



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 4

De la evaluación a la
reforma: la influencia en
el proceso democrático

De la evaluación a la reforma: la influencia en el proceso democrático

[158]

La Parte 1 de la *Guía* fue una introducción al objetivo principal y la estructura del marco de trabajo para la evaluación de la democracia. En la Parte 2 se presentó el marco completo para la evaluación, con las preguntas de evaluación, qué buscar, fuentes generales y estándares nacionales, regionales e internacionales de buenas prácticas. La Parte 3 reflejó muchas de las experiencias de los grupos que han aplicado el marco de trabajo en países con contextos muy diferentes, abarcando estados grandes y pequeños, sistemas federales y unitarios, democracias antiguas y nuevas y sociedades industriales avanzadas y menos desarrolladas. Estas diferentes experiencias han demostrado que el marco de trabajo funciona, que es flexible y se puede adaptar a las características específicas de los contextos de una amplia gama de países. Asimismo, ha contribuido al debate público y a la concientización, ha permitido la expresión de las convicciones populares y del consenso de las elites y, en muchos casos, la identificación de prioridades de reforma y de formas de monitorear el logro de progresos democráticos. También ha demostrado que, a pesar de la existencia de un marco común para la evaluación, la democracia en sí tiene muchas “historias diferentes”, ya sea en sus bases y desarrollo o en su respuesta a los interminables desafíos. La eficacia del marco de trabajo para la evaluación brinda una prueba significativa de su valor, tal y como se demuestra en la Parte 3.

[159]

Esta última parte de la guía trata sobre el vínculo entre el proceso y los productos de la evaluación y la elaboración de una agenda de reforma democrática. Uno de los principales objetivos de las evaluaciones por país realizadas por asesores nacionales ha sido contribuir al proceso de democratización en sí. La comparación de experiencias relativas a la implementación del marco de trabajo sugiere que hay *diferentes públicos potenciales* para los resultados de la evaluación de una democracia, la cual produce tanto *efectos a largo plazo como a corto plazo*, cada uno de los cuales se puede relacionar con la elaboración de estrategias para la reforma.

[160]

En el transcurso de los años de realización de evaluaciones de la democracia, los diferentes públicos han incluido a ciudadanos y grupos involucrados provenientes del sector privado y del sector público local, así como también actores de la comunidad internacional provenientes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, principalmente, aunque no exclusivamente, de la comunidad de donantes. Muchos de estos grupos y actores involucrados han participado de manera activa en las evaluaciones, mientras que otros han tomado conocimiento de los productos finales mediante eventos públicos importantes, discursos oficiales, entrevistas en los medios, presentaciones de libros y procesos de consulta que se han puesto en marcha. Los efectos a largo plazo y a corto plazo incluyen logros históricos, como contribuir al debate público o al discurso sobre la democracia; enriquecer la educación cívica dentro y fuera del mundo académico; llegar a un consenso sobre una agenda para la reforma; influir en dicha reforma específicamente o bien en los agentes que la implementan; y evaluar su eficacia.

Los diferentes públicos para las evaluaciones de la democracia han incluido a ciudadanos y grupos involucrados provenientes del sector privado y del sector público local, así como también actores de la comunidad internacional provenientes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, principalmente —aunque no exclusivamente— de la comunidad de donantes. Muchos han participado de manera activa en la evaluación. Los efectos a largo plazo y a corto plazo incluyen contribuir al debate público o al discurso sobre la democracia; enriquecer la educación cívica dentro y fuera del mundo académico; llegar a un consenso sobre una agenda para la reforma; influir en dicha reforma específicamente o bien en los agentes que la implementan; y evaluar su eficacia.

[161]

Estos logros varían en los diferentes países. El caso de Mongolia es tal vez uno de los ejemplos más ilustrativos del vínculo que existe entre la evaluación de la democracia y la reforma democrática. Allí, el gobierno sancionó el Noveno Objetivo de Desarrollo del Milenio, en donde puntualiza una serie de metas para observar todos los derechos humanos consignados en la Declaración Universal, observar e inculcar los principios y valores democráticos, así como combatir la corrupción. En Mongolia las principales partes involucradas participaron en varios aspectos de la evaluación, mientras que los elementos clave del Plan Nacional de Acción comenzaron a institucionalizarse gracias al

apoyo adicional de la comunidad internacional. A diferencia de otros contextos, donde la evaluación de la democracia es una entre muchas voces del debate nacional, en Mongolia fue la *única* voz del debate. Pero ésta se expresó plenamente, y todas las formas de reflexión crítica sobre la naturaleza y la calidad de la democracia en ese país tuvieron su lugar y recibieron amplia atención nacional e internacional.

[162]

De modo similar, la evaluación holandesa estuvo organizada por el gobierno. El informe final se divulgó mediante diferentes estrategias para llegar a un público lo más amplio posible. Se envió a 250 organizaciones no gubernamentales, organismos gubernamentales, periodistas y a la Reina, que abordó uno de los ocho temas del informe en su discurso de Navidad. Además, se realizaron importantes debates públicos sobre los ocho temas, que incluyeron la libertad de expresión, la estructura del gobierno, los medios y la ciudadanía. Se celebró una gran conferencia final con la presencia de ministros que mencionaron pasos importantes para el futuro. En el año 2007, el nuevo gobierno holandés estableció tres reformas generales a la luz de la evaluación, que incluyeron una “carta de compromiso para la ciudadanía responsable”, reformas técnicas a la Constitución, y la promesa de reducir la complejidad de los procesos del gobierno en forma más general.

Los equipos de evaluación han ido más allá del conjunto de preguntas de evaluación definidas, utilizando el marco de trabajo como una útil herramienta para la reflexión crítica al interior del país que está siendo evaluado. Un equipo local de evaluadores y partes involucradas con sede en el país objeto de análisis reflexiona sobre los logros democráticos y los déficit del período que se está evaluando, además de identificar los posibles obstáculos a la reforma democrática.

[163]

A la luz de estos ejemplos específicos, en esta parte de la *Guía* se abordan distintas formas de concebir una evaluación, como medio eficaz para comunicar una historia particular sobre la democracia forjada mediante un proceso de consenso nacional. Esta historia debe ser comunicada a un público lo más diverso y amplio posible y debe conducir a la formulación de propuestas concretas para la reforma democrática, aprovechando las conclusiones de la evaluación a partir de la apropiación y el sentido de pertenencia local de la agenda para la reforma. Las experiencias de implementación del marco de trabajo dejan en claro que los equipos de evaluación han ido más allá

del conjunto de preguntas de evaluación definidas, utilizando dicho marco como una útil herramienta para la reflexión crítica al interior del país que está siendo evaluado. Un equipo local de evaluadores y partes involucradas con sede en el país objeto de análisis brinda la base empírica necesaria para responder a las preguntas y a la vez reflexionar sobre los logros y los déficit democráticos del período que se está evaluando, así como para *identificar los posibles obstáculos a la reforma democrática*. De esta forma, la evaluación es crucial para celebrar los logros de la democracia, pero también para revelar las deficiencias y los obstáculos que requieren atención mediante propuestas de reforma que a su vez activen la puesta en práctica de una agenda democrática.

Logros y desafíos

[164]

El grupo original que realizó los estudios piloto en Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Nueva Zelanda, Perú y Corea del Sur brindó importantes lecciones sobre la implementación del marco de trabajo en democracias antiguas, nuevas y reinstauradas, y sobre cómo se pueden hacer inferencias comparativas en común a partir de esas experiencias de evaluación. Los estudios originales demostraron que al principio de un período de transición y consolidación se puede obtener una serie de logros democráticos notables, y en las posteriores evaluaciones de países detalladas en la Parte 3 quedó claro que también son posibles otros logros similares. Las evaluaciones demostraron que ha sido relativamente fácil:

- ▶ obtener una constitución de amplio consenso con una declaración de derechos;
- ▶ crear algún tipo de defensoría del pueblo o defensoría pública;
- ▶ celebrar elecciones libres y establecer el sufragio universal;
- ▶ apoyar la reactivación de los gobiernos locales; y
- ▶ garantizar la protección de las libertades básicas, tales como la formación de partidos, la libertad de prensa, de expresión y de reunión.

Ha sido más difícil establecer:

- ▶ la inclusión eficaz de minorías y la participación de las mujeres;
- ▶ el acceso igualitario a la justicia y la protección del derecho a la vida;
- ▶ una democracia significativa a nivel intrapartidista;
- ▶ el control del poder ejecutivo;
- ▶ una reducción de la influencia y de los intereses privados en la esfera pública; y
- ▶ un rol significativo para los partidos opositores.

En varios sentidos, estos puntos continúan siendo precarios.

[165]

Si bien esta no es una lista exhaustiva de los desafíos que enfrentan estos países (para más desafíos, ver tabla 4.1), las mayores diferencias identificadas entre los logros constitucionales e institucionales iniciales, por un lado, y los problemas de largo plazo que erosionan la calidad de vida democrática, por el otro, coinciden con los comentarios populares y los análisis críticos sobre las deficiencias democráticas en países que no fueron objeto de evaluaciones como las descritas en esta *Guía* (ver, por ejemplo, Diamond 1999; Zakaria 2003; O'Donnell et ál. 2004; Carothers 2007a).

[166]

Estos comentarios populares son críticos respecto de dos puntos clave: (a) un énfasis exagerado en las elecciones (la “falacia electoral”) a expensas de examinar otras dimensiones clave de la democracia; y (b) la falsa lógica de la “secuencia” democrática (ver Rustow 1970; Carothers 2007a). Si bien las elecciones son importantes y tienen un papel relevante en el marco de trabajo para la evaluación, muchas otras dimensiones del marco muestran que éstas son sólo una faceta de la experiencia democrática, y que temas como los derechos, la inclusión, los medios y los partidos políticos, entre otras, deben darse paralelamente a la celebración de elecciones regulares. El “secuenciamiento” democrático ve el desarrollo de la democracia como un conjunto de pasos necesarios en los que el Estado y el estado de derecho se afianzan *antes* de la introducción plena de la democracia. Una crítica reciente a este enfoque secuencial (Carothers 2007a, 2007b; ver también Fukuyama 2007; Mansfield y Snyder 2007; Berman 2007) advierte sobre el peligro de aplicar tal lógica secuencial al proceso de democratización. Tales críticos afirman que las democracias y los partidarios que las conforman, son los más indicados para generar las reformas necesarias, y que sus esfuerzos por hacerlo muchas veces *preceden* en lugar de *sucedan* a las intervenciones de la comunidad internacional. Incluso en los casos en que esto no sucede, se sobreestima el poder de la intervención externa en la promoción de la democracia.

[167]

Esta opinión es en gran medida compatible con las lecciones aprendidas al implementar el marco de trabajo para la evaluación en un grupo de países tan distintos que, a diferencia de los diversos debates sobre el secuenciamiento democrático, incluyó democracias establecidas y también democracias nuevas y reinstauradas. Los nuevos partidarios de la democracia de Mongolia han forjado un sistema electoral competitivo, con verdaderas alternancias de poder, en el cual todas las principales partes involucradas han participado en la reforma del Estado y en el fortalecimiento del estado de derecho. En los Países Bajos,

el rechazo popular a la Constitución de la UE y dos asesinatos políticos de resonancia marcaron el inicio de una evaluación que reveló la necesidad de revisar temas relacionados con la ciudadanía holandesa y la complejidad del gobierno mismo para representar las necesidades y aspiraciones democráticas de la población. En Asia Meridional, el proyecto Estado de la Democracia procuró ubicar la democracia en el contexto de esa región del mundo, a fin de averiguar qué piensan sus habitantes sobre este régimen y cómo adaptaron la idea misma de democracia. El proyecto demostró que en toda la región no se necesitan “condiciones previas” (Karl 1990) para su instauración, y que la misma aún no logra solucionar los problemas de la pobreza.

El marco de trabajo para la evaluación de la democracia, además de ser aplicable a una gama diversa de contextos de países, es igualmente útil para generar propuestas concretas para la reforma. Se presta para identificar las posibles explicaciones de la disparidad entre los logros y los desafíos pendientes, lo cual a su vez puede llevar a la elaboración de una agenda de reforma democrática.

[168]

Estos diferentes ejemplos sugieren que el marco de trabajo, además de ser aplicable a una gama tan diversa de contextos de países, es igualmente útil para generar propuestas concretas para la reforma. En este sentido el éxito depende, en gran parte, de los agentes de la evaluación y de su capacidad para brindar las condiciones generales que den el sentido de pertenencia y apropiación, para que las partes involucradas más importantes tengan la capacidad y la oportunidad de hacer avanzar el proceso de reforma. En cuanto al marco de trabajo para la evaluación, y dentro de la orientación general de IDEA sobre la democracia como proceso continuo y evolutivo, es de esperar que ésta no sea algo que se da “en términos absolutos”. Por eso, ciertas características pueden estar mejor desarrolladas que otras. De esta forma, la evaluación de la calidad de la democracia requiere necesariamente un enfoque multidimensional que pueda brindar un “perfil de desempeño” más matizado y específico para cada contexto. Más aún, el marco de trabajo para la evaluación se presta para identificar las posibles explicaciones de la disparidad entre los logros y los desafíos pendientes, lo cual a su vez puede llevar a la elaboración de una agenda de reforma democrática.

Contexto, influencia, público y productos

[169]

Sin embargo, el potencial para iniciar, implementar y lograr la sostenibilidad de reformas democráticas significativas debe verse como una función de cuatro factores mayores que hay que considerar. Estos factores son:

- ▶ los contextos en que se llevó a cabo la evaluación;
- ▶ los tipos de influencias que la evaluación posibilitó;
- ▶ el público al cual se dirigió la evaluación; y
- ▶ los tipos de productos generados.

Tales factores pueden actuar por separado o combinados para afectar el tipo de reforma democrática posible, tanto a corto como a largo plazo.

Contexto

[170]

En las distintas experiencias, el contexto de la evaluación varió mucho según fuese el *agente* principal de la evaluación (el gobierno, la sociedad civil o una institución académica), la relativa *apertura del proceso político hacia la reforma*, así como el *eco relativo que tuvo la evaluación* en el dominio público y en el discurso político popular. Las diferencias entre estas características contextuales de cada evaluación tendrán (y tuvieron) un grado de impacto en la posibilidad de efectuar la reforma democrática y en la naturaleza de la evaluación en sí. El respaldo del gobierno le agrega legitimidad oficial al ejercicio, pero puede afectar las percepciones sobre su independencia y validez. La apertura a la reforma implica que las propuestas de la evaluación se recibirán mejor y que el proceso mismo de reforma será más fácil de iniciar, implementar y mantener. De la misma manera, si una evaluación alcanza una posición dominante en la discusión pública sobre el estado de la democracia y la necesidad de reformas, será más fácil incorporarla a una agenda de reforma basada en las conclusiones del ejercicio.

El principal agente de la evaluación

[171]

El modelo original para la evaluación de la democracia se basó en la experiencia de Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) en el Reino Unido. La investigación de los tres tomos principales en donde se publicaron inicialmente las conclusiones se llevó a cabo en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex, con importantes aportes adicionales de académicos de otras universidades del Reino Unido (por ejemplo, la University College de Londres, la Universidad de Oxford y la Facultad de Ciencias Económicas

de Londres). Este modelo se utilizó en los primeros ocho estudios piloto que se realizaron en colaboración con IDEA Internacional y una institución académica en cada país, y con estudios bibliográficos preparados por académicos de la Universidad de Leeds. Este modelo también fue seguido por la Auditoría Democrática de Australia en la Universidad Nacional de Australia, y por la Evaluación de la Democracia de Filipinas con sede en la Facultad Nacional de Administración Pública y Gobernabilidad de la Universidad de Filipinas. De esta forma, los ejemplos del Reino Unido, Australia y las Filipinas representan conjuntos de actividades continuas que generaron diversos productos (ver más abajo), mientras que en otros casos descritos en la Parte 3, se trató hasta el momento de proyectos aislados, con diferentes grados de actividad de seguimiento y/o iniciativas de reforma institucional.

[172]

Como se muestra en la Parte 3, las evaluaciones realizadas posteriormente variaron en forma considerable, desde las organizadas por el gobierno hasta las organizadas por la sociedad civil. En Mongolia y en los Países Bajos el gobierno fue el principal agente de la evaluación. En el caso de Mongolia, la sociedad civil, los medios y el círculo académico tuvieron un papel más importante durante toda la evaluación que en los Países Bajos. En Mongolia, el sector académico aportó la investigación empírica central sobre el desarrollo de indicadores de gobernabilidad democrática (con estudios bibliográficos preparados por la Universidad de Essex) y la sociedad civil se encargó de producir un índice de la sociedad civil (con la ayuda de Civicus). Las dos conferencias internacionales de gran envergadura celebradas en Ulaanbaatar incluyeron a representantes del gobierno, del parlamento y de la sociedad civil, que a su vez incluyó a representantes de los medios. En los Países Bajos, en cambio, el Ministro del Interior fue en gran medida responsable de llevar a cabo la evaluación, cuyos resultados se divulgaron en los principales debates sobre el informe final y en su distribución, que recibió cobertura mediática y respuestas de algunas ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. En ambos casos, el hecho de que el gobierno fuera el principal agente de la evaluación condujo a propuestas de reforma. En el caso de Mongolia, la agenda fue indudablemente más extensa debido a la gran cantidad de desafíos que enfrenta ese país, que emergió de un largo período de régimen comunista.

[173]

La evaluación de la democracia en Letonia fue llevada a cabo por la Comisión de Análisis Estratégico de ese país y la Universidad de Letonia. La comisión se estableció en abril de 2004 con el auspicio del presidente, y entre sus miembros contó con reconocidos académicos letones. Por eso, este proyecto se ubica de alguna manera en

una posición intermedia con respecto a los de Mongolia y los Países Bajos, organizados por el gobierno y en donde el patrocinio oficial le aportó legitimidad a la tarea, o con respecto a aquellos llevados a cabo por organizaciones de la sociedad civil, *think tanks* e instituciones académicas.

[174]

Las evaluaciones en “las dos Irlandas”, Asia Meridional y Bosnia fueron organizadas principalmente por agentes no gubernamentales. La Auditoría Democrática de Irlanda estuvo a cargo del grupo de expertos TASC. La coordinación del proyecto de Asia Meridional, por su parte, estuvo a cargo del Centro para el Estudio de Sociedades en Desarrollo (*Centre for the Study of Developing Societies*, CSDS), una institución autónoma de investigación en ciencias sociales con sede en Nueva Delhi. La evaluación de Bosnia fue patrocinada por el Foro Sociedad Abierta (*Open Society Forum*) y realizada por un equipo de investigación independiente. En cada uno de estos casos, se publicaron informes de volumen considerable que tuvieron diversos grados de cobertura y respuesta por parte de los medios y del público en general. En Bosnia, la evaluación generó la creación de un sitio web, *The Pulse of Democracy* [El pulso de la democracia], como herramienta para divulgar más ampliamente los resultados de la evaluación y concientizar sobre los continuos desafíos democráticos.

[175]

Más allá de identificar al agente principal de la evaluación, también es importante —sobre todo en las sociedades muy divididas— el tema de la filiación ideológica o política del agente, la composición del equipo evaluador y su representatividad. Es evidente que un equipo evaluador debe tener una base amplia que incluya a las principales partes involucradas y a diferentes conjuntos de intereses. Como se describió en la Parte 1, un equipo demasiado acotado o un grupo desequilibrado o sesgado en algún sentido, pueden afectar la legitimidad de la evaluación y, en última instancia, la posibilidad de reforma. La institucionalización de la reforma es un proceso largo que implica no sólo llegar a un amplio consenso entre los actores políticos claves, sino además desarrollar la cultura política necesaria que lo sustente para que la democracia perdure en el caso de regímenes nuevos o reinstaurados y para que se afiance, en el caso de las democracias más establecidas. Como observó Juris Rozenvalds luego de finalizar la evaluación de Letonia: “No hay democracia sin partidarios de la democracia”. Aunque muchos analistas han hecho la misma observación, este comentario capta la noción de “habitación al modelo democrático” de Rustow (1970), proceso que puede tardar una o dos generaciones para arraigarse de manera profunda en la cultura política de una democracia nueva.

La relativa apertura del proceso político

[176] La relativa apertura del proceso político es el segundo factor contextual que incide en la forma como una evaluación pueda generar una reforma sustancial. Las evaluaciones se han realizado por motivos muy diferentes y en momentos muy diferentes del desarrollo político y de la evolución de cada país evaluado. En el caso de las democracias más establecidas, el impulso de realizar una evaluación suele estar relacionado con algún tipo de crisis de gobernabilidad, insatisfacción popular o inquietud por el *status quo* político, algún evento “disparador”, como un cambio significativo en el gobierno, una elección crítica o bien alguna otra alteración importante. Estos hechos ofrecen oportunidades políticas importantes para empezar a elaborar la agenda de reforma, y una evaluación o un “balance” democrático proporciona un medio útil para iniciar el proceso de reforma.

[177] Como se demostró en la Parte 3, eventos significativos en las tres democracias establecidas del Reino Unido, las “dos” Irlandas y los Países Bajos ocasionaron un nuevo pedido de evaluación y reflexión crítica sobre la calidad de la democracia. En el Reino Unido, Auditoría Democrática encuadró su trabajo en el período comprendido entre los últimos años de la era Thatcher —un escenario en el cual se desarrollan las obras *Political Power and Democratic Control in Britain* [Poder político y control democrático en Gran Bretaña] (Weir y Beetham 1998) y *The Three Pillars of Liberty* [Los tres pilares de la libertad] (Klug, Starmer y Weir 1996)— y el éxito electoral y el dominio del Nuevo Laborismo, que sirve de contexto para el tercer libro, *Democracy Under Blair* [La democracia bajo el mandato de Blair] (Beetham, Byrne, Ngan y Weir 2002). La evaluación de los Países Bajos fue una respuesta a las crecientes preguntas sobre la cultura nacional a la luz de la Constitución propuesta por la UE y sobre la ciudadanía nacional luego de dos asesinatos de personas reconocidas. En Australia, la Auditoría Democrática utilizó el momento de la celebración del centenario para lanzar una investigación de largo plazo sobre la democracia australiana. En el caso de las dos Irlandas, el proceso de paz y las conversaciones en marcha en Stormont sirvieron de catalizador (y de obstáculo) para las evaluaciones de la democracia realizadas paralelamente y finalizadas en 2007 con el título *Power to the People?* [¿El poder para el pueblo?] (Hughes, Clancy, Harris y Beetham 2007; y Wilford, Wilson y Claussen 2007).

[178] Para las democracias nuevas, el momento de transición al finalizar un régimen autoritario ha sido un hito importante y muchas evaluaciones se han realizado luego de transcurrido un tiempo desde

la transición. Los mongoles combinaron una mirada reflexiva de su democracia desde la transición a principios de los 90 con su función en la presidencia de la Quinta Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas y Reinstauradas (*Fifth International Conference on New and Restored Democracies*). Los filipinos continúan trabajando en secciones del marco de trabajo para la evaluación a medida que disponen de fondos, pero el impulso para la evaluación provino de la era Marcos y la constante agitación política. En Letonia, las negociaciones sobre la incorporación a la UE provocaron diversas reformas siguiendo las instrucciones de los Criterios de Copenhague, y brindaron la oportunidad para emprender una evaluación de la democracia. En Bosnia, el interés de los donantes internacionales en evaluar los logros de la democratización diez años después de la guerra indujo a la evaluación, la cual tuvo tres objetivos principales: (a) identificar las fortalezas y debilidades de las prácticas democráticas vigentes, (b) identificar prioridades de reforma y (c) promover un debate público sobre la eficacia de la democracia en la práctica. La evaluación de Asia Meridional combinó la experiencia de largo plazo de la democracia en la India con las experiencias más recientes en la región, entre las que destacan el rechazo popular al régimen monárquico y el llamado a la democracia en Nepal.

La apertura a la reforma significa que las propuestas de evaluación tendrán una mejor recepción y que será más fácil iniciar, implementar y mantener el proceso de reforma.

Espacio público

[179]

El siguiente factor contextual que afecta la probabilidad de que una evaluación conduzca a una reforma significativa tiene que ver con la relativa presencia pública que logre la evaluación. En las democracias industriales avanzadas hay “múltiples puntos de entrada”, una pluralidad de grupos sociales, diferentes intereses, bases de apoyo político y organizaciones de la sociedad civil, además de importantes medios gráficos, emisoras de televisión y radio, amplia penetración de Internet y crítica académica, entre otras formas de actividad y canales de formación de opinión. En cambio, en las democracias nuevas con economías en transición o en los países menos desarrollados suele haber una concentración de los medios o monopolios mediáticos, menos especialistas académicos, organizaciones de la sociedad civil

menos activas o poco desarrolladas, y en muchos casos áreas concentradas de poder político y profundas redes de clientelismo. Estos factores, por sí solos o combinados, pueden limitar la medida en que una evaluación de la democracia conduzca a la reforma. Por lo tanto, el alcance relativo que logre la evaluación puede ser producto de la combinación entre el agente principal de la evaluación y el espacio público en el que opere.

[180]

Así, esta combinación ofrece ventajas y desventajas para todo país que considere realizar una evaluación de la democracia. Por un lado, las evaluaciones organizadas por el gobierno pueden tener una voz más formal, pero se debe tener cuidado para garantizar que sean ejercicios representativos, válidos y legítimos y que incluyan una amplia representación de las partes involucradas clave. Por otro lado, las evaluaciones organizadas por la sociedad o por instituciones académicas logran una cierta autonomía, independencia y validez, aunque podría ocurrir que tengan que competir por el control del espacio público para comunicar su trabajo, y tendrán que llegar a algún tipo de consenso con los actores del gobierno para generar un proceso de reforma. En Mongolia, la evaluación organizada por el gobierno ocupó la mayor parte del espacio público y fue la voz principal para la reforma democrática, mientras que en los Países Bajos el Ministerio del Interior debió movilizar a los medios nacionales y celebrar debates públicos sobre las principales conclusiones de la evaluación. Las evaluaciones de países en transición o menos desarrollados a veces también necesitan atraer la atención internacional a fin de obtener algún tipo de voz con validación externa para generar la reforma democrática, lo cual lleva a preguntas más generales sobre los tipos de públicos para los cuales se realizan dichas evaluaciones.

Tipos de público, productos e impacto

[181]

Como lo indica esta exposición, hay muchos públicos potenciales para una evaluación de la democracia, que varían necesariamente según su objetivo, las condiciones en que se lleve a cabo, los agentes que la emprendan y las condiciones políticas vigentes en el momento de realizarla. Los públicos incluyen a las partes involucradas nacionales dentro del gobierno, en el ámbito político y económico y en la sociedad civil. No obstante, también pueden incluir a públicos del exterior, incluso en otros países que deseen realizar sus propias evaluaciones, y a la comunidad internacional de donantes que enfatiza cada vez más la relación entre la calidad de la gobernabilidad, el crecimiento económico y la disminución de la pobreza. La Parte 3 mostró que las diferentes experiencias de evaluación han generado

productos importantes y diversos entre los que se incluyen informes con extensión de libros, conferencias y debates nacionales, eventos mediáticos, informes breves sobre partes del marco de trabajo o sobre áreas temáticas específicas, análisis de políticas, nuevos conjuntos de datos con indicadores a nivel individual y grupal, documentos de incidencia, proyectos de ley, además de la sanción de leyes nuevas como la Carta de compromiso para una ciudadanía responsable (*Charter for Responsible Citizenship*) en los Países Bajos y la aprobación del Noveno Objetivo de Desarrollo del Milenio en Mongolia.

Los públicos de una evaluación de la democracia pueden incluir a partes involucradas a nivel nacional dentro del gobierno, en el ámbito político y económico y en la sociedad civil, así como a públicos del exterior—incluso en otros países que deseen realizar sus propias evaluaciones— y a la comunidad internacional de donantes.

[182]

El impacto potencial de toda evaluación está vinculado con la combinación general de objetivos, agente, contexto, público y productos. Las evaluaciones pueden tener una influencia directa sobre los encargados de elaborar políticas y sobre otras elites gobernantes, como en el caso de los Países Bajos, Mongolia y Letonia y, en menor grado, en Irlanda y el Reino Unido. También pueden fortalecer al electorado, a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil, que pueden movilizar y agregar presión a favor de la reforma democrática. Muchas evaluaciones pueden tener un impacto cultural a más largo plazo al generar una mayor conciencia sobre el tema e incorporarlo a los programas de estudio de colegios secundarios y del sistema universitario.

Las evaluaciones también pueden fortalecer al electorado, a las ONG y a las organizaciones de la sociedad civil, que pueden movilizar y agregar presión a favor de la reforma democrática.

Áreas para la reforma

[183]

Estas distintas dimensiones del proceso de evaluación (agente, contexto, apertura del proceso político, público, productos e impacto) crean diferentes oportunidades y áreas para la reforma democrática. Clasificamos estas áreas en tres tipos principales: (a) reforma institucional,

(b) reforma basada en recursos y (c) cambios culturales a largo plazo. Es importante que no se consideren de ningún modo como mutuamente excluyentes, sino como complementarias y como parte de un enfoque holístico para mejorar la calidad de la democracia en el mediano y largo plazo. Las reformas aquí sugeridas no son en absoluto una panacea para los males de la democracia en todos los contextos políticos, pero sí están ligadas al marco de trabajo como áreas clave de reforma, que ayudarán a un país a cumplir de manera más acabada con los dos principios centrales del marco de trabajo.

Reformas institucionales

[184]

Las evaluaciones realizadas dejan en claro que una reforma institucional significativa es esencial para mejorar la calidad de la democracia. Estas reformas se basan en la mejora de los mecanismos verticales y horizontales de responsabilidad para impedir la centralización del poder, o evitar el ejercicio del poder y la toma de decisiones sin supervisión real. En las diferentes disposiciones institucionales (por ejemplo, sistemas unitarios y federalistas, presidencialistas y parlamentarios, así como de Representación Proporcional y Mayoritarios), las experiencias de evaluación han demostrado que es importante contar con mecanismos institucionales para mantener formas independientes de representación y responsabilidad. (Como resultado de la evaluación holandesa, se exigió la creación de una Dirección General de Gobernabilidad y Democracia). La supervisión institucional requiere que el poder real esté respaldado por la autoridad constitucional o legislativa para fiscalizar y controlar las acciones del gobierno que puedan tener un impacto perjudicial en los derechos humanos, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, típicas soluciones institucionales incluyen la creación de instancias

Las reformas institucionales populares incluyen la creación de instituciones nacionales de derechos humanos, comisiones electorales, organismos anticorrupción y defensorías públicas, y el establecimiento de poderes de supervisión legislativa y judicial más tradicionales. Para las sociedades en transición hay una demanda adicional de soluciones institucionales que hagan frente a los legados autoritarios, a los “dominios de reserva” de poder militar y al uso de poderes de emergencia en la constitución nacional. Asimismo, es importante que existan soluciones institucionales para ampliar la participación e inclusividad de todos los sectores, incluyendo grupos minoritarios y mujeres.

nacionales de derechos humanos, comisiones electorales, organismos anticorrupción y defensorías públicas, además del establecimiento de poderes de supervisión legislativa y judicial más tradicionales que han evolucionado a lo largo del tiempo en las democracias más establecidas. Para las sociedades en transición, hay una demanda adicional de soluciones institucionales que hagan frente a los legados autoritarios (desde el punto de vista formal y legal, y desde el punto de vista cultural y práctico), a los llamados “dominios de reserva” de poder militar (por ejemplo, en Bangladesh y en Pakistán) y al uso de poderes de emergencia en el marco de la constitución nacional. Por otra parte, también es importante que existan soluciones institucionales para ampliar la participación e inclusividad de todos los sectores, incluidos los grupos minoritarios y las mujeres.

Reformas basadas en los recursos

[185]

El marco de trabajo tiene en cuenta los derechos económicos y sociales de forma paralela a los derechos civiles y políticos. Las experiencias de evaluación han demostrado que la igualdad política y jurídica debe complementarse con los medios para lograr la igualdad social: la persistencia de la desigualdad social y económica limita la capacidad de grandes cantidades de personas de participar en los asuntos públicos del país. Muchas veces se critica el cumplimiento de los derechos económicos y sociales por ser una pesada carga para la capacidad fiscal de los gobiernos, pero los programas destinados a ampliar la protección de los derechos civiles y políticos también conllevan esa carga. Todos los derechos dependen en alguna medida de los ingresos fiscales y del gasto público. Es interesante que una de las “verdades incómodas” del estudio de Asia Meridional fue que existe una amplia percepción entre los públicos masivos de que la democracia aún no logra disminuir la pobreza. En este informe se afirma: “Asia Meridional necesita desarrollar un enfoque alternativo para pensar las reformas democráticas. Este enfoque respondería a la promesa de la democracia. [...] [Debe] dar prioridad al desafío de contemplar los intereses y aspiraciones minoritarios, [...] revigorizar la política [...] mediante una adaptación radical de las instituciones políticas y del Estado” (Lokniti 2008: 152-3).

La igualdad política y jurídica debe complementarse con los medios para lograr la igualdad social: la persistencia de la desigualdad social y económica limita la capacidad de muchas personas de participar en los asuntos públicos del país.

Cambios culturales a largo plazo

[186] Como se mencionó anteriormente, para que la democracia se convierta en “el único juego posible” (Linz y Stepan 1996: 5) es necesario, a largo plazo, producir reformas que promuevan y permitan el desarrollo de una cultura política más amplia, que sirva de soporte a la misma. La experiencia de las evaluaciones de Bosnia y Letonia hizo evidente esta necesidad y demostró, de muchas formas, que las democracias nuevas y las reinstauradas enfrentan un desafío un tanto mayor en este sentido. El sitio web *El pulso de la democracia* creado por el OSF en Bosnia fue una forma paralela e inicialmente independiente de crear conciencia sobre el desarrollo de la democracia. En el caso de Letonia, Juris Rozenvalds es optimista acerca del impacto cultural de la evaluación: “Este país es democrático porque cuenta con [un] informe autocrítico...”.

[187] En Bangladesh, uno de los estudios piloto originales y parte del estudio sobre Asia Meridional tuvo que luchar contra un trasfondo de intervenciones militares continuas en la esfera política que el público en general respaldaba, lo que sugiere un compromiso débil —en el mejor de los casos— con la democracia y sus principios fundamentales. La evaluación de Asia Meridional argumenta que “afirmar la democracia no implica negar alternativas autoritarias, por lo que el apoyo a la democracia es débil” (Lokniti 2008: 12-13).

Es necesario, a largo plazo, producir reformas que promuevan y permitan el desarrollo de una cultura política más amplia que sirva de soporte a la democracia. La institucionalización de la reforma es un proceso largo, que implica llegar a un amplio consenso entre los actores políticos clave, y desarrollar la cultura política necesaria que lo sustente. Las democracias nuevas y las reinstauradas enfrentan un desafío un tanto mayor en este sentido.

[188] En los Países Bajos, el gobierno buscó formular un paquete de medidas interrelacionadas para garantizar, reforzar y cuando fuera necesario renovar la democracia, junto con los resultados del Foro de los Ciudadanos (*Burgerforum*) y la Convención Nacional (*Nationale Conventie*), entre otras iniciativas. El 5 de octubre de 2006, la Convención Nacional propuso establecer un sistema político nacional que contribuyera a recuperar la confianza de la ciudadanía en la política y que sirviera además como una constitución para el siglo XXI. En

Australia, muchos de los productos de la auditoría forman parte de los programas de estudio universitarios. Tal como observa Marian Sawyer, “al aprender sobre política australiana, los estudiantes se inician con *muestras* evaluaciones sobre la práctica política australiana”.

[189]

En definitiva, es obvio que las reformas institucionales, culturales y basadas en los recursos demandan diferentes grados de atención y tiempo, y una gran variedad de actores para construir un mejor futuro democrático, más consolidado y amplio. En todo su contenido, esta *Guía* deja en claro que la evaluación de la democracia debe ser abarcadora, inclusiva y con vistas al futuro. Además, debe tener en cuenta los logros democráticos, estar fundada en los muy diversos contextos que son terreno fértil para la democracia, y requerir el apoyo de todos los ciudadanos del país objeto de estudio. La evaluación de la democracia involucra a todos los niveles de la sociedad, así como a actores internacionales clave. Es un esfuerzo por construir y fortalecer las instituciones, la sociedad y la cultura democrática, en formas que reflejen las necesidades de la población en el marco mismo de la democracia. De esta forma, la democracia no se puede exportar ni importar, pero sí apoyar.

Tabla 4.1 Logros y desafíos típicos extraídos de los estudios piloto

Sección del marco de trabajo	Logros	Desafíos
1. Ciudadanía, legislación y derechos		
1.1. Nacionalidad y ciudadanía	Constitución democrática establecida	Amplia inclusión de todos los sectores de la sociedad Eliminación de legados autoritarios
1.2. Estado de derecho y acceso a la justicia	Separación de hecho entre el poder judicial y el poder ejecutivo	Acceso a la justicia para todos Ineficiencia en el procesamiento de casos Elementos delictivos y corrupción
1.3. Derechos políticos y civiles	Declaración de derechos Defensoría del pueblo, defensoría pública o equivalente	Derogación de derechos de emergencia a nivel nacional Poco respeto del público por la policía Pobres condiciones de detención Violencia contra las mujeres

Sección del marco de trabajo	Logros	Desafíos
1.4. Derechos sociales y económicos	Gobierno enfocado en el desarrollo económico Cambio en la comunidad internacional hacia la reducción de la pobreza y alivio de la deuda externa	Capacidad fiscal limitada del Estado para garantizar derechos básicos Crecimiento en la brecha entre ricos y pobres Liberalización sin regulación
2. Gobierno representativo y responsable		
2.1. Elecciones libres y justas	Elecciones competitivas Creación de comisiones electorales independientes Registro de votantes inclusivo y mejorado Votantes ejercen sus derechos electorales	Intimidación y hostigamiento electoral oficial y no oficial Acceso desigual a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos Posible vulnerabilidad de sistemas electorales basados en distritos electorales Candidatos que no son socialmente representativos
2.2. El rol democrático de los partidos políticos	Libertad de los partidos políticos para formarse, afiliar miembros y hacer campaña	Fragmentación de la representación partidista Política personalista de partidos Democracia limitada al interior de los partidos Problemas con la financiación de los partidos
2.3. Gobierno eficaz y con capacidad de respuesta	Amenaza realista de destitución para la mayoría de los gobiernos Fiscalización del poder ejecutivo por parte del poder legislativo en cierta medida Posibilidad de obtener reparación legal por parte de la ciudadanía Existencia de algunos medios de comunicación independientes	Dominio del poder ejecutivo Política favoritista Demoras en la comunicación de información Rol limitado de los partidos de oposición Leyes débiles sobre libertad de información
2.4. La eficacia democrática del parlamento ^a		

Sección del marco de trabajo	Logros	Desafíos
2.5. Control civil de las fuerzas militares y policiales	Procedimientos claros para el control civil de las fuerzas militares Reformas en la administración pública	Remoción de las fuerzas militares de anteriores zonas de conflicto Fortalecimiento de la responsabilidad de los servicios de seguridad ante el parlamento Garantía de que la policía esté al servicio de toda la comunidad Servicios socialmente más representativos
2.6. Integridad en la función pública ^b	Creación de una comisión anticorrupción Más denuncias de corrupción de parte de la sociedad civil y el público en general	Abordaje de la problemática de la práctica y la cultura de búsqueda de rentas (<i>rent seeking</i>) Fortalecimiento de los organismos anticorrupción
3. Sociedad civil y participación popular		
3.1. Los medios de comunicación en una sociedad democrática	Medios gráficos libres e independientes Disminución del monopolio de los medios por parte del Estado	Control continuo de los medios de comunicación por parte del gobierno Monopolio privado de los medios Hostigamiento oficial y no oficial de periodistas Trivialización del contenido mediático
3.2. Participación política	Organizaciones de la sociedad civil (OSC) activas Función eficaz de las OSC Estímulo a la autoayuda	Dependencia de las OSC de los donantes Ausencia de responsabilidad por parte de las OSC Escasa participación de las mujeres
Capacidad de respuesta del gobierno ^c	Adopción de mecanismos consultivos	Acceso preferencial para los más ricos Sensación de impotencia entre el público en general
3.3. Descentralización	Resurgimiento del gobierno local elegido Mayor capacidad de respuesta a los ciudadanos en el ámbito local Cooperación con socios locales para la prestación de los servicios	Base de recursos insuficiente y desigual a nivel local Falta de personal capacitado Descentralización fiscal limitada

Sección del marco de trabajo	Logros	Desafíos
4. Democracia más allá del Estado^d		
4.1. Influencias externas sobre la democracia del país	Incorporación de tratados internacionales a la legislación nacional	Subordinación a instituciones financieras internacionales Desigual representación de los países del hemisferio sur en organismos internacionales Disputas limítrofes crónicas
4.2. El impacto democrático del país en el exterior	Apoyo a misiones de paz de las Naciones Unidas Generosidad con los refugiados	
<p><i>Fuente:</i> Adaptado de IDEA Internacional, <i>The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World</i> [El Estado de la Democracia: Evaluaciones de la democracia en ocho naciones del mundo] (La Haya: Kluwer Law International, 2002), pp. 100-03.</p> <p>^a Este elemento no estaba en el marco de trabajo original.</p> <p>^b En el marco de trabajo original el título era “Disminución de la corrupción”.</p> <p>^c Este punto se consolidó y fue incorporado a una sección diferente del nuevo marco de trabajo.</p> <p>^d En el marco de trabajo original este punto aparecía como una sola pregunta.</p>		