



Evaluar la calidad de la democracia

Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional

Editor
Todd Landman

Colaboradores
David Beetham
Edzia Carvalho
Stuart Weir

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Directorio ni de los Miembros de su Consejo.

Las solicitudes de permiso para reproducir o traducir esta publicación en todo o en parte deben dirigirse a:

IDEA Internacional
SE -103 34 Estocolmo
Suecia

Diseño gráfico: Santángelo Diseño
Impreso por: Bulls Graphics, Suecia
Ilustración de tapa © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/Scanpix

ISBN 978-91-85724-65-9

Índice

El contexto	7
Evaluar la democracia	10
El enfoque	10
El marco de trabajo	11
Experiencias de implementación del marco de trabajo	14
Los pasos de la evaluación	17
Productos de la evaluación de una democracia	18
Evaluar para generar reformas	19
Sumario	24
Notas	25
Apéndice: Preguntas de evaluación	27
Anexo: Acerca de IDEA Internacional	35



Evaluar la calidad de la democracia

Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional

El contexto

En la actualidad, la democracia es la forma de gobierno predominante en el mundo. Aun cuando en el contexto histórico mundial constituye un fenómeno reciente¹, las sucesivas “oleadas” de democracia durante el siglo XX han implicado que, al comienzo del nuevo milenio, más países sean gobernados mediante formas democráticas que por medio de formas no democráticas. Diversos intentos por enumerar las democracias del mundo coinciden en que actualmente más del 60 por ciento de todos los países posee al menos alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos². La Comunidad de Democracias (*Community of Democracies*, CD) enumera más de 100 países. La Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Reinstauradas de las Naciones Unidas (*International Conference on New or Restored Democracies*, ICNRD) ha crecido en profundidad, amplitud e importancia desde su creación en 1988 como foro para el desarrollo global de la democracia. Cada vez más, las organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales enfatizan que la democracia es tanto un fin en sí mismo como un medio importante para lograr otros fines, tales como el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y una mayor protección de los derechos humanos reconocidos internacionalmente³.

Existen muchas explicaciones para el notable crecimiento, la expansión y la velocidad de la democratización. Las explicaciones internas se centran en las más importantes transformaciones socioeconómicas, la movilización por parte de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, las alianzas de clases, desafíos y revoluciones (tendenciosas o no), y los acuerdos y concesiones de los grupos de elite. Las explicaciones externas se centran en la derrota en la guerra de regímenes en el poder, el rol del “contagio” de los procesos de democratización en estados vecinos, la difusión de valores democráticos

mediante procesos de globalización, y diversas formas de intervención internacional, incluyendo el apoyo a grupos de la sociedad civil y a partidos políticos nacientes, la construcción del Estado, la institucionalización, y la especificación de criterios para formas adecuadas y aceptables de gobierno democrático.

La necesidad de formas válidas, significativas y confiables de medir y evaluar el progreso democrático y la calidad de la democracia en sí misma ha sido un elemento crucial para describir, explicar y fomentar este crecimiento de la democracia. Académicos y profesionales han adoptado una serie de estrategias para medir la democracia, que incluyen mediciones categóricas (democracia versus no democracia), de escala (por ejemplo, una valoración según una escala del 1 al 10), de objetivos (por ejemplo, cantidad de votos emitidos y porcentaje de votos por partido), mediciones híbridas de las prácticas democráticas, y percepciones de la democracia basadas en encuestas masivas de opinión pública. En algunos casos las mediciones se crearon para responder a necesidades determinadas y luego se usaron para otros propósitos, mientras que en otros se crearon medidas generales de la democracia para una amplia gama de aplicaciones por parte de la comunidad académica y política (por ejemplo, el conjunto de datos denominado “Polity”, desarrollado por la Universidad de Maryland). Sin embargo, la búsqueda de mediciones que posibiliten la comparación y una amplia cobertura temporal y espacial implicó sacrificar en cierta medida la capacidad de estas para captar las características democráticas específicas de cada contexto. Asimismo, el giro de los principales donantes internacionales en dirección a la buena gobernabilidad, la responsabilidad* por el desempeño y la ayuda condicional, ha creado una demanda adicional de mediciones de la democracia que puedan usarse para evaluaciones por país, por sector y por programa.

En respuesta a esta gran cantidad de desarrollos y a la proliferación de mediciones de la democracia, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) ha desarrollado un marco de trabajo alternativo para evaluar la democracia que se distancia del *ranking* o clasificación jerárquica de países y de los juicios de valor externos, y se orienta a una evaluación integral basada en equipos

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

de evaluación nacionales conducidos por gobiernos, por organismos de la sociedad civil o por instituciones académicas. El marco de trabajo combina un compromiso con los *principios fundamentales* de la democracia, los *valores que operan como mediadores* relacionados con estos principios, y una gama amplia de *preguntas* sobre el desempeño democrático. El marco de trabajo permite utilizar mediciones existentes y a la vez incorporar información mucho más específica de cada contexto sobre la calidad de la democracia, que puede a su vez relacionarse con procesos nacionales de reforma democrática. Su uso en democracias tanto nuevas como antiguas tan diversas como Mongolia e Italia, Bangladesh y Kenia, y Perú y Australia, ha demostrado que funciona, y continuamente se reciben solicitudes para implementarlo en contextos nuevos y que constituyen un desafío.

Después de numerosas aplicaciones en al menos 20 países, IDEA Internacional, junto con la organización Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) con sede en el Reino Unido, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Essex –también con sede en el Reino Unido– y la red “Estado de la Democracia”, revisó exhaustivamente el marco de trabajo para crear un nuevo manual, titulado *Evaluar la calidad de la democracia: guía práctica*. La *Guía* incluye todos los principios normativos y elementos prácticos del marco de trabajo, las experiencias de los países que lo han utilizado, y las formas en las que la evaluación de la democracia se puede relacionar con el proceso de reforma democrática. Esta *Introducción* al marco de trabajo, mucho más breve que la *Guía*, incluye sus *principios democráticos* fundamentales, los *valores que operan como mediadores*, las *preguntas de evaluación*, ejemplos de su implementación en todo el mundo, los pasos de la evaluación, y su valor como herramienta para promover la reforma democrática.

El marco de trabajo para la evaluación delineado aquí (y en forma más detallada en la *Guía*) sostiene los principios fundamentales de IDEA Internacional en su tarea de apoyo a la democracia en todo el mundo:

- ▶ La democratización es un proceso que requiere tiempo y paciencia.
- ▶ La democracia no se logra sólo mediante las elecciones.
- ▶ Las prácticas democráticas se pueden comparar pero no prescribir.
- ▶ La democracia se construye desde el interior de las sociedades.
- ▶ La democracia no se puede importar ni exportar, pero sí apoyar⁴.

En conjunto, la *Guía* y la *Introducción* ofrecen un sólido agregado de materiales fundado en muchos años de experiencia e implementación en democracias antiguas y nuevas de todo el mundo. Esperamos que ambas publicaciones sean de gran interés para los activistas de base

que trabajan por la democracia, las organizaciones de la sociedad civil, los actores de la sociedad política y de gobierno orientados a procesos de reforma, y para aquellas agencias de financiamiento internacionales y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales comprometidas con la construcción de la democracia del futuro.

Evaluar la democracia

El enfoque

La pregunta fundamental e implícita en la evaluación de una democracia es:

“¿Cuán democrático es nuestro país y su gobierno?”

Hay muchas formas de responder a esta pregunta. El marco de trabajo de IDEA Internacional adopta un enfoque particular de la evaluación y medición de la democracia que lo distingue de otros⁵. Las características principales del enfoque de IDEA Internacional se presentan a continuación.

- ▶ Sólo los ciudadanos y demás personas que residen en un país debieran llevar a la práctica la evaluación de su democracia, ya que sólo ellos pueden saber a partir de su propia experiencia cómo la historia y la cultura de dicho país dan forma a su enfoque de los principios democráticos.
- ▶ La evaluación de una democracia por parte de los ciudadanos y residentes de un país puede ser iniciada por organismos de gobierno o externos sólo si se toman estrictas medidas preventivas para garantizar la independencia de la evaluación.
- ▶ El propósito principal de la evaluación de una democracia es contribuir al debate público y a la concientización, y su puesta en práctica debiera permitir la expresión de la opinión popular, así como el consenso de los grupos de elite.
- ▶ La evaluación debiera ayudar a identificar prioridades para la reforma y a monitorear su progreso.
- ▶ Los criterios de evaluación debieran surgir de principios democráticos claramente definidos y contemplar el más amplio espectro de cuestiones relativas a la democracia, permitiendo a los evaluadores elegir las prioridades para el análisis en base a las necesidades locales.
- ▶ Las evaluaciones debieran consistir en juicios cualitativos sobre las fortalezas y debilidades en cada área, reforzados por mediciones cuantitativas cuando resulte apropiado.

- ▶ Los evaluadores debieran elegir puntos de referencia o estándares para la evaluación en base a la historia del país, las prácticas regionales y las normas internacionales según lo consideren apropiado.
- ▶ El proceso de evaluación debiera involucrar consultas públicas en amplia escala, así como un taller de trabajo a nivel nacional para validar las conclusiones.
- ▶ Se debería aplicar un marco de trabajo similar para la evaluación de las democracias tanto antiguas como nuevas.

La primacía de los actores internos y de los ciudadanos de un país es una característica esencial del enfoque de IDEA Internacional, junto con el conocimiento de expertos, el apoyo y los recursos internacionales para complementar el proceso de evaluación. La experiencia de las evaluaciones realizadas hasta el momento ha demostrado diferentes grados de aprendizaje, colaboración y apoyo a través de grupos de evaluación nacionales, la red “Estado de la Democracia”, los donantes internacionales, expertos académicos internacionales, representantes de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y otros actores clave. De esta manera, el enfoque de IDEA Internacional evita muchos de los defectos presentes en los demás enfoques existentes⁶, y al mismo tiempo promueve la apropiación y el sentido de pertenencia a nivel local y empodera a los ciudadanos para mejorar la calidad de su propia democracia de maneras que reflejen su propia historia, cultura y prioridades nacionales.

El marco de trabajo

Los *principios democráticos* clave que constituyen la base del marco de trabajo para la evaluación son el *control popular* sobre los tomadores de decisiones y *la igualdad política* de quienes ejercen dicho control. Estos principios definen aquello por lo que han luchado los partidarios de la democracia de todos los tiempos y lugares:

- ▶ lograr que el control popular sobre la toma de decisiones públicas sea más eficaz y más inclusivo;
- ▶ eliminar el monopolio de la elite sobre la toma de decisiones y sus beneficios, y
- ▶ superar obstáculos que impiden el ejercicio igualitario de los derechos ciudadanos, tales como los de género, etnia, religión, idioma, clase, riqueza, etcétera.

Del marco de trabajo se derivan siete *valores que operan como mediadores*. Dichos valores surgen de los dos principios democráticos mencionados.

- ▶ *Participación.* Sin la participación ciudadana, y sin los derechos, las libertades y los medios para participar, el principio del control popular sobre el gobierno no puede materializarse.
- ▶ *Autorización.* El punto de partida de la participación consiste en autorizar a los representantes o funcionarios públicos mediante elecciones libres y justas, de manera tal que se genere una asamblea legislativa representativa de las diferentes tendencias de la opinión pública.
- ▶ *Representación.* Si diferentes grupos de ciudadanos son tratados en igualdad de condiciones, según su cantidad, entonces las principales instituciones públicas serán socialmente representativas de la ciudadanía en su conjunto.
- ▶ *Responsabilidad.* La responsabilidad de todos los funcionarios, tanto ante el público de manera directa como a través de las instituciones mediadoras –el parlamento, los tribunales, el defensor del pueblo y otros organismos de control– es fundamental para que actúen como representantes o servidores del pueblo y no como sus dueños.
- ▶ *Transparencia.* Sin apertura o transparencia en el gobierno, no es posible que la rendición de cuentas por parte de los responsables sea eficaz.
- ▶ *Capacidad de respuesta.* La capacidad de respuesta frente a las necesidades públicas, a través de una variedad de instituciones mediante las cuales sea posible articular dichas necesidades, es un indicador clave del nivel de influencia para ejercer control que el pueblo tiene sobre el gobierno.
- ▶ *Solidaridad.* Si bien está presente como principio en todos los valores que operan como mediadores, la igualdad encuentra especial expresión en la solidaridad que los ciudadanos de las democracias muestran ante quienes difieren de ellos en su país, y frente a las luchas populares por la democracia en el exterior.

Los valores que operan como mediadores poseen determinados requisitos y cuentan con determinados medios institucionales para su concreción.

La estructura general del marco de trabajo para la evaluación deriva de los principios democráticos y de los valores que actúan como mediadores. Incluye cuatro pilares principales, cada uno dividido a su vez para dar lugar a 90 preguntas de evaluación (15 preguntas-eje y 75 preguntas específicas) que constituyen el núcleo de la evaluación de una democracia. Dichos pilares son los siguientes:

1. *Ciudadanía, legislación y derechos*

La democracia comienza con el ciudadano. Los derechos del ciudadano, y la capacidad del Estado de garantizar iguales derechos de ciudadanía para todos mediante sus procesos constitucionales y legales,

constituyen el tema del primer pilar del marco de trabajo. La evaluación incluye derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

2. *Gobierno representativo y responsable de rendir cuentas*

El segundo pilar abarca las instituciones de un gobierno representativo y responsable, e incluye el proceso electoral, el sistema de partidos políticos, el rol del parlamento o la asamblea legislativa y de otras instituciones en términos de garantizar la integridad y responsabilidad de los funcionarios de gobierno, y el control civil de las fuerzas militares y policiales.

3. *Sociedad civil y participación popular*

El tercer pilar está dedicado a lo que se suele denominar “sociedad civil”. Para su eficaz funcionamiento, las instituciones democráticas dependen de derechos garantizados y defendidos por el proceso legal, y de una ciudadanía alerta y activa.

4. *Democracia más allá del Estado*

El cuarto pilar se relaciona con las dimensiones internacionales de la democracia. Su fundamento es que los países no constituyen unidades aisladas sino que son interdependientes, en especial en su grado de progreso democrático. La evaluación toma en cuenta las influencias externas sobre la democracia de un país y el impacto democrático del país en el exterior.

La Figura 1 muestra la relación entre los *principios democráticos*, los *valores que operan como mediadores*, la estructura del *marco de trabajo* y las *preguntas de evaluación*. El Apéndice de esta *Introducción* incluye una lista completa de las 90 preguntas de evaluación, mientras que la *Guía* (en su segunda parte) explica en detalle *qué buscar* al responder cada una de dichas preguntas, y ofrece *fuentes generalizadas de información, datos e indicadores, y estándares de buenas prácticas*. Estos elementos del marco de trabajo constituyen el contenido sustantivo de una evaluación, y tomados en su conjunto reflejan una amplia batería de valores y principios asociados con un compromiso normativo general con la democracia y los valores democráticos. Los lectores interesados en una visión sucinta de las dimensiones del método pueden dirigirse directamente a las preguntas de evaluación consignadas en el Apéndice.

Figura 1: El marco de trabajo para la evaluación de la democracia de IDEA Internacional



Experiencias de implementación del marco de trabajo

Hasta el momento ha habido un total de 17 proyectos de evaluación, que han abarcado al menos 20 países (la evaluación de la democracia en Asia Meridional se realizó en cinco países). Actualmente un grupo de académicos lleva a cabo una evaluación en México, y está previsto realizar evaluaciones en países de América Latina, Europa Meridional, Europa del Este y África. Además, el proyecto AfriMAP del Instituto Sociedad Abierta (*Open Society Institute*) y el Centro de Gobernabilidad de Oslo (*Oslo Governance Centre*) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han adoptado algunos aspectos del marco de evaluación en su trabajo para reducir la pobreza e integrar la perspectiva de género al conjunto de las políticas.

IDEA Internacional ha llevado a cabo una serie de reuniones de expertos para la red “Estado de la Democracia” con el propósito de reflexionar sobre las experiencias de implementación del marco de trabajo en una gama de contextos nacionales diferentes: en junio de 2004 en

Londres, en 2005 en la Universidad de Essex, en 2006 en el encuentro de la Asociación Internacional de Ciencia Política (*International Political Science Association*, IPSA) en Fukuoka, y en marzo de 2007 en Estocolmo. Asimismo realizó numerosas presentaciones en dos talleres de trabajo nacionales para la Quinta Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Reinstauradas (ICNRD-5, por su sigla en inglés) en Ulaanbaatar en 2003 y 2006, y en la reunión inaugural de la Sexta Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Reinstauradas (ICNRD-6, por su sigla en inglés) en Doha en noviembre de 2006. Los informes y las experiencias de las diferentes evaluaciones revelan una gama notablemente diversa de situaciones democráticas, enfoques y técnicas.

Todas las evaluaciones realizadas respetaron la metodología estándar y el principio central de promover la apropiación a nivel local del proceso de evaluación, que abarca los procesos de investigación, análisis y consulta, y la identificación de prioridades para reformas futuras. Pero en palabras de Krishna Hachhethu, miembro del equipo de evaluación regional de Asia Meridional por Nepal, “la democracia tiene muchas historias”. Esta observación directa y reveladora capta la esencia del enfoque: un método estándar derivado de principios y valores democráticos que recaba las muchas historias de la democracia en todo el mundo.

La metodología de evaluación fue creada y utilizada por primera vez por la organización Auditoría Democrática (*Democratic Audit*) en el Reino Unido. Desarrollada para uso universal bajo el auspicio de IDEA Internacional, fue sometida a prueba durante un periodo de seis meses en ocho países: Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenia, Malawi, Perú, Nueva Zelanda y Corea del Sur. Las evaluaciones piloto abarcaron distintas regiones del mundo y una combinación de países desarrollados y en vías de desarrollo, en un esfuerzo por poner a prueba el proceso. Casi todas involucraron la realización de una conferencia nacional con la participación de expertos líderes y de sectores interesados.

Las evaluaciones piloto demostraron que ha sido relativamente sencillo:

- ▶ obtener una Constitución y una declaración de derechos con amplio consenso;
- ▶ crear alguna forma de oficina del defensor del pueblo y/o defensor público;
- ▶ celebrar elecciones libres y establecer el sufragio universal;

- ▶ revitalizar al gobierno local; y
- ▶ garantizar el respeto y la protección de libertades básicas tales como la asociación en partidos y la libertad de prensa, de expresión y de reunión.

Pero también revelaron que ha sido más difícil establecer:

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

Desde el año 2000, el marco de trabajo para la evaluación ha viajado ampliamente por regiones y países en diferentes etapas de democratización. A posteriori de las evaluaciones piloto se realizaron ejercicios de evaluación (mencionados aquí por orden alfabético) en: Asia Meridional (Bangladesh, la India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka), Australia, Bosnia y Herzegovina, Filipinas, Irlanda del Norte, Irlanda, Letonia, Mongolia, Países Bajos, Reino Unido (la más reciente auditoría), y la Unión Europea. En su mayoría, estas evaluaciones “de segunda generación” se realizaron independientemente de IDEA Internacional, y en muchos casos son resultado de una elección deliberada de la metodología como la más apropiada entre los diversos métodos de evaluación que se utilizan a nivel internacional en la actualidad.

Los orígenes, el financiamiento y la forma de las evaluaciones difieren en gran medida. Todas las evaluaciones piloto financiadas por IDEA Internacional tuvieron su base en universidades. La mayoría de las evaluaciones no realizadas por IDEA Internacional hasta el momento –nueve evaluaciones nacionales y una evaluación regional de Asia Meridional– tuvieron su origen en universidades, pero ha habido grandes variaciones en el financiamiento y en el proceso de evaluación, desde evaluaciones totalmente financiadas con fondos nacionales e internacionales (por ejemplo, las llevadas a cabo en Australia, Letonia y Mongolia) hasta aquellas que contaron con escasos recursos y se realizaron poco a poco (por ejemplo, las de Nueva Zelanda y Filipinas). Tres evaluaciones (Bosnia y Herzegovina, Irlanda y el Reino Unido) surgieron de la sociedad civil, mientras que dos (Países Bajos y Mongolia) fueron lideradas por gobiernos. La evaluación holandesa fue financiada íntegramente por el gobierno, y la de Mongolia recibió asistencia técnica del Centro de Gobernabilidad de Oslo del

PNUD y financiamiento de diversos donantes internacionales. Las evaluaciones lideradas por el gobierno en Mongolia, los Países Bajos y Letonia (en cierto sentido patrocinadas por el Estado) se llevaron a cabo sin ninguna intervención inapropiada del gobierno, y en gran medida comprometieron al gobierno con la agenda de reforma democrática en sentido amplio. Cabe notar, sin embargo, que este modelo podría no ser apropiado para todos los contextos.

Las maneras de llevar adelante las evaluaciones fueron tantas y tan diversas como los proyectos. Al observar el conjunto de las experiencias está claro que la amplitud de las investigaciones necesarias para realizar evaluaciones completas generalmente obligó a los proyectos a involucrar a una amplia gama de colaboradores. Los equipos de evaluación incluyeron a académicos nacionales e internacionales, investigadores y analistas de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación. Pareciera que los proyectos generalmente involucran a un pequeño núcleo de personas que coordina la investigación y redacta los borradores de los informes, y a un conjunto más amplio de expertos, que con frecuencia han sido reclutados más allá de los límites de la institución que lleva a cabo la evaluación, y que suelen trabajar independientemente unos de otros.

Los pasos de la evaluación

Evaluar la calidad de la democracia es una tarea vasta y compleja que involucra a muchas partes interesadas y se ve afectada por una variedad de factores nacionales y específicos de cada contexto, incluyendo el tamaño de un país (población y geografía), su nivel de desarrollo económico, su tipo de divisiones sociales y nivel de fragmentación, y la historia de su democracia y estabilidad democrática, entre muchos otros. A pesar de esta complejidad y variedad, la historia del marco de trabajo para la evaluación de la democracia ha mostrado que puede aplicarse de igual manera en países muy diferentes. Las evaluaciones se han llevado a cabo en democracias nuevas y antiguas, en países grandes y pequeños, en países pos-autoritarios y situaciones pos-conflicto, y en países ricos y pobres.

Esta aplicabilidad universal implica seguir una serie de pasos estándar que todas las evaluaciones atraviesan para obtener los mejores resultados posibles de la experiencia. Dichos pasos incluyen: a) las decisiones iniciales y la elaboración de la agenda para el proceso de evaluación, (b) la recolección, análisis y organización de los datos que forman el

núcleo central de la evaluación, y (c) un taller de trabajo nacional y un evento para las partes interesadas a fin de dar a conocer, debatir y evaluar el informe final y discutir el futuro de la democracia. La Figura 2 resume los elementos principales de estos tres pasos, mientras que la Guía contiene en su primera parte dos diagramas de flujo que muestran en forma más detallada los componentes de cada etapa.

- PASO 1** Incluye todas las decisiones relativas al objetivo de la evaluación, el contexto en el que se la llevará a cabo, la gama de puntos de referencia y elementos comparativos que se usarán, el personal a cargo de la evaluación y muchas otras decisiones cruciales.
- PASO 2** Constituye el núcleo de la evaluación y es el que lleva más tiempo, pues implica recolectar y analizar los datos a fin de brindar respuestas válidas, significativas y confiables a todas las preguntas de evaluación (hasta ahora, cada evaluación realizada brindó respuestas a todas las preguntas). El tiempo que lleva completar una evaluación está necesariamente en función de la complejidad del contexto en el cual se la lleva a cabo, la capacidad y recursos disponibles, y los parámetros iniciales establecidos en el Paso 1.
- PASO 3** Consiste en un evento de lanzamiento significativo que implica a todas las partes involucradas, los medios, actores clave de la sociedad civil y del ámbito político y económico, y en muchos casos, a la comunidad internacional. Es el momento de crear consenso en torno a las principales conclusiones del informe y reflexionar sobre los tipos de reforma que pueden diseñarse e implementarse, así como sobre las formas de evaluar la experiencia en su conjunto.

Productos de la evaluación de una democracia

Existe una variedad considerable entre los productos de la evaluación –evaluaciones completas, informes especiales, auditorías parciales e informes de monitoreo o seguimiento– y en las formas de publicarlos y divulgarlos. La mayoría de los proyectos han publicado evaluaciones completas en un único volumen, mientras que algunos publicaron materiales complementarios adicionales (por ejemplo, el equipo de Asia Meridional publicó Informes de País por separado y está considerando publicar sus Estudios de Caso y Diálogos del mismo modo, y Mongolia publicó una Nota Informativa sobre el País, Indicadores de Gobernabilidad Democrática y un Plan de Acción Nacional). Otros proyectos, como por ejemplo el de Filipinas, publicaron libros dedicados a cada uno de los pilares del marco de trabajo por separado.

Figura 2: Los pasos para la evaluación de una democracia



Se han utilizado diferentes métodos a fin de tornar los resultados de las evaluaciones exhaustivas más accesibles para quienes encuentran que una publicación extensa es difícil de manejar. Para la evaluación de Mongolia se seleccionó a cinco expertos nacionales con el propósito de “calificar” las conclusiones de la evaluación en una escala del 5 (más democrático) al 1 (menos democrático), y los resultados se publicaron conjuntamente en forma de tabla. La evaluación de Letonia construyó una tabla similar para cada pregunta de evaluación, que calificaba los resultados en una escala de “muy bueno” a “bueno”, “satisfactorio”, “pobre” y “muy pobre”. A continuación había un breve artículo sobre la “mejor característica” de esa sección, el “problema más serio”, y finalmente una “mejora sugerida”, que brindaba una rápida visión global de la situación democrática del país. En la más reciente auditoría del Reino Unido, las conclusiones de cada sección se sintetizaron conjuntamente al final del libro en forma de viñetas, y estas a su vez se editaron para publicarlas como folleto por separado.

Evaluar para generar reformas

El marco de trabajo de IDEA Internacional enfatiza que el proceso de evaluación es un medio eficaz para comunicar una historia particular

sobre la democracia forjada mediante el consenso nacional. La historia en sí debiera ser comunicada a un público lo más diverso y amplio posible, y conducir a la formulación de *propuestas concretas para la reforma democrática* que partan de los hallazgos de la evaluación, en base al sentido de pertenencia y apropiación a nivel local de la agenda de reforma. Las experiencias de aplicación del marco de trabajo dejan en claro que los equipos de evaluación han ido más allá del conjunto de las preguntas de evaluación, utilizando el marco de trabajo como herramienta útil para la reflexión crítica dentro del país evaluado. Un equipo local constituido por evaluadores y otras partes interesadas con sede en el país a evaluar brinda la base empírica para responder a las preguntas y a la vez reflexionar sobre los logros y déficits democráticos del período en evaluación, *además de identificar los posibles obstáculos a la reforma democrática*. Así, la evaluación es crucial para celebrar logros democráticos y al mismo tiempo revelar deficiencias críticas en la experiencia democrática del país y obstáculos que requieren atención mediante propuestas de reforma orientadas al progreso de la agenda democrática.

Las mayores brechas entre los logros constitucionales e institucionales tempranos por un lado, y los problemas de más largo plazo que erosionan la calidad de vida democrática por el otro, están en consonancia con los comentarios populares y los análisis críticos sobre las deficiencias democráticas más allá de los países objeto de evaluaciones realizadas con el marco de trabajo de IDEA Internacional. Esos comentarios son críticos respecto de dos puntos clave: (a) un énfasis exagerado en las elecciones a expensas de examinar otras dimensiones clave de la democracia (conocido como la “falacia electoral”), y (b) la falsa lógica de la “secuencia” democrática⁷. Las elecciones son importantes y tienen un papel relevante para la evaluación; sin embargo, las demás dimensiones del marco de trabajo muestran que las mismas constituyen sólo una faceta de la experiencia democrática, y que cuestiones relativas a los derechos, la inclusión, los medios, los partidos políticos y los parlamentos, entre otras, deben estar a la par de la celebración de elecciones regulares. La secuencia democrática ve al desarrollo de la democracia como un conjunto de pasos necesarios en los que el Estado y el estado de derecho se afianzan *previamente a* que la democracia se introduzca por completo. Una crítica reciente a este enfoque secuencial advierte en contra de ello y afirma que las democracias y sus partidarios locales son los mejor situados para generar una reforma democrática, que sus esfuerzos para hacerlo a menudo *preceden* más que *sucedan* a las intervenciones de la comunidad internacional, y que, aun en los casos en que esto no ocurre, el poder de la intervención externa en la promoción de la democracia está sobrevaluado.

Esta visión es altamente compatible con los tipos de lecciones aprendidas al aplicar el marco de trabajo a un grupo de países sumamente diferente, el cual, a diferencia de los diversos debates sobre la secuencia democrática, incluyó tanto a democracias establecidas como a democracias nuevas y reinstauradas. Los nuevos partidarios de la democracia de Mongolia crearon un sistema electoral competitivo, en el cual tuvo lugar una verdadera alternancia de poder y las principales partes interesadas participaron 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 notorios asesinatos políticos dieron inicio a una evaluación que reveló la necesidad de rever cuestiones relacionadas a la ciudadanía holandesa, así como la complejidad del gobierno mismo en términos de representar las necesidades y aspiraciones democráticas de la población. En Asia Meridional, el proyecto “Estado de la Democracia” procuró situar a la democracia en el contexto de la región a fin de averiguar qué piensan sus habitantes sobre ella, y cómo han adaptado la idea misma de democracia. El proyecto demostró que en la región no se necesitan ‘precondiciones’ democráticas para instalar la democracia, y que esta aún no ha podido solucionar los problemas de la pobreza.

Estos diferentes ejemplos sugieren que el marco de trabajo, además de ser aplicable a una gama diversa de contextos nacionales, es igualmente útil para generar propuestas concretas para la reforma democrática, cuyo éxito depende en gran parte de los agentes de la evaluación y de su capacidad para facilitar la apropiación y el sentido de pertenencia entre las principales partes involucradas –aquellas con la capacidad y la oportunidad de liderar el proceso de reforma. En cuanto al marco de trabajo, en el contexto de la orientación general de IDEA Internacional –la democracia como proceso continuo y evolutivo– es razonable esperar que la democracia no se dé “en términos absolutos”. Ciertas características pueden estar mejor desarrolladas que otras, y 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 a identificar posibles explicaciones para la brecha entre los logros y los desafíos pendientes, lo cual a su vez puede llevar a la elaboración de una agenda de reforma democrática.

Sin embargo, el potencial para iniciar, implementar y sostener reformas democráticas significativas debe verse como una función de cuatro factores más amplios a considerar:

- ▶ el contexto en el que se llevó a cabo la evaluación;
- ▶ los tipos de influencia que la evaluación hizo posibles;

- ▶ el público al cual la evaluación estuvo dirigida, y
- ▶ los tipos de productos generados.

Estos factores pueden actuar por separado o combinados, y así afectar el tipo de reforma democrática viable, tanto a corto como a largo plazo.

En las distintas experiencias, el *contexto* de la evaluación varió ampliamente según cuál fuera el *agente principal de la evaluación* (gobierno, sociedad civil o institución académica), la relativa *apertura del proceso político a la reforma*, y la también relativa *voz de la evaluación* en el dominio público y el discurso político popular. Las evaluaciones pueden tener una influencia directa sobre los responsables de elaborar políticas y sobre otras elites políticas, como en el caso de los Países Bajos, Mongolia y Letonia y, en menor grado, en Irlanda y el Reino Unido. También pueden fortalecer a los electorados y a las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, que pueden movilizarse y sumar presión en pro de la reforma democrática. Las evaluaciones también pueden tener un impacto cultural a largo plazo mediante la concientización y su incorporación a los curriculums de enseñanza secundaria y universitaria. Por último, los diferentes públicos de una evaluación de la democracia pueden incluir a diversas partes interesadas a nivel nacional, dentro del gobierno y en la sociedad política, civil y económica, así como a públicos en el exterior, incluyendo a otros países que deseen realizar sus propias evaluaciones, y a la comunidad internacional de donantes.

Estas distintas dimensiones del proceso de evaluación (agente, contexto, apertura del proceso político, públicos, productos e impacto) crean diferentes oportunidades y áreas de reforma democrática, que incluyen:

- ▶ reformas institucionales;
- ▶ reformas mediante el uso de recursos, y
- ▶ cambios culturales a largo plazo.

Las *reformas institucionales* se basan en la mejora de los mecanismos de rendición de cuentas sobre las responsabilidades, de forma que prohíban la centralización del poder o eviten que el ejercicio del poder y la toma de decisiones se ejerzan sin supervisión real. En los diferentes sistemas institucionales (por ejemplo, sistemas unitarios y federalistas, presidencialistas y parlamentarios, y proporcionales y mayoritarios), las experiencias de evaluación han demostrado que es importante contar con mecanismos institucionales para mantener formas independientes de representación y rendición de cuentas sobre las responsabilidades.

La vigilancia institucional requiere poder verdadero y efectivo, respaldado por la autoridad constitucional o legal a los efectos de supervisar y controlar las acciones de gobierno que pueden tener un impacto perjudicial sobre los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. Las soluciones institucionales populares incluyen el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos, comisiones electorales, organismos anticorrupción y defensorías públicas, además de poderes de supervisión legislativa y judicial más tradicionales, que han evolucionado durante largo tiempo en las democracias más establecidas. Para las sociedades en transición, existe una demanda adicional de soluciones institucionales que hagan frente a los legados autoritarios (a nivel formal y legal, y a nivel cultural y práctico), a los llamados “dominios de reserva” de poder militar (por ejemplo en Bangladesh y Pakistán) y al uso de poderes de emergencia en el marco de las constituciones nacionales. Más aún, debería haber soluciones institucionales para aumentar la participación e inclusión de todos los grupos, incluyendo a minorías y mujeres.

La necesidad de *reformas mediante el uso de recursos* surge del marco de trabajo, basado en la idea de que la igualdad política y jurídica debe complementarse con medios para materializar 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. A menudo se critica el concentrarse en el cumplimiento de los derechos económicos y sociales en tanto ello impone una pesada carga a la capacidad fiscal de los gobiernos, pero los programas destinados a incrementar la protección de los derechos civiles y políticos también conllevan tal carga. Todos los derechos dependen en alguna medida de los ingresos fiscales y del gasto público. Por ende, la mejora de la calidad de la democracia implica mejorar la capacidad fiscal de los Estados, mientras que los procedimientos e instituciones más democráticos pueden contribuir a una mejor asignación de los ingresos nacionales en formas que aumenten los estándares de vida y el bienestar general.

Por último, existe una necesidad a más largo plazo del tipo de reformas que promueven y desarrollan una *cultura política más amplia que apoye a la democracia*. Las experiencias de evaluación de Bosnia y Letonia demostraron que las democracias nuevas y las democracias reinstauradas enfrentan desafíos más duros en este sentido. Bangladesh ha experimentado intervenciones militares continuas en la esfera política que en general contaron con el apoyo del público. Ello sugiere un compromiso débil con la democracia y los principios democráticos. De hecho, la evaluación de Asia Meridional reveló que “afirmar la democracia no implica negar las alternativas autoritarias,

de modo tal que el apoyo a la democracia es débil”. Los Países Bajos han procurado formular un paquete de medidas interrelacionadas para garantizar, reforzar y –donde fuera necesario– renovar la democracia, junto con el Foro de los Ciudadanos (*Burgerforum*) y el Convenio Nacional (*Nationale Conventie*), entre otras iniciativas. En Australia, los productos de la evaluación forman parte de los programas de estudio universitarios, donde “al aprender sobre política australiana, los estudiantes se inician con evaluaciones propias de las prácticas políticas de Australia”.

Tales reformas institucionales, basadas en el uso de recursos culturales, requieren diferentes grados de atención, tiempo, y una amplia variedad de actores diferentes a fin de construir un futuro democrático mejor, más amplio y más profundo. El marco de trabajo para la evaluación de la democracia deja en claro que ésta debe ser integral e inclusiva y estar orientada al futuro, de manera tal que parta de los logros democráticos, tenga fundamento en los muy diversos contextos en que la democracia florece, y requiera el apoyo de todos los ciudadanos del país a evaluar. La evaluación de una democracia involucra a todos los niveles de la sociedad, así como a actores internacionales clave, en un esfuerzo por construir y fortalecer a las instituciones democráticas, la sociedad democrática y la cultura democrática de maneras que reflejen las necesidades de la población gobernada en el marco de esa misma democracia.

Sumario

Esta *Introducción* describe brevemente la finalidad, los fundamentos conceptuales, la metodología y las principales características del marco de trabajo para la evaluación de la democracia de IDEA Internacional. También presenta una breve reflexión sobre las experiencias de implementación del marco de trabajo en una serie de contextos nacionales diversos. El marco de trabajo establece con claridad la relación entre los principios fundamentales de la democracia, los valores que actúan como mediadores y las preguntas específicas que examinan la calidad de la democracia en su conjunto e identifican áreas clave para la reforma democrática. El método se basa en el uso de equipos de evaluación con sede en el país evaluado y en la promoción de amplias formas de participación, tales que desarrollen la apropiación y sentido de pertenencia respecto del proceso de evaluación y de la más amplia agenda de reforma democrática. La *Guía* completa describe mucho más detalladamente el marco de trabajo, las fuentes de información, los estándares y las buenas prácticas, el proceso de realización de una evaluación, las

experiencias de los equipos que han realizado evaluaciones en varios países, y las formas en que las lecciones derivadas de una evaluación pueden utilizarse para lograr una reforma democrática a largo plazo.

Notas

- 1 En *The History of Government* [La historia del gobierno] (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1997), Samuel Finer compara todas las formas de gobierno desde la antigüedad hasta el presente, y muestra que su noción de foro-gobierno de la sociedad civil (*forum-polity*) es la más infrecuente y reciente de todas las formas de gobierno.
- 2 Ver, por ejemplo, Diamond, Larry, *Developing Democracy: Toward Consolidation* [El desarrollo de la democracia: hacia la consolidación] (Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press, 1999); Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. y Limongi, F., *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990* [Democracia y desarrollo: instituciones políticas y bienestar en el mundo, 1950-1990] (Cambridge: Cambridge University Press, 2000); Boix, C., *Democracy and Redistribution* [Democracia y redistribución] (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); y Doorenspleet, R., *Democratic Transitions: Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave* [Transición democrática: análisis de las fuentes estructurales de la cuarta ola] (Boulder, Colo: Lynne Rienner, 2005).
- 3 Ver, por ejemplo, *2006 White Paper Eliminating Poverty: Making Governance Work for the Poor* [Informe interno 2006 Eliminación de la pobreza: cómo hacer que la gobernabilidad funcione para los pobres] del Departamento para el Desarrollo Internacional (*Department for International Development*, DFID) del Reino Unido, Cm 6876 (Londres: The Stationery Office, 2006).
- 4 IDEA Internacional, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide* [Diez años de apoyo a la democracia en el mundo] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), p. 12.
- 5 El Anexo A de *Evaluar la calidad de la democracia: guía práctica* detalla las otras formas principales para medir la democracia.
- 6 Estos defectos incluyen: (a) *problemas conceptuales* de simplificación excesiva y un enfoque limitado a las dimensiones institucionales de la democracia; (b) *problemas metodológicos* de falta de transparencia en la codificación, uso selectivo del material, agregación a nivel de país, y la validez y consistencia de las mediciones; y (c) los *problemas políticos* de priorizar los juicios externos, la falta de apropiación a nivel local del proceso de medición y la tendencia a realizar clasificaciones comparativas.
- 7 Dos ediciones del *Journal of Democracy* [Revista científica sobre la democracia] abordan los numerosos aspectos de este debate sobre la secuencia democrática (ver Tomo 18, números 1 y 3, 2007).



Apéndice: Preguntas de evaluación

1. Ciudadanía, legislación y derechos

- 1.1. Nacionalidad y ciudadanía
Pregunta-eje: ¿Existe consenso público con respecto a una ciudadanía común que no discrimina?
- 1.1.1. ¿En qué medida la nación política y la ciudadanía estatal incluyen a todos los que viven en el territorio?
- 1.1.2. ¿En qué medida se reconocen las diferencias culturales y cuán bien se protege a las minorías y a los grupos sociales vulnerables?
- 1.1.3. ¿En qué medida hay consenso sobre los límites del Estado y las disposiciones constitucionales?
- 1.1.4. ¿En qué medida las disposiciones constitucionales y políticas permiten moderar o conciliar las divisiones sociales más graves?
- 1.1.5. ¿Cuán imparciales e inclusivos son los procedimientos para reformar la Constitución?
- 1.1.6. ¿En qué medida el gobierno respeta sus obligaciones internacionales en su trato de los refugiados y las personas que solicitan asilo, y en qué medida su política de inmigración está libre de discriminación arbitraria?
- 1.2. Estado de derecho y acceso a la justicia
Pregunta-eje: ¿El Estado y la sociedad están siempre sujetos a la ley?
- 1.2.1. ¿En qué medida el estado de derecho está en vigor en todo el territorio?
- 1.2.2. ¿Hasta qué punto están todos los funcionarios públicos sujetos al estado de derecho y a reglas transparentes en el desempeño de sus funciones?
- 1.2.3. ¿En qué medida los tribunales y el poder judicial son independientes del poder ejecutivo, y hasta qué punto están libres de todo tipo de interferencia?

- 1.2.4. ¿Cuán igualitario y seguro es el acceso de los ciudadanos a la justicia, al debido proceso y a la compensación en el caso de mala administración pública?
- 1.2.5. ¿En qué medida la justicia criminal y los sistemas penales cumplen con las debidas normas de trato imparcial e igualitario en su accionar?
- 1.2.6. ¿Cuánta confianza posee la gente en que el sistema jurídico imparte justicia de manera equitativa y eficaz?
- 1.3. **Derechos civiles y políticos**
Pregunta-eje: ¿Están los derechos civiles y políticos garantizados de igual manera para todos?
- 1.3.1. ¿En qué medida están todas las personas libres de padecer la violencia física contra su persona y del temor a sufrirla?
- 1.3.2. ¿Cuán efectiva y equitativa es la protección de las libertades de circulación, expresión, asociación y reunión?
- 1.3.3. ¿En qué medida se asegura a todas las personas la libertad de practicar su propia religión, idioma o cultura?
- 1.3.4. ¿En qué medida las personas y grupos que trabajan por los derechos humanos están libres de acoso e intimidaciones?
- 1.4. **Derechos económicos y sociales**
Pregunta-eje: ¿Están los derechos económicos y sociales garantizados para todos de igual manera?
- 1.4.1. ¿En qué medida el acceso al trabajo o a la seguridad social está disponible para todos sin discriminación?
- 1.4.2. ¿Con qué grado de eficacia se garantizan las necesidades básicas para la vida, incluyendo adecuada alimentación, vivienda y agua potable?
- 1.4.3. ¿En qué medida se protege la salud de la población en todas las esferas y etapas de la vida?
- 1.4.4. ¿En qué medida tiene amplio alcance y es inclusivo el derecho a la educación, incluyendo la educación acerca de los derechos y obligaciones de la ciudadanía?
- 1.4.5. ¿En qué medida los sindicatos y otras asociaciones vinculadas al ámbito laboral son libres para organizarse y representar los intereses de sus miembros?
- 1.4.6. ¿Cuál es el grado de rigurosidad y transparencia de las normas de administración corporativa, y en qué medida las sociedades están reguladas en pos del interés público?

2. Gobierno representativo y responsable

2.1. Elecciones libres y justas

Pregunta-eje: ¿Otorgan las elecciones el control sobre los gobiernos y sus políticas a la ciudadanía?

- 2.1.1. ¿En qué medida la designación para cargos gubernamentales y legislativos está determinada por elecciones populares competitivas, y con qué frecuencia las elecciones llevan a un cambio en los partidos o funcionarios de gobierno?
- 2.1.2. ¿En qué medida los procedimientos de inscripción y votación son inclusivos y accesibles para todos los ciudadanos, cuán independientes son del control del gobierno y los partidos, y en qué medida están libres de intimidación y abuso?
- 2.1.3. ¿En qué medida son justos los procedimientos de inscripción de candidatos y partidos, y hasta qué punto los medios y otras formas de comunicación con los votantes tienen un acceso razonable a ellos?
- 2.1.4. ¿En qué medida el sistema electoral y el sistema de partidos permiten a los votantes una gama de opciones eficaz, hasta qué punto son sus votos válidos de igual manera, y en qué medida la composición de la asamblea legislativa y la selección del ejecutivo reflejan lo que eligen los votantes?
- 2.1.5. ¿Hasta qué punto la asamblea legislativa refleja la composición social del electorado?
- 2.1.6. ¿Qué proporción del electorado vota, y en qué medida todas las fuerzas políticas del país y del exterior aceptan los resultados de las elecciones?

2.2. El rol democrático de los partidos políticos

Pregunta-eje: ¿Contribuye el sistema de partidos políticos al funcionamiento de la democracia?

- 2.2.1. ¿En qué medida los partidos políticos tienen libertad para formarse y reclutar miembros, relacionarse con el público y hacer campaña para ocupar cargos?
- 2.2.2. ¿En qué medida es eficaz el sistema de partidos políticos para formar y mantener a los gobiernos en funciones?
- 2.2.3. ¿En qué medida los partidos son eficaces como organizaciones de pertenencia, y en qué medida sus miembros poseen la capacidad de influenciar la política de los partidos y la selección de candidatos?
- 2.2.4. ¿En qué medida el sistema de financiación de partidos previene la subordinación de los partidos a intereses específicos?
- 2.2.5. ¿Hasta qué punto los partidos traspasan las divisiones étnicas, religiosas y lingüísticas?

2.3. **Gobierno eficaz y con capacidad de respuesta**

Pregunta-eje: ¿Es el gobierno eficaz en términos de servir al público y responder a sus preocupaciones?

- 2.3.1. ¿Hasta qué punto es el gobierno electo capaz de influenciar o controlar aquellas cuestiones importantes para la vida de sus ciudadanos, y en qué medida cuenta con la información, organización y recursos para hacerlo?
- 2.3.2. ¿Cuán eficaz y abierto al escrutinio es el control ejercido por los líderes electos y sus ministros sobre su personal administrativo y otros organismos ejecutivos?
- 2.3.3. ¿En qué medida son abiertos y sistemáticos los procedimientos para la consulta pública sobre políticas y legislación, y en qué medida el acceso al gobierno de los intereses relevantes es equitativo?
- 2.3.4. ¿En qué medida los servicios públicos son accesibles y confiables para quienes los necesitan, y en qué medida es sistemática la consulta a los usuarios respecto de la prestación de servicios?
- 2.3.5. ¿Cuán abarcador y eficaz es el derecho de los ciudadanos a acceder a la información gubernamental en virtud de la Constitución u otras disposiciones legales?
- 2.3.6. ¿Cuánta confianza tiene la ciudadanía en la capacidad del gobierno para solucionar los principales problemas que enfrenta la sociedad, y en su propia capacidad para influir en él?

2.4. **La eficacia democrática del parlamento**

Pregunta-eje: El parlamento o la asamblea legislativa, ¿contribuyen de manera eficaz al proceso democrático?

- 2.4.1. ¿Cuán independientes del ejecutivo son el parlamento o la asamblea legislativa, y con cuánta libertad pueden sus miembros expresar sus opiniones?
- 2.4.2. ¿Cuáles son el alcance y el grado de eficacia de las facultades del parlamento o la asamblea legislativa para iniciar, examinar y reformar legislación?
- 2.4.3. ¿Cuál es el alcance y grado de eficacia de las facultades del parlamento o de la asamblea legislativa para controlar al ejecutivo y exigirle que rinda cuentas?
- 2.4.4. ¿Qué grado de rigurosidad tienen los procedimientos de aprobación y supervisión de las cargas fiscales y el gasto público?
- 2.4.5. ¿Qué grado de libertad tienen todos los partidos y grupos para organizarse dentro del parlamento o de la asamblea legislativa y contribuir a su trabajo?

- 2.4.6. ¿Cuál es el alcance de los procedimientos del parlamento o la asamblea legislativa en términos de consultar al público y a aquellas partes interesadas en relación a su trabajo?
- 2.4.7. ¿En qué medida los representantes elegidos resultan accesibles para sus electores?
- 2.4.8. ¿En qué medida el parlamento o la asamblea legislativa ofrecen un foro para la deliberación y debate sobre temas de interés público?
- 2.5. **Control civil de las fuerzas militares y policiales**
Pregunta-eje: ¿Están las fuerzas militares y policiales bajo el control civil?
- 2.5.1. ¿Qué grado de eficacia tiene el control civil sobre las fuerzas armadas, y en qué medida la vida política está libre de la participación militar?
- 2.5.2. ¿En qué medida las fuerzas policiales y de seguridad deben rendir cuentas públicamente por sus actividades?
- 2.5.3. ¿Hasta qué punto la composición de las fuerzas armadas, policiales y de seguridad refleja la composición social de la sociedad en general?
- 2.5.4. ¿En qué medida el país está libre del accionar de unidades paramilitares, ejércitos privados, milicias y mafias criminales?
- 2.6. **Integridad en la vida pública**
Pregunta-eje: ¿Está asegurada la integridad en el desempeño de la vida pública?
- 2.6.1. ¿En qué medida la separación entre la función pública y los negocios personales e intereses familiares de los funcionarios es eficaz?
- 2.6.2. ¿En qué medida son eficaces las medidas para proteger a los funcionarios y al público de ser implicados en sobornos?
- 2.6.3. ¿Hasta qué punto las normas y procedimientos de financiación de elecciones, candidatos y representantes elegidos previenen su subordinación a intereses sectoriales?
- 2.6.4. ¿Hasta qué punto se mantiene controlada la influencia de las corporaciones poderosas y de los intereses empresariales sobre la política pública, y en qué medida están unas y otros libres de participación en actos de corrupción, incluso en el exterior?
- 2.6.5. ¿Qué grado de confianza tiene la ciudadanía en que los funcionarios y los servicios públicos están libres de corrupción?

3. **Sociedad civil y participación popular**

3.1. **Los medios de comunicación en una sociedad democrática**

Pregunta-eje: ¿Actúan los medios de una manera que respalda los valores democráticos?

- 3.1.1. ¿Cuán independientes son los medios del gobierno, cuán pluralista es su composición, y en qué medida están libres de subordinación a gobiernos extranjeros o empresas multinacionales?
- 3.1.2. ¿Cuán representativos son los medios de las diferentes opiniones, y en qué medida son accesibles para los diferentes sectores de la sociedad?
- 3.1.3. ¿Con qué eficacia los medios y otros organismos independientes investigan al gobierno y a las corporaciones poderosas?
- 3.1.4. ¿En qué medida los periodistas están libres de leyes restrictivas, acoso e intimidación?
- 3.1.5. ¿En qué medida los ciudadanos comunes están libres de la intromisión y la intimidación de los medios?

3.2. **Participación política**

Pregunta-eje: ¿Tienen los ciudadanos participación plena en la vida pública?

- 3.2.1. ¿Cuál es la amplitud de la gama de asociaciones voluntarias, grupos de ciudadanos, movimientos sociales, etcétera, y cuál es su grado de independencia del gobierno?
- 3.2.2. ¿Cuál es el alcance de la participación ciudadana en asociaciones voluntarias y organizaciones de autogestión, y en otras actividades públicas voluntarias?
- 3.2.3. ¿Hasta qué punto las mujeres participan en la vida política y la función pública en todos los niveles?
- 3.2.4. ¿En qué medida el acceso a la función pública es igualitario para todos los grupos sociales, y en qué medida dichos grupos están representados equitativamente?

3.3. **Descentralización**

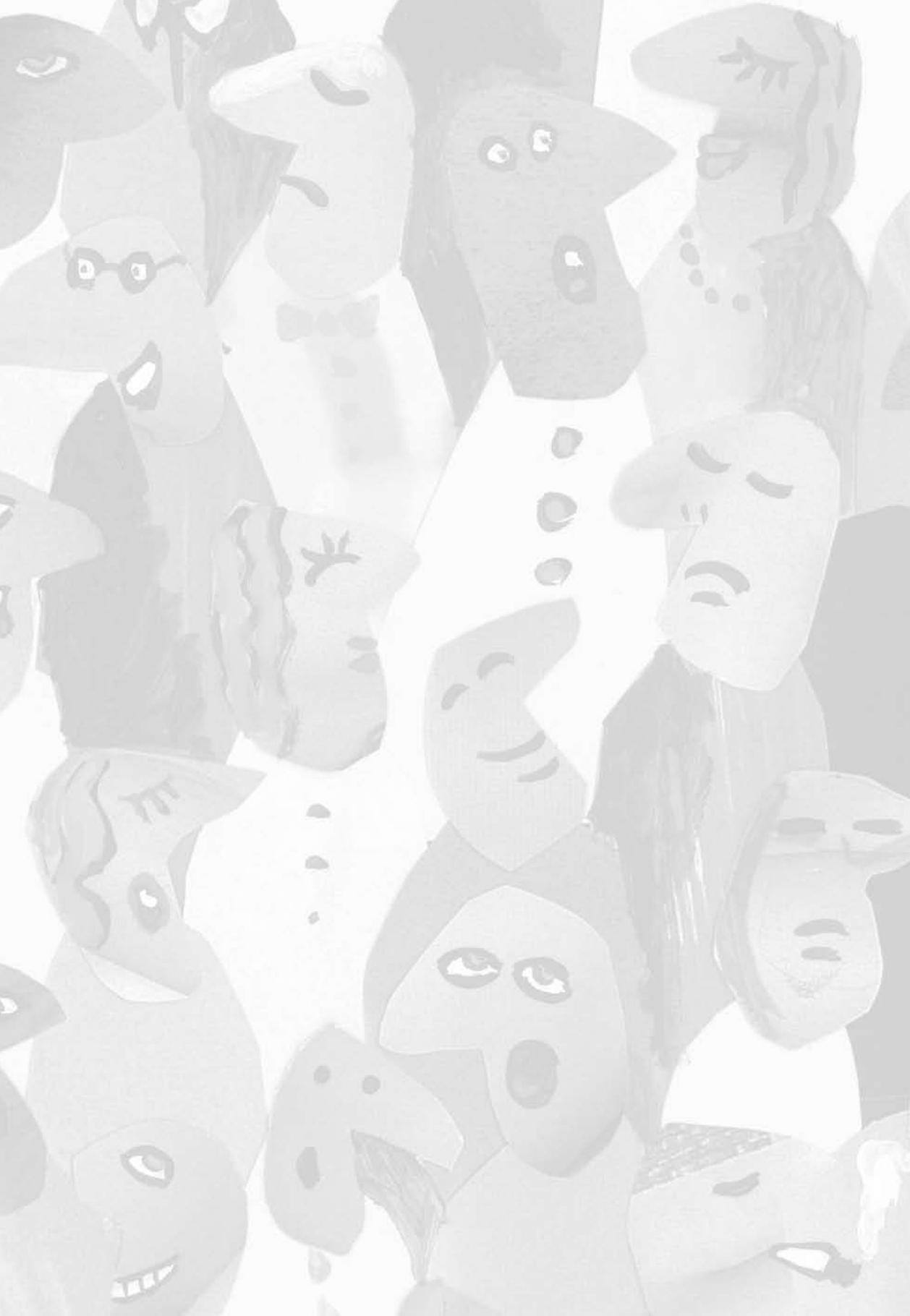
Pregunta-eje: ¿Las decisiones se toman al nivel del gobierno más adecuado para las personas afectadas?

- 3.3.1. ¿En qué medida los niveles subcentrales del gobierno son independientes del centro, y en qué medida tienen el poder y los recursos para llevar adelante sus responsabilidades?

- 3.3.2. ¿En qué medida dichos niveles del gobierno están sujetos a la autorización de elecciones libres y justas, y a los criterios de apertura, rendición de cuentas y capacidad de respuesta en su accionar?
- 3.3.3. ¿Cuál es el alcance de la cooperación del gobierno al nivel más local con socios, asociaciones y comunidades relevantes en la elaboración e implementación de políticas y en la prestación de servicios?

4. Democracia más allá del Estado

- 4.1. **Influencias externas sobre la democracia del país**
Pregunta-eje: En general, ¿contribuye el impacto de las influencias externas a la democracia del país?
 - 4.1.1. ¿Cuán libre está el país de influencias externas que socavan o comprometen su proceso democrático o los intereses nacionales?
 - 4.1.2. ¿En qué medida es imparcial el grado de influencia ejercido por el gobierno dentro de las organizaciones bilaterales, regionales e internacionales a cuyas decisiones podría estar sujeto?
 - 4.1.3. ¿En qué medida las posiciones de negociación y los subsiguientes compromisos del gobierno dentro de estas organizaciones están sujetos a una supervisión legislativa eficaz y al debate público?
- 4.2. **Impacto democrático del país en el exterior**
Pregunta-eje: ¿Contribuyen las políticas internacionales del país a fortalecer la democracia mundial?
 - 4.2.1. ¿En qué medida el gobierno es consistente en su apoyo y protección de los derechos humanos y de la democracia en el exterior?
 - 4.2.2. ¿Hasta qué punto el gobierno apoya a la ONU y a las agencias de cooperación internacional, y respeta el estado de derecho a nivel internacional?
 - 4.2.3. ¿Cuán amplia y consistente es la contribución del gobierno al desarrollo internacional?
 - 4.2.4. ¿En qué medida la política internacional del gobierno está sujeta a la supervisión parlamentaria eficaz y a la influencia pública?



Anexo: Acerca de IDEA Internacional

¿Qué es IDEA Internacional?

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Su objetivo es fortalecer las instituciones y los procesos democráticos. IDEA Internacional actúa como catalizador para el desarrollo de la democracia, proporcionando conocimientos e información, experiencia profesional y una plataforma para el debate de temas relativos a la democracia. Trabaja junto con encargados de establecer políticas, gobiernos donantes, organizaciones y agencias de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y otras instituciones dedicadas a la construcción de la democracia.

¿Qué hace IDEA Internacional?

La construcción de la democracia es un proceso complejo que involucra muchas áreas, incluyendo las constituciones, los sistemas electorales, los partidos políticos, los sistemas legislativos, el poder judicial, los gobiernos centrales y locales y las estructuras gubernamentales formales y tradicionales. IDEA Internacional trabaja sobre todos estos temas y ofrece a aquellos involucrados en el proceso de democratización:

- ▶ conocimientos e información, en forma de manuales, bases de datos, sitios web y redes de expertos;
- ▶ propuestas de políticas para provocar el debate y la acción sobre temas relacionados con la democracia, y
- ▶ asistencia a reformas democráticas en respuesta a solicitudes nacionales específicas.

Áreas de trabajo

Las áreas de experiencia profesional más destacadas de IDEA Internacional son:

- ▶ *Procesos de creación de constituciones.* Un proceso constitucional puede sentar las bases para la paz y el desarrollo, o sembrar el conflicto. IDEA Internacional puede ofrecer conocimientos y elaborar propuestas de políticas para el desarrollo de una Constitución de la cual una nación pueda apropiarse genuinamente, que incorpore las dimensiones del género y la prevención de conflictos, y que responda en forma eficaz a las prioridades nacionales.
- ▶ *Procesos electorales.* El diseño y la administración de las elecciones tienen un fuerte impacto en el sistema político en sentido amplio. IDEA Internacional busca garantizar la administración profesional y la independencia de las elecciones, adaptar los sistemas electorales, y generar confianza pública en el proceso eleccionario.
- ▶ *Partidos políticos.* Los partidos políticos constituyen el vínculo esencial entre votantes y gobierno. No obstante, encuestas realizadas en todo el mundo demuestran que el nivel de confianza en los partidos políticos es bajo. IDEA Internacional analiza el funcionamiento de los partidos políticos, su financiamiento público, su administración y sus relaciones con el público.
- ▶ *Democracia y género.* IDEA Internacional reconoce que para que las democracias sean verdaderamente democráticas, las mujeres –que constituyen más de la mitad de la población mundial– deben estar representadas en igualdad de condiciones respecto de los varones. IDEA Internacional desarrolla recursos comparativos y herramientas para el avance de la participación y la representación de las mujeres en la vida política.
- ▶ *Evaluaciones de la democracia.* La democratización es un proceso nacional. La metodología “Estado de la Democracia” de IDEA Internacional permite a las personas evaluar su propia democracia, en vez de depender de indicadores o *rankings* de las democracias producidos externamente.

¿Dónde trabaja IDEA Internacional?

IDEA Internacional trabaja en todo el mundo. Su sede está en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas en América Latina, África y Asia.