucionales y la disponibilidad de los recursos humanos, materiales y tecnológicos necesarios para implementarlos. 2. Contar con sistemas presupuestarios de financiación que permitan superar las carencias de recursos materiales, humanos y tecnológicos <p>Los dos elementos100% 1 elemento50% Ninguno0%</p>			

A N E X O 1 - E j e m p l o

ESTUDIOS PARA EL FUTURO
Centro Interdisciplinario para Proyectos de Desarrollo

Situación del país centroamericano «X» para el año 2003

(Aplicación del sistema de indicadores en la Dimensión «El Sometimiento a la regla de Derecho» del Eje Institucionalidad Democrática)

VALORES	VARIABLE	INDICADORES	Expresión normativa y valoración de cumplimiento (0-1)	RESULTADO
20%	Plena vigencia de la Constitución Política			0,575
20%		<p>La Constitución fue preparada con:</p> <p>a. aplicación de procedimientos pre-establecidos,</p> <p>b. los Constituyentes fueron electos mediante elecciones democráticas.</p> <p>Supuestos a, y b100%</p> <p>Solo a o b50%</p> <p>Ninguno de los supuestos0%</p>	<p>0,5</p> <p>Los integrantes de la Asamblea Constituyentes fueron electos en proceso democrático, sin embargo, no existió ni fue público ningún texto normativo que definiera los procedimientos mediante los cuales se preparó la Constitución.</p>	0,1
15%		<p>La Constitución Política ha sido ratificada mediante referéndum</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	0,0	0,0
10%		<p>No ha sido interrumpida la aplicación de la Constitución ni se ha roto el orden constitucional desde su promulgación.</p> <p>Sí0%</p> <p>No100%</p>	1,0	0,1
15%		<p>La Constitución señala la plena subordinación de las fuerzas militares y policiales al poder civil.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0 (art. 9)	0,15
10%		<p>La suspensión de garantías constitucionales está limitada constitucionalmente</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0 (art. 17)	0,1

5%		<p>Existe control posterior del Poder Legislativo sobre la suspensión de garantías. (Es deseable que en una situación de excepción se controle la decisión del gobierno y de las fuerzas armadas)</p> <p>Sí 100% No 0%</p>	1,0 (art. 18)	0,05
10%		<p>Hay norma que fija el procedimiento de reforma constitucional:</p> <p>Es rígido 100% Es flexible 50% No hay 0%</p>	0,5 Las reformas constitucionales no requieren procedimiento especial (v.g. varias votaciones en varias legislaturas) ni votación "agravada-calificada".	0,0
15%		<p>El ordenamiento o la jurisprudencia reconocen la existencia de normas pétreas constitucionales que no pueden ser modificadas por reforma parcial a la Constitución.</p> <p>La misma Constitución establece el límite, reservado a una Constituyente. 100% Si la reserva se ha dado por interpretación, es decir, por antecedentes jurisprudenciales 50% Cualquier Asamblea tiene capacidad de poder derivado para modificar cualquier tipo de norma constitucional incluidas aquellas que reduzcan derechos fundamentales 0%</p>	0,5 La reserva se da por interpretación - jurisprudencia	0,075
20%	Separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial			0,35
35%		<p>Norma de rango constitucional prohíbe la delegación de funciones entre poderes.</p> <p>Sí 100% No 0%</p>	1,0 (art. 11)	0,35
30%		<p>Existe Ley General de la Administración Pública o equivalente que prohíba la intromisión de un poder en competencias de otro.</p> <p>Sí 100% No 0%</p>	0,0 Aunque hay una Ley de Administración Pública, ésta NO estipula la prohibición de intromisión de un poder en competencias de otro.	0,0
20%		<p>Existe un órgano o instancia específica para dirimir los conflictos de competencias entre poderes del Estado.</p> <p>Tribunal Constitucional o equivalente 100% Corte Suprema de Justicia 75% Tribunal Electoral 50%</p>	0,0 Si bien existe una norma constitucional que establece al Tribunal Constitucional como competente en este conflicto, lo cierto es	0,0

		<p>Corte de Cuentas o Contraloría25%</p> <p>Consejo de Gobierno o ninguno0%</p>	<p>que a la fecha no se ha podido aplicar porque no se ha desarrollado el régimen procesal ni organizacional necesario para su aplicación.</p>	
15%		<p>Los ciudadanos, por expresa habilitación legal disponen de mecanismos procedimentales y recursos para hacer valer la separación de funciones de los poderes del Estado</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	<p>0,0 (Ibídem)</p>	<p>0,0</p>
10%	Delimitación constitucional de las competencias legislativas			0,561
34%		<p>La Constitución establece una lista expresa de las competencias (atribuciones) de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	<p>1,0 (TITULO VII, capítulo único, artículo 98)</p>	<p>0,34</p>
33%		<p>Dispone el Poder Legislativo de al menos las siguientes competencias para ejercer el control político sobre el funcionamiento general del aparato público:</p> <p>a. Mociones de Interpelación</p> <p>b. Mociones de Censura</p> <p>c. Visita de Ministros y debate general sobre la comparecencia</p> <p>d. Comisiones de Investigación</p> <p>e. Control Político y Económico sobre el Presupuesto</p> <p>f. Hora (espacio) en tiempo diario para el control político</p> <p>g. Posibilidad de tener al Presidente en por lo menos un Mensaje Anual ante el Congreso y replicar su discurso.</p> <p>Todos los anteriores100%</p> <p>De 4 a 5 de los anteriores67%</p> <p>Tres de los anteriores33%</p> <p>Uno o ninguno de los anteriores0%</p>	<p>0,67</p> <p>No se cumplen los ítems b) y f). Aunque se aplica f) no se trata de una competencia expresa en una norma del reglamento interno del Congreso, sino un "uso" legislativo que el presidente del directorio controla.</p>	<p>0,221</p>
33%		<p>El Reglamento del Congreso o normativa similar facilitan la aprobación (por principio de mayoría) de las decisiones propias de su fuero:</p> <p>En menos de 3 meses100%</p> <p>De 3 a 8 meses50%</p> <p>Más de 8 meses o no existe normativa0%</p>	<p>0,0</p> <p>Aunque existen normas reglamentarias para el cumplimiento de plazos, en la práctica no se aplican.</p>	<p>0,0</p>
10%	Regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley			0,349

50%		<p>La iniciativa en la formación de la Ley:</p> <p>La comparte el Congreso con el Poder Ejecutivo, el Tribunal Electoral en su especial materia y con el pueblo (Iniciativa popular)100%</p> <p>La comparte el Congreso con el Poder Ejecutivo .50%</p> <p>La tiene solamente el Congreso0%</p>	0,5	0,25
30%		<p>El ciudadano tiene acceso al procedimiento de formación de la ley mediante:</p> <p>a. Iniciativa popular</p> <p>b. Aprobación, abrogación o derogación de ley mediante el referendo.</p> <p>c. Alguna Oficina Administrativa de Iniciativa popular en el Congreso canaliza propuestas ciudadanas.</p> <p>Supuestos a, b y c100%</p> <p>Supuestos a y b67%</p> <p>Sólo c33%</p> <p>Ninguna0%</p>	0,33	0,099
20%		<p>Hay ley que desarrolla la norma constitucional que habilita el referendo; es decir, hay aprobada legislación derivada.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	0,0 (No existe ni el referéndum ni el plebiscito)	0,0
10%	Garantías y eficacia del control de constitucionalidad de las leyes			0,85
40%		<p>Existe desarrollo legal (procedimientos) para cuestionar la constitucionalidad de las leyes.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0 (Ley de Jurisdicción Constitucional)	0,4
30%		<p>Se suspenden los efectos de la norma impugnada con el inicio del procedimiento de revisión de su eventual inconstitucionalidad. (Para no generar inseguridad jurídica es deseable que solo en aquellos casos en que se dimensionen efectos adversos, se suspenda el efecto de la norma impugnada)</p> <p>Se suspende sólo excepcionalmente en algunos casos 100%</p> <p>No se suspende50%</p> <p>Se suspende en todos los casos0%</p>	0,5 De la investigación en jurisprudencia se observa como, en los últimos 5 años, NUNCA se han suspendido los efectos de la norma impugnada	0,15
30%		<p>Pueden impugnar normas directamente algunos órganos públicos (sin caso sub judice) por motivos de interés general (Vg. Procuraduría, Defensor del Pueblo, Contraloría, Tribunal Electoral)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0	0,3

10%	Garantía de independencia del Poder Judicial			0,75
20%		<p>El procedimiento de escogencia de los titulares del Poder Judicial garantiza la independencia de criterio.</p> <p>a. El procedimiento indica que son los diputados los que escogen a su criterio y por votación a los magistrados propietarios del Poder Judicial 100%</p> <p>b. El procedimiento indica que los magistrados del Poder Judicial seleccionan y escogen los sustitutos de entre listas o nóminas que elevan asociaciones de abogados litigantes, de asociaciones del mismo poder judicial, de Universidades y de profesionales en Derecho a título personal: 50%</p> <p>b. El procedimiento indica que es el Presidente de la República y sus Ministros quienes seleccionan a los magistrados de la Corte Suprema. 0%</p>	<p>0,5</p> <p>Está facultada la presentación de candidaturas por parte de Universidades y de profesionales en Derecho a título personal.</p>	0,1
15%		<p>El Congreso puede interferir en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.</p> <p>No100%</p> <p>Sí0%</p>	<p>1,0</p> <p>(art. 9 de la Constitución)</p>	0,15
15%		<p>El Congreso puede investigar el funcionamiento del servicio público de justicia en su conjunto (aspectos meramente de carácter administrativo)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	<p>0,0</p> <p>Aunque la norma restringe a aspectos administrativos, en los últimos dos años se ha iniciado investigaciones en el Congreso que trascienden esta restricción para constituirse en una especie de "investigación política" del funcionamiento del Poder Judicial. Incluso, se observa un claro enfrentamiento entre ambos poderes.</p>	0,0
20%		<p>Está garantizado en la Constitución algún porcentaje del presupuesto nacional que coadyuve a la independencia financiera del Poder Judicial.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	<p>1,0</p> <p>(art. 122)</p>	0,2
15%		<p>En cuanto a ocupar un cargo judicial:</p> <p>Existe Consejo General del Poder Judicial que da prioridad a la carrera judicial como mecanismo de acceso por idoneidad a la función y protección de la independencia del Juez100%</p>	<p>1,0</p>	0,15

		<p>Existe un mecanismo mediante el cual los magistrados seleccionan y nombran subalternos sin concurso (oposición)50%</p> <p>Se dan nombramientos políticos en el poder judicial0%</p>		
15%		<p>Existe una Inspección judicial y un régimen disciplinario judicial para investigar conductas o irregularidades del juez.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0	0,15
5%	Regulación del sometimiento del Poder Ejecutivo a la norma de Derecho			0,566
20%		<p>La Constitución desarrolla expresamente el principio de legalidad.</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0 (TTULO I, Cap.2)	0,2
20%		<p>Existe un cuerpo legal general que regula las competencias de los órganos del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos (Vg. Ley General de la Administración Pública)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0	0,2
10%		<p>Existe regulación del régimen de invalidez de las actuaciones contrarias al principio de legalidad (Vg. procesos de lesividad)</p> <p>Sí100%</p> <p>No0%</p>	1,0	0,1
20%		<p>Existen órganos administrativos independientes que controlan la regularidad de las actuaciones administrativas.</p> <p>a. Defensoría de los Habitantes o Defensor del Pueblo</p> <p>b. Procuraduría General de la República</p> <p>c. Fiscalía General de la República</p> <p>d. Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos</p> <p>e. Contraloría General de la República o Tribunal/Corte de Cuentas</p> <p>f. Intendencias de valores, pensiones y entidades financieras.</p> <p>g. Auditorías ciudadanas</p> <p>Todas las anteriores100%</p> <p>Sólo 5 de las anteriores67%</p> <p>Solo 3 de las anteriores33%</p> <p>Ninguna de las anteriores0%</p>	0,33	0,066
			<p>Aunque recientemente se aprobó en el Congreso una Ley que crea la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, todavía el Ejecutivo no la ha reglamentado, aún no ha entrado en operación y no se ha desarrollado su régimen funcional - organizacional, haciéndose aún infectiva la norma.</p>	

15%		Está garantizado en las normas el debido proceso previo a cualquier decisión administrativa que afecte derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos. Sí100% No0%	0,0	0,0
15%		Existen mecanismos de impugnación, en sede administrativa, en contra de las decisiones y actos administrativos (Vg. agotamiento de la vía administrativa, nulidad absoluta o relativa, queja, revisión, caducidad) Sí100% No0%	0,0	0,0
10%	Está garantizado en la Constitución el control jurisdiccional sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos			0,0
30%		Se dispone de una jurisdicción especializada para impugnar las decisiones administrativas. Sí100% No0%	0,0	0,0
			Aunque existen mecanismos institucionales de impugnación, podría decirse que estos operan "de facto" o al margen de la normativa jurídica o legal, pues no existe una Ley (ni texto normativo similar) de Jurisdicción Contenciosa - administrativa o similar.	
25%		Existen regulaciones procesales especiales para cuestionar las decisiones administrativas. Se reconoce un procedimiento ordinario y uno sumario100% Sólo el ordinario50% El procedimiento es el común a cualquier tipo de jurisdicción0%	0,0 (Idem)	0,0
30%		Está garantizado en la Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa o similar el control del juez sobre la discrecionalidad administrativa o la desviación de poder. Sí100% No0%	0,0 (Idem)	0,0
15%		Existen medidas cautelares que permiten al juez garantizar la situación jurídica de los ciudadanos antes de la emisión de la sentencia (vg. Suspensión del acto administrativo impugnado, tutela judicial efectiva, anotación preventiva de la demanda, actos en los que se derive una obligación a la administración para realizar	0,0	0,0

		<p>una prestación concreta, medida cautelar por falta de ejecución de acto o bien garantizar que no se den las vías de hecho)</p> <p>Sí100% No0%</p>		
5%	Existe responsabilidad del Estado por los daños que causa su funcionamiento			0,825
30%		<p>Está reconocida en el ordenamiento jurídico la responsabilidad objetiva del Estado (Daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal) y la responsabilidad solidaria del funcionario público y la administración</p> <p>Sí100% No0%</p>	1,0	0,3
15%		<p>Es posible obtener reparación patrimonial en sede administrativa, sin necesidad de acudir a un proceso judicial.</p> <p>Sí0% No100%</p>	0,0	0,0
20%		<p>Existe un régimen (ley) de expropiaciones públicas</p> <p>Sí100% No0%</p>	1,0	0,2
15%		<p>Está reconocido normativamente el principio de la indemnización previa y efectiva en materia de expropiación, cuando es por causa de utilidad colectiva, beneficio social o interés social,</p> <p>Sí100% No0%</p>	1,0	0,15
10%		<p>El régimen de expropiaciones establece mecanismos para que el interesado pueda garantizarse el precio justo.</p> <p>Valoración de peritos de la Hacienda Pública ..100% Valoración del Colegio de Ingenieros75% Valoración de peritos independientes50% Arbitraje25% Ninguno0%</p>	0,75	0,075
10%		<p>Hay control o instancia jurisdiccional sobre los procedimientos de expropiación</p> <p>Sí100% No0%</p>	1,0	0,1

INDICE DEL "SOMETIMIENTO A LA REGLA DE DERECHO"

$$0,50555 \equiv 51\%$$

Lo anterior de acuerdo con:

PROM (DIM)

$$= 0,2 * 0,575 + 0,2 * 0,35 + 0,1 * 0,561 + 0,1 * 0,349 + 0,1 * 0,85 + 0,1 * 0,75 + 0,05 * 0,566 + 0,1 * 0,0 + 0,05 * 0,825$$

Recordar que el índice del EJE será $PROM (EJE) = \frac{\sum PROM(DIM)h}{k}$ Sumatoria va de 1 a k

Además, recordar con este ejemplo, que se ha establecido para **este país "x" en el año 2003** índices particulares por variable. Así por ejemplo:

NOMBRE	INDICE
Plena vigencia de la Constitución Política	0,58
Separación funcional y orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial	0,35
Delimitación constitucional de las competencias legislativas	0,56
Regulación constitucional del procedimiento de formación de la ley	0,35
Garantías y eficacia del control de constitucionalidad de las leyes	0,85
Garantía de independencia del Poder Judicial	0,75
Regulación del sometimiento del Poder Ejecutivo a la norma de Derecho	0,57
Garantía constitucional del control jurisdiccional sobre entes públicos	0,00
Responsabilidad del Estado por los daños de su funcionamiento	0,83

A N E X O 2



Guía para la verificación de la vigencia de instrumentos internacionales

INSTRUMENTOS NORMATIVOS				
Instrumento	Aprobación	Publicación	Deposito Ratificación	Vigencia Internacional
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos				23/3/76
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales				23/3/76
Convención Americana sobre Derechos Humanos				18/7/70
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), adoptado por la Asamblea General de la OEA en 1988				
Convenciones Interamericanas de Derechos Civiles y Políticos de la Mujer				17/4/51
Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer				7/7/54
Convención sobre Nacionalidad de la Mujer				29/8/34
Convención sobre el Consentimiento, la Edad Mínima y el Registro de los Matrimonios				
Convención sobre el Consentimiento, la Edad Mínima y el Registro de los Matrimonios				
Convención sobre los Derechos del Niño				2/9/90
Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial				4/1/69
Convención sobre eliminación de la discriminación de la mujer				3/9/81
Convención contra discriminación en la enseñanza				22/5/62
Protocolo a la Convención sobre discriminación en la enseñanza				24/10/68
Convención sobre prevención y sanción del delito de genocidio				12/1/51
Convención contra la tortura y tratos o penas crueles o degradantes				26/6/87
Convención sobre asilo				21/5/29
Convención sobre asilo político				28/3/35
Convención sobre asilo diplomático				29/12/54
Convención sobre asilo territorial				29/12/54
Convención sobre estatuto de refugiados				22/4/54
Protocolo a la Convención sobre estatuto de refugiados				4/10/67
Convención sobre estatuto de los apátridas				6/6/60
Convención sobre reducción casos de apatridia				13/12/61
Convención para erradicar la violencia contra la mujer				
Convenio para la protección al niño y Cooperación en adopción internacional				
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación por razones de religión o pensamiento				
Convención sobre los Indígenas y Pueblos Tribales en Países Independientes				

OTRAS DECLARACIONES INTERNACIONALES

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1948. 2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada en la IX Conferencia y denominada una recomendación. 3. Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Jóvenes Privados de Libertad, adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1990. 4. Código de Conducta para los Oficiales de la Fuerza Pública, adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1979 5. Principios Básicos para el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego por los Oficiales de la Fuerza Pública, adoptados por el Congreso para la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes en 1990. 6. Reglas Mínimas para la Aplicación de la Justicia Juvenil (Beijing), adoptadas por la Asamblea General de la ONU en 1985. 7. Declaración de los Principios Básicos de Justicia para las Víctimas del Crimen y del Abuso de Poder, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1985. 8. Principios Básicos sobre la Independencia del Poder Judicial, adoptados por el Congreso para la Prevención del Crimen y Tratamiento de los Delincuentes de las Naciones Unidas en 1985. 9. Declaración para la Protección de las Personas con respecto a las desapariciones forzadas, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1992. 10. Declaración de los Derechos de las Personas con Retardo Mental, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1971. 11. Declaración de los Derechos de las Personas Discapacitadas, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1975. | <ol style="list-style-type: none"> 12. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales en el País que Viven, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1985. 13. Declaración de los Derechos de las Personas pertenecientes a Minorías Nacionales, Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1992. 14. Declaración para la Protección de la Mujer y los Niños en Estados de Emergencia y Conflictos Armados, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1974. 15. Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y de la Malnutrición, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1974. 16. Declaración sobre el Uso del Progreso Científico y Tecnológico para la Paz y el Beneficio de la Humanidad, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1975. 17. Guía para la Regulación de los Datos Personales Computarizados, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1990. 18. Declaración sobre el Derecho de las Personas a la Paz, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1984. 19. Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1986. 20. Declaración de los Principios de Cooperación Cultural Internacional, adoptada por la Conferencia General de la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de la ONU en 1966. 21. Principios de Cooperación Internacional en la Detección, Arresto, Extradición y Castigo de las Personas Culpables de Crímenes de Guerra y Crímenes de Lesa Humanidad, adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1973. |
|---|--|

CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

N.	Materia	Ley de aprobación
1	Limitación de las horas de trabajo en las empresas industriales	
8	Relativo a la indemnización de desempleo en caso de pérdida por naufragio	
11	Relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas	
14	Relativo a la aplicación del descanso semanal en las empresas industriales	
16	Relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques	
26	Relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos	
29	Relativo al trabajo forzoso u obligatorio	
45	Relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas	
81	Sobre inspección en el trabajo, en la industria y el comercio	
87	Relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación	
88	Relativo a la organización del servicio del empleo	
89	Relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria	
90	Relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria	
92	Relativo al alojamiento de la tripulación a bordo	
94	Relativo a las cláusulas de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas	
96	Relativo a las agencias retribuidas de colocación	
98	Relativo a la aplicación del principio del derecho de sindicación y de negociación colectiva	
99	Relativo a los métodos de fijación de salarios mínimos en la agricultura	
100	Relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor	
101	Relativo a las vacaciones pagadas en la agricultura	
102	Relativo a la norma mínima de la seguridad social	
105	Relativo a la abolición del trabajo forzoso	
106	Relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas	
107	Relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes	
111	Relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación	
112	Relativo a la edad mínima de admisión al trabajo de los pescadores	
113	Relativo al examen médico de los pescadores	
114	Relativo al contrato de enrolamiento de los pescadores	
117	Sobre normas y objetivos básicos de la política social	
120	Relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas	
122	Relativo a la política de empleo	
127	Relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador	
129	Relativo a la inspección del trabajo en la agricultura	
130	Relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad	
131	Relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo	
134	Relativo a la prevención de los accidentes de trabajo de la gente de mar	
135	Relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa	
137	Sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos	
138	Sobre la edad mínima de admisión al empleo	
141	Sobre el fomento de la negociación colectiva	
144	Sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo	
145	Sobre la continuidad del empleo de la gente de mar	
147	Sobre las normas mínimas de la marina mercante	
148	Sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo	
150	Sobre la administración del trabajo	
169	Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL

Instrumento	Ley de aprobación
Tratado sobre la proscripción de pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio y bajo el agua	
Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América	
Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	
Recomendación sobre conservación de bienes culturales	
Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias	
Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural	
Convención sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológica, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas	
Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marino y oceánicos y su subsuelo	
Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono	
Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas	
Convenio para la protección y desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe	
Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono	
Convención sobre la pronta notificación de los accidentes nucleares	
Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica	
Convenio de las Naciones Unidas sobre derecho del mar	
Convenio Creación Instituto Interamericano Investigación Cambio Global	
Convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambios climáticos	
Convención sobre la Diversidad Biológica	
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de áreas silvestres prioritarias en América Central	
Convenio de Basilea sobre Control Fronterizo de Desechos Peligrosos	
Convenio Comisión Centroamericana Ambiente y Desarrollo	
Convenio Regional sobre cambios climáticos	
Acuerdo Centroamericano movimientos transfronterizos de desechos	
Convenio Prohibición técnicas de modificación ambiental con fines militares u hostiles	

DECLARACIONES Y TEXTOS SIMILARES

- Declaración de Estocolmo. Aprobada en junio de 1972 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano
- Carta Mundial de la Naturaleza. Resolución 37_7 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de octubre de 1982
- Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41_128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 4 de diciembre de 1986
- Declaración de Río. Aprobada en la Reunión de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en junio de 1992
- Declaración de Viena. Aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en junio de 1993