

Extracted from *Assessing the Quality of Democracy: A Practical Guide (Spanish)*

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009

**International IDEA, Strömsborg, 103 34 Stockholm, Sweden
Phone +46-8-698 37 00, Fax: +46-8-20 24 22
E-mail: info@idea.int Web: www.idea.int**

Parte 1

Evaluación de la
democracia: el método

Evaluación de la democracia: el método

- [1] Toda persona tiene derecho a una vida digna y libre de temor, con una participación justa en el aprovechamiento de los recursos de su país e igualdad para expresarse sobre la forma en que es gobernada. La democracia es una forma de gobierno atractiva porque sus principios contemplan estas necesidades y deseos humanos y en general puede hacerlos realidad. Y cuanto más experiencia de vivir en democracia tienen las personas, como lo demostró la evaluación realizada en Asia Meridional (ver la Parte 3), mayor es su apoyo a este sistema de gobierno.
- [2] El ideal democrático como tal busca garantizar la igualdad y las libertades básicas; empoderar a la gente común; solucionar desacuerdos a través del diálogo pacífico; respetar las diferencias; y propiciar la renovación política y social sin convulsiones. El principio del “gobierno del pueblo” o del gobierno de los representantes popularmente elegidos forma parte central de este ideal, pero también tiene significados diferentes y superpuestos para diferentes personas dentro o entre países o regiones. De manera general, para las personas de todo el mundo significa el control de la ciudadanía sobre los gobernantes elegidos; igualdad de derechos y libertades; libertad política y libertad de vivir sin pasar necesidades; estado de derecho; y justicia y seguridad, aunque con distintos grados de énfasis. Por lo tanto, en los países de Asia Meridional la igualdad de resultados y los derechos comunitarios constituyen un aspecto significativo de lo que las personas quieren de la democracia. En Europa Occidental se valora la libertad política y el estado de derecho, aunque los derechos sociales también se consideran muy importantes.
- [3] Sin embargo, es más fácil apoyar estos ideales democráticos en teoría que llevarlos a la práctica. No existe la democracia perfecta. La democracia no se da en términos absolutos sino que está en continuo cambio. Los países son más o menos democráticos en general, y más o menos democráticos en los diferentes aspectos de su vida política y social.

- [4] El marco de trabajo para la evaluación de la democracia de IDEA Internacional ofrece a los grupos de personas de cualquier país, un “espejo” para evaluar la calidad de su democracia, que además ayudará a responder, en términos breves a preguntas aparentemente simples: “¿En qué medida son democráticos nuestro país y su gobierno?” y “¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de nuestra democracia?” Sin embargo, estas preguntas a su vez plantean otras. ¿Cómo sabemos exactamente lo que debemos evaluar, y con qué criterios debemos calificarlo como democrático? Para responder a estas preguntas, el marco de trabajo ofrece una noción clara de la democracia representativa y sus principios básicos, y una explicación de cómo aplicar estos principios mediante prácticas institucionales, políticas y sociales.

No existe la democracia perfecta. La democracia no se da en términos absolutos sino que está en continuo cambio.

- [5] Desde el año 2000, al menos 20 países de todo el mundo —tan diversos como Mongolia e Italia, Bangladesh y Kenya, Perú y Australia— han utilizado el marco de trabajo a fin de evaluar el funcionamiento de sus democracias, hacer conciencia en la ciudadanía e identificar áreas en que se podría mejorar. Algunas evaluaciones fueron pruebas piloto promocionadas por IDEA Internacional para ensayar la viabilidad del marco de trabajo para la evaluación (Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Nueva Zelanda, Perú, Corea del Sur). Las evaluaciones posteriores comenzaron en forma totalmente interna en los países involucrados, aunque estuvieron a cargo de organismos muy diversos: instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y *think tanks*, e incluso los mismos gobiernos (Mongolia, Países Bajos). Algunas evaluaciones fueron exhaustivas, como en el Reino Unido (RU); otras abarcaron una serie de informes de investigación, como en Australia; o bien una paciente recopilación de informes a medida que se conseguían fondos, como en Filipinas. Asimismo, en ciertos casos se valieron principalmente de un gran número de encuestas, como en el estudio de Asia Meridional sobre Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. Por otro lado, algunos equipos de evaluación procuraron medir las fortalezas cambiantes de sus democracias a lo largo del tiempo. En el Reino Unido Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) llevó a cabo tres evaluaciones desde 1998 y se comprometió a realizar otra evaluación en los próximos años. Por último, Letonia realizará un ejercicio de evaluación más acotado para monitorear el progreso experimentado desde el primero, hecho en 2005.

[6]

Hay diferencias notables entre los países en los que se han realizado evaluaciones, lo que sugiere que la metodología tiene aplicación universal. Los países varían en tamaño desde la India —la democracia más grande del mundo— hasta El Salvador; en experiencia democrática, desde Nueva Zelanda hasta Mongolia; y en nivel de desarrollo económico, desde naciones europeas como los Países Bajos hasta Malawi en África al Sur del Sahara. Mongolia es un territorio con baja densidad demográfica y con un estilo de vida en gran parte nómada; los Países Bajos constituyen un Estado moderno con alta densidad demográfica. Australia y la India son estados federales, mientras que el resto son unitarios. Hasta ahora, las modalidades de financiamiento y los costos de los 17 proyectos han variado en gran medida (ver la Parte 3 para un análisis detallado). Sin embargo, todos los proyectos de evaluación tienen un núcleo en común: todos se adhieren a la proposición básica de que los únicos que pueden tener la legitimidad para evaluar la calidad de la democracia de su país son los ciudadanos de ese país, y que es necesario que el país haga su propia evaluación para que ésta pueda influenciar el rumbo del progreso y de la reforma democrática.

*La metodología de la evaluación de la democracia de
IDEA Internacional tiene aplicación universal.*

[7]

En el Anexo A, “Otras formas de evaluar la democracia”, comparamos el marco de trabajo de IDEA con otras metodologías de evaluación vigentes en el mundo actual y explicamos las diferencias esenciales entre ellas en principio y en la práctica. El marco de trabajo de IDEA Internacional es, en resumen, el único que insiste en que sólo quienes conocen la cultura, las tradiciones y las aspiraciones de un país están debidamente calificados para evaluar su democracia. El objetivo del programa de evaluación del Estado de la Democracia (EdD) de IDEA Internacional es poner el futuro de las democracias de todo el mundo en manos de sus propios ciudadanos.

[8]

Las características principales del enfoque de IDEA Internacional se pueden resumir de la siguiente manera:

- ▶ Sólo los ciudadanos y demás personas que viven en el país que se está evaluando deben llevar a cabo una evaluación de la democracia, ya que son los únicos que conocen, por experiencia propia, cómo la historia y la cultura de su país determinan su enfoque de los principios democráticos.

- ▶ La evaluación de la democracia por parte de los ciudadanos y residentes de un país puede ser impulsada por organismos de gobierno o externos sólo si se toman estrictas medidas preventivas para garantizar la independencia de la evaluación.
- ▶ El propósito principal de evaluar una democracia es contribuir al debate público y a la concientización, y el ejercicio debe permitir la expresión del entendimiento popular, así como el consenso de los grupos de elite.
- ▶ La evaluación debe ayudar a identificar prioridades para la reforma y monitorear su progreso.
- ▶ Los criterios de evaluación deben surgir de principios democráticos claramente definidos y contemplar el espectro más amplio posible de temas sobre la democracia y, al mismo tiempo, deben permitir a los evaluadores elegir los temas prioritarios para el análisis según las necesidades locales.
- ▶ Las evaluaciones deben consistir en juicios cualitativos sobre las fortalezas y debilidades en cada área, reforzados por mediciones cuantitativas cuando corresponda.
- ▶ Los evaluadores deben elegir puntos de referencia o estándares para la evaluación en base a la historia del país, las prácticas regionales y las normas internacionales que consideren apropiadas.
- ▶ El proceso de evaluación debe incluir amplias consultas públicas, incluido un seminario nacional para validar las conclusiones.
- ▶ Se debe implementar un marco de trabajo similar para evaluar democracias antiguas y nuevas.

Sólo quienes conocen la cultura, las tradiciones y las aspiraciones de un país están debidamente calificados para evaluar su democracia.

El marco de trabajo para la evaluación

[9] Como mencionamos antes, la respuesta a la pregunta aparentemente simple “¿En qué medida es democrático nuestro país y su gobierno?” requiere partir de una noción clara de democracia y sus principios básicos, y entender cómo se pueden aplicar estos principios mediante prácticas institucionales, políticas y sociales.

[10] Entonces, en primer lugar, ¿qué es la democracia? Si examinamos las principales corrientes teóricas sobre la democracia desde los antiguos griegos en adelante; si prestamos atención a por qué luchan quienes dicen luchar por la democracia; y en especial, si respetamos las objeciones de los oponentes de la democracia a lo largo de las épocas, surge un conjunto de ideas relativamente claras y coherentes. La democracia

es un concepto *político*, relacionado con las decisiones colectivamente vinculantes sobre las normas y políticas de un grupo, asociación o sociedad. Puede decirse que esa toma de decisiones es *democrática* en la medida en que está sujeta a la influencia con poder de control de todos los miembros de la colectividad considerados como iguales.

[11]

Los principios democráticos clave son el *control popular* y la *igualdad política*. Estos principios definen aquello por lo que han luchado los partidarios de la democracia de todos los tiempos y en todos los lugares: lograr que el control popular sobre la toma de decisiones sea más eficaz y más inclusivo; eliminar los monopolios de las elites sobre la toma de decisiones y sus beneficios; y superar obstáculos tales como los de género, grupo étnico, religión, idioma, clase, riqueza, etcétera, que impiden el ejercicio igualitario de los derechos cívicos.

[12]

Estos dos principios se cumplen en mayor medida en grupos o asociaciones pequeñas en donde se garantiza a todos el derecho igualitario y real a expresarse y votar en persona sobre las normas y políticas. En asociaciones más grandes, y en especial en el ámbito de una sociedad entera, las consideraciones prácticas de tiempo y espacio exigen que las decisiones colectivas sean tomadas por agentes o representantes designados que actúan en representación del resto. Para la mayoría de la gente, por lo tanto, la democracia se hace realidad en primera instancia no como el control popular directo sobre la toma de decisiones públicas, sino como el control sobre los responsables de tomar las decisiones, que actúan en representación del pueblo. En qué medida es eficaz ese control y hasta qué punto está distribuido en forma igualitaria entre cada ciudadano y entre los diferentes grupos de ciudadanos, según su cantidad, son criterios clave para determinar el grado de democracia real de un sistema de gobierno representativo, ya sea al nivel nacional, regional o local.

[13]

¿Qué papel tiene la libertad dentro de estos principios? Debería ser evidente que no puede existir control popular permanente o influencia sobre la toma de decisiones públicas a menos que las personas puedan expresar su opinión libremente, debatir abiertamente con otras personas, asociarse de manera libre con ellas, recibir y brindar

Los principios democráticos clave son el control popular y la igualdad política. Para la mayoría de las personas, la democracia se hace realidad en primera instancia no como el control popular directo sobre la toma de decisiones públicas, sino como el control sobre los responsables de tomar las decisiones, que actúan en representación suya.

información sin obstáculos, y tener los medios y la confianza para emprender estas actividades y participar en ellas. Se sabe que las libertades populares son una parte integral de los principios democráticos del Estado reconocido desde los primeros días de la democracia en la antigua Atenas. Por eso, en este sentido la libertad está implícita en la idea de democracia y no es necesario “agregarla” como algo extra; tampoco es un concepto político excepcionalmente moderno, si bien el énfasis creciente en los ideales democráticos de los derechos económicos, sociales y culturales es un concepto moderno.

[14] Entonces, estos dos principios —el del control popular y el de igualdad política— forman el hilo conductor de la evaluación de una democracia. Cuanto más presentes se encuentren, más democrático podemos considerar un sistema de toma de decisiones públicas. Sin embargo, estos principios así presentados son demasiado generales para servir como herramienta de evaluación precisa.

[15] Para ver cómo a partir de ellos llegamos a los procedimientos institucionales del gobierno representativo y a un conjunto de criterios más precisos para evaluarlos, debemos considerar en qué medida estos principios determinan y están presentes en las instituciones y procedimientos del gobierno representativo. En este punto definimos lo que llamamos “valores que operan como mediadores”, mediante los cuales las personas buscan aplicar estos principios a las disposiciones y prácticas institucionales de un país. Estos *valores que operan como mediadores* se detallan en la tabla 1.1.

En la primera columna de la tabla se enumeran los principales *valores que operan como mediadores* que derivan de nuestros dos principios democráticos. En la segunda columna se explican los requisitos para llevar estos valores a la práctica. Y en la tercera columna se señalan las instituciones típicas mediante las cuales se pueden cumplir estos requisitos en un sistema de gobierno representativo. En conjunto, conforman las características principales de nuestro marco de trabajo para evaluar la democracia.

Para considerar en qué medida los principios del control popular y la igualdad política determinan y están presentes en las instituciones y procedimientos del gobierno representativo, debemos definir lo que llamamos “valores que operan como mediadores” mediante los cuales la ciudadanía ha buscado aplicar estos principios a las disposiciones y prácticas institucionales de un país.

Tabla 1.1 Principios democráticos y valores que operan como mediadores

Principios básicos:

- *control popular* sobre la toma de decisiones públicas y los tomadores de decisiones
- *igualdad* en términos del respeto y la posibilidad de expresión ciudadana en el ejercicio de dicho control

Valores que operan como mediadores	Requisitos	Medios institucionales de realización
Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos a participar • Capacidades/recursos para participar • Organismos para la participación • Cultura participativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Régimen de derechos civiles y políticos • Derechos económicos, sociales y culturales • Elecciones, partidos, ONG • Educación para la ciudadanía
Autorización	<ul style="list-style-type: none"> • Validación de la Constitución • Elección de funcionarios/programas • Control del personal elegido del ejecutivo sobre el personal no elegido del ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Referendos • Elecciones libres y justas • Sistemas de subordinación a los funcionarios elegidos
Representación	<ul style="list-style-type: none"> • Asamblea legislativa representativa de las principales corrientes de opinión popular • Todas las instituciones públicas representativas de la composición social del electorado 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema electoral y de partidos políticos • Leyes contra la discriminación • Políticas de discriminación positiva
Responsabilidad*	<ul style="list-style-type: none"> • Líneas claras de responsabilidad en lo legal, financiero y político, para asegurar un desempeño eficaz y honesto; integridad de la administración pública y del poder judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Estado de derecho, división de poderes • Proceso de auditoría independiente • Estándares exigibles por ley • Fuertes facultades para examinar a fondo la legislación
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno abierto al escrutinio y al debate legislativo y público 	<ul style="list-style-type: none"> • El parlamento como foro de debate nacional • Leyes sobre la libertad de información • Medios independientes
Capacidad de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno accesible para los electores y diferentes sectores de la opinión pública en lo relativo a la formulación e implementación de políticas y la prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimientos y canales de consulta pública sistemáticos, abiertos y accesibles • Reparación legal eficaz • Gobierno local cerca de la ciudadanía

Valores que operan como mediadores	Requisitos	Medios institucionales de realización
Solidaridad	<ul style="list-style-type: none"> • Tolerancia de la diversidad en el país • Respaldo a los gobiernos democráticos y las luchas populares por la democracia en otros países 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación cívica y sobre derechos humanos • Leyes internacionales de derechos humanos • Naciones Unidas y otros organismos • ONG internacionales

Valores que operan como mediadores

[16]

La lista de *valores que operan como mediadores* no necesita demasiadas explicaciones.

- ▶ Sin la *participación* de los ciudadanos y sin los derechos, libertades y medios para participar, el principio del control popular sobre el gobierno es imposible de llevar a la práctica.
- ▶ El punto de partida de la participación es *autorizar* a los representantes o funcionarios públicos mediante elecciones libres y justas y de una manera que produzca una asamblea legislativa *representativa* de las diferentes tendencias de la opinión pública.
- ▶ Si se trata a los diferentes grupos de ciudadanos en igualdad de condiciones, según su cantidad, las principales instituciones públicas también serán *socialmente representativas* de la ciudadanía en su conjunto.
- ▶ La *responsabilidad** de todos los funcionarios ante al público de manera directa y también a través de las instituciones mediadoras como el parlamento, los tribunales, el defensor del pueblo y otros organismos de control, es crucial para que los funcionarios actúen como representantes o servidores de la ciudadanía y no como sus amos.
- ▶ Sin apertura o *transparencia* en el gobierno no es posible la responsabilidad eficaz.
- ▶ La *capacidad de respuesta* frente a las necesidades públicas a través de una variedad de instituciones que permitan articular dichas necesidades es un indicador clave del poder de control que el pueblo tiene sobre el gobierno.
- ▶ Por último, si bien la igualdad es un principio que está presente en todos los *valores que operan como mediadores*, encuentra una especial expresión en la *solidaridad* que los ciudadanos de las democracias

* N.E.: el término “responsabilidad” se utiliza en esta publicación como traducción del término inglés *accountability*, e implica el hacer responsables a individuos y organizaciones por su desempeño, medido de la manera más objetiva posible. En este sentido, la “responsabilidad” se vincula con la rendición de cuentas a nivel financiero, administrativo y político.

demuestran hacia quienes difieren de ellos en su país, y hacia las luchas populares por la democracia en otros países.

[17]

Podría decirse mucho más sobre cada uno de estos *valores que operan como mediadores*. Tal vez será suficiente aclarar la distinción entre las ideas de *responsabilidad* y *capacidad de respuesta*, ya que con frecuencia se confunden. La *responsabilidad* implica que los funcionarios están obligados a responder por sus acciones *después* de realizarlas (*ex post*), con la perspectiva realista de que se apliquen sanciones adecuadas en caso de incumplimiento de sus deberes, negligencia u omisión. Por su parte, la *capacidad de respuesta* consiste en tener procedimientos sistemáticos para consultar a la opinión pública y a los intereses relevantes *antes* de decidir la política o la legislación (*ex ante*), para que su contenido refleje las opiniones de aquéllos a quienes afecta. Tanto la *capacidad de respuesta* como la *responsabilidad* son necesarias para que el control popular sobre el gobierno sea eficaz.

Instituciones democráticas

[18]

En la tercera columna de la tabla 1.1 se enumeran las instituciones que brindan los medios para poner en práctica estos *valores que operan como mediadores*. La lista de esta columna incluye algunos ejemplos y no es exhaustiva. Además, se observará que algunas instituciones sirven o pueden servir para llevar a la práctica más de un valor. De esta forma, el proceso electoral sirve para poner en práctica los valores de participación, autorización, representación y *responsabilidad* en forma simultánea y, por lo tanto, se debe juzgar teniendo en cuenta todos estos criterios. Del mismo modo, la vida asociativa de lo que se denomina “sociedad civil”, incluidos los partidos políticos, las ONG y otras formas de asociación, contribuye a una serie de valores diferentes y también, en consecuencia, se debe evaluar teniendo en cuenta una serie de criterios diferentes. Por otra parte, un valor como la participación también es el cimiento de la *responsabilidad* y la *capacidad de respuesta* del proceso de gobierno, y por eso asegura la interconexión entre diversos elementos del marco de trabajo para la evaluación. Si se entienden estas complejidades, así como la lógica básica de la progresión que va desde los principios clave, pasando por los *valores que operan como mediadores* y sus requisitos, hasta llegar a los procesos institucionales, se entenderá fácilmente la descripción del marco de trabajo para la evaluación que se expone a continuación. Nuestro objetivo es construir dicho marco de trabajo en base a una descripción coherente de la democracia, y no como un conjunto aleatorio de elementos reunidos sin explicación.

[19] Así, la democracia parte de un conjunto de principios o “ideales regulativos”, y recién después vienen las disposiciones y procedimientos institucionales mediante los cuales dichos principios se ponen en práctica. Aunque estas disposiciones y procedimientos son el objeto de nuestra evaluación, como se describe en el marco de trabajo a continuación, los criterios en base a los cuales deben evaluarse son los principios centrales en sí, junto con los *valores que operan como mediadores* relativos a la *responsabilidad*, representatividad, capacidad de respuesta, etcétera. Son ellos los que determinan en qué medida podemos juzgar cuán democráticos son nuestros sistemas institucionales.

Qué evalúa el marco de trabajo

[20] El marco de trabajo para la evaluación completo se describe en la Parte 2 de esta Guía, que contiene primero los criterios (o preguntas de evaluación) que se utilizan para sistematizar el proceso de evaluación, y luego el marco de trabajo propiamente dicho, que tiene cuatro pilares. Aquí describimos y explicamos el marco de trabajo (ver la tabla 1.2).

Tabla 1.2 El marco de trabajo para la evaluación: visión de conjunto

1. Ciudadanía, legislación y derechos	2. Gobierno representativo y responsable	3. Participación de la sociedad civil y del pueblo	4. Democracia más allá del Estado
<p>1.1. Nacionalidad y ciudadanía <i>¿Existe consenso público con respecto a una ciudadanía común que no discrimina?</i></p>	<p>2.1. Elecciones libres y justas <i>¿Otorgan las elecciones el control sobre los gobiernos y sus políticas a la ciudadanía?</i></p>	<p>3.1. Los medios de comunicación en una sociedad democrática <i>¿Actúan los medios de una manera que respalda los valores democráticos?</i></p>	<p>4.1. Influencias externas en la democracia del país <i>En general, ¿contribuye el impacto de las influencias externas a la democracia del país?</i></p>
<p>1.2. Estado de derecho y acceso a la justicia <i>¿El Estado y la sociedad están siempre sujetos a la ley?</i></p>	<p>2.2. El rol democrático de los partidos políticos <i>¿Contribuye el sistema de partidos políticos al funcionamiento de la democracia?</i></p>	<p>3.2. Participación política <i>¿Tienen los ciudadanos participación plena en la vida pública?</i></p>	<p>4.2. Impacto democrático del país en el exterior <i>¿Contribuyen las políticas internacionales del país a fortalecer la democracia mundial?</i></p>

1. Ciudadanía, legislación y derechos	2. Gobierno representativo y responsable	3. Participación de la sociedad civil y del pueblo	4. Democracia más allá del Estado
<p>1.3. Derechos civiles y políticos <i>¿Están los derechos civiles y políticos garantizados de igual manera para todos?</i></p> <p>1.4. Derechos económicos y sociales <i>¿Están los derechos económicos y sociales garantizados para todos de igual manera?</i></p>	<p>2.3. Gobierno eficaz y con capacidad de respuesta <i>¿Es el gobierno eficaz en términos de servir al público y responder a sus preocupaciones?</i></p> <p>2.4. Eficacia democrática del parlamento <i>El parlamento o la asamblea legislativa, ¿contribuyen de manera eficaz al proceso democrático?</i></p> <p>2.5. Control civil de las fuerzas militares y policiales <i>¿Están las fuerzas militares y policiales bajo el control civil?</i></p> <p>2.6. Integridad en la vida pública <i>¿Está asegurada la integridad en el desempeño de la vida pública?</i></p>	<p>3.3. Descentralización <i>¿Las decisiones se toman al nivel del gobierno más adecuado para las personas afectadas?</i></p>	

Ciudadanía, legislación y derechos

[21]

La democracia comienza con el ciudadano, y el tema del primer pilar del marco de trabajo son los derechos del ciudadano y la capacidad del Estado para garantizar los mismos derechos de ciudadanía a todos, a través de sus procesos constitucionales y legales. Este punto de partida se hace más complejo en un mundo globalizado debido a la presencia en muchos países de personas que no son ciudadanos (trabajadores migrantes, refugiados, personas que buscan asilo, etcétera) que suelen sufrir la restricción o negación de sus derechos. La garantía de los *derechos civiles y políticos* no necesita justificación especial en la

evaluación de una democracia, dado que estos derechos son evidentemente necesarios para participar en el proceso político en asociación con otras personas. Sin embargo, la inclusión de los *derechos económicos y sociales* es más discutible (en especial en el caso de quienes no son ciudadanos). Muchos politólogos consideran que la democracia tiene que ver con los *procesos* de toma de decisiones públicas antes que con sus *resultados*, y que el otorgamiento de derechos económicos y sociales es sólo uno de los posibles resultados del gobierno. Esta postura es cuestionada por los diferentes partidos políticos en sus planes de gobierno. Por el contrario, nuestra opinión es que la inclusión de una auditoría de los derechos económicos y políticos es justificable tanto en términos de proceso como de resultados. En lo que respecta al proceso, es condición necesaria para el ejercicio de los derechos civiles y políticos que las personas estén vivas para ejercerlos y que tengan las capacidades y los recursos para hacerlo de manera eficaz. Al mismo tiempo, las personas —con razón— evalúan la calidad de una democracia en relación a la capacidad de ésta para garantizarles los derechos económicos y sociales básicos de los cuales depende una vida humana mínimamente digna. Si la democracia no puede producir mejores resultados en este sentido que el autoritarismo, ¿por qué deberían apoyarla? Nuestros colegas del sur en particular hicieron hincapié en estas consideraciones en debates sobre el contenido del marco de trabajo para la evaluación.

La garantía de los derechos civiles y políticos no necesita justificación especial en la evaluación de una democracia, dado que estos derechos son evidentemente necesarios para participar en el proceso político en asociación con otras personas. Consideramos que también se justifica incluir los derechos económicos y sociales.

Gobierno representativo y responsable

[22] Si el primer pilar de la democracia es la garantía de los derechos humanos básicos a los ciudadanos y no ciudadanos, el segundo está compuesto por las instituciones de gobierno representativo y responsable. Las secciones de este pilar incluyen la conocida agenda del proceso electoral, el sistema de partidos políticos, el papel del parlamento o asamblea legislativa y otras instituciones en lo relativo a garantizar la integridad y responsabilidad de los funcionarios de gobierno y el control civil sobre las fuerzas militares y policiales. Se dedica una sección aparte a la integridad en la función pública, dado que la confiabilidad

de los funcionarios públicos es un tema de importancia central para todas las democracias y sus ciudadanos.

Sociedad civil y participación popular

- [23] El tercer pilar de nuestro marco de trabajo para la evaluación está dedicado a lo que comúnmente se llama “sociedad civil”. Para funcionar de manera eficaz, las instituciones democráticas dependen tanto de la defensa de los derechos garantizados por el proceso legal, como de una ciudadanía alerta y activa. Los elementos clave que contribuyen a esto último son los medios de comunicación independientes y pluralistas y una red sólida de asociaciones voluntarias de todo tipo, a través de las cuales puedan actuar los ciudadanos para manejar sus asuntos e influir en las políticas públicas. A su vez, la vigorosidad de la vida asociativa es una condición importante para garantizar la capacidad de respuesta de la política de gobierno y asegurar que la prestación de servicios públicos cumpla con las necesidades de la población, en especial en el ámbito más local.

Democracia más allá del Estado

- [24] El cuarto pilar es el de las dimensiones internacionales de la democracia. Está basado en el argumento de que los países no son unidades aisladas sino que son interdependientes, en especial en su grado de progreso democrático. Por esta razón es absolutamente relevante considerar hasta qué punto el perfil externo de la política de un país respalda la democracia en el exterior. En toda encuesta mundial sobre la democracia lo ideal sería incluir en la evaluación la naturaleza democrática de las instituciones internacionales clave, como el Banco Mundial y las Naciones Unidas (ONU), además de la de cada país. Por motivos de espacio no podemos incluir este tema aquí. Sin embargo, a esta altura de nuestro marco de trabajo para la evaluación, hemos incluido consideraciones para analizar, en qué medida, la política interna de un país está determinada por poderes externos no identificables. Como señalamos antes, varios expertos de países del sur nos pidieron expresamente esto en sus aportes.
- [25] En los sistemas de gobierno federalistas, estos aspectos internacionales pueden ser más claramente relevantes en el ámbito federal que en el de cada estado en particular. Toda evaluación de países con estructura federal dependerá de la distribución precisa de funciones y poderes entre los diferentes niveles. Aunque evaluar tales países, ya sea a nivel federal o estatal o alguna combinación de ambos será más complicado que evaluar un estado unitario, nuestro marco de

trabajo es aplicable a ambos niveles y se puede ajustar fácilmente a las circunstancias particulares de cada país.

En países con estructura federal, el marco de trabajo de IDEA Internacional es aplicable tanto a nivel federal como estatal, y se puede ajustar fácilmente a las circunstancias particulares de cada país.

[26]

En la Parte 2 de la guía se presenta el marco de trabajo completo, con toda la lista de preguntas de evaluación para cada sección. Al dar un vistazo rápido se verá que se trata de un temario de gran volumen, lo cual puede desalentar la realización del trabajo. Hay varias posibilidades para minimizar la dificultad: una es armar un equipo de evaluadores con distintas especialidades, como hizo el equipo de evaluación de Letonia, y organizar una división del trabajo adecuada entre ellos; otra es aplicar un enfoque “amplio pero superficial”, que trate todo el temario pero de manera menos detallada; la tercera es elegir secciones específicas para evaluar según su importancia como temas de debate actual o de interés prioritario, o incluso teniendo en cuenta los recursos disponibles, como se hizo en la evaluación de Filipinas. Estas y otras estrategias se discutirán en más detalle en la sección sobre el proceso de evaluación incluida más abajo. Sin embargo, cabe señalar aquí que en Filipinas, Edna Estefania Co pudo establecer su programa sucesivo de evaluaciones aprovechando que las distintas secciones del marco de trabajo están diseñadas de manera tal que son unidades independientes de evaluación, aunque de forma tal que se puede identificar y comprender fácilmente su ubicación dentro de la descripción general de la democracia y sus componentes.

[27]

En conclusión, este marco de trabajo para la evaluación puede usarse tanto para democracias antiguas como recientes. Esta conclusión se basa en el convencimiento de que la democracia es un valor universal que, como vimos, incorpora diversas perspectivas y valores de un mismo país o región, y de distintos países y regiones entre sí. Sea como sea, muchas de las instituciones y procedimientos creados en Occidente por varias generaciones de lucha democrática para someter el Estado moderno al control popular y para hacer que ese control sea más igualitario e inclusivo, son valiosos para las nuevas democracias también, mientras que el proceso de evaluación se enriquece por las distintas experiencias y perspectivas de aquellos comprometidos en el establecimiento de un gobierno democrático por primera vez. Esperamos que estas perspectivas se vean reflejadas correctamente en

nuestro marco de trabajo para la evaluación. De todos modos, dicho marco se encuentra abierto a modificaciones para adecuarse a las condiciones locales. Todos debemos aprender de la experiencia de los demás. Como partidarios de la democracia, enfrentamos problemas similares, cualquiera sea el lugar donde estemos, y resistencias similares que se oponen al objetivo de que el gobierno sea representativo, responsable o tenga capacidad de respuesta, si bien estas resistencias son más pronunciadas en algunos lugares que en otros. De igual forma, todos estamos involucrados en procesos de democratización, sean éstos entendidos como una institucionalización y consolidación original de los procedimientos democráticos o como su necesaria reafirmación y renovación ante la posibilidad de debilitamiento.

El marco de trabajo es flexible. Se puede usar para democracias antiguas y recientes por igual, y refleja las experiencias de ambas. Cada sección está diseñada de manera tal que es una unidad independiente de evaluación, y está abierta a modificaciones para adecuarse a las condiciones locales.

Los diferentes elementos de la evaluación

[28] El proceso de evaluación de la democracia debe comenzar con una descripción detallada de los aspectos culturales, políticos y económicos del país y su historia, que deben tenerse en cuenta a fin de brindar un contexto comprensible para entender la naturaleza de su condición democrática. No hemos suministrado una lista de control para estos aspectos contextuales dado que variarán de manera significativa de un país a otro. No obstante, los evaluadores podrían comenzar por preguntarse “¿cuál es la información básica sobre el país necesaria para que el lector entienda nuestras respuestas a las preguntas de evaluación?”. Esta introducción también brindará una oportunidad de responder a la pregunta “¿por qué estamos haciendo una evaluación y por qué en este momento?”

[29] Una vez completada esta tarea introductoria, pasamos al trabajo principal de abordar cada sección del marco de trabajo para la evaluación. En la Parte 2, el marco de trabajo está dividido en cuatro componentes o filas de análisis diferentes: (a) las preguntas de evaluación; (b) qué buscar; (c) fuentes generales, y (d) estándares de buenas prácticas. Las cuatro secciones de la tabla 1.3 ofrecen un ejemplo concreto de estos elementos distintivos. Es necesario distinguirlos dado que representan elementos del proceso de evaluación independientes desde el punto de vista analítico. Cada uno de ellos se explica a continuación en la tabla.

Tabla 1.3 El marco de trabajo para la evaluación: cuatro elementos

Pregunta de evaluación	
1.1.1.	¿En qué medida la nación política y la ciudadanía estatal incluyen a todos los que viven en el territorio?
Qué buscar (preguntas de criterio)	
<p>1) <i>Leyes</i>: Examinar las leyes que rigen la ciudadanía, elegibilidad, métodos y plazos para adquirirla; distinciones entre ciudadanía parcial y absoluta, entre hombres y mujeres para la obtención de la ciudadanía.</p>	
<p>2) <i>Práctica</i>: Examinar el grado de justicia e imparcialidad con que se aplican las leyes en la práctica.</p>	
<p>3) <i>Indicadores negativos</i>: Investigar los datos sobre exclusiones, ciudadanía de segunda clase, discriminación en la adquisición de la ciudadanía, etcétera.</p>	
Fuentes generales	
Fuentes mundiales	
Amnistía Internacional, <i>Annual Report</i> [Informe anual], < http://www.amnesty.org >	
Boyle, K. y Sheen, J., <i>Freedom of Religion and Belief: A World Report</i> [Libertad de religión y creencia: Informe mundial] (Londres: Routledge, 1997)	
Centro de Recursos de Gobierno y Desarrollo Social (<i>Governance and Social Development Resource Centre</i>), Departamento de Desarrollo Internacional (<i>Department for International Development</i> , DFID) del Reino Unido, Base de datos sobre la exclusión social < http://www.gsdrc.org >	
Davies, John y Gurr, Ted Robert (eds), <i>Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning</i> [Medidas preventivas: construcción de sistemas de evaluación de riesgo y alerta temprana de crisis] (Lanham, Md: Rowman & Littlefield, 1998)	
Departamento de Ciencias Políticas (<i>Department of Political Science</i>), Universidad de Kansas, <i>Kansas Event Data System</i> [Sistema de datos de eventos de la Universidad de Kansas], < http://web.ku.edu/keds/index.html >	
<i>Engendering Development</i> [Informe sobre género y desarrollo] – Banco Mundial, < http://www.worldbank.org/gender/prr/draft.html >	
Freedom House, <i>Annual Report</i> [Informe anual], < http://www.freedomhouse.org > <i>Freedom in the World</i> [Libertad en el mundo]	
Grupo Derechos Civiles (<i>Civil Rights</i>), < http://civilrights.org/ >	
<i>Informes de países</i> al Comité de Derechos Humanos y al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, < http://www.ohchr.org >	
(cont.)	

África y Medio Oriente

Acción Africana (*Africa Action*), <<http://www.africaaction.org>>

Centro de Estudios para la Unidad Árabe (*Centre for Arab Unity Studies*), <<http://www.caus.org.lb/Home/index.php>>

(cont.)

Las Américas

Comisión Andina de Juristas, <<http://www.cajpe.org.pe>>

Centro de Estudios Latinoamericanos (*Center for Latin American Studies*), Universidad de Georgetown, *Political Database of the Americas* [Base de datos políticos de las Américas], <<http://pdba.georgetown.edu/>>

(cont.)

Asia

Alianza para la Reforma y la Democracia en Asia (*Alliance for Reform and Democracy in Asia*), <<http://www.asiademocracy.org/>>

Comisión Asiática de Derechos Humanos (*Asian Human Rights Commission*) <<http://www.ahrchk.net/index.php>>

(cont.)

Europa

Adum, Recursos sobre la protección de las lenguas minoritarias en los países de la UE, <<http://www.adum.info/adum/>>

Páginas web sobre derechos humanos en los países balcánicos, <<http://cm.greekhelsinki.gr>>

(cont.)

Estándares de buenas prácticas

Para las preguntas de criterio 1) y 2) se sugieren los siguientes estándares:

Para 1): Convenios de la ONU sobre los refugiados y la apatridia:

Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y los Apátridas, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, abril de 1954

Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención para reducir los casos de apatridia*, diciembre de 1975; *Declaración sobre el asilo territorial*, diciembre de 1967

(cont.)

Para 1) y 2): Convenios de las Naciones Unidas sobre minorías:

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, 2001;
Declaración de los principios de cooperación cultural internacional, 1966;
Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, noviembre de 1978

(cont.)

Pueblos indígenas

Estándares internacionales

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes*, N° 169, 1991

ONU, *Proyecto de Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*, 1994

(cont.)

Estándares regionales

Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (*African Commission on Human and Peoples' Rights*), *Resolution on the Rights of Indigenous Peoples' Communities in Africa* [Resolución sobre los derechos de las comunidades indígenas en África], 2000

OEA, *Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2002, 2003;
Declaración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 1995

Las preguntas de evaluación

- [30] El primer elemento tiene que ver con las preguntas que orientan el proceso de evaluación y determinan qué debemos buscar. Como indicamos antes, éstas se detallan por separado al principio de la Parte 2 de la *Guía* para facilitar la consulta. Las preguntas de evaluación comparten cuatro características distintivas.
- [31] La primera es que todas están formuladas de manera amplia para dar lugar a todos los temas relevantes, algunos de los cuales no se pueden identificar con precisión en un marco de trabajo general. Recomendamos que los evaluadores consideren cada pregunta de evaluación teniendo en cuenta la fila 2 (Qué buscar) para asegurarse de que un determinado tema de interés para su evaluación esté ubicado correctamente.
- [32] En segundo lugar, las preguntas de evaluación están enunciadas en modo comparativo: ¿hasta qué punto es inclusiva...?, ¿en qué medida es igualitaria...?, ¿en qué medida es representativa...?, ¿hasta qué

punto es imparcial...?, ¿en qué medida es responsable...?, ¿cuál es el grado de eficacia...?, etcétera. Esto se debe a que la democracia no se da en términos absolutos, no es algo que un país tiene o no tiene. Es más bien un tema de grados, de hasta qué punto los principios democráticos y los *valores que operan como mediadores* se aplican en la práctica. Más adelante se explica qué se considera “en buena medida” y el concepto de un criterio comparativo adecuado. Por el momento, es suficiente enfatizar que la democracia es un proceso continuo y que las preguntas para la evaluación se enuncian de manera comparativa.

Las preguntas de evaluación de la democracia están enunciadas en modo comparativo: ¿en qué medida es inclusiva...?, ¿en qué medida es igualitaria...?, ¿en qué medida es representativa...?, ¿en qué medida es imparcial...?, ¿en qué medida es responsable...?, ¿en qué medida es eficaz...? Implican una emisión de juicios sobre qué es mejor o peor en términos democráticos.

[33]

Una tercera característica de las preguntas de evaluación es que cada una trata un aspecto diferente del área temática o de un *valor que opera como mediador* diferente respecto del cual se puede evaluar. De esto se deduce que un país puede tener un mejor desempeño en algunas áreas que en otras, o ser mejor en algunos aspectos que en otros. No todos los valores o prácticas democráticas encajan necesariamente bien entre sí. Un sistema electoral puede producir un parlamento muy representativo pero menos responsable ante su electorado. Un parlamento puede tener fuertes facultades de control sobre el ejecutivo, pero al ejecutivo le puede resultar difícil alcanzar los objetivos del plan de gobierno que planteó en las elecciones. El gobierno puede tener gran capacidad de respuesta frente al público pero algunos sectores de la ciudadanía pueden tener una influencia desproporcionada sobre él. Y así sucesivamente. La forma de las preguntas permite señalar fácilmente estas distinciones, y esto favorece la emisión de juicios más complejos y con más matices.

[34]

En cuarto lugar, las preguntas están redactadas de forma tal que una respuesta más positiva indicaría un mejor resultado desde un punto de vista democrático. En otras palabras, todas “apuntan en la misma dirección” a lo largo del continuo democrático. Así, también implican una emisión de juicios sobre qué es mejor o peor en términos democráticos. Tales juicios ya se han justificado de manera explícita en alusión a los principios clave y los *valores que operan como mediadores* definidos más arriba. Una ventaja de esta dirección uniforme es que el marco de trabajo se puede elaborar fácilmente como cuestionario para

uso preliminar con fines de capacitación o educativos. En el Anexo B se incluye como ejemplo una sección en forma de cuestionario.

Qué buscar

[35] En ocasiones, los evaluadores han pasado por alto la segunda fila del marco de trabajo, pero ésta desempeña un papel flexible e importante para complementar las preguntas de evaluación, ya que indica los tipos de temas que abarcan las preguntas y describe los tipos de datos necesarios para ayudar a responderlas. En general, están estructuradas en base a tres parámetros: primero, la posición jurídica, luego el grado de eficacia con que se implementa la ley en la práctica, y por último los indicadores positivos o negativos correspondientes a la pregunta. Entonces, por ejemplo, al responder una pregunta sobre la libertad de reunión, necesitaríamos saber qué derechos garantizan las leyes y la Constitución del país y las restricciones jurídicas para ejercer esos derechos. Luego necesitaríamos saber el grado de eficacia con que se defienden esos derechos en la práctica y cómo se interpretan las restricciones y a criterio de quién. Por último, necesitaríamos examinar datos sobre reuniones a las que se les negó el permiso o que fueron interrumpidas, ya sea de manera oficial o extraoficial, sobre los niveles de violencia, lesiones o muertes registradas, etcétera, y evaluar la frecuencia con que esto ocurre y su importancia en relación con las reuniones que se realizaron con permiso y de manera pacífica. Lamentablemente, una característica común de muchos países es que los derechos que parecen asegurados a la perfección desde el punto de vista jurídico o constitucional no se defienden en la práctica. En otras palabras, hay una brecha significativa entre la protección *de jure* de dichos derechos y su cumplimiento *de facto*. La lista de datos sugerida en la segunda sección le permite al proceso de evaluación hacer un análisis sistemático más allá de la posición jurídica o constitucional formal y examinar cómo viven los ciudadanos el gobierno en su vida diaria.

Fuentes generales

[36] La tercera sección consiste en una lista de fuentes sugeridas para los datos requeridos en la segunda sección. En este punto, es importante dejar sentada la primera de muchas advertencias sobre nuestro marco de trabajo. Las fuentes más útiles para cada pregunta seguramente serán las que fueron compiladas en el país en cuestión: estadísticas gubernamentales, encuestas de opinión, investigaciones de ONG, análisis académicos, etcétera. Sería imposible enumerar todas estas fuentes para cada país del mundo, por lo que hemos señalado las

fuentes que contienen información de la mayoría de los países de una región, o bien del mundo. Aunque estas fuentes requieren una actualización continua, pueden brindar un punto de referencia útil. Sin embargo, esto no significa que reemplacen a las fuentes propias de cada país, ni que sean necesariamente las más confiables, aunque vengan de una institución prestigiosa. La mayoría tienen sus propios sesgos, probablemente occidentales, y por ende son fuentes que deben tratarse con cierto cuidado. En la práctica, la mayoría de los evaluadores querrán usar fuentes de información que ya sean de dominio público, y juzgar su confiabilidad es una parte importante del proceso de evaluación, además de ser importante para la legitimidad del proceso.

Estándares de buenas prácticas

[37]

La última fila se refiere a los estándares de buenas prácticas. Aquí cabe hacer una salvedad aun más enfática. El tema de qué estándares son apropiados para evaluar el desempeño de un determinado país es discutible y deben decidirlo los evaluadores del país en cuestión. ¿Cuál se considera un buen parámetro de desempeño con respecto a cada punto de la evaluación? ¿Con quién deberíamos compararnos para determinarlo? ¿Con algún momento del pasado de nuestro país, o con el nivel alcanzado por países comparables en nuestra situación, o con algún estándar internacional independientemente de estos dos factores? En esta fila hemos intentado hacer la mejor recopilación de posibles estándares internacionales y ejemplos de buenas prácticas para utilizar como punto de referencia. Sin embargo, no queremos con esto eliminar el debate sobre qué comparadores son los más apropiados para la evaluación de un país en particular. Para contribuir a este debate se incluye una amplia lista de criterios de comparación posibles en la tabla 1.4, con la explicación del fundamento de cada una y algunas de sus dificultades metodológicas. Será útil considerar brevemente esta lista a esta altura del proceso.

¿Qué parámetros son apropiados para evaluar el desempeño de un determinado país? Esto debe quedar a criterio de los evaluadores del país en cuestión. ¿Cuál se considera un buen estándar de desempeño con respecto a cada punto de la evaluación? ¿Con quién deberíamos compararnos para determinarlo? ¿Con algún momento del pasado de nuestro país, o con el nivel alcanzado por países comparables en nuestra situación, o con algún estándar internacional independientemente de estos dos factores?

[38] Primero están los estándares *generados internamente*. El gran mérito de estos parámetros es que tienen legitimidad local. Algunos son retrospectivos y se refieren a algún momento del pasado reciente del país, a partir del cual se puede hacer un seguimiento del progreso (o regresión) registrado. Otros pueden estar determinados en base a las expectativas populares acerca de los estándares de desempeño democrático, para lo cual puede haber evidencia que surge de datos de encuestas, de análisis participativos sobre la pobreza, o de encuestas de planificación basadas en escenarios. Otra opción es utilizar como punto de referencia los objetivos propios del gobierno para el cumplimiento de sus políticas o la prestación de sus servicios. O bien puede haber una combinación de las tres opciones.

[39] Los estándares *externos* pueden obtenerse mediante la comparación con países en una posición similar, ya sea desde el punto de vista regional o económico, o por su tamaño por el tiempo transcurrido desde la transición democrática. La evaluación también puede remitirse a estándares internacionales de buenas prácticas como las establecidas por las Naciones Unidas y otros tratados internacionales, o las desarrolladas por organismos reconocidos tales como la Unión Interparlamentaria (UIP). En la cuarta fila, hemos recopilado los estándares internacionales porque son los únicos que se pueden generalizar; pero remarcamos que son sólo una de las bases posibles para la definición de estos parámetros.

Los evaluadores pueden elegir utilizar una serie de estándares de evaluación diferentes, o emplear diferentes estándares para diferentes secciones del marco de trabajo.

[40] En realidad, los evaluadores pueden elegir utilizar una serie de estándares de evaluación diferentes, o emplear diferentes estándares para diferentes secciones del marco de trabajo. Así, la utilización de objetivos establecidos por el gobierno puede ser adecuada en el campo de los derechos económicos y sociales, mientras que las expectativas populares de desempeño se pueden usar para establecer el estándar sobre el acceso a la justicia o la gestión de los representantes elegidos. Si bien esto debe decidirse en cada país, cabe destacar dos puntos.

Tabla 1.4 Posibles comparadores para establecer estándares

	Comparador	Fundamento	Dificultades metodológicas
A. Puntos de referencia generados internamente	El pasado del país	Es importante hacer un seguimiento de la capacidad de progreso de un país, o de los peligros de una regresión.	Qué momento del pasado de un país se debe elegir como punto de referencia y por qué.
	Expectativas populares en cuanto al desempeño	En una democracia, el pueblo da la medida adecuada de qué debería esperarse del gobierno.	Cómo determinar las expectativas populares. La posibilidad de expectativas bajas.
	Objetivos establecidos por el gobierno	Se debe evaluar a los gobiernos en función de sus propias metas de desempeño.	A los gobiernos les conviene establecer objetivos bajos y fácilmente alcanzables.
B. Estándares obtenidos externamente	Países comparados	La comparación con otros países puede brindar una medida útil del desempeño, y servir como guía acerca de las buenas prácticas, en especial cuando:	La recolección de datos que no esté correctamente estandarizada y las diferencias de contexto pueden hacer que la comparación entre países no sea confiable. Tales comparaciones pueden tener poca legitimidad interna.
	Regionales	son vecinos cercanos o son similares culturalmente;	
	<i>Ranking</i> económico	tienen niveles similares de desarrollo económico;	
	Tiempo transcurrido desde la transición democrática	han transcurrido períodos similares desde el fin de un régimen autoritario;	
	Tamaño/diversidad	tienen problemas u oportunidades de tamaño o de diversidad similares;	
	Buenas prácticas	muestran ejemplos de buenas prácticas que funcionan.	
	Estándares internacionales	Organismos como la ONU tienen amplia legitimidad y mucha experiencia y autoridad en el establecimiento de estándares en muchos campos.	No todos los organismos internacionales tienen la misma autoridad, y no todos los estándares internacionales tienen el mismo reconocimiento.

[41] Lo primero es que la finalidad de la evaluación es identificar tanto las fortalezas como las debilidades y hacer un seguimiento del progreso, además de identificar las áreas que requieren mayores mejoras. Una seguidilla incesante de malas noticias es debilitante. Por eso, puede ser conveniente combinar la utilización de un punto de referencia del pasado, desde el cual se pueda hacer un seguimiento de las mejoras, con un estándar o punto de referencia orientado hacia el futuro que ayude a identificar lo que aún queda por hacer. Como los atletas que en su entrenamiento usan el desempeño pasado para medir su progreso, y también un parámetro nacional o internacional que les dé una meta a la cual aspirar, la evaluación de la democracia también puede utilizar puntos de referencia de ambos tipos.

[42] El segundo punto es que al abordar una evaluación de la democracia no podemos evitar adoptar una postura sobre los estándares o puntos de referencia relevantes. La postura que adoptemos determinará los datos que buscaremos para responder a una pregunta determinada y cómo los presentaremos. “Dejar que los hechos hablen por sí mismos” no nos libra de formarnos una opinión, aunque sea sólo en forma implícita. Entonces, por ejemplo, si nuestra pregunta es sobre el acceso público a la información del gobierno, los ejemplos de casos en que el gobierno no divulgó información que mencionemos en las conclusiones de la evaluación, dependerán de una concepción previa que tengamos acerca de qué puede considerarse una excepción legítima de la norma de divulgación (por ejemplo, para proteger la privacidad, la seguridad nacional o la confidencialidad comercial) y qué no puede considerarse como tal; además de, por supuesto, si el gobierno manipula dichas categorías para ocultar información que podría haberse publicado oportunamente.

No podemos evitar adoptar una postura sobre los estándares o puntos de referencia relevantes si estamos haciendo una evaluación de la democracia.

Descripción del proceso de evaluación

[43] La finalidad de esta sección es explorar el proceso de evaluación en sí e identificar el tipo de elecciones que deben hacerse en cada una de sus etapas. Los supuestos básicos que rigen nuestra descripción son: que la finalidad principal —si bien no la única— de evaluar una democracia es contribuir al debate y a la concientización de la ciudadanía, y que las personas adecuadas para llevar a cabo tal evaluación son los ciudadanos del país correspondiente.

Legitimación de la evaluación

[44]

El punto de partida debe ser reunir a un grupo de personas comprometidas con la idea de evaluar la democracia en su país, algunas de las cuales pueden participar del proceso de evaluación en sí. Podríamos llamar a este equipo “grupo directivo”, que será responsable de recaudar fondos para el proyecto y supervisar su ejecución. Al menos en dos puntos críticos este grupo necesitará conseguir ayuda de un grupo mucho más numeroso de personas, que sea representativo de la sociedad civil en sus diversos aspectos, y que también puede incluir a representantes del gobierno y del sector público que estén dispuestos a colaborar. Al principio del proyecto estas personas deben debatir, en primera instancia, los temas que servirán para orientar el foco y la dirección de la evaluación y para ayudar a que comience; y en segundo lugar, hacia el final deben debatir los resultados preliminares de la evaluación, sugerir mejoras y preparar el terreno para su difusión a la mayor cantidad posible de públicos. Cuanto más representativo sea este grupo, mayor será la legitimidad de la evaluación resultante, y mayor será la posibilidad de que influya en el debate público y en el proceso de formulación de políticas en sí mismo. Se podría identificar y convocar a miembros clave de este grupo desde la primera reunión para que actúen como grupo asesor permanente que responda consultas durante todo el proceso de evaluación.

Los iniciadores de la evaluación necesitarán la ayuda de un grupo mucho más numeroso de personas que sea representativo de la sociedad civil en sus diversos aspectos, y que además puede incluir personas del gobierno y del sector público que estén dispuestas a colaborar. Estas personas deben debatir los temas que servirán para orientar el foco y la dirección de la evaluación, ayudar a darle comienzo, debatir las conclusiones preliminares, sugerir mejoras y preparar el terreno para que la evaluación sea difundida a la mayor cantidad posible de públicos. Cuanto más representativo sea este grupo, mayor será la legitimidad de la evaluación resultante, y mayor será la posibilidad de que influya en el debate público y en el proceso de formulación de políticas en sí mismas.

[45]

Vale la pena considerar más en detalle el tema de cómo dar mayor legitimidad a una evaluación de la democracia. Dado que una evaluación de este tipo necesariamente implica *evaluar* o emitir juicios de opinión (incluso cuando las opiniones son positivas o críticas), una pregunta frecuente es “¿Con qué autoridad hace usted esto?” Las

personas que puedan sentirse ofendidas por los aspectos críticos de la evaluación tenderán a cuestionar la credibilidad de los evaluadores y decir que quieren “llevar agua para su propio molino” o que se identifican con un grupo escaso de elementos descontentos u opositores de la política del país. Por otra parte, si se considera que la evaluación es demasiado indulgente con las deficiencias conocidas, los evaluadores corren el riesgo de ser catalogados como seguidores o “leales” al gobierno, de tal manera que su legitimidad queda en entre dicho.

- [46] Se pueden distinguir dos maneras diferentes de dar mayor legitimidad a la evaluación, y ambas son necesarias.

La legitimidad de los evaluadores es un tema importante. Las personas que puedan sentirse ofendidas por los aspectos críticos de la evaluación tenderán a cuestionar la credibilidad de los evaluadores, o éstos corren el riesgo de ser catalogados como seguidores o “leales” al gobierno. Es esencial elegir evaluadores cuyo profesionalismo y objetividad estén fuera de toda discusión, además de que la evaluación debe tener una amplia base social y política.

- [47] La primera es de naturaleza *profesional*: el trabajo debe ser sistemático y riguroso y debe llevarse a cabo según las normas más estrictas posibles en cuanto a la calidad de los datos utilizados, la verificación de las fuentes, etcétera. En este contexto, es esencial elegir evaluadores cuyo profesionalismo y objetividad estén fuera de toda discusión. También es importante contar con conocimientos comparativos de las buenas y malas prácticas en los diversos aspectos de un gobierno democrático. En este aspecto del proceso puede ser valioso el aporte de expertos externos o internacionales con experiencia en la realización de este tipo de evaluación en otros países, que le darán más legitimidad profesional al trabajo.

- [48] La segunda forma de legitimidad es de naturaleza *política*: la evaluación debe tener una base social y política amplia, mediante un amplio grupo consultivo más numeroso, el cual se debe consultar sobre temas potencialmente polémicos acerca del foco, las prioridades y los puntos de referencia de la evaluación, así como para que aporte sus comentarios sobre las conclusiones. Este grupo debe ser lo más representativo posible, y sus miembros deben seleccionarse con cuidado de forma que se conforme un órgano representativo de las partes potencialmente involucradas sin que esto lo haga inmanejable. Un órgano consultivo debe ser socialmente representativo en cuanto al género, grupos étnicos, etcétera, además de ser representativo de los diferentes

puntos de vista políticos. Las personas que tienen reputación de tener opiniones independientes son especialmente valiosas en este contexto, ya que ayudan a garantizar la objetividad del proceso de evaluación.

[49]

Un punto clave que cabe destacar es que desde el comienzo cualquier grupo de evaluadores, independientemente de cuán calificado sea, debe involucrar al público y a otras partes interesadas tanto como sea posible en sus indagaciones y deliberaciones, y debe realizar la evaluación de manera totalmente transparente. La adopción de un proceso inclusivo y transparente desde el comienzo garantiza una serie de beneficios. Uno de ellos es que la participación y el escrutinio constante por parte del público ayuda a ampliar el espectro de temas e información que el grupo tendrá en cuenta, además de reducir los riesgos y las acusaciones de parcialidad. Otro beneficio es que la participación y el conocimiento del público darán mayor “apropiación y sentido de pertenencia” al proyecto más allá del grupo cercano de evaluadores. Finalmente, cuanto antes comience el proceso de información y consulta, más eficaz será la divulgación final de las conclusiones y mayor la predisposición para tomarlos en serio.

Cualquier grupo de evaluadores, independientemente de cuán calificado sea, debe involucrar al público y a otras partes interesadas tanto como sea posible.

La participación y el escrutinio por parte del público ayudan a ampliar el espectro de temas e información, reducir los riesgos y las acusaciones de parcialidad y a darle mayor “apropiación y sentido de pertenencia” al proyecto.

[50]

Se puede incluir un público más amplio en el proyecto mediante el trabajo en grupos focales, seminarios consultivos o encuestas deliberativas. Los grupos de discusión son útiles especialmente para conocer la opinión y la experiencia de grupos identificables o de minorías dentro de la sociedad en un sentido más amplio, y para obtener opiniones sobre temas específicos. El estudio de Asia Meridional utilizó las encuestas de opinión de manera importante en las cinco naciones que evaluó, además de diálogos y estudios de caso (ver Recuadro 1.1). En el Reino Unido, Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) también colaboró de cerca en una serie regular de encuestas sobre temas relativos a la democracia encargadas por un importante fondo fiduciario, formulando e interpretando la mayoría de las preguntas realizadas. En Irlanda se llevó a cabo al principio del proceso de evaluación una encuesta sobre las actitudes del público hacia la democracia y el estado de derecho, y sus notables conclusiones le dieron considerable publicidad al inicio de la evaluación. Si son viables, estas iniciativas pueden

contribuir en gran medida a legitimar y afianzar las conclusiones de las evaluaciones de la democracia. También es posible utilizar encuestas existentes, pero debe tenerse cuidado con los supuestos inherentes de los encuestadores, los sesgos potenciales en la formulación de las preguntas, el tamaño de la muestra y cuestiones similares.

Etapas clave del proceso de evaluación

[51] Ahora nos referiremos al proceso de evaluación mismo y analizaremos con más profundidad lo que comprende. En los párrafos que siguen hemos seleccionado tres etapas clave del proceso, que analizamos por separado: (a) las decisiones iniciales que determinarán la dirección de toda la evaluación, las cuales pueden ser el temario de un seminario consultivo; (b) el proceso de recopilación, análisis y organización de datos, que forma el núcleo central de la evaluación; y (c) la convocatoria a un seminario nacional para considerar el informe y sus conclusiones preliminares.

Decisiones preliminares para el proceso de evaluación

[52] En la Figura 1.1 se describe un programa de temas para debatir y decisiones que se deben tomar al comienzo del proceso de evaluación, por ejemplo en un seminario de orientación con un grupo consultivo. Muchos de los temas están interrelacionados en la práctica, de manera que las decisiones sobre uno de ellos van a determinar o a complementar las decisiones sobre los demás temas. Obviamente, si se cuenta con escasos recursos financieros y hay pocas posibilidades de disponer de fuentes de ingreso adicionales para el proyecto esto repercutirá en todo el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, para lograr una mayor claridad de análisis hemos separado los temas en decisiones diferenciadas y los hemos ordenado en una secuencia lógica o “árbol de decisiones” para que sirva como guía. A continuación de la figura explicamos brevemente cada tema.

Recuadro 1.1

Mobilización de un enfoque pluralista: el proyecto sobre el Estado de la Democracia en Asia Meridional

Para el estudio sobre el Estado de la Democracia en Asia Meridional se eligió deliberadamente la estrategia de utilizar una variedad de métodos. Esto se debió no sólo a que se intentaba realizar un estudio comparativo de cinco democracias (Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka) en diversos estados de desarrollo democrático y en lucha con diferentes fuerzas internas, sino también a la firme creencia

Recuadro 1.1 (cont.)

de que un método único sólo brindaría una imagen parcial y una lectura limitada de una realidad compleja. El uso de un método único siempre resultará deficiente.

El punto de partida epistemológico del estudio fue el supuesto de que debemos usar tanto enfoques cualitativos como cuantitativos para poder hacer una descripción más integral del funcionamiento de la democracia en Asia Meridional. El desafío sería integrar las conclusiones de los diferentes enfoques y presentar una historia coherente. Esto no resultó sencillo. El estudio adoptó cuatro líneas de investigación: (a) una encuesta de actitudes de amplio espectro; (b) diálogos; (c) evaluaciones cualitativas similares al marco de trabajo del Estado de la Democracia; y (d) estudios de caso, dado que cada uno nos permitía comprender diferentes aspectos de la realidad política.

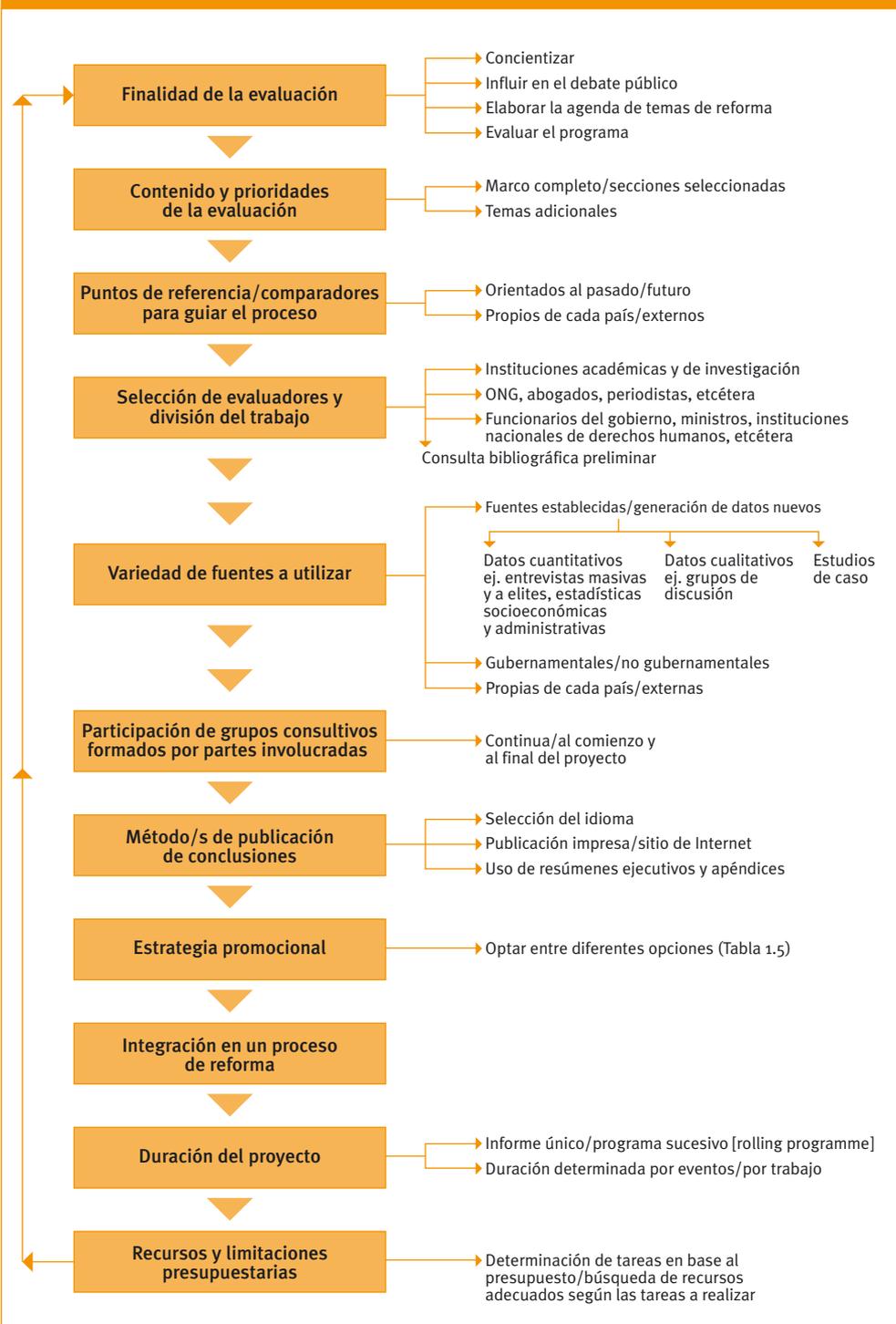
La *encuesta* de amplio espectro sobre las actitudes de los ciudadanos respecto a temas políticos en Asia Meridional, que conformaba la línea de investigación principal, tenía como objetivo investigar las opiniones de los ciudadanos respecto de una variedad de temas como el significado de la democracia, la confianza en las instituciones, los niveles de actividad, la seguridad humana, etcétera. El resultado fue un gran volumen de datos sobre actitudes y percepciones de diferentes sectores de la población sobre la democracia en Asia Meridional.

Mediante los *diálogos* se buscaba obtener la opinión de personas pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil y de movimientos políticos sobre el funcionamiento de la democracia en Asia Meridional. Dado que estos activistas tienen que realizar campañas y movilizaciones de manera continua, tienen una visión diferente de la responsabilidad del gobierno y del control popular. Estas opiniones son necesarias para complementar la imagen general que surge de la encuesta de amplio espectro. Los diálogos aportan una lectura más crítica del funcionamiento de la democracia (ver citas en el Recuadro 3.1).

La *evaluación cualitativa* se basó en el modelo desarrollado por IDEA Internacional en el cual se pedía a los expertos que respondieran a las preguntas presentadas. Se siguió la misma metodología de la evaluación de la democracia del marco de trabajo del Estado de la Democracia.

Los *estudios de caso* encargados procuraban brindar una descripción detallada de algunos aspectos del funcionamiento de la democracia en Asia Meridional, en especial los que se consideran “verdades incómodas”. Estas últimas tienen que ver con las incógnitas y paradojas que surgen cuando cada país intenta domesticar la democracia y a la vez ser domesticado por ella. Dichos estudios intensivos sirven como desafíos teóricos –de ahí su nombre, “verdades incómodas”– a los debates mundiales sobre democracia, ya que no está muy claro si constituyen un avance o un retroceso en el proceso de profundización de la democracia.

Figura 1.1 Decisiones preliminares para la evaluación



(a) La finalidad de la evaluación

[53]

Las opciones que mencionamos no se excluyen mutuamente, ya que es perfectamente posible incorporar una dimensión para elaborar agendas o evaluar programas a un objetivo más amplio como el de influir en el debate público sobre el estado de la democracia en el país. Sin embargo, es importante alcanzar desde el principio un consenso claro sobre los objetivos principales de la evaluación, ya que esto ayudará a justificarla ante un público más numeroso, que incluya posibles instituciones de financiamiento. Las decisiones tomadas en este momento también serán útiles para determinar muchos de los próximos pasos a seguir. En especial, la duración del proyecto seguramente dependerá de su objetivo preciso. De esta forma, el objetivo más amplio de influir en el debate público sobre la democracia del país puede sugerir que conviene orientar la publicación de los resultados en función del calendario electoral o de cualquier otro evento nacional importante que pueda valerse de los aportes de la evaluación. Un propósito de reforma más específico puede requerir que la evaluación tenga un foco más acotado, centrado en un proceso de reforma constitucional con un cronograma ya establecido para la consulta popular. Y la evaluación de reformas ya iniciadas puede implicar la necesidad de adaptarse a un cronograma de revisión pre-fijado oficialmente.

[54]

Estos ejemplos no son más que sugerencias. Lo importante es reconocer el vínculo integral que existe entre la finalidad de la evaluación, su posible contenido, y su método y cronograma de publicación. Otro punto que debemos mencionar es que en lo que respecta a una agenda posible de temas para la reforma, más que establecer propuestas precisas o anteproyectos para el cambio es mejor recurrir a una evaluación de la democracia para identificar las prioridades de la reforma o para aclarar los principios que servirán de guía para llevarla a cabo. La desventaja de esta última opción es que el proceso de evaluación en su totalidad puede quedar desacreditado ante los ojos de quienes no están de acuerdo con las propuestas específicas de reforma que se planteen, aun cuando si no fuera por eso apoyarían la finalidad general del proceso. Así, por ejemplo, una evaluación podría llamar la atención sobre las deficiencias de un sistema electoral de Mayoría Simple en Distritos uninominales (MSDU) desde el punto de vista democrático en el contexto de un país determinado. Sin embargo, no debería recomendar ninguna alternativa específica que pudiera ser mucho más controvertida, sobre todo porque todos los sistemas electorales tienen alguna desventaja. Las propuestas de reforma específicas podrían usarse para elaborar una

agenda complementaria de investigación, pero no deben incluirse en la evaluación (ver la sección “De la evaluación a la reforma” más adelante, párrafos 110-11).

(b) El contenido y las prioridades de la evaluación

[55] Ya reconocimos que el marco de trabajo para la evaluación que hemos desarrollado es muy voluminoso y que su extensión puede parecer desalentadora a primera vista. Su ventaja está precisamente en que es completo, y en la forma en que es posible ubicar los diferentes aspectos de la vida democrática de un país en el contexto general. Podría ocurrir que el país ya cuente con los conocimientos y la información necesaria para responder a las preguntas, y que el problema principal esté en identificar y reunir tal información. Así, podría ocurrir que un experto en leyes sea capaz de acceder fácilmente a los datos correspondientes a la sección sobre el estado de derecho; un abogado de derechos humanos, a la sección sobre derechos civiles y políticos; un analista electoral, a la sección sobre elecciones libres y justas, etcétera. Por eso, lo que parece una tarea enorme a primera vista pasa a ser más manejable una vez dividida en las secciones que la componen, como lo comprobó el Instituto de Investigaciones Sociales y Políticas Avanzadas (*Advanced Social and Political Research Institute, ASPRI*) en su evaluación de Letonia. Aun así, coordinar todo esto es una tarea grande y compleja.

[56] La experiencia desarrollada por IDEA Internacional mediante pruebas piloto del marco de trabajo para la evaluación con expertos propios de cada país sugiere que un grupo de tres o cuatro personas, cada una con una especialización diferente y que trabajen con asistentes de investigación, requiere un mínimo de seis meses para completar una evaluación preliminar que abarque todo el marco de trabajo. No obstante, esta tarea requiere usar datos y fuentes existentes, e implica que algunas de las preguntas se podrán responder en forma más completa que otras. Generar datos nuevos, por ejemplo, mediante encuestas de opinión o mediante el uso de parámetros de referencia con fines de consulta con grupos de consumidores u otras formas de investigación, redundaría en un incremento considerable en términos del tiempo y los costos. Por eso, mucho depende de la profundidad con que se desee investigar los temas.

[57] Si llevar a cabo toda la evaluación tiene un costo prohibitivo en cuanto al tiempo y los recursos, se sugiere una serie de posibilidades, todas relacionadas con algún tipo de *selección*. Una de ellas es seleccionar aquellos temas o secciones más importantes para el interés público y

el debate político y concentrarse en ellos. Si se adopta este enfoque es importante hacer la selección en forma explícita y en el contexto del marco de trabajo total, para poder observar cómo se ubicará la evaluación dentro del contexto general de la vida democrática del país. Si se pierde de vista este sentido de contexto general se corre el riesgo de que la evaluación resultante parezca parcial y sesgada. También hay que recordar que una de las finalidades de la evaluación de la democracia puede ser dar más relieve a algunos temas que hasta entonces habían quedado relegados de la atención pública.

Un grupo de tres o cuatro personas, cada una con una especialización diferente y que trabajen con asistentes de investigación, requiere un mínimo de seis meses para completar una evaluación preliminar que abarque todo el marco de trabajo. Generar datos nuevos mediante el uso de parámetros de referencia con fines de consulta con grupos de consumidores u otras formas de investigación redundaría en un incremento considerable en términos del tiempo y los costos.

- [58] Una segunda estrategia consiste en el “programa sucesivo”, que implica abordar los distintos temas y secciones en forma sucesiva, como su nombre lo indica, según lo permitan el tiempo y los recursos. Este fue el enfoque adoptado por la primera Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) en el Reino Unido y en las Filipinas. En el Reino Unido, Auditoría Democrática comenzó por investigar el estado de los derechos de los ciudadanos antes de llevar a cabo una auditoría de las instituciones políticas más importantes del país, y publicó las conclusiones de cada estudio en un volumen diferente. Estos estudios extensos se complementaron con la publicación provisoria de artículos de investigación originales sobre temas más específicos centrados en la reforma, lo que contribuyó a captar la atención pública sobre el proceso de auditoría antes de que estuvieran listos los estudios más extensos. En las Filipinas, la evaluación recibió la financiación por etapas para llevar a cabo las evaluaciones sobre cada uno de los cuatro pilares fundamentales del marco de trabajo, lo que permitió realizar una evaluación completa en el transcurso de un período extenso.
- [59] En Australia, la evaluación se organizó en base a una serie de proyectos de investigación sobre temas considerados especialmente relevantes para la democracia del país, incluyendo el financiamiento político, la representación de las minorías, en qué medida la democracia australiana se ocupa de las mujeres, además de muchos otros temas.

Si llevar a cabo toda la evaluación tiene un costo prohibitivo en cuanto al tiempo y los recursos, es posible concentrarse en los temas o secciones más importantes para el interés público y el debate político, o bien abordar diferentes secciones del marco de trabajo en forma sucesiva.

- [60] Cualquiera que sea el enfoque adoptado, lo importante es que cualquier selección necesaria debe ser coherente con el propósito identificado, el plazo de tiempo propuesto y el impacto esperado de la evaluación. Estos objetivos dependerán, obviamente, de las consideraciones específicas de cada país, para lo cual es difícil hacer generalizaciones. Asimismo, puede haber temas o preguntas distintivas que requieran investigación y que no estén totalmente contempladas en nuestro marco de trabajo para la evaluación. Agregar preguntas o adaptarlas a las condiciones o prioridades de cada país dependerá de la decisión local, aunque también es importante reconocer la ventaja de mantener la posibilidad de comparar la evaluación propia con otras que se estén realizando en otros países.

Las consideraciones o preguntas específicas de un país que no estén totalmente contempladas en nuestro marco de trabajo para la evaluación pueden requerir investigaciones adicionales. Agregar preguntas o adaptarlas a las condiciones o prioridades de cada país dependerá de la decisión local.

(c) Puntos de referencia o comparadores para orientar el proceso

- [61] Ya señalamos la importancia de la claridad a la hora de determinar los posibles puntos de referencia o criterios de comparación en base a los cuales puede evaluarse en forma adecuada el nivel de democracia de un país, y las diferentes posibilidades se detallan y se explican en la Tabla 1.4. También enfatizamos la ventaja de combinar un marco de trabajo retrospectivo, a fin de registrar posibles avances, con un estándar orientado hacia el presente o el futuro para identificar en qué medida se obtuvieron logros. En esta *Guía* analizaremos las posibles dificultades prácticas asociadas con las diferentes opciones.
- [62] La selección de un *punto de referencia en el pasado del país* tiene como objetivo dar un sentido de perspectiva histórica a lo que, de otra forma, es una “foto instantánea” de la realidad contemporánea sin ningún contexto, y evaluar el posible progreso. Se presentan dos problemas prácticos. El primero es cómo seleccionar un momento adecuado para

usar como referencia; el segundo, cómo hacer una comparación eficaz cuando no haya una evaluación sistemática anterior sobre el período en cuestión. Para las nuevas democracias estos problemas son mucho menos serios pues el punto de transición desde un régimen autoritario anterior brinda un punto de referencia obvio. Es probable que también haya gran coincidencia entre el público sobre cuáles fueron los defectos de ese régimen, lo que servirá como base para evaluar el cambio. Finalmente, es probable que ya esté en marcha un programa de reforma constitucional y del sector público, y que haya una gran cantidad de material para evaluar su eficacia. En el caso de las democracias de larga data la selección de un punto de referencia en el pasado puede ser algo arbitraria, y por lo tanto su lógica puede ser menos contundente, salvo que se haya registrado un momento claro de cambios políticos o constitucionales importantes en el pasado reciente.

Se deben seleccionar los puntos de referencia o comparadores respecto de los cuales se podrá evaluar adecuadamente el nivel de democracia de un país. Pueden ser un punto de referencia en el pasado del país u otros estándares-meta, ya sean internos o externos.

[63]

La selección de *objetivos estandar* como criterios de comparación suele ser más controvertida. Como sugerimos antes, los puntos de referencia *locales* suelen tener más legitimidad que los externos, especialmente en el caso de democracias recién establecidas. El uso de expectativas populares sobre el desempeño del gobierno parecería ser un estándar completamente adecuado para la evaluación de una democracia, pero presenta algunas dificultades prácticas. Una es la posibilidad de encontrar evidencia clara que tales expectativas no existen en el público, y que sea alto el costo en tiempo y recursos de reunir datos nuevos mediante encuestas o llevar a cabo debates con grupos focales u otros ejercicios participativos. Una vez reunida, la evidencia de la opinión pública puede resultar ambigua o incierta, especialmente sobre temas como el funcionamiento interno del gobierno comparado, por ejemplo, con la prestación de servicios públicos. Sin embargo, la recolección de evidencias sobre las expectativas populares acerca del gobierno en las áreas adecuadas podría ser un producto muy útil al evaluar una democracia, especialmente si va de la mano de una evaluación hecha por la ciudadanía acerca del grado de cumplimiento real de sus expectativas en la práctica.

[64]

Una estrategia complementaria a las ya mencionadas, que además es mucho más económica, consiste en identificar *metas oficiales* para

diversos aspectos de la vida pública, las cuales se pueden usar como posibles puntos de referencia. La mayoría de las constituciones contienen declaraciones de derechos y obligaciones, y es totalmente apropiado investigar en qué medida se cumplen en la práctica. Los gobiernos mismos establecen estándares o metas para muchos aspectos de la vida pública: estándares para el desempeño de los funcionarios públicos o para la apertura del gobierno; metas futuras para mejorar la salud y la educación o para la reducción de la pobreza; cartas de compromiso con los ciudadanos para la prestación de servicios públicos; declaraciones de metas y de misión de toda naturaleza. Como dijimos, la tarea misma de identificarlas y relacionarlas sistemáticamente con el marco de trabajo puede ser una parte útil del proceso de evaluación. Además, ningún punto de referencia puede tener más legitimidad que el hecho de evaluar las instituciones usando los estándares que ellas mismas proclaman, aun cuando sólo lo hagan con intenciones declamatorias o de relaciones públicas.

[65] En cambio, la utilidad de los estándares *obtenidos externamente* depende mucho del grado de adhesión a éstos por parte de la opinión pública local. Si existen criterios naturales de comparación, regionales o de otra naturaleza con los que la ciudadanía de un país se suele identificar, el grado de cumplimiento comparativo en diferentes áreas puede ser útil para establecer un estándar de buena práctica para la evaluación local. Por otro lado, esta táctica puede resultar contraproducente cuando los países vecinos son vistos con hostilidad. Una conocida dificultad práctica con las tablas comparativas es la estandarización: la forma de recabar datos puede ser muy diferente en los diversos países, y las diferencias de contexto y relevancia pueden hacer que dichos datos sean menos comparables en la realidad.

[66] Se aplican reservas similares a los estándares y ejemplos internacionales de buenas prácticas que incluimos en la fila cuatro de nuestro marco de trabajo para la evaluación. No todos fueron desarrollados por organismos internacionales o regionales oficiales de los cuales puede ser miembro el país sometido a evaluación. Además, dichos parámetros no son necesariamente sinónimo de legitimidad en el país correspondiente. No obstante, constituyen un recurso valioso en los casos en que los estándares fueron establecidos hace tiempo y son ampliamente reconocidos en el ámbito internacional o regional. Lo que se necesita es aplicarlos con tacto, teniendo en cuenta circunstancias contextuales tales como el período de evolución democrática del país y su nivel de desarrollo económico. Un punto de partida útil es identificar a cuáles de los tratados más importantes tanto internacionales como regionales detallados en la cuarta fila se adhirió el país, y con

qué reservas o salvedades. Gracias a este proceso se podrá al menos determinar cuál es la postura oficial del país respecto de los estándares que los respectivos tratados buscan conservar.

[67]

Como explicamos antes, existen estándares internacionales que se aceptan más firmemente que otros en algunas partes de nuestro marco de trabajo; por ejemplo, los relativos a los derechos humanos en todos sus aspectos, los refugiados y personas que buscan asilo político, las metas sociales y ambientales, y algunos otros. Lograr un acuerdo sobre los estándares para las instituciones políticas es, en general, un objetivo muy lejano, aunque en muchos Estados la asamblea legislativa o parlamento se haya adherido ya a la Declaración sobre los criterios para Elecciones Libres y Justas de la Unión Interparlamentaria (UIP). Sin embargo, un rasgo distintivo de la escena mundial actual es que todo tipo de organismos, sean internacionales, regionales o nacionales, oficiales o gestados desde a sociedad civil, están en proceso de desarrollar estándares para todos los aspectos de la vida pública. Es de esperar que en los próximos años algunos de ellos gocen de una creciente aceptación internacional.

Los estándares-meta internos suelen tener más legitimidad que los externos. Los internos incluyen las expectativas populares sobre el desempeño del gobierno (si hay evidencias), las declaraciones de derechos y obligaciones contenidas en la Constitución, y las metas oficiales.

[68]

En conclusión, y a la luz de lo que podríamos describir como un *collage* irregular de diferentes clases de puntos de referencia o estándares, confiamos en que se podrá llegar a un acuerdo sobre ellos en el transcurso de la evaluación, y que resultarán más claros para algunas secciones y temas que para otros. No obstante, lo importante para comenzar es tener presente el espectro de opciones disponibles y sus respectivas implicancias, como tema para debatir desde el principio.

(d) Selección de evaluadores y división del trabajo

[69]

Como ya señalamos, para evaluar una democracia hace falta recurrir a varios tipos de especialidades diferentes para abarcar los diferentes ámbitos del marco de trabajo. Entre ellos, los evaluadores deberán abordar temas de derechos humanos, asuntos legales, sociales y laborales, los medios de comunicación y la opinión pública, así como los aspectos más institucionales relacionados con política y la participación pública. El equipo de evaluadores deberá ser un grupo

interdisciplinario que puede incluir especialistas en derecho, periodistas y académicos que trabajen en las ciencias sociales.

[70]

Detallar todas las cualidades deseadas de los evaluadores implica el riesgo de postular una especie de parámetro imposible de cumplir para nuestro grupo potencial. No hace falta decir que deberán tener destreza profesional en la recolección y análisis de datos. Al mismo tiempo, llevar a cabo la evaluación de una democracia es diferente de producir un artículo académico o periodístico regular. Implica tener la facilidad para identificar las fortalezas y debilidades de la vida democrática nacional dentro de un marco de trabajo explícitamente evaluativo, y hacerlo con la distancia e imparcialidad suficientes como para evitar acusaciones de sesgo, además de contar con las habilidades de redacción suficientes como para que el informe sea accesible.

La utilidad de los estándares obtenidos externamente depende mucho del grado de adhesión a dichos estándares por parte de la opinión pública local. No todos los estándares internos son sinónimo de legitimidad en el país en cuestión; es posible que algunos países no hayan suscrito los tratados correspondientes; y en general, lograr un acuerdo sobre los estándares para las instituciones políticas es un objetivo muy distante. Los estándares internacionales de algunas secciones del marco de trabajo de IDEA Internacional suelen tener más aceptación que los de otras secciones.

[71]

El proceso adoptado por IDEA Internacional para algunas de sus evaluaciones piloto consistió en usar investigadores con experiencia en su metodología para llevar a cabo una evaluación bibliográfica preliminar utilizando recursos propios de cada país y recursos internacionales, a fin de proporcionar un punto de partida para los expertos locales de cada país. También se elaboraron estudios bibliográficos para la evaluación de Mongolia. Estos estudios ayudaron a identificar información sobre el país que hacía falta recabar y complementaron la serie total de resultados para el proyecto de evaluación (ver la Parte 3). Es importante destacar que, como técnica preliminar de selección, los estudios bibliográficos en general han resultado útiles para los evaluadores locales, pero no reemplazan sus criterios y conocimientos propios. Dividir de esta forma la evaluación en dos etapas no es necesario ni es siempre conveniente.

(e) El uso de fuentes

[72] El uso de fuentes se trata más detalladamente en la próxima sección (ver los párrafos 78-88). Por ahora, es suficiente señalar un par de temas que merecen un debate preliminar dentro de un grupo consultivo. El primero es si los recursos disponibles permitirán hacer un nuevo sondeo de opinión pública, que suelen ser bastante caros, como las encuestas de opinión, los foros consultivos u otros tipos de investigaciones. Ya mencionamos la utilidad de estos estudios para la evaluación, tanto para identificar expectativas de la ciudadanía como para medir la evaluación popular sobre el desempeño del gobierno o del régimen en áreas específicas. Un examen preliminar de lo que ya pertenece al dominio público significaría una contribución útil para el debate.

[73] Otro aporte que podría hacer un grupo consultivo al debate sobre las posibles fuentes sería identificar, a partir de sus propios contactos y experiencias, a aquellos organismos, organizaciones o personas que ya están ocupándose de recolectar y analizar datos en áreas relevantes para la evaluación de la democracia. Puede ocurrir que haya en el país grupos u organizaciones haciendo campaña que ya tengan datos sistemáticos sobre violaciones a los derechos humanos, condiciones en las cárceles, índices de corrupción, hostigamiento a periodistas, etcétera, que podrían ser una fuente invaluable de información junto con las estadísticas oficiales y las investigaciones académicas. Identificar a dichas organizaciones y vincularlas con el proceso de evaluación cuando corresponda ofrecería un recurso adicional para el proyecto.

(f) Participación de un grupo consultivo formado por las partes involucradas

[74] Ya recalamos la importancia de contar con un amplio grupo consultivo conformado por las partes interesadas al comienzo del proceso de evaluación, y del beneficio que supone obtener sus comentarios en un informe preliminar con conclusiones hacia el final del proceso. La posibilidad de que este grupo o algunos de sus miembros desempeñen tareas de asesoramiento permanente hasta el final del proceso debe quedar a criterio de los evaluadores dependiendo de la duración prevista para el proyecto, y si hiciera falta tomar decisiones importantes que afecten el foco, el contenido o el financiamiento a medida que avanza el trabajo.

(g) Publicación y promoción

[75] Los temas correspondientes a este encabezado se detallan en los párrafos 96-108. Lo esencial para señalar aquí es que conviene considerar con cuidado, al comienzo del proyecto, las preguntas acerca de quién o quiénes

pueden ser los públicos meta de la evaluación, qué forma o formas de publicación son apropiadas para esos lectores previstos, si hará falta hacer una traducción, etcétera. Así, la elección de la editorial o de otro medio de publicación y de una estrategia promocional también puede planificarse desde el comienzo. Además de publicar el informe impreso, las estrategias de difusión actuales también incluyen la publicación en una página de Internet (en lo posible con enlaces), la distribución por correo electrónico, así como la publicación de resúmenes y comunicados dirigidos al público más amplio, tanto impresos como en formato electrónico. Estas estrategias requieren una planificación por adelantado.

(h) Duración y recursos financieros

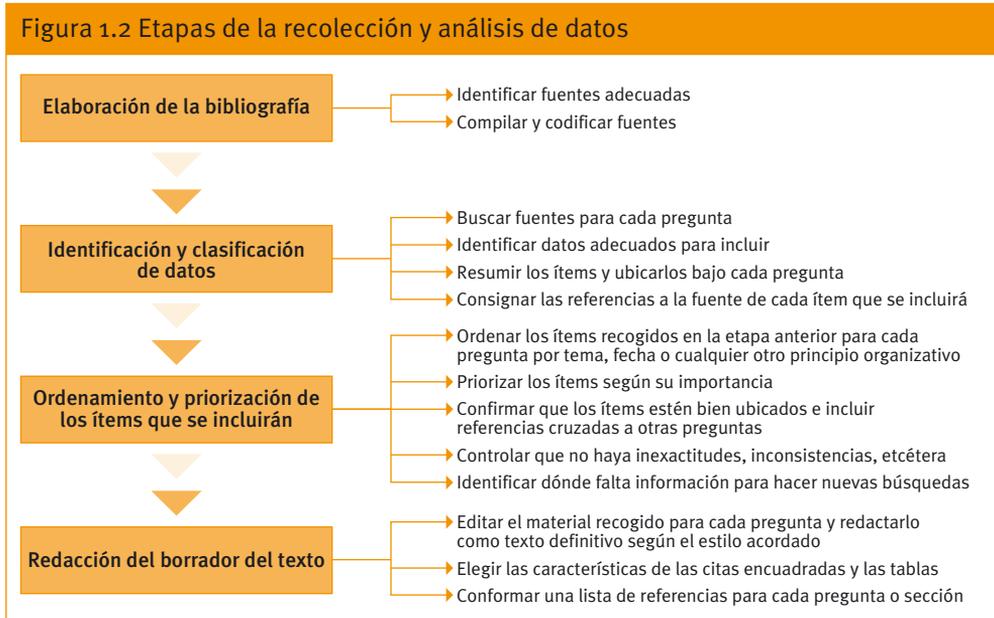
[76] La decisión acerca del plazo para el proyecto dependerá, en gran medida, de las decisiones ya tomadas sobre diversos temas identificados más arriba. Aun cuando la evaluación no esté dirigida a un momento futuro claramente definido de la evolución política o constitucional del país, las fuentes de financiamiento potenciales esperarán contar con una fecha realista para completar el programa de trabajo. Además, los recursos obtenidos condicionarán, a su vez, el alcance o cobertura de la evaluación y la profundidad de la investigación. Puede ser necesario hacer un análisis inicial de estos recursos disponibles antes de mantener una reunión consultiva más numerosa. En realidad, dada su interrelación el plan de decisiones que deben tomarse en la etapa formativa del proyecto se puede entender mejor como un proceso sucesivo iterativo más que como el temario de una sola reunión. Sin embargo, es importante someter a consulta todos los temas y abordarlos en un seminario con las potenciales partes involucradas en el proyecto, para que éste se pueda beneficiar con sus experiencias y contactos, y para que los temas puedan analizarse desde la mayor cantidad posible de puntos de vista.

Es importante someter a consulta todos los temas y abordarlos en un seminario con las potenciales partes involucradas en el proyecto, para que éste se pueda beneficiar con sus experiencias y contactos y para que los temas puedan analizarse desde la mayor cantidad posible de puntos de vista.

Recolección, análisis y organización de datos

[77] Esta sección se refiere al proceso central de la evaluación de una democracia y ofrece pautas para la recolección y análisis de los datos. La mayoría de los evaluadores desarrollarán su propio método de trabajo,

y no hay un único método correcto para llevar a cabo lo que es inevitablemente una actividad extensa y muchas veces ardua. No obstante, en la Figura 1.2 se detallan las etapas y tareas que consideramos útiles para llevar a cabo una evaluación. Una vez más, a continuación de la tabla se explica brevemente cada etapa.



(a) Conformar la bibliografía

[78]

La forma más simple de conformar una bibliografía es tomar las secciones del marco de trabajo, de a una a la vez, haciendo búsquedas bibliográficas regulares y empleando otras informaciones a la mano para encontrar fuentes probables. Los libros y artículos académicos son útiles por la calidad de su análisis. Las fuentes en Internet de ministerios o secretarías gubernamentales, servicios estadísticos oficiales, encuestadoras, ONG, informes periodísticos, etcétera, suelen estar más actualizadas. Nuestra experiencia es que la mayoría de las fuentes son específicas para una sección del marco de trabajo, aunque suelen ser relevantes para más de una pregunta. Por eso, conviene armar la bibliografía en base a las secciones, con códigos para preguntas específicas cuando corresponda. Incluir referencias cruzadas a otras secciones o preguntas es una tarea relativamente fácil. Después de completar el ejercicio por primera vez, quedará claro qué secciones o preguntas quedaron algo relegadas y dónde se requiere una búsqueda adicional más focalizada. Probablemente será necesario agregar nuevos ítems a la bibliografía en forma permanente a medida que avance la evaluación.

[79] Dos características de nuestro marco de trabajo serán de utilidad en esta etapa. En la fila 2 del marco de trabajo se detallan los datos típicos necesarios para responder a cada pregunta y de esta manera se sugieren posibles fuentes. Así, por ejemplo, muchos comienzan con el estado de derecho, lo que sugiere que la Constitución del país, su declaración de derechos y ciertos códigos de leyes más específicos serán fuentes necesarias. Por otro lado, investigar cómo se implementa la ley en la práctica probablemente requerirá el uso de fuentes de información menos oficiales, como informes de ONG o estudios académicos. A veces, un informe oficial de, por ejemplo, la oficina de la asamblea legislativa o del defensor del pueblo sobre la implementación de la ley puede aclarar aspectos sobre áreas enteras de la práctica gubernamental.

[80] En la fila 3 del marco de trabajo se identifican fuentes internacionales o regionales que abarcan más de un país, organizadas por sección y por pregunta. Son las que nos resultaron útiles a nosotros, y están organizadas teniendo en cuenta precisamente el proceso de evaluación y sus requisitos. Sin embargo, muchas están escritas desde una perspectiva occidental y, de cualquier forma, no reemplazan a las fuentes propias de cada país, de las cuales deben considerarse un complemento potencialmente valioso más que una alternativa.

[81] Evaluar la confiabilidad de diferentes fuentes es una tarea importante sin lugar a dudas, pero depende del conocimiento y de la experiencia locales y es imposible hacer generalizaciones a este respecto. El valor de las fuentes oficiales, por ejemplo, puede depender de si la oficina de estadísticas es verdaderamente independiente del gobierno o si es simplemente otro brazo de la maquinaria de propaganda oficial. La experiencia pasada será una guía esencial en este contexto.

(b) Identificar y clasificar los datos

[82] Esta etapa incluye la meticulosa tarea de leer e identificar los datos o pruebas relevantes y archivarlos o registrarlos bajo la pregunta adecuada. Nuevamente, conviene proceder sección por sección, ya que la mayoría de las fuentes contienen material relevante para más de una pregunta (aunque casi nunca para más de una sección). Un punto importante para tener en cuenta es que pocas de las fuentes utilizadas —o quizá ninguna— estarán estructuradas de manera tal de responder a las preguntas de evaluación, ya que habrán sido recopiladas o escritas para fines muy diferentes. Así, será necesario extraer los datos de las fuentes y descartar o ignorar mucho material irrelevante.

- [83] Al identificar qué es relevante, las principales preguntas de evaluación de la fila 1 del marco de trabajo obviamente constituyen la guía principal, complementada por dos herramientas de búsqueda adicionales. La fila 2 del marco de trabajo ofrece un detalle sistemático de los datos relevantes para responder a cada pregunta, y es especialmente útil en esta etapa. Las decisiones que ya se hayan tomado acerca de los puntos de referencia, sean logros pasados, estándares actuales o metas futuras, ofrecen lo que puede describirse como el afinamiento del proceso de búsqueda.
- [84] ¿Qué tipo de datos buscará el evaluador? Será pertinente incluir cualquier dato que arroje luz sobre la condición general del Estado/de la nación y sus estructuras políticas en el área correspondiente o que sea sintomático de su condición. Puede ser un breve resumen de un experto renombrado, las conclusiones de un informe oficial o no oficial, una tabla estadística, un fallo judicial, una encuesta de opinión, una investigación hecha por un diario u otro medio de comunicación, algún evento o serie de eventos o experiencias clave que sirvan para tipificar una condición más general, o cualquier combinación posible de los ejemplos mencionados. En esta etapa cuanta más evidencia se obtenga, mejor.
- [85] Está claro, y quedó demostrado por las diversas experiencias en que se usó el marco de trabajo en todo el mundo, que debe recabarse y analizarse tanto información cualitativa como cuantitativa. La información histórica, legal y contextual brinda un bagaje de información importante para establecer una evaluación de línea base sobre la democracia. Los datos cualitativos sobre las experiencias en cuanto a la democracia de las personas, sus percepciones y los aspectos donde es necesaria una reforma pueden obtenerse por diferentes medios que incluyen entrevistas minuciosas, la observación de participantes, grupos focales y seminarios y conferencias de reflexión a nivel nacional. La recolección y el análisis de datos cuantitativos pueden complementar el trabajo cualitativo, y es posible recabar numerosos indicadores de las diversas filas del marco de trabajo para ofrecer un mapa descriptivo de la democracia. Estos indicadores pueden usarse para realizar un análisis de “segundo orden” con el fin de identificar factores explicativos que den cuenta de los patrones observados en el análisis descriptivo. Si los datos están disponibles, dicho análisis puede permitir identificar los amplios contornos de la experiencia democrática y examinar las diferencias significativas de dicha experiencia en las diversas categorías socio-demográficas, como edad, sexo, ingreso, ocupación, ubicación geográfica, raza, etnia, filiación religiosa e identidad indígena.

- [86] El propósito de combinar métodos cualitativos y cuantitativos es hacer una descripción de la experiencia democrática lo más rica y completa posible, dentro de las limitaciones de recursos de cualquier proyecto de evaluación. También es posible que los datos cuantitativos seleccionados cuidadosamente ofrezcan una “foto instantánea” que arroje luz sobre un aspecto de la vida pública en su totalidad. Por ejemplo, las cifras sobre el tamaño de la población carcelaria comparadas con la supuesta capacidad carcelaria, de la proporción de presos que esperan ser juzgados, del tiempo promedio que se demora hasta que un caso es llevado a juicio. Todo esto puede permitir conocer rápidamente el estado del sistema de justicia penal de un país.

Es necesario recabar tanto datos cualitativos como cuantitativos.

- [87] En esta instancia vale la pena mencionar dos consejos para tener en cuenta. En primer lugar, es necesario evitar emitir un juicio de valor sobre la respuesta a una pregunta determinada antes de buscar los datos, y así predeterminar la selección de dichos datos. En la mayoría de las respuestas habrá evidencia que indicará una coyuntura muy diversa, ni totalmente buena ni totalmente mala, y los evaluadores deben tratar de tener amplitud mental hasta tanto hayan recabado la mayor parte de los datos relevantes. El segundo consejo es más elemental: hay que asegurarse de colocar entre comillas todas las citas textuales tomadas de otras fuentes, de forma que no queden en la versión final del informe preliminar como si fueran textos originales.

Es necesario evitar emitir un juicio de valor sobre la respuesta a una pregunta determinada antes de buscar los datos. En la mayoría de las respuestas habrá evidencia que indicará una coyuntura muy diversa.

- [88] Así, el producto resultante de esta etapa de la evaluación probablemente sea una lista considerable de ítems recogidos bajo cada pregunta, de distintas clases, con las fuentes de cada ítem identificadas, y con referencias cruzadas a otras preguntas respecto de las cuales también puedan ser relevantes. Pueden no estar en un orden específico y existir superposiciones o duplicaciones. Pero en esta etapa lo que abunda no daña. A esta altura también debería quedar claro dónde falta información importante, y dónde hace falta encargar nuevas investigaciones para los temas más urgentes, si es que los recursos económicos lo permiten.

(c) Ordenar y priorizar los ítems

[89]

En esta etapa se ordena el material recogido para que ofrezca un panorama claro o cuente una historia coherente, aunque sea compleja. En este momento es conveniente volver a la pregunta original y recordar cuál sería una respuesta apropiada para dicha pregunta. Después se deben poner los ítems en un orden adecuado, ya sea por tema, orden de importancia o prioridad histórica, según lo que parezca más atinado para la pregunta en cuestión y teniendo en cuenta el foco general de la evaluación. Esta etapa puede superponerse con el comienzo de la redacción de un texto en borrador, ya que ordenar el material es, de por sí, una parte del proceso de “contar una historia” que unirá los distintos ítems de datos o evidencia. Una forma de pensar en una respuesta a las preguntas de evaluación es considerarla como si fuera una breve opinión que resume el tema, con la evidencia ordenada de manera tal de fundamentar, ampliar o explicar la opinión en forma sistemática.

[90]

En esta etapa, si no antes, pueden aparecer dos consideraciones. La primera es que puede haber inconsistencias y duplicaciones entre las diferentes fuentes de donde se obtuvieron los datos, y hará falta seguir investigando para solucionar posibles contradicciones. El segundo punto tiene que ver con la continua falta de evidencias, para lo cual tal vez sea necesario buscar nuevas fuentes.

(d) Escribir un informe preliminar

[91]

Si se han completado todas las etapas previas, la redacción del informe no debería ser un trabajo demasiado arduo. Para esta instancia seguramente ya se habrá decidido la forma y la longitud del borrador final, aunque puede ser necesario hacer modificaciones según el material recogido. La lectura será más fácil si se evitan los párrafos largos sin cortes, que pueden combinarse con tablas, resúmenes, citas, ejemplos de eventos o experiencias, etcétera, para complementar un relato más discursivo.

(e) Contextualizar el informe

[92]

En este momento es importante considerar el tipo de introducción que necesitará el informe. ¿Cómo se explicará y justificará el proceso de evaluación al lector potencial? ¿Qué información hace falta para que la evaluación sea inteligible en el contexto de las características distintivas del país y su condición actual? Casi con seguridad, esta información incluirá un resumen discursivo del proceso de desarrollo democrático reciente del país y de las características de sus tradiciones políticas y

de su cultura que puedan haber marcado la trayectoria específica del proceso, y que puedan ayudar a explicar su estado actual. Una introducción de esta naturaleza también ayudará a justificar la realización de una evaluación de la democracia en esta coyuntura particular.

- [93] Otros puntos que pueden incluirse en la introducción del informe son datos básicos sobre el sistema político actual del país e indicadores importantes del desarrollo socioeconómico y humano, si no están incluidos en las correspondientes secciones de la evaluación.

Convocatoria a un seminario nacional

- [94] Un punto clave en el proceso de evaluación es la convocatoria a un seminario nacional para debatir el borrador del informe y sus conclusiones provisionales, a fin de mejorar su contenido y su presentación. Aunque este evento podría estar reservado a expertos académicos y profesionales, tendrá un impacto mucho mayor si incluye figuras públicas destacadas, funcionarios del gobierno y de los partidos políticos y representantes de organizaciones de derechos humanos y de otras organizaciones activas, además de representantes de los medios de comunicación y otras figuras de los países vecinos que se muestren receptivas a la iniciativa. Una entidad de este tipo, más grande y representativa de la sociedad política en su totalidad, pondrá a prueba las conclusiones de manera más minuciosa y mejorará el análisis y su presentación, además de darles mayor legitimidad y permitir que dichas conclusiones lleguen a un público mucho más amplio.

Un punto clave en el proceso de evaluación es la convocatoria a un seminario nacional para debatir el informe preliminar y sus conclusiones provisionales.

- [95] Los seminarios realizados por IDEA Internacional en los países seleccionados para nuestro estudio piloto incluyeron entre sus participantes a personalidades tales como los presidentes de los organismos oficiales y no oficiales de revisión constitucional (Kenya); delegados de partidos políticos y líderes diplomáticos (Malawi); altos funcionarios de la policía y de organizaciones de derechos humanos (El Salvador); el secretario del parlamento y el comisionado electoral en jefe (Nueva Zelanda), y un fiscal regional y un periodista de alto rango (Italia). Las dos conferencias internacionales organizadas por Mongolia incluyeron una variedad de participantes nacionales e internacionales que ofrecieron sus reflexiones y asesoramiento sobre el diseño, implementación

y actividades complementarias de la evaluación. Las memorias de los seminarios para los estudios piloto, así como las de Mongolia, despertaron mucho interés público y tuvieron una amplia repercusión en la prensa nacional. En muchos casos, la calidad de los comentarios y del debate por parte de los participantes redundó en una importante revisión y mejoramiento del informe sobre la evaluación. Para ver un ejemplo de un seminario exitoso consulte el recuadro 1.2.

Recuadro 1.2

Informe del seminario sobre democracia en Kenya

El seminario, inaugurado por la embajadora de Suecia en Kenya, Sra. Inga Björk-Klevby, contó con la presencia de aproximadamente 45 personas, incluidos miembros del parlamento, académicos, abogados, representantes de ONG nacionales, representantes de los gobiernos locales y de organizaciones internacionales.

La primera sesión se dedicó a debatir el proceso de reforma constitucional, durante la cual los representantes más importantes de los dos organismos de revisión alternativos —Ufungamano, formado por representantes de la sociedad civil y el foro parlamentario oficial— presentaron los argumentos de sus respectivas organizaciones. El resto del seminario consistió en la presentación audiovisual de las conclusiones más importantes del informe, y en un debate organizado en función de nueve preguntas clave presentadas por el profesor Njuguna Ng’ethe, investigador principal a cargo del informe:

- ¿Qué concepción de democracia está implícita en este marco de trabajo comparativo en particular?
- ¿Es útil esta concepción para la situación de Kenya?
- ¿Se trata de una concepción jurídica, institucional, política, económica y social, y cómo se clasifican en orden de importancia estos diferentes aspectos en el marco de trabajo?
- ¿Puede el marco de trabajo captar la dinámica del cambio o sólo permite tomar una “foto instantánea” pero estática del “estado de la democracia”?
- ¿Equilibra el marco de trabajo comparativo en forma adecuada los elementos del proceso democrático?
- ¿Cómo se sopesan dichos componentes del proceso democrático implícita o posteriormente, y cuál es la utilidad resultante de dicha ponderación?
- ¿Cuál es la naturaleza de la epistemología aplicada a este marco de trabajo? Por ejemplo, ¿un ciudadano “común” generaría el mismo “menú” democrático, o uno más utilitario?
- ¿Es útil hacer comparaciones?
- ¿Cuáles son los verdaderos determinantes de la democratización, y logra captarlos el marco de trabajo?

Recuadro 1.2 (cont.)

El seminario obtuvo amplia cobertura de la prensa al día siguiente, y los organizadores concedieron entrevistas en la radio y en la televisión. Un tema clave debatido durante la clausura fue cómo divulgar en mayor medida las conclusiones, incluyendo el contacto con otros proyectos de educación cívica ya existentes.

La organización del seminario estuvo a cargo de IDEA Internacional y el Fondo Fiduciario para la Serie sobre Investigación Alternativa en África Oriental (*Series on Alternative Research in East Africa Trust, SAREAT*) y se celebró en el Norfolk Hotel en Nairobi, el 22 de junio de 2000.

Auditoría Democrática en el Reino Unido celebró un seminario sobre un informe reciente acerca de las leyes y estrategias antiterroristas del país, que se benefició con una composición muy amplia y variada: participaron un antiguo juez superior, un funcionario de inteligencia de alto rango, abogados de derechos humanos, líderes políticos de los tres partidos más importantes, abogados defensores, representantes de ONG relevantes y periodistas nacionales.

Estrategias para divulgar las evaluaciones de la democracia

[96] El objetivo esencial de evaluar una democracia es ofrecer a la sociedad del país en cuestión un análisis minucioso sobre las fortalezas y debilidades de sus disposiciones democráticas para que la ciudadanía las tenga en cuenta y —en lo posible— actúe en consecuencia. Por eso, se debe divulgar y promocionar ampliamente el informe final para garantizar que sus conclusiones se sometan a un debate profundo. Uno de los principales beneficios de adoptar la estrategia transparente e inclusiva que hemos recomendado para el proceso de evaluación de la democracia es que ésta ofrece una plataforma pública desde la cual se pueden divulgar y promocionar las conclusiones. Cuanto antes comience el proceso de información y consulta, más eficaz será la divulgación final de las conclusiones. Las partes interesadas y el público en general estarán mejor preparados para comprender, asimilar y, según sea necesario, actuar en función de dichas conclusiones si han sido informadas sobre ellas y participaron en su elaboración.

[97] La tarea de divulgar información sobre un tema como la democracia suele ser difícil para los grupos. Además, casi cualquier grupo que se dedique a realizar un análisis de la democracia probablemente se verá restringido por contar con recursos limitados. Ninguno dispone de la clase de recursos promocionales con que cuentan las empresas

comerciales grandes. Las circunstancias y recursos propios de los evaluadores variarán considerablemente, así como las condiciones de los países que estén evaluando. Muchos grupos de evaluadores pertenecen a instituciones académicas sin experiencia práctica en campañas de promoción y con muy pocas oportunidades de acceder directamente al público o a diferentes ONG, que suelen tener más experiencia en materia de promoción.

[98]

En muchos países, el control estatal sobre los medios de comunicación limita la cobertura en forma deliberada. Por eso, no suele haber mucho interés público en el análisis de un sistema político, salvo que la tiranía, los malos gobiernos, la persecución de minorías y la corrupción hayan despertado el deseo de cambio hacia una forma de gobierno más democrática. En ese caso es posible que surja dicho interés, aun cuando el control estatal de los medios sea muy poderoso y la intimidación a los periodistas sea habitual.

[99]

Con frecuencia, y con razón, se hace hincapié en las dificultades de comunicación en países más bien pobres con poblaciones mayormente rurales y analfabetas, generalmente sin acceso o con acceso limitado a los medios de comunicación gráficos o electrónicos. Sin embargo, existen también enormes dificultades en sociedades más desarrolladas con poblaciones más cultas y con medios de comunicación más diversos. En estos países, los intentos de cuestionar la calidad de la democracia, los abusos de derechos humanos, la discriminación y otros temas suelen quedar opacados en el fragor de los temas comerciales y de espectáculos en la mayoría de los medios de comunicación. Además, los medios modernos tienden a interesarse en la política sólo en lo que respecta a las figuras políticas renombradas y sus actividades, y no en lo relativo al análisis detallado de las disposiciones políticas. Esta tendencia se intensifica a causa del énfasis puesto en las “personalidades” del mundo comercial y del espectáculo. En todo el espectro

En muchos países, incluso donde los medios de comunicación son libres y buenos, la tarea de divulgar información sobre temas como la democracia suele ser difícil. Ningún grupo de evaluación dispone de la clase de recursos para la promoción con que cuentan las empresas comerciales más importantes. El Estado y los intereses dominantes con frecuencia pueden dominar las comunicaciones y bloquear o minimizar la importancia de los mensajes que consideren inaceptables. Es esencial que los grupos de evaluación adopten estrategias realistas para divulgar sus mensajes.

de países, el Estado y los intereses dominantes con frecuencia pueden dominar las comunicaciones y bloquear o minimizar la importancia de los mensajes que consideren inaceptables.

[100]

Por lo tanto, es esencial que los grupos de evaluación adopten estrategias realistas para comunicar sus mensajes. Como dijimos antes, cuanto antes busquen informar e involucrar a terceros en sus procesos y cuanto más transparentes sean dichos procesos, mayor será el interés público que despierten. Cuanto más amplio sea el espectro de partes involucradas, mayor será la probabilidad de que sus conclusiones se consideren representativas y relevantes. Pueden empezar por divulgar información sobre la tarea de evaluación que están abordando, e invitar a la gente a enviar comentarios y aportes al trabajo mediante comunicados de prensa, folletos, conferencias (no necesariamente las propias) y, si es posible, un sitio web interactivo propio. Durante la etapa inicial, es útil tratar de establecer una relación constructiva con periodistas de los medios de comunicación más afines al emprendimiento. Un ejemplo de cómo hacerlo, y de una estrategia práctica más general respecto de los medios, es la experiencia del Instituto para la Democracia en Sudáfrica (*Institute for Democracy in South Africa*, IDASA), una organización que tiene por objetivo promover la democracia en ese país (ver el Recuadro 1.3).

Recuadro 1.3

Estrategia para el uso de los medios de comunicación para la concientización democrática

IDASA emplea diferentes tácticas para tratar de transmitir un mensaje según a quién desee informar o influir. Si desea generar una mayor conciencia ciudadana usa diversos medios para informar a la gente: en primer lugar, estaciones de radio en lengua africana y su propio programa *Democracy Radio*; y luego, la televisión sudafricana o los principales diarios, como *The Sowetan* o el *Sunday Times*.

Si IDASA quiere dirigirse a los que están en el poder e influir en la clase de formadores de opinión, generalmente usa la radio en idioma inglés (SAFm) y *Business Day*, un diario serio y muy respetado. IDASA ha entablado buenas relaciones de trabajo con SAFm y el personal político de *Business Day*, lo que aumenta las probabilidades de que sus comunicados de prensa y sus informaciones reciban atención.

Gracias a su experiencia sobre medios, el Instituto sabe cómo presentar un tema dándole “aspecto” de noticia y cómo identificar el “gancho” adecuado; es decir, un evento o un informe respecto del cual la organización tiene datos y opiniones relevantes. IDASA sabe que no cuenta con los recursos para llegar a toda la población de Sudáfrica, sobre todo a causa de la diversidad de grupos socioeconómicos,

Recuadro 1.3 (cont.)

étnicos y culturales que se ven reflejados, en cierta medida, en la demografía de los medios de comunicación y su rango de influencia. Por eso, es esencial saber elegir los medios y los canales adecuados para transmitir cualquier mensaje determinado.

En vez de buscar llegar a toda la población o a la “sociedad en sentido amplio”, IDASA se concentra en la “sociedad civil”, es decir, los elementos activos de la sociedad que elaboran políticas y forman opinión, y en los grupos afines e interesados dentro de esos elementos activos. Aplica una estrategia de mercadeo de “nicho”. Cuando hace cabildeo, apunta a dichos “nichos” como vínculo para llegar a comunidades más amplias y a la población en su conjunto. Sus estrategias mediáticas, que describimos más arriba, son la vía principal para informar e influir en dichos grupos clave y conseguir la adhesión de organizaciones y personas de esos grupos que simpaticen con la causa.

Fuente: Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA)

- [101] Estas primeras etapas no tendrán un impacto muy amplio. El objetivo sería informar e involucrar a los interesados —académicos, periodistas, abogados, funcionarios públicos, políticos y otras personas influyentes— con la finalidad implícita de usarlos, a su vez, para transmitir la información y generar mayor interés. Este tipo de “efecto dominó” suele ser lo máximo a que puede aspirar un grupo, y la estrategia de medios de IDASA es un modelo de esta forma de operar. Se dirige a los medios que considera más apropiados en función de los grupos a los que busca llegar y los mensajes que desea transmitir.
- [102] Como mencionamos antes, los puntos débiles más comunes de cualquier grupo de evaluación que trate de promover su trabajo y sus conclusiones son las limitaciones en los recursos a su disposición y la falta de experiencia en el uso de los medios de comunicación. Si es posible, conviene conseguir la participación de un periodista experimentado o un encargado de relaciones públicas, aunque sea como voluntario. Sin embargo, la mayor fuerza de un grupo generalmente está en su capacidad profesional y conocimiento colectivo. Publicar informes individuales, brindar información relevante a periodistas y entregar artículos para su publicación son todas formas de construir una reputación de dominio del tema en los medios.
- [103] Por lo tanto, durante su trabajo el grupo debe tratar de generar y mantener interés y participación publicando informes sobre sus indagaciones o conclusiones preliminares; organizando seminarios o conferencias; enviando artículos a periódicos y revistas especializadas;

publicando y actualizando información sobre sus conclusiones, si fuera posible, y alentando a otros a colaborar. La tabla 1.5 resume los diferentes tipos de productos, medios de divulgación y públicos potenciales para la evaluación de la democracia.

Estrategias de publicación y de uso de los medios de comunicación

[104] Las estrategias de publicación y de uso de los medios de comunicación están interrelacionadas. Por eso deben considerarse y planificarse en forma conjunta, con el objetivo principal de llegar al público más amplio posible a través de los medios de comunicación y mediante la distribución de un libro o informe, y con el importante objetivo secundario de influir en los encargados de la formulación de políticas y en los líderes de opinión. Cuanto más pertinente y orientada a las políticas sea una evaluación, más fácil será llamar la atención. Para empezar, generalmente es posible conseguir la participación de los círculos políticos y académicos del país. Por ejemplo, con los estudios piloto de IDEA pudimos conseguir que personas informadas ajenas al proyecto examinaran y comentaran los resultados iniciales de los grupos de evaluación en un seminario especialmente organizado, y que dichos resultados se dieran a conocer al público por Internet, al menos en cierta medida. Luego se publicaron informes impresos de las evaluaciones finales, y toda la información y los razonamientos en que se basaron los informes fueron publicados en Internet.

La participación de los medios de comunicación

[105] Es importante planificar con mucha anticipación cómo dar a conocer el informe final. Se pueden organizar toda clase de eventos en los medios en relación con el informe. Los seminarios nacionales que mencionamos antes son sólo una de las formas de divulgar las conclusiones. Otra forma puede ser un discurso de una persona muy respetada o simplemente una conferencia de prensa. Si hay una editorial comercial involucrada, seguramente tendrá recursos para publicidad y experiencia en lanzamiento de libros. El informe debe escribirse teniendo en cuenta a sus destinatarios. Sobre todo, debe escribirse en un lenguaje simple y accesible. No debe ser muy extenso. Su contenido y dirección deben tener en cuenta las preocupaciones y los intereses de la ciudadanía. La democracia es vital para el bienestar de la mayoría de las personas, pero con frecuencia es un tema del que se habla o se discute de manera relativamente abstracta. Es preciso asegurarse de que toda evaluación tenga en cuenta los temas que preocupan a la población y demuestre la importancia del progreso democrático respecto de esos temas.

Tabla 1.5 Distintas maneras de divulgar las conclusiones

Producto	Contenido/formato	Medio	Público
Informe completo impreso	Evaluación completa	Publicación en español y en otras lenguas o idiomas hablados en el país	Selecto: formadores de opinión en el gobierno y los medios, partidos políticos y expertos
Informe completo en formato electrónico	Evaluación completa más enlaces y archivos de datos	Internet: portales y listados importantes	Usuarios de Internet selectos, partes interesadas y formadores de opinión a nivel internacional
Resumen ejecutivo/ comunicado de prensa	Resúmenes ejecutivos agrupados (todas las secciones)	Conferencia de prensa	Urbano, culto, periodistas y gobierno
Conferencia académica y documentos de la conferencia	Evaluación completa como documento de información básica para entregar a los participantes, ponencias sobre la conferencia elaboradas por los participantes	Paquete de materiales de la conferencia y publicaciones y artículos en línea	Académicos, encargados de formulación de políticas y estudiantes
Resúmenes por sección (de interés para especialistas)	Resúmenes ejecutivos y secciones específicas	Publicaciones especializadas de ítems y temas específicos, revistas de circulación interna, especialistas	Específico según los intereses, por ejemplo, educadores, trabajadores de la salud, medios de comunicación, funcionarios de gobiernos locales, etcétera
Resúmenes por sección (temas de interés popular)	Textos derivados en lenguaje popular sobre temas de actualidad	Revistas y periódicos populares	Población alfabetizada, escolarizada
Cuestionarios, resúmenes de educación cívica, kits escolares	Historietas, lenguaje básico o no textual, video o audio	Organizaciones comunitarias de voluntarios, iglesias, ONG, centros educativos, centros comunitarios, bibliotecas, (monitores de información)	General, incluida la población analfabeta o pobre

Producto	Contenido/formato	Medio	Público
Entrevistas y reportajes especiales a cargo de personal de radio y televisión	Resúmenes orales y visuales	Radio y televisión	General, incluida la población analfabeta o pobre

[106]

Es importante enviar a los medios un anuncio del informe teniendo en cuenta estas indicaciones. Tal anuncio o comunicado de prensa debe enviarse a todos los medios, es decir, a la prensa gráfica, radio y televisión. Debe ser breve y directo. No se debe intentar resumir todo el informe, salvo quizás en el párrafo final. En cambio, conviene concentrarse en los puntos clave o las conclusiones más controvertidas o sorprendentes. Si existe mucho interés público sobre un tema político en especial, consigne las conclusiones sobre dicho tema. Además, no es buena idea enviar solamente comunicados de prensa. Primero hay que pensar qué día de la semana es el mejor para dar a conocer la información y qué medio tiene más probabilidades de darle seguimiento al anuncio ese día. Decida qué publicaciones, estaciones de radio o canales de televisión son óptimos para llegar al público deseado. Si es posible, conviene preparar de antemano a determinados periodistas. Trate de conseguir los números de fax o direcciones de correo electrónico que lo pondrán en contacto con las personas correctas. Después de enviar un comunicado de prensa, llame por teléfono para preguntar amablemente si fue recibido y tenido en cuenta. De lo contrario, suele ocurrir que nadie lo lee ni le presta atención o que es rechazado. Esa consulta será una oportunidad de “vender la noticia”. Con frecuencia hemos observado que un recordatorio amable puede ganar la atención de los medios que el comunicado de prensa inicial no logró provocar.

[107]

La estrategia natural es dar a conocer el informe o el documento una única vez y con gran ostentación, pero este enfoque se puede variar considerablemente. La evaluación de una democracia con frecuencia plantea una serie de temas clave, y cada uno de ellos puede plantearse en forma independiente durante el transcurso del trabajo y después de publicar el documento final, por ejemplo, en informes provisorios, artículos en revistas especializadas, programas o entrevistas sobre temas de actualidad en televisión y radio; evidencia ante organismos oficiales o partidos políticos; concurrencia a otros seminarios y conferencias, y folletos dirigidos a diferentes públicos. Todos estos medios y otros se pueden usar para promover y divulgar las conclusiones de la evaluación de una democracia. También es importante pensar cuidadosamente en los medios elegidos. ¿Quiénes leen tal o cual periódico? ¿La

televisión está muy controlada? ¿Las estaciones de radio son la fuente de información principal de la población rural? ¿Tal o cual columnista, periodista o productor de radio está más receptivo o interesado que los demás? En la Parte 3 (ver los párrafos 146-9) hay ejemplos de las diferentes estrategias de divulgación utilizadas por una variedad de grupos de evaluación de distintos países. La experiencia de la Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) del Reino Unido puede resumirse aquí a manera de ejemplo (ver el Recuadro 1.4).

Recuadro 1.4

La experiencia de divulgación de la Auditoría Democrática del Reino Unido

Auditoría Democrática publicó tres evaluaciones nacionales de la democracia en el Reino Unido: “auditorías” de los derechos civiles y políticos, pactos de gobierno en 1998 y 1999, y una tercera evaluación completa usando el marco de trabajo de IDEA en 2002. Las primeras dos se publicaron como libros académicos y se rigieron por las costumbres y los aspectos económicos del mundo editorial, por lo que terminaron siendo publicaciones onerosas. La editorial apenas destinó recursos para su divulgación, que estuvo dirigida a la comunidad académica y no al público en general. Sin embargo, Auditoría Democrática publicó los criterios que debían aplicar los evaluadores para tratar con los ejecutivos de los medios gráficos serios y de los programas de televisión sobre asuntos de actualidad, e invitó a un debate sobre el tema. La sola idea de una “auditoría democrática” fue suficiente para generar interés, y el hecho de que fuera una iniciativa académica con una base universitaria le otorgó suficiente legitimidad ante los ojos de los ejecutivos de la televisión. La evaluación de 2002, por otro lado, se produjo y publicó con un estilo más popular, con una tapa provocadora y un título “con gancho”, y la primera tirada de 2.000 ejemplares se agotó. En las tres evaluaciones Auditoría también aplicó su propia estrategia de difusión y logró obtener un nivel alto de publicidad en programas de la BBC y de otras emisoras de radio.

Como la auditoría contó con el financiamiento continuo de un fondo fiduciario del Reino Unido, los evaluadores también dispusieron de los medios económicos para publicar informes provisionarios sobre temas particulares —en particular, sobre la responsabilidad de las agencias paraestatales, el sistema electoral británico, los partidos políticos de extrema derecha y la legislación antiterrorista— así como un libro sobre derechos sociales y económicos. Estas actividades fortalecieron su perfil en los medios y ante un público interesado, aunque limitado. Todos los informes se promocionaron con comunicados de prensa y apariciones en los medios. Los informes sobre agencias paraestatales atrajeron un gran interés por parte de los medios gráficos y electrónicos, tanto que la auditoría colaboró con un canal de televisión privado para producir un documental especial sobre dichas agencias. Gracias a lo aprendido de esta experiencia, Auditoría Democrática ahora publica breves resúmenes populares de sus libros e informes para hacerlos circular entre los

Recuadro 1.4 (cont.)

legisladores y otros grupos influyentes, y organiza seminarios especializados para debatir y divulgar sus conclusiones. También publica archivos “pdf” en su propio sitio web y en los de otras organizaciones como otra forma de divulgar su trabajo.

[108] De esta experiencia es posible aprender una o dos lecciones que pueden resultar relevantes para otros. En primer lugar, una buena forma de publicitar todo el proyecto es elegir desde el comienzo los temas que se consideren de interés para publicaciones individuales y que sirvan de “gancho” para atraer la atención de los medios de comunicación. Segundo, la editorial que se elija es una cuestión esencial. Es necesario considerar una serie de aspectos: el precio por el cual la editorial va a comercializar el informe; en qué medida es eficaz su red de distribución para que el informe llegue a un público amplio; el idioma en que se publicará el informe, etcétera. En ciertas circunstancias puede resultar más conveniente publicar el material por cuenta propia. En tercero, una forma casi segura de generar publicidad es convencer a políticos, periodistas y otras personas renombradas de que debatan las conclusiones del informe. Por último, la mayoría de los periódicos publican críticas de libros, por eso es útil pedir a los editores de libros que soliciten una crítica. Dependiendo de los recursos disponibles, los grupos pueden consultar al público mediante encuestas de opinión, conferencias, entrevistas y artículos periodísticos. Inclusive consultar a otros expertos sobre aspectos de la continuidad de su trabajo es una forma valiosa de hacer difusión, aunque sea en pequeña escala.

[109] Para asegurarse de que podrá divulgar sus conclusiones de manera eficaz, el grupo de evaluadores necesitará adoptar una estrategia mediática desde la etapa inicial. Los medios, aunque imperfectos, constituyen las vías principales para que todos los actores de la sociedad civil informen e influyan en la opinión pública. No obstante, ningún grupo puede esperar llegar a todos los sectores de la sociedad a través de un solo medio: la prensa nacional, un canal de televisión o una revista especializada. Generalmente sólo los gobiernos y las empresas más importantes pueden lograr una divulgación amplia de la información entre la población de un país. Por eso, los grupos deben identificar a los destinatarios principales de los diversos aspectos de sus conclusiones, y entablar una relación y recurrir a los medios específicos con más probabilidades de llegar a dichos grupos. En la mayoría de los casos, deberán dirigirse a los formadores de opinión, grupos de interés y otros elementos activos. Es muy probable que su mayor debilidad sean la

limitación en los recursos y la falta de experiencia en el trato con los medios. Su mayor fortaleza será la base de conocimientos que puedan reunir valiéndose de su trabajo, objetividad y pertinencia respecto de las preocupaciones de la sociedad y del país al que pertenecen.

De la evaluación a la reforma

[110]

En toda esta exposición hemos enfatizado que la evaluación de una democracia no es un fin en sí mismo sino un medio para colaborar con un proceso de reforma democrática proporcionando evidencia sistemática, razonamientos y datos comparativos que puedan ser la base de las reformas. La influencia de una evaluación —ya sea en su totalidad o en parte, como evaluación completa o como proyectos de investigación temática— puede ser *directa*, al influir en ministros y funcionarios de gobierno importantes, o *indirecta*, de forma que refuerce la presión ejercida por grupos militantes y organizaciones clave. Otra opción es que la influencia sea más *difusa*, a través de su efecto informativo y educativo más general en un público más amplio.

Los grupos de evaluación deben identificar cuáles son los destinatarios principales de los diversos aspectos de sus conclusiones, y entablar una relación y recurrir a los medios específicos con más probabilidades de llegar a dichos grupos. En la mayoría de los casos deberán dirigirse a los formadores de opinión, grupos de interés y otros elementos activos. Es muy probable que sus mayores debilidades sean la limitación en los recursos y la falta de experiencia en el trato con los medios. Su mayor fortaleza será la base de conocimientos que puedan reunir valiéndose de su trabajo, objetividad y pertinencia respecto de las preocupaciones de la sociedad y del país al que pertenecen.

[111]

Esto significa que la publicación de las conclusiones de la evaluación no necesariamente debe considerarse el paso final. La evaluación suele conservar su relevancia para la política del país durante cierto tiempo, y será un punto de referencia continuo para hacer campaña. Además, podría ser la base de otra etapa nueva, que es la de elaborar propuestas de reformas específicas, quizás junto con grupos militantes importantes y expertos en áreas clave identificadas en la evaluación. La Parte 4 de esta guía examina esta etapa adicional con mayor detalle, valiéndose de la experiencia obtenida en evaluaciones llevadas a cabo hasta la fecha.