

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 3

Las experiencias de
evaluación

Las experiencias de evaluación

- [117] En la Parte 3 compartimos con los lectores la experiencia de los grupos y personas que han llevado a cabo evaluaciones en 20 países diferentes. Deseamos transmitir parte del entusiasmo y de la motivación que ellos aportaron a lo que es, sin la menor duda, una tarea ardua y compleja. Como vimos en las Partes 1 y 2, el marco de trabajo para la evaluación de la democracia de IDEA Internacional establece una metodología estándar para los evaluadores; no obstante, los informes de dichos evaluadores revelan que existe un abanico notablemente amplio y diverso de situaciones democráticas según los distintos países, enfoques y técnicas. Todas las evaluaciones realizadas se han ceñido siempre a la metodología estándar y al principio central de apropiación y sentido de pertenencia local del proceso de evaluación, el cual abarca la investigación, el análisis, los procesos de consulta y la identificación de prioridades para reformas futuras. No obstante, como dijo Krishna Hachhethu, un miembro nepalés del equipo de evaluación regional de Asia Meridional: “La democracia tiene muchas historias”.
- [118] Por lo tanto, si bien estandarizamos el proceso de evaluación no estandarizamos la “democracia” en sí, ni intentamos homogeneizar la forma en que los equipos de evaluación abordan la tarea de evaluar la calidad de la democracia en su propio país o región. El marco de trabajo está diseñado para ser flexible y permitir que los equipos agreguen preguntas de evaluación o adopten modos diferentes de consultar, comunicar y analizar. Así, en la práctica los equipos de evaluación se han atendido en gran medida al marco de trabajo general, pero también han adoptado muy diversos métodos de trabajo, innovaciones, plazos e iniciativas para recaudar fondos, además de vincularse con gobiernos, la sociedad civil y donantes, y han extraído los aprendizajes de experiencias diferentes.
- [119] La metodología de la evaluación fue creada y utilizada por primera vez por Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) en el Reino Unido. Ésta fue concebida para tener un uso universal bajo la dirección

directa de IDEA Internacional y posteriormente se puso a prueba durante un período de seis meses en ocho países: Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Perú, Nueva Zelanda y Corea del Sur.

Estas evaluaciones piloto abarcaron distintas regiones del mundo y una combinación de países desarrollados y en vías de desarrollo, de forma tal que pudiéramos poner a prueba el proceso en forma completa. Una “evaluación bibliográfica” a cargo de investigadores de la Universidad de Leeds precedió a las evaluaciones locales de cada país, y para casi todas se convocó a una conferencia con expertos externos y partes interesadas. Estas evaluaciones bibliográficas se basaron principalmente en búsquedas por Internet y textos estándar, aunque en su mayoría se limitaron a material redactado en inglés. Su éxito fue suficiente como para que pudiéramos recomendar un ejercicio similar previo al trabajo directo en cada país. Desde el año 2000, el marco de trabajo para la evaluación ha viajado mucho por distintas regiones del mundo y entre países en diferentes etapas de democratización. Después de las evaluaciones piloto se realizaron ejercicios de evaluación en las siguientes regiones y países (por orden alfabético): Australia, Bosnia y Herzegovina, la Unión Europea (UE), Irlanda, Letonia, Mongolia, los Países Bajos, Irlanda del Norte (una provincia del Reino Unido), las Filipinas, la región de Asia Meridional (que incluye a Bangladesh, la India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka) y el Reino Unido (el último). La mayoría de estas evaluaciones de segunda generación se realizaron independientemente de IDEA Internacional y en muchos casos surgieron de una selección deliberada de la metodología, que se consideró la más apropiada entre los diversos métodos de evaluación que se utilizan en el ámbito internacional en la actualidad. El marco de trabajo también se usó para aportar información a otros proyectos de evaluación de la democracia y la gobernabilidad, como los iniciados por la Comisión Económica para África de las Naciones Unidas (*UN Economic Commission for Africa*, UNECA), AfriMAP, la Asociación Danesa para la Cooperación Internacional (*Mellempfolkeligt Samvirke*, MS), las

El marco de trabajo está diseñado para ser flexible y permitir que los equipos agreguen preguntas de evaluación o adopten modos diferentes de consultar, comunicar y analizar. Así, en la práctica los equipos de evaluación se han atenido en gran medida al marco de trabajo general, pero también han adoptado muy diversos métodos de trabajo, innovaciones, plazos e iniciativas para recaudar fondos, además de vincularse con gobiernos, la sociedad civil y donantes, y han extraído los aprendizajes de experiencias diferentes.

Instituciones de Desarrollo y Análisis a Largo Plazo (*Développement Institutions et Analyses de Long terme*, DIAL) y el Instituto Italiano de Ciencias Humanas (*Istituto Italiano di Scienze Umane*, SUM).

La democracia tiene muchas historias

[120]

Las palabras de Krishna Hachhethu de que “la democracia tiene muchas historias” repercutieron en todos los presentes en la conferencia celebrada en marzo de 2007 en IDEA Internacional para recoger las experiencias de las 17 evaluaciones realizadas hasta ese momento y reflexionar sobre ellas. Salvo que se indique lo contrario, las citas incluidas en esta sección se extrajeron de las transcripciones de la conferencia y de los seminarios. Hachhethu argumentó que los principios fundadores del control popular y de la igualdad política deben impulsar el proceso de evaluación, pero que los evaluadores deben ser sensibles a las diferentes percepciones de la democracia y a las prioridades más importantes de los ciudadanos de todo el mundo y de países específicos:

Los ciudadanos de Asia Meridional tal vez consideren que el control popular y la igualdad política son muy importantes para impulsar procesos, mientras que en el futuro, la idea de la democracia en Asia Meridional tendrá que ver ante todo con la subsistencia, la libertad y la justicia social. Por eso, el hilo conductor básico de la democracia en el informe de Asia Meridional es cómo lograr el equilibrio cuando se está en vías de desarrollo. La trayectoria de la democracia en Occidente, en las democracias estables y en los países en vías de desarrollo es muy diferente, lo cual determina en gran medida la forma de entenderla. Si ignoramos esto, si los ciudadanos de Asia Meridional leen un informe que no refleja su experiencia, su vida cotidiana, lo recibirán simplemente como otro trabajo académico. Toda persona, todo lector, debe sentir que refleja en cierta medida su experiencia y su noción del tema.

[121]

Este tema sobre las diferencias de la trayectoria y de la experiencia democrática entre los distintos países también se reflejó en una distinción clave en la evaluación de Mongolia, en la que los evaluadores definen indicadores “centrales” y “periféricos”, como lo explican en su informe:

Los indicadores centrales representan valores comunes de gobernabilidad democrática, mientras que los indicadores periféricos expresan principalmente las características nacionales de la gobernabilidad democrática en Mongolia. La elaboración de indicadores periféricos reflejó los siguientes principios:

- ▶ Reflejar las características nacionales de la gobernabilidad democrática
- ▶ Ser específicos para el contexto y estar fundamentados
- ▶ Promover la apropiación y el sentido de pertenencia local entre las partes involucradas más importantes
- ▶ Aumentar el interés por implementar el marco de trabajo a otros países
- ▶ Sortear la brecha entre lo universal y lo particular (*Handbook of Democratic Governance Indicators* [Manual de indicadores de gobernabilidad democrática] 2006: 10).

La trayectoria y experiencia democrática difieren entre los países. En Asia Meridional, la noción de democracia tiene que ver ante todo con la subsistencia, la libertad y la justicia social. “La trayectoria de la democracia en occidente, en las democracias inestables y en los países en vías de desarrollo es muy diferente, lo cual determina en gran medida la forma de entenderla”.

[122]

La investigación de Asia Meridional sobre el significado de la democracia entre los pueblos de las cinco naciones comprendidas en el estudio puso de manifiesto un avance significativo del marco de trabajo para la evaluación original que se produjo con varios de los ejercicios de evaluación: el uso de encuestas de opinión y de “diálogos” con expertos para identificar las prioridades y los temas para investigar. En el informe de Asia Meridional, titulado *State of Democracy in South Asia* [Estado de la democracia en Asia Meridional] (Lokniti 2008) se explica que los equipos usaron “cuatro caminos” para evaluar la calidad de la democracia en las cinco naciones y para medir su relevancia en la vida cotidiana de sus habitantes:

- ▶ “evaluaciones cualitativas” adaptadas del marco de trabajo de IDEA Internacional y a cargo de especialistas de cada país;
- ▶ una encuesta exhaustiva en todo el país sobre la opinión de la población no experta respecto del significado de la democracia, la confianza en las instituciones del gobierno, la condición de las minorías, etcétera;
- ▶ “diálogos” con activistas políticos y sociales como contrapeso de las opiniones del público no experto; y
- ▶ estudios de caso de temas incómodos que contradecían la “sabiduría democrática” para develar los “enigmas de la democracia”.

Se produjo un avance significativo del marco de trabajo original con algunos de los ejercicios de evaluación en Asia Meridional: el uso de encuestas de opinión y de “diálogos” con expertos para identificar las prioridades y los temas para investigar. Las evaluaciones revelaron grandes diferencias de percepción entre los ciudadanos con conocimientos de política y los demás. No es suficiente consultar y hablar con personas informadas.

[123]

Los evaluadores de Asia Meridional percibieron cierta tensión entre las opiniones de los ciudadanos con conocimientos de política y las de los demás ciudadanos: en palabras del Profesor Peter deSouza, entre el “sentido común de la elite” y el “sentido común de la gente”. La evaluación de Asia Meridional utilizó sus diferentes metodologías precisamente para poder captar y reflejar los múltiples puntos de vista e historias. “Cuando dialogamos con los activistas o cuando dialogamos con personas ilustradas, la confianza en los partidos políticos y en el parlamento era muy poca, pero cuando le hicimos las mismas preguntas a la población, la confianza en los partidos políticos y en el parlamento superó, en promedio, el 50 por ciento [...] Es necesario que los equipos reflexionen sobre estas tensiones en sus informes”. De la misma forma, en el marco de la evaluación de Mongolia se realizó una “encuesta espejo” con las mismas preguntas a una muestra masiva y a grupos de elite. Los evaluadores detectaron grandes diferencias de percepción entre los legisladores y las elites políticas, y entre las elites empresariales y el público en general. Dichas conclusiones son valiosas para develar las tensiones inherentes a cualquier democracia.

Recuadro 3.1

Fragmentos de los diálogos realizados para el estudio sobre el Estado de la Democracia en Asia Meridional

El ejército y los partidos políticos

“El Primer Ministro maneja el Ministerio de Defensa. Además, los generales retirados se unen a los partidos políticos y también mantienen vínculos con las fuerzas armadas. En la última elección, ocho generales fueron elegidos como candidatos de partidos políticos y si un partido los rechazaba, otro los recibía con los brazos abiertos. Es una tendencia muy peligrosa en la democracia de nuestro país”.

Prof. Amena Mohsin

(Titular de cátedra del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad de Dhaka, Bangladesh)

Dialogue on Democracy in Bangladesh [Diálogo sobre la democracia en Bangladesh], Dhaka, 27-28 de marzo de 2004

Recuadro 3.1 (cont.)

Discriminación contra las mujeres

“Hablando de su experiencia en política electoral, ella comenta que durante la campaña conoce a muchas mujeres que se lamentan y hablan sobre sus preferencias por candidatas mujeres pero que, durante la votación, sus hijos y esposos votan por ellas usando un poder. En referencia a los partidos políticos, dijo que estos partidos destruyen no solamente la democracia sino también a las familias. Hablando de las sociedades *Naga* tradicionales, dijo: ‘a pesar de las declaraciones magnánimas, como cuando dicen que no discriminan a las mujeres, ellos no permitían que las mujeres formaran parte de los concejos del pueblo’. No es que no puedan aceptar a líderes mujeres; quizá le dicen “Señora” a Sonia Gandhi o a funcionarias mujeres, pero les piden a sus mujeres que no abran la boca. Esta es una doble moral”.

Valley Rose

(activista y política, Manipur, India)

Dialogue on Democracy and People's Future [Diálogo sobre democracia y el futuro del pueblo], *Manipur, Imphal*, 26-27 de febrero de 2004

Donantes e instituciones públicas

“Los donantes son en gran medida responsables de que las instituciones del estado sean disfuncionales. Por ejemplo, ellos no quieren apoyar a los departamentos de las universidades para que lleven a cabo sus investigaciones, pero con todo gusto pagarían mucho dinero a los profesores si ellos investigan a través de alguna ONG privada. Creo que lo que sucede es que las personas y los donantes están haciendo algo, pero todo es a costas de las instituciones públicas. Este proceso se recrudece con políticas y dinero de los donantes”.

Krishna Khanal

(político, Universidad de Tribhuvan, Nepal)

Dialogue on Democracy in Nepal [Diálogo sobre la democracia en Nepal], *Dhulikhel*, 22-23 de noviembre de 2003

La política, un juego de elite

“Hay señores feudales, industriales, burócratas y políticos en la misma familia. Han formado redes en contra de los derechos de los pueblos. Esto es muy preocupante. Al pueblo ya no le interesa más la política, que considera un juego de elite. El pueblo está más preocupado por los alimentos, el cuidado de la salud, el empleo, etcétera. La tasa de pobreza es del 40-45 por ciento. ¿Cómo se puede pensar en la democracia en esas condiciones?”

Gul Rehman

(Federación Laboral Muttahida (Muttahida Labour Federation), Peshawar, provincia de la Frontera del Noroeste, Pakistán)

Dialogue on Democracy in Pakistan [Diálogo sobre la democracia en Pakistán], *Lahore*, 7-8 de febrero de 2004

Recuadro 3.1 (cont.)

Derecho a no sufrir necesidades

“Cerca de un tercio de la población de las ciudades metropolitanas vive en barrios marginales y se les niega tanto el derecho a no sufrir indigencia como cualquier otro derecho o necesidad básica del ser humano. En la mayoría de estos barrios marginales, los habitantes pertenecen a la comunidad *dalit* o a alguna comunidad minoritaria, y viven bajo la constante amenaza de demolición de sus viviendas precarias. Se les niegan las necesidades más básicas, como el agua, la higienización y las instalaciones escolares para sus hijos. No gozan del derecho de vivir sin miedo y de no pasar necesidades. El estado democrático, que supuestamente debía ayudarlos a obtener este derecho, trabaja activamente en pos de negarles dichas libertades”.

Prof. Hassan Mansur

(presidente de la Asociación Popular de Libertades Civiles (People's Union of Civil Liberties, PUCL), Karnataka, India)
Dialogue on Democracy and Human Security [Diálogo sobre democracia y seguridad humana], Hyderabad, 18-19 de setiembre de 2004

Minorías e igualdad

“El reverendo Rahula describió dos problemas en la concesión de derechos especiales a las minorías. ‘El primero es que perpetuará su condición de [ciudadanos] de segunda clase. En segundo lugar, la mayoría seguirá usando a las minorías en beneficio propio’. El reverendo Rahula sugirió que es necesario trascender el discurso que habla de las mayorías-minorías. Él quería que todos los ciudadanos fuesen concientizados sobre el valor de la igualdad. Además, afirmó que las diferencias entre mayorías y minorías no podían borrarse por medio de leyes. Hace falta superar dichas diferencias con un contradiscurso sobre el valor de la igualdad”.

Reverendo Rahula

(joven monje budista que enseña en la Universidad de Peradeniya, Sri Lanka)
Dialogue on Majorities and Minorities in Sri Lanka [Diálogo sobre las mayorías y minorías en Sri Lanka], Kandy, 20 de setiembre de 2004 (Lokniti 2008: 72)

Democratización de los partidos políticos

“En mi opinión, la democracia en Asia Meridional no ha prosperado y no lo hará hasta tanto no democratizamos a nuestros partidos políticos. Nuestros partidos políticos se parecen un poco a empresas privadas de responsabilidad limitada y a fondos fiduciarios familiares. Tomemos como ejemplo el Partido del Pueblo de Pakistán (*Pakistan People's Party*, PPP), fundado por Zulfikar y heredado por Benazir, a quien probablemente sucederá Sanam Zulfikar. Lo mismo sucede con el Partido Nacional Awami (*Awami National Party*, ANP). En la India sucede lo mismo con el [Partido del] Congreso. Tenemos que seguir el ejemplo de los

Recuadro 3.1 (cont.)

procesos democráticos de EE.UU. y el Reino Unido, donde los partidos políticos eligen a sus líderes para cada mandato. No es un asunto familiar, en el que el hijo debe ser el sucesor del padre y así sucesivamente. Si no se hace un esfuerzo por democratizar a los partidos políticos y si éstos no cumplen debidamente su función, no habrá democracia”.

Prof. Ahmed Zeb

(Dera Ismail Khan, provincia de la frontera noroeste, Pakistán)

Dialogue on Democracy in Pakistan [Diálogo sobre la democracia en Pakistán],

Lahore, 7-8 de febrero de 2004

(Lokniti 2008: 149)

Sobre la Constitución

“A veces decimos que tenemos una buena Constitución. Pero ¿para qué sirve esta Constitución si no puede protegerme y controlar a los delincuentes? Los delincuentes me secuestran a la noche y me matan a la mañana, y esta Constitución no puede garantizar la justicia. Una cosa es clara: o tenemos una buena Constitución, que nos proteja y proteja nuestra libertad de expresión, o no tenemos una buena Constitución”.

Abdul Awal Mintoo

(presidente de la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Bangladesh

(Federation of Bangladesh Chamber of Commerce and Industry)

Dialogue on Democracy in Bangladesh [Diálogo sobre la democracia en Bangladesh],

Dhaka, 27-28 de marzo de 2004 (Lokniti 2008: 38)

Fuente: Todas las citas salvo las últimas tres fueron extraídas de transcripciones no publicadas de los diversos diálogos mantenidos en el marco del proyecto sobre el Estado de la Democracia en Asia Meridional.

[124]

A este respecto hay que hacer una advertencia. No es suficiente consultar y hablar con los que saben de política. El Profesor Suhas Palshikar, uno de los líderes del proyecto sobre el Estado de la Democracia en Asia Meridional, recalca: “Los diálogos mantenidos para este proyecto demostraron que los activistas son radicales y *anti-establishment*, a punto tal que su evaluación difiere mucho del sentimiento del público general. Esto distorsiona la naturaleza del debate público que surge de las evaluaciones”.

Recuadro 3.2 Opiniones de la gente común sobre el significado de la democracia, Mongolia

Ts. “Para mí la democracia es transparencia. Tenemos mucha libertad. Decimos lo que queremos. La democracia en nuestro país es en gran medida una copia de la democracia de otros países. Temo que perdamos mucho dinero a causa de promesas y proyectos defectuosos. Temo que, a través de la democracia, perdamos nuestro país frente a los extranjeros. Nuestra democracia tiene cosas buenas y cosas malas. Lo que paraliza a la democracia es la burocracia, la corrupción y otras cosas más. Creo que mi vida mejoró después de la democracia. Cuando me quedé sin trabajo mi vida empeoró”.

Sh. “La democracia depende de lo que cada persona piense sobre ella. Cuando yo pienso en democracia, pienso en derechos humanos y justicia. La democracia está creciendo en Mongolia. Pero se siguen violando los derechos humanos y sigue habiendo presión sobre el pueblo. La democracia apenas está comenzando. Va a ser mejor en el futuro”.

Kh. “Para mí, la democracia es libertad. Y, acá, la democracia está creciendo. Las pequeñas cosas también tienen que ver con la democracia. Ahora tenemos teléfonos celulares”.

Al. “No sé mucho sobre esto. Democracia es que yo esté cavando la tierra en este lugar”.

Fuente: Grupo focal tomado como muestra: *Handbook of Democratic Governance Indicators (DGIs): Method, Process and Lessons Learned in Mongolia* [Manual sobre indicadores de gobernabilidad democrática: Método, proceso y lecciones aprendidas en Mongolia] (Ulaanbaatar: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Mongolia y Seguimiento de la Quinta Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas y Restablecidas, 2006), p. 138.

[125]

El Grupo de Expertos para la Acción sobre el Cambio Social (*Think Tank for Action on Social Change*, TASC) que realizó la evaluación de la democracia en las “dos Irlandas”, utilizó una encuesta de opinión a gran escala para generar una serie de conclusiones sobre temas de la democracia que se divulgaron con mucho éxito y sirvieron para publicitar el lanzamiento del programa de investigación y establecer un marco de opinión popular para la evaluación en sí. Por su parte, los evaluadores en Letonia encargaron una encuesta de opinión para valorar “la dinámica de democratización en la sociedad”, que abarcó temas como la protección de los derechos de las minorías, la confianza en las instituciones públicas, la capacidad de las personas para influir en las decisiones de los organismos públicos, así como el activismo político y social. Para ver un ejemplo de los resultados consulte la tabla 3.1.

Tabla 3.1 Confianza en las instituciones públicas, Letonia
[Las cifras son porcentajes]

| | |
|-----------------------------------|------|
| La televisión | 66,7 |
| Los periódicos | 59,9 |
| El presidente | 59,4 |
| La Iglesia | 59,0 |
| El ejército | 54,9 |
| El gobierno local | 48,1 |
| La policía | 42,5 |
| El sistema de cuidado de la salud | 37,6 |
| Los sindicatos | 36,4 |
| La justicia | 35,6 |
| El gobierno | 25,0 |
| El Saeima (parlamento) | 22,0 |
| Los partidos políticos | 10,4 |

Fuente: Compilado por el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales Avanzadas (*Advanced Social and Political Research Institute (ASPRI)*), *How Democratic is Latvia? Audit of Democracy* [¿Cuán democrática es Letonia? Auditoría de la democracia] (Riga: Universidad de Letonia, Comisión de Análisis Estratégico (*Commission of Strategic Analysis*), 2005), pp. 225-8.

[126] Los equipos de evaluación que no podían financiar sus propias encuestas en general usaron encuestas creadas para otros fines, aunque no participaron en la formulación de las preguntas. Sin embargo, una ventaja de usar encuestas existentes es que éstas pueden registrar los cambios de tendencias a lo largo del tiempo. Un ejemplo de la evaluación de los Países Bajos sugiere que la confianza de la ciudadanía en la democracia puede disminuir tanto como puede aumentar (ver tabla 3.2).

Tabla 3.2 Opiniones sobre política y confianza social, Países Bajos
[Las cifras son porcentajes de la cantidad de encuestados]

| Está de acuerdo con la siguiente afirmación: | 1992 | 1996 | 2000 | 2002 | 2004 |
|---|------|------|------|------|------|
| Haga lo que haga el gobierno, poco sirve en términos de la vida cotidiana | 23 | 21 | – | – | 36 |
| Las personas como yo no tienen ninguna injerencia en lo que hace el gobierno | 46 | 46 | 52 | 49 | 54 |
| No creo que a los legisladores y ministros les importe mucho lo que piensa la gente como yo | 46 | 42 | 48 | 46 | 51 |
| Cuando miro lo que hacen los políticos, me parecen arrogantes | – | – | – | 48 | 55 |
| Los legisladores prestan demasiada atención a los intereses de unos pocos grupos adinerados, en lugar de tener en cuenta el interés general | 57 | 54 | 58 | 60 | 64 |
| Lo que necesitamos son menos leyes e instituciones y más líderes valientes y dedicados | 38 | 30 | 33 | – | 61 |
| En general, la mayoría de las personas son dignas de confianza | – | 56 | 47 | 52 | 53 |

Fuente: Ministerio del Interior y Relaciones del Reino de los Países Bajos (*Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations*), *The State of our Democracy 2006* [El estado de nuestra democracia 2006] (traducción provisoria) (La Haya: Ministerio del Interior y Relaciones del Reino, 2006), p. 139

[127]

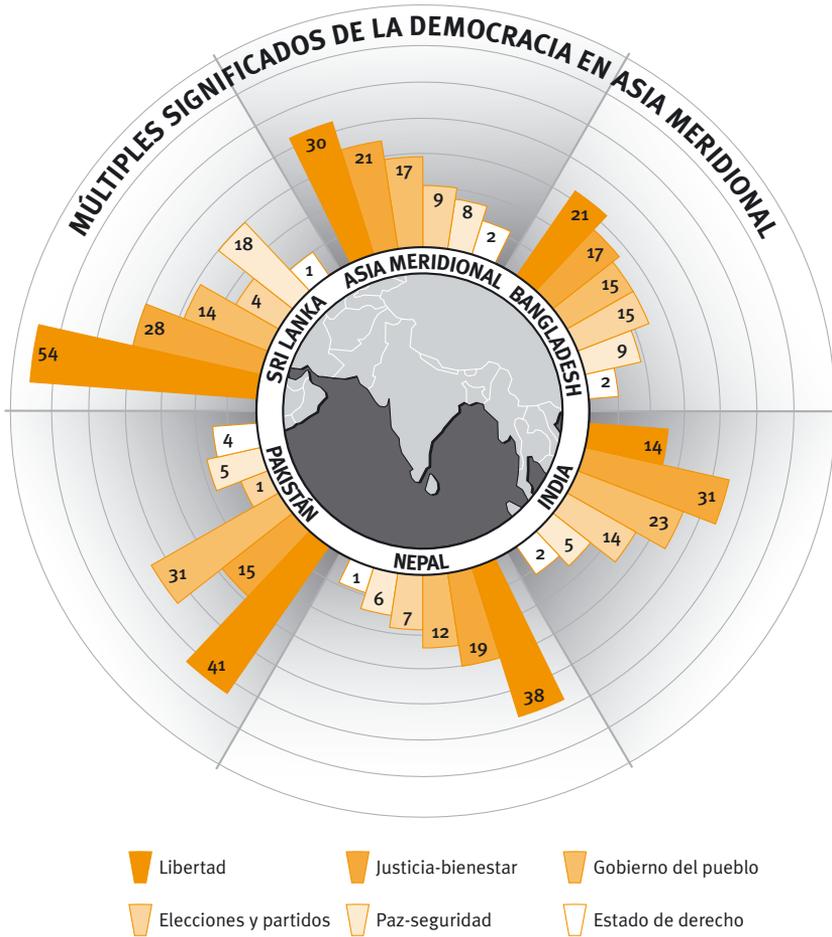
Auditoría Democrática en el Reino Unido ha colaborado con un importante fondo fiduciario para realizar una serie longitudinal de encuestas de opinión sobre temas de la democracia en el transcurso de 15 años. La organización participa en la redacción de las preguntas y usa los resultados en sus evaluaciones e informes de publicación única. En un momento en que la reforma electoral era un tema destacado, la Auditoría Democrática convenció al fondo fiduciario de realizar importantes encuestas de opinión para estimar, o bien “repetir”, los resultados de las elecciones generales de 1992 y 1997

utilizando los sistemas electorales alternativos que se estaban considerando, y solicitó a los participantes que votaran con papeletas ficticias. Este ejercicio introdujo un elemento práctico y mensurable en un debate público que de otra forma habría estado dominado por declaraciones imposibles de demostrar. En Australia, por su parte, la auditoría logró que algunas preguntas relacionadas directamente con temas sobre la democracia se incluyeran en el Estudio sobre Elecciones en Australia (*The Australian Election Study*, AES), que se realiza en cada elección federal. Como ocurrió en otros países, el AES comprobó que los votantes tienen una postura menos relajada que las elites políticas sobre lo que se considera aceptable en términos de gasto público.

[128]

El uso de encuestas de opinión ayuda a los equipos evaluadores a identificar lo que las personas consideran importante sobre la democracia y a dimensionar cuán profundamente arraigada está la cultura democrática en un país. El proyecto de Asia Meridional ofrece un ejemplo claro de este proceso. Según sus conclusiones, los ciudadanos comunes de Asia Meridional reelaboraron el modelo teórico “occidental” de democracia para enfatizar “la idea del gobierno del pueblo, la libertad política, la igualdad de resultados y los derechos comunitarios”. El informe de ese proyecto ilustra las conclusiones respecto de las cinco naciones con un sorprendente diagrama (ver figura 3.1).

Figura 3.1 Múltiples significados de la democracia en Asia Meridional
[Las cifras son porcentajes de respuestas]



Fuente: Lokniti: Programa para la democracia comparativa (*Programme for Comparative Democracy*), *State of Democracy in South Asia* [Estado de la Democracia en Asia Meridional] (Nueva Delhi: Oxford University Press, 2008), p. 26, reproducido con gentil autorización.

Es interesante comparar estas conclusiones con los resultados de una encuesta realizada para la evaluación en la República de Irlanda (ver tabla 3.3).

Tabla 3.3 Percepciones sobre la característica más importante de la democracia, Irlanda [Las cifras son porcentajes de encuestados que seleccionaron lo que para ellos es la característica más importante de la democracia]

| Una sociedad más igualitaria | Gobierno fuerte y estable | Estado de derecho | Votar por un gobierno en elecciones | Economía de libre mercado | No opina |
|------------------------------|---------------------------|-------------------|-------------------------------------|---------------------------|----------|
| 38 | 29 | 16 | 10 | 5 | 2 |

Fuente: Clancy, Paula, Hughes, Ian y Brannick, T., *Public Perspectives on Democracy in Ireland* [Perspectivas del público sobre la democracia en Irlanda] (Dublín: Proyecto Auditoría Democrática en Irlanda (*Democratic Audit Ireland Project*), Grupo de Expertos para la Acción sobre el Cambio Social (*Think Tank for Action on Social Change, TASC*), 2005), p.2

Evaluaciones de la democracia: orígenes, financiamiento y forma

[129]

Los orígenes, el financiamiento y la forma de evaluación difieren de manera importante. Todas las evaluaciones piloto financiadas por IDEA Internacional se hicieron desde universidades, y la mayoría de las evaluaciones que no son de IDEA Internacional realizadas hasta ahora –nueve evaluaciones individuales de países y una evaluación regional de Asia Meridional– surgieron en universidades, aunque con grandes diferencias en el financiamiento y en el proceso. La Universidad Nacional de Australia recibió importantes subsidios del Consejo Australiano de Investigación (*Australian Research Council*) en 2001 y 2004 para su proceso de evaluación continuo; el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales Avanzadas (*Advanced Social and Political Research Institute, ASPRI*) de la Universidad de Letonia recibió financiamiento estatal de la Comisión de Análisis Estratégico (*Commission of Strategic Analysis*) de Letonia para la realización de su auditoría de la democracia a gran escala. No obstante, en el otro extremo de los casos, la evaluación realizada por John Henderson de la Universidad de Canterbury en Christchurch, Nueva Zelanda, contó con “pocos recursos” y tuvo que limitarse a un “ejercicio académico” con un solo seminario para la presentación de informes; y Edna Estefanía Co, que dirige el proceso de evaluación en el Instituto Nacional de Administración Pública y Gobernabilidad (*National College of Public Administration and Governance*) de la Universidad de Filipinas, está realizando evaluaciones *ad hoc* por secciones, determinadas por las prioridades locales y los objetivos cambiantes de las organizaciones donantes. Según Edna Co: “Los objetivos de los donantes cambian constantemente, lo cual es bastante problemático para realizar un programa completo ya que algunas partes del marco

de trabajo son delicadas desde el punto de vista político. Por ejemplo, el control civil de las fuerzas armadas es un tema demasiado delicado, así como la sección sobre democracia más allá del estado ya que USAID, el donante más importante, es muy receloso respecto de este tema”. Hubo asimismo tres evaluaciones –en Bosnia y Herzegovina, Irlanda y el Reino Unido– que surgieron de la sociedad civil. Las primeras dos fueron financiadas por organizaciones donantes internacionales, y la tercera por dos fondos fiduciarios de beneficencia del Reino Unido.

Se han dado importantes diferencias en el financiamiento de las evaluaciones y en el proceso. Todas las evaluaciones piloto financiadas por IDEA Internacional se hicieron desde universidades, y la mayoría de las evaluaciones realizadas hasta ahora que no son de IDEA Internacional surgieron en universidades. Algunas contaron con buen financiamiento; otras tuvieron pocos recursos. Algunas fueron dirigidas por el gobierno y otras consiguieron la participación del gobierno en el proceso de reforma. Una fue un clásico “balance” de la situación diseñado para establecer los logros de diversos proyectos de democratización dirigidos por donantes.

[130]

Las evaluaciones en los Países Bajos y en Mongolia estuvieron organizadas por el gobierno, aunque la evaluación holandesa fue totalmente financiada por el gobierno, mientras que para el ejercicio de Mongolia el Centro de Gobernabilidad de Oslo (*Oslo Governance Centre*) del PNUD brindó asistencia técnica y diversos donantes internacionales proveyeron los fondos. Originalmente, se creía que las evaluaciones auspiciadas por el Estado probablemente estarían parcializadas en favor del poder ejecutivo y violarían la regla de oro de que todas las evaluaciones deben estar a cargo de los ciudadanos. Sin embargo, pareciera que los ejercicios realizados en Mongolia, los Países Bajos y Letonia (la cual fue patrocinada en cierto modo por el Estado) se llevaron a cabo sin ninguna intervención inapropiada. De hecho, como informa Todd Landman, quien formó parte de la evaluación en Mongolia: “La experiencia en Mongolia fue reveladora ya que el gobierno estuvo muy abierto a todo tipo de información, análisis, comentarios críticos y reflexiones de parte de la sociedad civil, los organismos de derechos humanos y los donantes internacionales”. La experiencia también consiguió comprometer al gobierno con el proceso de reforma. El equipo de Letonia ganó mayor legitimidad para su trabajo ya que pudo argumentar en el exterior: “Ya ven, este país

es democrático pues tiene este informe autocrítico”. (De la misma manera, Edna Co puede usar el marco de trabajo para la evaluación en una nación sensible desde el punto de vista político pues es “una metodología reconocida a nivel internacional”). En los Países Bajos, Maarten Prinsen no experimentó ninguna clase de restricciones a la evaluación. “Soy empleado público desde hace más de 21 años, así que sé cómo funciona el gobierno” y, en efecto, algunos ministros y el departamento de Prinsen compartieron la tarea de resaltar aspectos del informe y divulgar ampliamente sus conclusiones.

[131]

En general, las evaluaciones que se realizaron independientemente de IDEA parecieran haber surgido de la necesidad percibida de “hacer un balance” de las respuestas del país a sus propias necesidades y, en algunas ocasiones, a la crisis. La más dramática de estas evaluaciones fue probablemente la llevada a cabo por el gobierno en los Países Bajos. Surgió a causa de la conjunción de dos asesinatos políticos —el del cineasta Theo van Gogh y el del político Pim Fortuyn— a manos de radicales, amenazas contra otros líderes de opinión y políticos, cambios importantes en las preferencias del electorado —que pasó de los partidos más grandes a los más pequeños— y el rechazo de la Constitución de la UE en el referéndum de 2005. En palabras de Maarten Prinsen, el funcionario estatal de más alto rango que tomó la iniciativa: “Había una gran diferencia entre los políticos y las ideas de la gente. En todo esto se basó la decisión de obtener un panorama integral de lo que sucede en nuestra democracia en los Países Bajos”.

[132]

El proceso de evaluación en Bosnia y Herzegovina, que llevó un año, fue un clásico “balance” diseñado para establecer los logros de diversos proyectos de democratización organizados por donantes durante los diez años que siguieron al fin de la guerra. La evaluación, financiada por el Foro Sociedad Abierta (*Open Society Forum*, OSF), tuvo tres objetivos principales: identificar las fortalezas y debilidades de la práctica democrática en el país, identificar las prioridades para la reforma y provocar un debate público sobre el grado de eficacia de la democracia. La evaluación australiana, por su parte, surgió de la conmemoración del centenario de la fundación de la federación del país. En este sentido Marian Sawer, líder de la evaluación, afirma:

Se celebraba mucho nuestra herencia democrática: somos una de las democracias más antiguas del mundo, el primer país que nació de una votación, el primer país donde las mujeres pudieron votar y también postularse para el parlamento. Sin embargo, era obvio que ya era el momento de hacer un

análisis concienzudo sobre nosotros mismos. Necesitábamos problematizar muchas de nuestras prácticas políticas que se alejaban en gran medida de los principios democráticos [...] básicamente, teníamos que desestabilizar la celebración que estaba en marcha y lograr que la ciudadanía hablara en serio de los defectos de nuestra democracia.

[133]

En el caso de Irlanda, Atlantic Philanthropies —el donante más importante del TASC—, había iniciado casualmente un programa sobre derechos humanos de gran envergadura con el objetivo de provocar cambios sociales concretos y sostenibles en ese país (tanto en la República de Irlanda como en Irlanda del Norte) en un plazo relativamente breve de 15 años. El TASC vio la evaluación como una oportunidad de crear puntos de referencia con los cuales podría medir el logro de los objetivos del programa. Para el Grupo, asumir el desafío fue una forma de demostrar y afirmar el aporte que las organizaciones no gubernamentales podían hacer en un sistema de gobierno con pocos organismos independientes como este sector.

[134]

La Auditoría Democrática en el Reino Unido surgió como consecuencia de los daños que se creía estaban provocando las políticas represivas de los gobiernos de Thatcher a la libertad política, y la preocupación por la ausencia de pesos y contrapesos eficaces sobre el poder del gobierno. El fundador de la auditoría, el liberal demócrata Lord (Trevor) Smith, dijo que el fondo fiduciario benéfico mediante el cual se creó, consideró que “el gobierno de libre mercado llevaba a cabo auditorías de prácticamente todo lo demás; nos pareció entonces que debíamos ‘auditar’ nuestra democracia”.

Coordinación de las evaluaciones

[135]

Las formas de organizar las evaluaciones fueron tantas y tan diversas como los proyectos. Sin embargo, la amplitud de las investigaciones necesarias para realizar evaluaciones completas generalmente ha obligado a los proyectos a involucrar a una gran variedad de colaboradores. La regla parece ser que los proyectos suelen tener un pequeño núcleo de personas que coordinan el estudio y redactan los informes, además de un conjunto más amplio de expertos que con frecuencia no pertenecen a la institución que lleva a cabo el proyecto y que en general parecen trabajar en forma independiente entre sí. Por ejemplo, la Auditoría Democrática de Australia actualmente tiene un equipo central de siete personas, pero con frecuencia recurre a las instituciones académicas nacionales para aprovechar su amplia gama de documentos de debate e informes de “auditoría focalizada”. La dimensión

comparativa se refuerza con los aportes de expertos en Canadá, Nueva Zelanda y los EE.UU. sobre la reglamentación del financiamiento político, así como del Profesor Olof Petersson de Suecia sobre la reglamentación de las encuestas de opinión.

La amplitud de las investigaciones necesarias para realizar evaluaciones completas generalmente ha obligado a los proyectos a involucrar a una gran variedad de colaboradores. Los proyectos suelen tener un pequeño núcleo de personas que coordinan el estudio y redactan los informes, además de un conjunto más amplio de expertos que con frecuencia no pertenecen a la institución que lleva a cabo el estudio y que en general trabajan en forma independiente entre sí.

[136]

Para su evaluación más reciente de la democracia en el Reino Unido realizada en 2001, Auditoría Democrática contó con un pequeño equipo central de dos editores y dos investigadores que reunieron los aportes de 26 académicos, periodistas, abogados y expertos provenientes de grupos de interés, algunos de los cuales colaboraron en forma voluntaria. El proyecto de Letonia tuvo un solo coordinador, con grupos de dos personas cada uno que investigaron en forma conjunta las 14 secciones del marco de trabajo original. En total, 25 personas colaboraron con la evaluación, provenientes de 12 instituciones diferentes, incluido el Parlamento Europeo. La evaluación de la democracia de Mongolia estuvo a cargo de un grupo de ocho investigadores de las ciencias sociales con sede en el Instituto de Filosofía, Sociología y Derecho (*Institute of Philosophy, Sociology and Law*) de la Academia de Ciencias de Mongolia (*Mongolian Academy of Sciences*) que, en general, se consideran expertos líderes en sus respectivos campos académicos. A cada investigador se le asignó un área de responsabilidad para analizar los respectivos documentos de investigación nacional e internacional, los informes oficiales y los datos publicados por organizaciones como parte de su trabajo. Por su parte, la evaluación de Bosnia, que requirió un año, involucró a 16 investigadores y a otros ocho miembros del equipo, quienes decidieron llevar a cabo la evaluación “paso a paso” en vez de completar las 14 secciones de una sola vez. La auditoría de Irlanda, en cambio, tuvo un equipo central de cuatro redactores/editores y tres investigadores con 15 colaboradores, y formó alianzas con sectores académicos y con la sociedad civil, como por ejemplo con el Consejo Nacional Irlandés de la Mujer (*National Women’s Council of Ireland*) —que hizo un control de género— y Amnistía Internacional (Irlanda) sobre derechos humanos. El TASC también celebró una serie de mesas redondas con expertos para evaluar las conclusiones preliminares de

cada sección. Toda la tarea estuvo precedida por una comisión irlandesa independiente y de alto nivel que celebró audiencias públicas en toda la isla e hizo un gran número de consultas en Irlanda e Irlanda del Norte. Después de presentar informes y hacer recomendaciones en 2005, los miembros de la comisión siguieron actuando como comité asesor permanente de la auditoría. Dino Djipa, quien por ser el director de investigaciones de Prism —la empresa de investigación social contratada por el OSF— manejó la encuesta en Bosnia, opinó que el marco de trabajo presentó un “desafío de capacidades” en lo que respecta a la amplitud de los conocimientos profesionales requeridos, la capacidad de los investigadores de comprender e implementar la metodología, su diversidad, los diferentes grados de compromiso y análisis, sus estilos de redacción y la tarea de coordinar el trabajo de todos. “En lo que respecta al OSF, el mensaje importante es que la capacidad interna y externa para un proyecto tan exigente tendría que haberse evaluado con más cuidado y menos entusiasmo”. No obstante, también señaló que varias autoridades habían considerado que la evaluación era una “pieza fundamental” para análisis futuros, “muy valiosa e instructiva” y útil para fines de capacitación (“aunque leerla supone un esfuerzo sistemático”).

En algunos casos, el marco de trabajo presentó un desafío de capacidades en lo que respecta a la amplitud de los conocimientos profesionales requeridos, la capacidad de los investigadores de comprender e implementar la metodología, y la tarea de coordinar el trabajo de todos. Es necesario evaluar detenidamente la capacidad interna y externa para un proyecto tan exigente.

[137]

Maarten Prinsen hizo una descripción gráfica de cómo se realizó la evaluación holandesa:

En el ministerio lo hicimos nosotros mismos. Armamos un pequeño grupo formado por practicantes, estudiantes y un empleado público que sobra y que como no tenía nada más que hacer se inscribió para unirse al grupo. Recurrimos a varias ONG, especialmente instituciones científicas que recogen datos sobre política, partidos políticos, etcétera, en los Países Bajos, y algunos organismos gubernamentales pertinentes para determinados temas. Al final, sobre todo en el último momento, muchos empleados públicos aportaron información sobre el estado de nuestra legislación y su

implementación. Por ejemplo, recibí 35 comentarios de nuestro servicio secreto. Por supuesto, todos leyeron el capítulo sobre derechos humanos [...] Después terminamos nuestro informe; no tuvimos un informe en borrador con un seminario porque el seminario iba a ser demasiado grande, ya que la evaluación abarca un campo muy amplio, con muchos temas, y no había tiempo suficiente de hablar de todo. Así que terminamos el informe después de algunos debates internos con algunos colegas y lo entregamos a nuestros dos ministros de ese momento, el Ministro del Interior y el Ministro Especial para la Reforma de Gobierno. Ellos resaltaron ocho temas (ver recuadro 3.3).

Recuadro 3.3

Anuncio del informe sobre el Estado de nuestra Democracia en los Países Bajos

“Los Sres. Atzco Nicolai y Johan Remkes han iniciado un debate a nivel nacional relacionado con la calidad de la democracia en los Países Bajos. Este debate se basará en el informe titulado *El estado de nuestra democracia 2006* [...] El informe deja claro que, en general, en los Países Bajos se respetan los valores democráticos. Asimismo, según los estándares internacionales la calidad de nuestra democracia se mantiene firme [...] Sin embargo, los ministros Nicolai y Remkes también señalaron ocho puntos débiles para tener en cuenta en la agenda de políticas, que consideran problemas ‘aún no controlados’:

- Cohesión social e integración del ‘nuevo holandés’
- ¿Peligra la libre expresión de la opinión (política)?
- El papel incierto de los partidos políticos
- Desplazamiento de escenarios políticos: órganos de gobierno independientes, *quangos* (ONG semiautónomas), funcionarios públicos y vínculos informales que escapan al control democrático
- Complejidad administrativa y política
- ‘Democracia dramática’ y acumulación de políticas
- Integrar la toma de decisiones de la Unión Europea a la democracia holandesa
- Decreciente confianza en los políticos.

Con respecto a estos puntos, los ministros desean estimular y/o iniciar un debate en la sociedad holandesa. Con ese fin, los ministros plantean la pregunta de si el estado de la democracia holandesa se describió en forma adecuada en el informe de 2006, y si los puntos preocupantes mencionados requieren el desarrollo de políticas nuevas”.

Fuente: Ministerio del Interior de los Países Bajos, comunicado de prensa, 11 de diciembre de 2006

[138]

Un enfoque comparativo puede contribuir al volumen de trabajo, a veces de manera inevitable, como en el caso de Australia. Dado que Australia es un estado federal, la Auditoría Democrática de Australia se vio obligada a realizar una evaluación comparativa de nueve jurisdicciones internas, y a buscar las mejores (y peores) prácticas en todas las áreas, desde la libertad de información hasta el desempeño del parlamento y los estándares de administración electoral. También registra los procesos por medio de los cuales, como señala Marian Sawyer, la toma de decisiones públicas fue pasando de los parlamentos y debates públicos a los foros intergubernamentales donde las decisiones se toman a puerta cerrada. La auditoría australiana considera a Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido “democracias comparadoras” aprovechando las auditorías que ya se realizaron en dichos países y las buenas prácticas en donde están surgiendo. La auditoría irlandesa fue diseñada inicialmente para medir la democracia y los derechos humanos en una Irlanda aún dividida, tanto en la República como en Irlanda del Norte. La idea era que una evaluación paralela podría contribuir a un nuevo acercamiento entre las dos organizaciones políticas de la isla y mejorar la democracia en ambas mediante la identificación de “lecciones mutuas” y posibles proyectos comunes relacionados con la democracia. La intención original era integrar las dos evaluaciones en el/los informe/s final/es, pero las limitaciones de tiempo y recursos no lo permitieron. Sin embargo, el ejercicio se llevó a cabo de la misma manera, utilizando fuentes y enfoques similares, y dos informes autónomos ofrecen una gran cantidad de datos comparativos sin procesar. El proyecto de Asia Meridional, por supuesto, también tiene un marco de trabajo comparativo integrado, en lo que respecta a la opinión popular y de las elites y al proceso de evaluación subjetivo. Esto les ha permitido a los evaluadores identificar características en común entre los países, y también diferencias significativas.

Recuadro 3.4

Sistemas de partidos y diversidades sociales en Asia Meridional

“El sistema electoral de Asia Meridional no estaba diseñado para tratar el tema de las diversidades. Todos los países de la región, en parte debido a su historia común como miembros del imperio británico, adoptaron una forma de gobierno parlamentaria, con un sistema electoral de Mayoría Simple en Distritos Uninominales (o de Pluralidad), aunque Sri Lanka luego cambió a un sistema presidencialista con representación proporcional en las elecciones, un sistema que por lo demás se considera más adecuado para representar a las diversidades. Lo que resulta significativo es que ni

Recuadro 3.4 (cont.)

el sistema de MSDU ni el sistema presidencialista con RP produjeron los resultados esperados, ya sea un sistema bipartidista en el primero o un sistema multipartidista en el segundo. Por el contrario, surgieron coaliciones electorales en las cuales los partidos dominantes necesitan el apoyo de una serie de partidos más pequeños para garantizarse una mayoría. Los sistemas de partidos de la región encontraron la manera de abordar las diversidades regionales y sociales [...]

Dado que la región, la religión, la casta y el origen étnico constituyen los factores dominantes que definen la base social, Asia Meridional no sólo parece haber entrado en una fase de “etnización” de la política en la que cada partido se adjudica apoyo sectorial, sino que además ha necesitado el surgimiento de la política de coaliciones. Mientras que el surgimiento de partidos basados en el origen étnico parece redefinir ideologías y marginar del escenario electoral los temas de política, sin duda han acercado a los partidos a las aspiraciones populares y han facilitado la identificación de los ciudadanos con los partidos políticos. Del mismo modo, aunque el surgimiento de la política de coaliciones trajo aparejada una mayor inestabilidad, también ofreció un mecanismo para reconciliar las adhesiones rivales que se adjudican los partidos que representan diferentes electorados sociales”.

Fuente: Lokniti: Programa para la Democracia Comparativa (*Programme for Comparative Democracy*, 2008), *State of Democracy in South Asia* [Estado de la Democracia en Asia Meridional] (Nueva Delhi: OUP), pp. 82-3

[139]

La auditoría del Reino Unido utiliza datos e información de algunos Estados miembro de la UE y de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como comparadores, principalmente sobre las condiciones económicas y sociales (para un informe especial sobre los derechos económicos y sociales), aunque también, por ejemplo, sobre regímenes de libertad de información y medidas contra el terrorismo. El trabajo comparativo dificulta los recursos de investigación de los equipos de evaluación cuando no se obtiene de manera adecuada a partir de fuentes secundarias. Se requiere cierto grado de cuidado al utilizar datos cuantitativos internacionales como puntos de referencia, ya que con frecuencia conllevan suposiciones cualitativas y prácticas que dejan mal parados, sobre todo, a los países más pobres: por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano asigna un coeficiente inadecuado al crecimiento económico para dichas naciones, y el índice de corrupción de Transparencia Internacional está excesivamente basado en las percepciones de pequeñas muestras de ejecutivos de negocios occidentales.

Transmisión de los mensajes democráticos

[140]

En comparación, los documentos producidos varían considerablemente entre evaluaciones completas, informes especiales, auditorías parciales e informes de monitoreo o seguimiento, como también son variadas las formas de publicarlos y divulgarlos. La mayoría de los proyectos han publicado una evaluación completa en un solo volumen. El equipo de Asia Meridional también publicó informes de cada país por separado y está evaluando la posibilidad de hacer lo mismo con los estudios de caso y los “diálogos” de manera separada. Sin embargo, la publicación de evaluaciones completas en un solo libro presenta problemas. Como sugirió Dino Djipa, entre otros, hay un “desafío de concientización” porque son “documentos complejos y largos que realmente no son atractivos para el público en general”. En Bosnia, dice, “se percibió que la noción de democracia no se tiene presente, es demasiado abstracta y está demasiado alejada de las preocupaciones inmediatas del público en general”. Maarten Prinsen coincide con ello. El informe holandés se publicó en Internet y en formato de libro acompañado de un comunicado de prensa, pero en su opinión trataba “tantos aspectos diferentes de la democracia que era demasiado para que los periodistas lo asumieran; incluso un resumen de ocho puntos destacados era excesivo”. Stuart Weir, del Reino Unido, considera inevitable que resulte difícil para los comentaristas y los medios entender completamente las conclusiones de evaluaciones que tratan temas tan amplios e interconectados sobre la calidad de sus democracias, en especial debido a que la idea misma de democracia suele ser objeto de polémica. Además, las evaluaciones completas suelen producir libros muy extensos. Sin embargo, Weir piensa que es importante tratar de realizar evaluaciones completas cada cuatro o cinco años porque la perspectiva longitudinal hace que las cuestiones y tendencias importantes sean más visibles a lo largo del tiempo, y fortalece la defensa de las reformas. Auditoría Democrática realizó tres evaluaciones importantes —la primera sobre la libertad política y los derechos civiles y políticos, la segunda sobre el poder político y el control democrático y la tercera, una auditoría completa de 14 secciones— y ahora planea una “auditoría de monitoreo” (seis años después de la última) para evaluar el progreso en temas clave tales como el poder político en los cambios que se produjeron en el Reino Unido. Tanto el OSF en Bosnia como el equipo de Letonia tienen planes de hacer una evaluación de seguimiento completa en un lapso de dos a cuatro años, y los letones están preparando un informe de monitoreo porque “en Letonia las cosas están tomando un rumbo interesante”, como dijo Juris Rozenvalds. “El informe va a tener viñetas para mostrar en qué

aspectos está mejorando la democracia, en cuáles está empeorando, etcétera, y será accesible para el público en general”.

Los documentos producidos varían considerablemente entre evaluaciones completas, informes especiales, auditorías parciales e informes de monitoreo o seguimiento, como también son variadas las formas de publicarlos y divulgarlos. La mayoría de los proyectos han publicado una evaluación completa en un solo volumen, pero estos documentos no son atractivos para el público en general, y es difícil para los comentaristas y los medios entender del todo las conclusiones de evaluaciones que tratan temas tan amplios e interconectados. Se han utilizado diferentes métodos para que los resultados de las evaluaciones completas sean más comprensibles. Los informes focalizados y especializados pueden tener más impacto que una auditoría completa.

- [141] Se han utilizado diferentes métodos para que los resultados de las evaluaciones completas sean más comprensibles para quienes tienen dificultades con un libro extenso. Para la evaluación de Mongolia se seleccionaron cinco expertos nacionales para “calificar” las conclusiones de la evaluación en una escala del 1 al 5, en la que 5 indica más democrático y 1 indica menos democrático, y los resultados se publicaron juntos en forma de tabla (ver tabla 3.4).

Tabla 3.4 Puntajes indicadores de expertos para ciudadanía, legislación y derechos, Mongolia

| Indicadores centrales | Puntaje promedio de expertos mongoles |
|---|---------------------------------------|
| <i>Nacionalidad y ciudadanía</i> ¿Existe consenso público sobre una ciudadanía común que no discrimina? | 4,0 |
| <i>Estado de derecho y acceso a la justicia</i> ¿El Estado y la sociedad están siempre sujetos a la ley? | 3,0 |
| <i>Derechos civiles y políticos</i> ¿Están los derechos civiles y políticos garantizados de igual manera para todos? | 2,2 |
| <i>Derechos económicos y sociales</i> ¿Están los derechos económicos y sociales garantizados para todos de igual manera? | 2,6 |
| Calificación promedio para los indicadores centrales | 2,95 |

Tabla 3.4 (cont.)

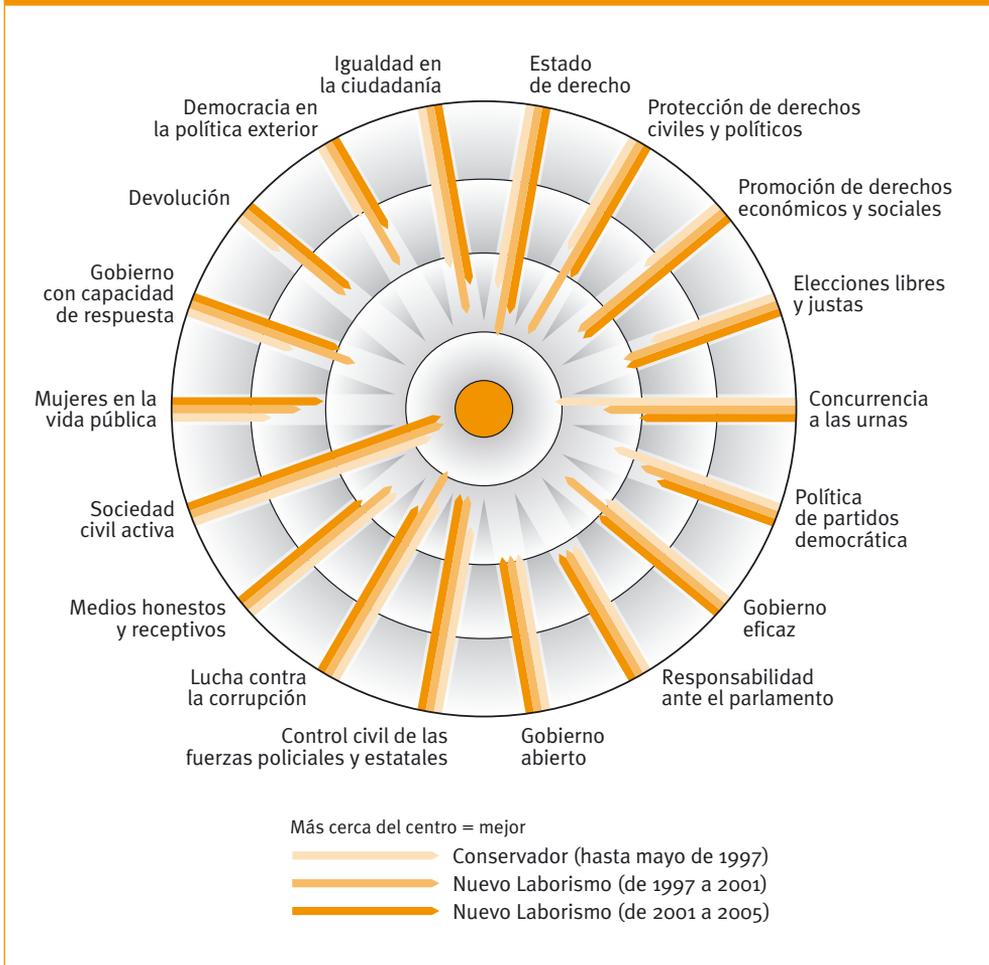
| Indicadores periféricos | |
|--|------------|
| ¿Hasta qué punto está garantizada la igualdad de derechos civiles y socioeconómicos para los migrantes? | 2,6 |
| ¿Hasta que punto los efectos de las tradiciones sociales y los intereses personales apoyan el proceso de garantizar la igualdad de derechos? | 2,4 |
| Calificación promedio para los indicadores centrales y periféricos | 2,8 |

Fuente: Handbook of Democratic Governance Indicators (DGIs): Method, Process and Lessons Learned in Mongolia [Manual de indicadores de gobernabilidad democrática: Método, proceso y lecciones aprendidas en Mongolia] (Ulaanbaatar: PNUD Mongolia y Quinta Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas y Restablecidas, 2006), p. 62

[142]

Al final de cada una de las 14 secciones o capítulos de la evaluación de Letonia se creó una tabla similar para cada pregunta y se calificaron los resultados en una escala que iba de “muy bueno” a “bueno”, “satisfactorio”, “insuficiente” y “malo”. Le seguían un breve ítem sobre la “mejor característica” de esa sección, luego el “problema más serio” y por último una “sugerencia de mejora”. En conjunto, esta información brinda una breve “foto instantánea” sobre la situación democrática en el país. En la última auditoría del Reino Unido se incluyó un resumen de las conclusiones de cada sección al final del libro en forma de viñetas y, a su vez, éstas se editaron para publicarlas como folleto por separado. Una innovación interesante desarrollada para este folleto fue la elaboración de una figura en forma de diana para mostrar a simple vista y de manera comparativa los avances democráticos entre las diferentes secciones, y a lo largo del tiempo, entre las sucesivas auditorías (ver figura 3.2).

Figura 3.2 Diana de la Auditoría Democrática del Reino Unido



Fuente: Beetham, David, Byrne, Iain, Ngan, Pauline y Weir, Stuart, *Democracy under Blair: A Democratic Audit of the United Kingdom* [La democracia bajo el mandato de Blair: Auditoría Democrática del Reino Unido], 2da. edición (Londres: Politico's, 2002), reproducido con permiso

[143]

Otra estrategia es producir informes de especialistas como un primer paso hacia una evaluación completa. Marian Sawer, de Australia, considera que sus informes focalizados tienen más impacto que la auditoría completa “porque es más fácil para la gente entender las auditorías focalizadas”. En su opinión, la influencia de los informes se ha sentido especialmente en áreas como la administración electoral, el financiamiento político y la igualdad de las mujeres.

Recuadro 3.5**¿Cuán bien vela la democracia en Australia por los intereses de las mujeres australianas?**

El objetivo de esta auditoría focalizada fue considerar hasta qué punto la democracia australiana promueve la igualdad entre hombres y mujeres, es decir la igualdad de género. Aquí se entiende por igualdad de género un objetivo complejo que requiere que los gobiernos se ocupen tanto de la igualdad de oportunidades como de las diferencias en razón del sexo. La diversidad de la vida de las mujeres australianas agrega mayor complejidad, al requerir que una democracia con igualdad de géneros no discrimine a las mujeres, ni entre ellas [...]

[Al tratar estos principios] el informe tiene en cuenta una serie de temas clave para respetar la igualdad de géneros, a saber:

- el marco legislativo que tiene por objetivo eliminar la discriminación contra las mujeres;
- la historia y el funcionamiento actual de la maquinaria de políticas desarrollada para monitorear el impacto de las políticas públicas sobre la población femenina;
- el nivel de representación de las mujeres en los parlamentos de Australia, en los directorios del sector público, en el gobierno local y en el poder judicial; y
- la medida en que las organizaciones no gubernamentales de mujeres son consultadas, tienen acceso y reciben apoyo en sus relaciones con el gobierno [...]

En conjunto, el panorama que surge de esta evaluación no es positivo. Si bien Australia fue en un momento un líder en la lucha mundial por la igualdad de géneros, el informe deja en claro que en los últimos años el país retrocedió en lo que respecta a este compromiso y muchos de los logros de períodos anteriores han quedado sin efecto. Esto se hace más evidente en relación con el desmantelamiento de la maquinaria de políticas sobre las mujeres y el silenciamiento del sector no gubernamental que trabaja con esta población. Si bien el cuerpo de leyes designadas para protegerlas contra la discriminación permanece intacto en lo sustancial, es evidente que el marco legislativo por sí solo es insuficiente para garantizar una igualdad política considerable entre mujeres y hombres, medida en base a los indicadores arriba mencionados.

Fuente: Maddison, Sarah y Partridge, Emma, *How Well does Australian Democracy Serve Australian Women?* [¿Cuán bien vela la democracia en Australia por los intereses de las mujeres australianas?] (Canberra: Universidad Nacional de Australia, Auditoría Democrática de Australia, 2007), págs. xiii–xiv

[144]

Auditoría Democrática en el Reino Unido también publica “informes focalizados” sobre temas específicos, como la responsabilidad de los organismos semigubernamentales, la reforma electoral, el manejo de la política externa y los partidos políticos de extrema derecha, en parte para concientizar sobre estos temas y sobre el trabajo de la auditoría

en general, y en parte como ejercicio de investigación que luego puede utilizarse para auditorías completas. Stuart Weir indicó que: “El informe sobre los organismos semigubernamentales, que en el Reino Unido son muy numerosos e influyentes y tienen importantes funciones ejecutivas y de servicio público, tuvo un gran impacto en los medios y en el público, lo que conllevó a una reevaluación importante por parte del gobierno de su papel y su *responsabilidad*. De hecho, los comités gubernamentales y parlamentarios han utilizado nuestra metodología para evaluar la *responsabilidad* y la apertura de estos organismos esencialmente no democráticos”. Otros informes también tuvieron un impacto real, como por ejemplo un informe reciente que evalúa la legislación antiterrorista de Gran Bretaña desde el punto de vista de los derechos humanos y su impacto en las relaciones comunitarias (ver recuadro 3.6).

Recuadro 3.6

Terrorismo, comunidades y derechos humanos

Nos hemos concentrado en las leyes y prácticas de gobierno que disminuyen o eliminan la protección de la libertad de la persona y el derecho a un juicio justo. Pero las restricciones de la libertad de expresión y reunión pueden tener un efecto “inhibidor” en las personas, que miden sus palabras o cambian su comportamiento para evitar sospechas, así como en la sociedad en general ya que restringen el espacio para la discusión democrática sobre temas que se resuelven mejor de manera pública. [...] Es probable que los debates necesarios dentro de las comunidades musulmanas sean refrenados, —como describe una mujer de Bangladesh de uno de nuestros grupos focales—, mientras que los “predicadores del odio” más malignos se ocultarán y sus opiniones serán más difíciles de cuestionar. Al mismo tiempo, la interacción necesaria entre las comunidades mayoritarias y minoritarias también se verá limitada y el proceso normal de integración se tornará más lento o más reducido [...]

Como hemos afirmado repetidas veces en este informe, es esencial el compromiso continuo con el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos para lograr una estrategia exitosa contra el terrorismo. Sólo podemos defender la forma de vida democrática y abierta si demostramos un compromiso continuo con sus valores y prácticas en la manera en que combatimos efectivamente el terrorismo.

Fuente: Blick, Andrew, Choudhury, Tufyal y Weir, Stuart, *The Rules of the Game: Terrorism, Community and Human Rights* [Las reglas del juego: Terrorismo, comunidad y derechos humanos] (York: Joseph Rowntree Reform Trust, 2006), pp. 66-7

[145]

El proyecto de Filipinas adoptó el marco de trabajo como “herramienta de monitoreo permanente” pero, por los motivos que explicamos antes, Edna Co, la coordinadora, se vio obligada a realizar evaluaciones de ciertas secciones en lugar de hacer una evaluación completa. Hasta ahora, ella y sus colegas terminaron un informe sobre elecciones libres y justas y sobre el rol democrático de los partidos políticos, financiado y publicado por la Fundación Friedrich Ebert (*Friedrich Ebert-Stiftung*) de Alemania, además de un informe sobre los derechos económicos y sociales, financiado por la organización Asistencia Cristiana (*Christian Aid*) y un informe sobre la corrupción política. Los informes fueron muy oportunos y adecuados, dadas las circunstancias políticas y democráticas en las Filipinas, y los logros obtenidos son un tributo a la persistencia de Edna.

Recuadro 3.7

El desafío de la corrupción en las Filipinas

Un gran laxitud en el uso de facultades discrecionales y de la autoridad mantiene al Estado cautivo y respondiendo a intereses estrechos, como sucedió durante el régimen autoritario de Ferdinand Marcos, y al soborno y la corrupción a gran escala en la era post-Marcos. La aplicación de normas ha sido irregular, arbitraria y personalista. Se ha desarrollado una cultura transaccional de fijar las reglas, negociar sin tenerlas en cuenta y evadirlas. Tales atajos están siempre presentes cuando los ciudadanos hacen sus transacciones con los engorrosos trámites burocráticos [...]

Los esfuerzos para frenar la corrupción son visibles en las leyes, los decretos del poder ejecutivo y los organismos anticorrupción, de los cuales hay muchos en las Filipinas. Sin embargo, el desafío constante es que estos mecanismos se apliquen y se ejecuten con seriedad. El otro motivo de gran preocupación es la medida en que los ciudadanos y funcionarios están comprometidos con la institucionalización de las reglas para que se conviertan en parte de las normas sociales. Y, por último, los filipinos admiran a sus líderes, a quienes ven como modelos de integridad, y les cuesta encontrarlos. Arraigar las reglas y convertirlas en normas sociales, incorporarlas a las instituciones y demostrar liderazgo a través del ejemplo son desafíos estratégicos en los que la sociedad debe trabajar, aun sin el apoyo de donantes externos. Los donantes, incluso los bancos de desarrollo, aportan su ayuda para la creación de estrategias y mecanismos para combatir la corrupción. Sin embargo, a menos que los proyectos anticorrupción estén realmente en manos del pueblo filipino y que surja una cultura anticorrupción, hay pocas esperanzas de sostener en el tiempo estas soluciones estratégicas.

Fuente: Lim, Millard, Jayme-Lao, Maria, Juan, Lilibeth y Co, Edna, *Philippine Democracy Assessment: Minimizing Corruption* [Evaluación de la democracia filipina: Minimizar la corrupción] (Manila: Ateneo University Press, 2007), pp. 175-6

Divulgación

- [146] El ejercicio de divulgación de más alto perfil fue probablemente el de los Países Bajos, donde la auditoría tuvo un considerable apoyo del gobierno tanto en términos de voluntad política como de recursos. Luego de una revisión interna el informe se entregó a dos ministros –el Ministro del Interior y el Ministro Especial para la Reforma Gubernamental–, quienes destacaron ocho temas y redactaron una carta complementaria del informe. Luego se publicó el informe, con un comunicado de prensa, en forma de libro y en Internet, recibiendo la atención de los periódicos más importantes. Se distribuyeron ejemplares no solo entre los medios sino también entre 250 ONG, además de organismos gubernamentales y otras partes interesadas. Luego ocurrió que la reina de los Países Bajos eligió uno de los ocho temas –la violencia y las amenazas contra políticos y líderes de opinión– para su discurso televisivo de Navidad dirigido al público holandés. Su intervención generó un gran debate sobre el tema en los medios. El gobierno organizó una serie de debates públicos sobre el informe, no con expertos sino con personas del público en general, sobre los temas de libertad de expresión, las estructuras del gobierno, los medios y la política, la ciudadanía y la confianza. “El debate sobre la ciudadanía y la integración fue el más popular de todos”, dijo Maarten Prinsen. “No asistió ningún ministro pero yo estuve ahí con unos colegas y fueron más de 200 personas, incluso algunas con pañuelos en la cabeza”. Por último, el gobierno organizó una gran conferencia con más de 550 personas y la presencia de dos ministros, y luego publicó un cuadernillo sobre el futuro de la democracia holandesa.
- [147] Otros equipos de evaluación tuvieron que manejarse con mucho menos recursos, pero el patrón fue publicar al menos un informe en forma de libro y en formato electrónico en un sitio web, para comunicar las conclusiones a la prensa y organizar una presentación o debate público, a veces –como en Irlanda y el Reino Unido– con la presencia de ministros, políticos, funcionarios públicos y expertos conocidos para atraer un público más amplio. La Auditoría Democrática del Reino Unido ahora también publica llamativos folletos populares con un resumen de las principales conclusiones, que además se publican en el sitio web de la auditoría y se envían a políticos y otros líderes de opinión por correo electrónico.
- [148] Hay varias historias exitosas. Por ejemplo, se imprimieron 500 ejemplares del informe de Letonia en letón y se agotaron: un logro considerable para un país pequeño. El equipo de Letonia planea publicar el informe a la brevedad en inglés y también se publicó en Internet.

Para enfatizar la importancia de la democracia para Letonia, “se envió al menos un ejemplar a cada embajada de Letonia en el exterior”. El equipo de la auditoría también participó en debates con casi todas las facciones del parlamento y con la elite política y académica. Como dijo Marian Sawyer, los informes focalizados pueden atraer considerable atención del público. Por ejemplo, la auditoría australiana publicó un informe en el que analiza hasta qué punto la democracia en ese país vela por los intereses de la población femenina. Más de 300 personas asistieron a su lanzamiento en Canberra, “lo cual es mucha gente para Canberra”, y tuvo gran cobertura y atención por parte de los medios. En Mongolia se imprimieron 500 ejemplares del informe en mongol y 1.000 ejemplares en inglés (en versión abreviada), además de los 3.000 folletos y otros materiales que se distribuyeron a las partes involucradas en toda Mongolia. Esta difusión estuvo acompañada de una conferencia internacional de seguimiento a la que asistieron representantes de 12 países y 23 organizaciones internacionales, además de otros eventos en todo el país para publicitar las conclusiones.

[149]

Muchos equipos pueden mantener sitios web para extender la vigencia de sus conclusiones. El sitio web de la auditoría australiana es un archivo muy bien organizado de todos sus informes y documentos de debate, e incluye además noticias e informes sobre acontecimientos democráticos en naciones utilizadas como comparadores. Todos los informes y documentos se pueden descargar, pero además están disponibles en versión impresa. La auditoría llama la atención sobre nuevos informes, documentos y acontecimientos democráticos mediante una gran red de correo electrónico que incluye a muchos periodistas y políticos. En Bosnia, el OSF creó un sitio web con el título de El Pulso de la Democracia (*The Pulse of Democracy*), “para darle la oportunidad a mucha gente, no sólo a los investigadores, de hablar de temas relacionados con la democracia”, explica Dino Djipa. “Básicamente, tomaron cinco temas diferentes tratados en la evaluación e invitaron a diferentes personas a escribir artículos cortos sobre ellos. Quieren usar el sitio web para iniciar un debate más amplio”. Del mismo modo, Auditoría Democrática se va a asociar con *OpenDemocracy* [Democracia Abierta], un sitio web sobre temas relacionados con la democracia y los derechos humanos en el mundo, a fin de tener un blog focalizado en el Reino Unido, donde la auditoría va a publicar fragmentos del próximo ejercicio que se realizará en ese país para que el público haga sus comentarios antes de que esté listo el informe.

Muchos equipos de evaluación pueden mantener sitios web para extender la vigencia de sus conclusiones.

Formas de involucrar al público

[150]

Los esfuerzos por divulgar las conclusiones de las evaluaciones están diseñados, por supuesto, para tratar de involucrar al público en general, así como a la clase política del país, en un debate sobre el mejoramiento de la democracia de un país. Aparentemente, la evaluación organizada por el gobierno en los Países Bajos estuvo muy cerca de obtener este logro. El dramático asesinato político de dos conocidas figuras públicas y el rechazo popular a la Constitución de la UE en un referéndum concientizaron a la ciudadanía e inspiraron la evaluación, lo cual facilitó la cobertura de los medios y el debate público. La mayoría de los equipos de evaluación no tienen los recursos ni la reputación pública del gobierno holandés, ni el “beneficio” de las circunstancias específicas, que dieron a esta evaluación una particular relevancia y preeminencia especial.

[151]

Los otros equipos de evaluación han reflexionado mucho sobre cómo hacer que la evaluación sea relevante para las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía y lograr un debate público más amplio. Los equipos de Asia Meridional y Bosnia y Herzegovina estaban especialmente preocupados por la brecha entre la evaluación de los expertos y la vivencia popular. Dino Djipa, de Bosnia y Herzegovina, explica la principal dificultad que enfrentó la evaluación del OSF allí. El equipo bosnio tenía tres objetivos: evaluar las fortalezas y debilidades de su democracia, identificar prioridades de reforma y provocar un debate público sobre el grado de eficiencia de la democracia en la práctica. La evaluación recibió elogios de la comunidad de expertos por su calidad, pero respecto del tercer objetivo, Dino Djipa afirma que sólo lograron un éxito parcial:

Una evaluación tan compleja y larga en realidad no atrae al público en general. Se percibió que la noción de democracia en realidad no se tiene en cuenta y es demasiado abstracta, y que las preocupaciones inmediatas del público en general son de alguna manera irrelevantes para la democracia. En realidad a la gente le preocupa su situación económica, el desempleo, los bajos salarios y ese tipo de cosas, y el desafío clave es cómo explicarles hasta qué punto estos problemas están relacionados con el funcionamiento de la democracia. Y también hay un problema de cultura política, o de la falta de cultura política o tradición democrática en el país.

Para Djipa, el proceso de evaluación tenía que profundizar más en las preocupaciones y la vivencia de la gente común, de forma que hubiera

un verdadero avance hacia un debate más amplio sobre la calidad de la democracia de un país. Como en todas las evaluaciones, el OSF contó con la participación de expertos para la evaluación en Bosnia y Herzegovina, lo cual era inevitable dada la complejidad de los temas involucrados. Pero en opinión de Djipa, esto trajo aparejados problemas con respecto al principio de la “apropiación y sentido de pertenencia local”.

¿Cuál fue la percepción sobre la noción de la apropiación y sentido de pertenencia local en cuanto a su relación con los ciudadanos? ¿En qué medida somos realmente ciudadanos? En el contexto de esta evaluación, significa algo completamente diferente: ¿en qué grado contribuyeron los ciudadanos comunes a esta evaluación completa? De alguna manera, ¿qué averiguamos acerca de cómo ven el funcionamiento de la democracia en Bosnia y Herzegovina? Porque la mayor parte de este análisis se basa en realidad en el trabajo de expertos en diferentes campos. Bueno, por ejemplo, trataron el tema de examinar los resultados de diferentes encuestas de opinión pública, digamos, realizadas por diversas organizaciones sobre diversos temas. Pero no hubo un esfuerzo por trabajar de manera sistemática con los ciudadanos, por averiguar qué experimentan ellos en realidad y cómo ven realmente algunos de estos problemas.

Los medios no ayudaron a salvar esa distancia. Estaban obsesionados con los números y no con el análisis. “Estaban interesados más que nada en los resultados de la encuesta que realizamos a los expertos usando este cuestionario y en los bonitos gráficos de colores utilizados en la presentación”.

[152]

En Irlanda, el TASC también encontró que su informe de 650 páginas era demasiado abundante y denso como para despertar interés en sus conclusiones. En junio de 2007 el equipo envió ejemplares a los 166 nuevos miembros del parlamento, además de empleados públicos y otras personas, pero temían que terminaran en cajones sin que sus destinatarios los leyeran. Sin embargo, el Grupo de Expertos se enteró que mucha gente que sí hizo el esfuerzo de dedicarse al material lo encontró enriquecedor, y ahora éste va a promocionar el informe como un valioso libro de consulta bibliográfica para uso de políticos, empleados públicos, periodistas y la sociedad civil. El Grupo de Expertos encargó un folleto corto para las personas activas en temas de política pública que pudiesen no estar interesadas en la democracia como tal, pero sí beneficiarse con los datos, análisis y opiniones del informe

sobre temas de su interés. Los 166 representantes parlamentarios tendrán una segunda oportunidad de utilizar el informe de la auditoría.

Los equipos de evaluación han reflexionado mucho sobre cómo hacer que la evaluación sea relevante para las preocupaciones cotidianas de la ciudadanía, cómo lograr un debate público más amplio y cómo salvar la distancia entre la evaluación de los expertos y la vivencia popular.

Formas de involucrarse *con* el público

[153]

Una distribución equitativa de los recursos sociales y económicos es claramente uno de los principales beneficios que la gente espera de la democracia, aunque es algo que nuestras evaluaciones suelen tratar desde el punto de vista analítico y general, y no desde el punto de vista empírico e individual. Peter deSouza sugiere que el ejercicio permite medir de manera más completa los “costos de transacción” de la experiencia de los ciudadanos de reclamar los beneficios o servicios del Estado. Como afirmó en un seminario:

De todos los estados, el estado democrático tiene la obligación de reconocer los reclamos de todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. Esto significa que debe hacer todos los esfuerzos posibles para establecer instituciones y políticas que atiendan las necesidades de sus ciudadanos de manera igualitaria. No debe discriminar ni favorecer, sino responder a los reclamos que reciba según el mérito de tales reclamos. Sin embargo, sabemos en la práctica que esto es una idealización del estado democrático y que el Estado real que enfrentamos a diario no es ni remotamente así. Tiene deficiencias, distorsiones y desviaciones. El ciudadano debe estar preparado para pagar algunos costos en sus transacciones con el Estado. En un estado democrático, se espera que esos costos sean más bajos que los costos de transacción en los estados no democráticos.

Si junto con otros aspectos del desempeño democrático se midieran estos “costos de transacción”, la evaluación estaría dedicando su atención a asuntos de real importancia para la gente en general y, al hacerlo, podría evidenciar en mayor medida la importancia de la democracia en la vida cotidiana de los ciudadanos. Además de tratar

de captar la atención de la gente con una evaluación de la calidad de su democracia, los evaluadores también podrían involucrarse más plenamente *con* la gente si informaran sobre la experiencia popular de lo que su democracia realmente les da o no les da. De esta manera, la evaluación debe incorporar y tratar de captar las experiencias que tenga el ciudadano en cuanto a la democracia en el nivel cotidiano y también en lo que respecta al “desempeño” en términos más macro.

[154]

Peter deSouza identifica al menos cinco áreas en las que los ciudadanos deben tener transacciones con el Estado:

- (1) *la protección de la vida y la libertad de la ciudadanía*, para lo cual ésta debe tratar con entidades como la policía y las fuerzas armadas;
- (2) *la reparación de daños causados*, para lo cual deben involucrarse con la burocracia y los tribunales;
- (3) *el suministro de documentación*, por ejemplo el carné de identidad para votar, tarjetas de racionamiento de alimentos, etcétera, que son fundamentales para establecer la ciudadanía y, por lo tanto, los derechos;
- (4) *la regulación*, que tiene que ver con la función del Estado de permitir o prohibir actividades individuales o colectivas tales como cambios en las viviendas, zonificación, etcétera, para el bien común, y
- (5) *la prestación de servicios de bienestar y desarrollo*, incluidos servicios como la salud, la educación, el agua y la electricidad, que son esenciales para el bienestar de la población.

Podemos agregar o quitar puntos de esta lista, como dice deSouza. Las preguntas de evaluación, por supuesto, deben orientar a los evaluadores en el análisis de todas estas áreas de responsabilidad del Estado en una democracia, pero lo importante es ir más allá y medir los “costos” para los ciudadanos en los ámbitos en que deben interactuar con el Estado para obtener lo que es su justo derecho y que el Estado prometió o está obligado a proporcionar. Pero, ¿qué sucede realmente cuando las personas reclaman algo al Estado (por ejemplo, una pensión o atención médica en un hospital público o hacen una denuncia policial) o cuando el Estado interactúa de manera más directa con ellos (por ejemplo, al investigar o acusar a alguien por posibles actividades delictivas o terroristas, o al reclutar personas para el servicio militar)? ¿Preferiría la gente asumir un costo que reclamarle al Estado? ¿Qué frustraciones le deparan? ¿Pedirán los empleados públicos un soborno, o tardarán las instituciones de servicios públicos un tiempo perjudicialmente largo para conceder un derecho legítimo? Aun en las llamadas “democracias desarrolladas”, la idea de medir los costos de transacción continúa siendo relevante (ver por ejemplo Thakur 2007).

[155]

Por eso, Peter de Souza sugiere que las democracias pueden evaluarse en más profundidad midiendo los costos de transacción para los ciudadanos. Se podría elaborar un conjunto de costos de transacción; tal vez podría crearse un índice de dichos costos utilizando las percepciones del público sobre la facilidad o dificultad para que sus reclamos legítimos sean atendidos. El concepto podría tener en cuenta las frustraciones de los ciudadanos con el Estado, o podría elaborarse de manera que permita la comparación entre estados. Tal vez podríamos incluir en nuestros debates sobre la medición de la democracia la literatura sobre “costos de transacción” en la economía de la elección pública. Según Peter de Souza, los costos de transacción son mejores para medir la democracia que las medidas centradas en las instituciones, como las de la Unidad de Inteligencia del Economista (*Economist Intelligence Unit*, EIU) y Freedom House, las cuales, en su opinión, “no dan un lugar a las experiencias de los ciudadanos, ya que muchas veces se elaboran desde una posición estratégica arquimedea demasiado aséptica y tal vez demasiado elitista”.

[156]

La implementación innovadora de la metodología de evaluación de IDEA Internacional en Mongolia, Asia Meridional y Australia, entre otros países, ha empezado a adoptar el enfoque de medir la vivencia democrática de los ciudadanos, además del desempeño formal de las instituciones. Las “auditorías focalizadas” sobre la experiencia de los migrantes en Australia y los estudios de caso sobre “verdades incómodas” como la perpetuación de la exclusión social mediante la educación primaria en la India (realizados como parte de la evaluación de Asia Meridional) son ejemplares en este sentido. Esto tuvo como consecuencia el aumento de la participación de las partes involucradas y la apropiación y sentido de pertenencia en el ejercicio de evaluación; también centró la atención nacional y local en las conclusiones y fue útil para iniciar debates sobre la reforma. Se espera que la metodología de evaluación continúe generando este amplio compromiso con los procesos de la democracia.

Las lecciones son claras

[157]

Si observamos la gran cantidad de diferentes experiencias de evaluación de la democracia analizadas en esta parte de la *Guía*, vemos claramente un grupo de lecciones interrelacionadas que deberían ser significativas para las futuras evaluaciones en todo el mundo.

- ▶ Primero, es importante reconocer la diversidad de las historias democráticas que surgen de evaluaciones específicas y, a la vez, continuar avanzando dentro del marco de trabajo para la evaluación de la democracia.

- ▶ Segundo, los equipos de evaluación deben trabajar de modo creativo con los fondos y capacidades disponibles, de manera que se permita el avance en las evaluaciones.
- ▶ Tercero, los equipos deben desarrollar sistemas para la coordinación nacional de la evaluación, aunque pueden haber grupos diversos de partes interesadas con diferentes responsabilidades.
- ▶ En cuarto lugar, la coordinación no termina con la evaluación misma, sino que debe ser traducida al “idioma interno” general del proceso y presentada de manera tal que pueda transmitir el mensaje democrático a toda la gama de públicos potenciales.
- ▶ Y en quinto lugar, el mensaje puede divulgarse de diversas formas, como lo demuestran las experiencias mencionadas en esta sección de la *Guía*.

Ante todo, la democracia significa que la ciudadanía tiene el control de las decisiones y de los encargados de tomar las decisiones que afectan sus vidas. Por lo tanto, toda evaluación de la democracia debe involucrar *al* público y también involucrarse *con* el público de diversas maneras que permitan estimular su imaginación para pensar en una vida mejor, y que lo lleven a aspirar a lo que puede ofrecer una democracia de alta calidad.