

Prólogo

La Auditoría sobre la calidad de la democracia es una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, a través de la cual se busca fortalecer las prácticas democráticas en la vida política costarricense. Es un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica, que se desarrolló entre junio de 1998 y junio de 2000, aunque las actividades preliminares orientadas a explorar su viabilidad política y académica datan de marzo de 1997¹.

Esta iniciativa pretende contribuir al desarrollo de las capacidades ciudadanas para participar, crítica e informadamente, en el gobierno de su sociedad. Fue promovida por los Consejos Directivo y Consultivo del Proyecto Estado de la Nación, y su ejecución fue posible gracias al financiamiento del Gobierno de Suecia y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para cumplir con estos propósitos la Auditoría estableció:

- Un sistema de seguimiento y evaluación de las fortalezas y debilidades de la vida democrática, con participación ciudadana en sus diversas etapas de ejecución. Esta participación procuró asegurar la legitimidad y relevancia social de la iniciativa.
- Una práctica distinta de deliberación sobre los asuntos públicos. La recopilación y análisis de información sobre “lo que está ocurriendo con nuestra democracia” fue el motivo para el desarrollo de un diálogo en profundidad entre personas representativas de la diversidad social y política del país.
- Una exploración de la relevancia del concepto de calidad de la democracia, para conocer la experiencia cotidiana de las personas al vivir en democracia

y ampliar el conocimiento de la democracia como un modo de vida.

La Auditoría es una respuesta innovadora ante el clima de descontento ciudadano imperante en Costa Rica. En los últimos años se ha arraigado un acendrado malestar con respecto al desempeño de las instituciones y los líderes políticos, hay síntomas de cierto declive en el apoyo al sistema y un entramado político que afecta la capacidad del gobierno y las instituciones para realizar una gestión satisfactoria de los asuntos públicos. La ciudadanía abriga importantes y crecientes dudas acerca de la utilidad de participar en la política y muchas personas piensan que el funcionamiento de su democracia tiene cada vez menos que ver con sus ideas y aspiraciones.

Empero, la Auditoría escarba más allá de las percepciones ciudadanas sobre el malestar. Lo que las personas dicen pensar debe contrastarse con lo que las personas hacen. Por eso, este esfuerzo centra su atención en el entramado de prácticas políticas que forman la vida ciudadana en democracia. Conocer este entramado permite entender mejor los desafíos que hoy enfrenta la democracia costarricense².

Un grupo significativo de personas estuvo dispuesto a evaluar la actualidad y futuro de su democracia. Unos empresarios y otros sindicalistas, algunos dirigentes campesinos y comunales, otros políticos e intelectuales, todos aceptaron participar en una evaluación del desempeño democrático de su sistema político. Por esto, la Auditoría no es un mapeo del descontento ciudadano, no expide

facturas ni busca culpables. Es una mirada penetrante y crítica de la democracia que somos y una incursión a la democracia que queremos ser.

Los pilares de la Auditoría

La Auditoría es un experimento social y técnico que responde a dos preguntas. La primera es de carácter teórico: ¿cuán democrática es la vida política en una democracia? Esta interrogante se encuentra íntimamente relacionada con problemas fundamentales del pensamiento político y recientemente ha sido objeto de interés para destacados pensadores (Burton, Gunther et al, 1992; Putnam, 1993; Dahl, 1996; Linz and Stepan, 1996; Lijphart, 1997; Linz, 1997; O'Donnell, 1997; O'Donnell, 1999). La segunda pregunta tiene un carácter práctico: ¿cómo puede una evaluación del desempeño democrático convertirse en un instrumento en manos de los ciudadanos para el perfeccionamiento de la democracia y las instituciones? Para responder estas interrogantes, la Auditoría introdujo, como su nombre completo lo indica, dos conceptos novedosos: calidad de la democracia y Auditoría. Ambos son los pilares sobre los que se sustenta esta iniciativa, pues establecen la naturaleza y el alcance de la evaluación de la vida democrática en Costa Rica.

El informe final pone énfasis en presentar los resultados de la evaluación democrática, pero no desarrolla en profundidad sus implicaciones teóricas. En este prólogo se menciona algunas de estas implicaciones sin pretender zanjar la discusión, cosa que, además, no fue necesaria para ejecutar el proyecto. Tanto la idea de calidad de la democracia como la de auditoría ciudadana son obras en progreso. Nuevas experiencias y debates permitirán tener conceptos más sólidos y acabados.

El concepto de calidad de la democracia

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía (Vargas-Culllell, 2000). Esta definición combina elementos descriptivos, normativos y evaluativos. Los componentes descriptivos son los conceptos de régimen democrático, ciudadanía y convivencia política (recuadro 0.1). El componente normativo es el concepto de aspiración democrática y el evaluativo, la noción de “grado de acercamiento”. Esta combinación es propia del concepto de calidad de la democracia ya que, como la misma expresión lo implica, “calidad” supone al menos dos cosas: una proporción variable de un atributo y una forma de medir esa proporción³. Se trata, pues, de

verificar el grado de cercanía (o lejanía) entre prácticas políticas (la política real) y aspiraciones democráticas (política ideal).

La Auditoría definió 33 aspiraciones para evaluar la calidad de la democracia costarricense (cuadro 0.1). Estas aspiraciones son el puente entre la idea de calidad de la democracia como concepto teórico y la idea de calidad de la democracia como programa de investigación. Son acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador en la ciudadanía sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles en su democracia hoy en día, y que permiten a personas de distintos grupos sociales, políticos o ideológicos, funcionar como partes de un mismo sistema. Se trata de un “consenso operativo” (*working consensus*) y realista (Sniderman et al, 1996). Realista significa que las características deseadas pertenecen al mundo de lo posible. La ciudadanía, pese a sus desacuerdos, debe producir ciertos acuerdos, formales e informales, para funcionar colectivamente; tales acuerdos pueden abarcar, también, criterios compartidos sobre lo “que está bien” o “está mal” con su democracia, cosas que son motivo de orgullo o de reclamo ciudadano, respectivamente. Si las prácticas políticas observadas se asemejasen a las aspiraciones, las personas estarían de acuerdo en que la democracia, en este caso la costarricense, tendría una alta calidad.

Una aspiración democrática es un estándar. De acuerdo con la International Standardization Organization (ISO), un estándar es “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente como reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue (www.iso.com). En el caso de la Auditoría, se trata de acuerdos funcionales empleados por las personas para evaluar el desempeño de la convivencia democrática. Este consenso operativo es un híbrido que permite la cohabitación de diversas visiones sobre lo que la democracia debe ser (anexo del capítulo 1)⁴.

El resultado de los consensos operativos es una vida y un imaginario político híbrido, pero uno que cumple con un requisito básico: debe ser, si no el deseable, al menos aceptable para las personas. En consecuencia, las aspiraciones democráticas compartidas no se ajustan a un modelo de democracia determinado, ni constituyen una utopía democrática. Aunque en la Auditoría las aspiraciones de alta calidad democrática expresaron el acuerdo unánime del Consejo Consultivo, en sociedades altamente complejas y diversas, la unanimidad es un requisito imposible de cumplir⁵.

Definición de los componentes descriptivos del concepto de calidad de la democracia

Ciudadanía: es el conjunto de personas que son titulares de la totalidad de derechos públicos subjetivos, otorgados por el sistema jurídico (Gutiérrez, 2000). Son ciudadanos las personas que la Constitución Política define como tales; en Costa Rica, las personas mayores de dieciocho años nacidas en el país o naturalizadas. En una democracia, la ciudadanía es universal dentro de los confines de un Estado-nación, pues incluye a todas las personas que cumplan con los requisitos mínimos mencionados. Sin embargo, la Auditoría incluyó en la evaluación a las personas no ciudadanas, pues una democracia está obligada a respetar los derechos humanos de todas las personas que residen o transitan por el territorio del país.

Convivencia política: son las prácticas políticas que las y los ciudadanos establecen cotidianamente entre sí, con sus líderes y funcionarios públicos (que son también ciudadanos) y con otras personas que no son ciudadanas (por ejemplo, los niños y los extranjeros)⁶ en la gestión de asuntos públicos (Gutiérrez y Vargas-Cullell, 1998)⁷.

Por **régimen democrático** se entiende, en lo fundamental, lo que Dahl denomina “poliarquía” (Dahl 1971, 1989 y 1999) y Sartori, democracia (Sartori, 1987)⁸. Empíricamente, Dahl estableció que una poliarquía se caracteriza por ser un régimen político que cumple con siete características (aunque en algunas ocasiones enlistó ocho). En ella, las instituciones políticas garantizan y protegen que:

- las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía;
- las elecciones sean libres y limpias;
- los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas;
- casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos (con excepciones debidas, por ejemplo, a falta de capacidades mentales comprobada);
- las personas puedan ejercer la libertad de expresión;

- las personas puedan ejercer el derecho a la libre organización; y
- las personas puedan ejercer el derecho a la información.

Pese a los intensos debates en el contexto de la teoría política democrática, y a críticas recientes al concepto mismo de poliarquía⁹, éste sigue siendo empleado por la mayoría de los académicos para clasificar los regímenes políticos existentes (Diamond, 1999). En el caso de la Auditoría, la poliarquía es el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas, pues por definición se trata de la mayor o menor capacidad ciudadana para emplear las garantías, libertades y derechos democráticos¹⁰. Se trata de un concepto que funciona como pivote para el estudio de la calidad de la democracia. La relación entre ambos es análoga a la que en música se establece entre la partitura de una obra y su interpretación.

En la Auditoría se introduce una adición a la noción de poliarquía. Además de los requisitos institucionales anteriormente mencionados, un régimen democrático debe garantizar condiciones mínimas de habilitación ciudadana. Por ello se entiende que las personas (real o potencialmente) ciudadanas tengan las capacidades indispensables para funcionar como tales. Esto significa por lo menos, que:

- las personas adultas con derecho a la ciudadanía poseen una identificación que los habilita como tales;
- las y los habitantes tienen una esperanza de vida al nacer similar, sin distingos sociales o étnicos;
- las y los habitantes tienen acceso a trámites administrativos y judiciales en su lengua materna.
- las y los habitantes no padecen de desnutrición en segundo y tercer grados, y
- las y los habitantes no experimentan pobreza absoluta.

En el recuadro 2.6, en el capítulo 2, se presenta una explicación más detallada de este tema.

Implicaciones teóricas del concepto de calidad de la democracia

El concepto de calidad de la democracia, tal como es definido en la Auditoría, pertenece a un nivel medio de abstracción. Por nivel medio se entiende que, pese a ser un concepto relacionado en la teoría política, es ante todo una herramienta de trabajo para la investigación en materia de estudios de casos y de política comparada. Por ello:

- cada uno de sus componentes puede ser investigado empíricamente;
- no se adscribe a una teoría o modelo de democracia único, y
- no establece la calidad de la democracia en un régimen por unas pocas características derivadas deductivamente.

El uso de este concepto en investigaciones comparativas no está exento de complicaciones, especialmente debido a la poca investigación existente sobre el tema. En principio, las democracias pueden tener alta o baja calidad. Aquellas con alta calidad constituyen la punta de lanza de la experiencia democrática. En cambio, las democracias de baja calidad podrían ser, real o potencialmente,

regímenes políticos más inestables, aunque ello debe ser determinado empíricamente. Pero las aspiraciones democráticas de la ciudadanía en un país pueden ser distintas a las aspiraciones ciudadanas en otro. Sin embargo, tanto las diferencias como las similitudes son relevantes para la investigación comparada (Valenzuela, 1998). En este caso lo son, porque refieren a la manera en que, en distintos países, la ciudadanía interpreta y vive la democracia. Este es un asunto de gran importancia, cuya comprensión puede arrojar pistas para entender el desarrollo democrático una vez que un régimen político cumple con los requisitos poliárquicos.

El mayor problema emerge cuando se busca comparar "calidades" de dos o más democracias. Salvo por una aproximación reciente de Lijphart, esto no ha sido intentado (Lijphart, 1999). A pesar de lo interesante de su aproximación, tanto su definición de calidad de la democracia como los indicadores son incipientes". A la fecha, el esfuerzo más interesante y avanzado para transformar el tema de calidad de la democracia en objeto de investigación es la experiencia de la Auditoría democrática del Reino Unido, con varias publicaciones sobre diversos aspectos de la vida política en ese país (Beetham and Weir, 1998; Baker, 1999).

La idea de auditoría ciudadana

Una auditoría es un examen de registros e informes, realizado por especialistas distintos de los encargados de su preparación, "para asegurar una plena rendición de cuentas y ayudar (...) al cumplimiento de las responsabilidades encomendadas" (General Accounting Office, 1988; Reider, 1994). En el presente caso, la Auditoría se apellida ciudadana por dos razones. En primer lugar, porque es una evaluación hecha por y para las y los ciudadanos costarricenses. Se trata de una autoevaluación, una mirada "desde adentro" de la democracia costarricense. En segundo lugar, porque la Auditoría se realizó de manera participativa. En las diversas etapas de su ejecución se recurrió a mecanismos de consulta y participación social. Esta iniciativa no fue, pues, una evaluación encerrada entre cuatro paredes a cargo de un pequeño y aislado grupo de especialistas. A pesar de tener muchas cosas en común, como la búsqueda de una evaluación objetiva y el uso riguroso de los métodos de investigación, una Auditoría difiere de una investigación académica en varios aspectos (anexo del capítulo 1).

La Auditoría compara la realidad con ciertos estándares apropiados para los fines de la evaluación. En el presente ejercicio, los estándares fueron agrupados en dos subconjuntos: el Umbral Superior de Alta Calidad Democrática (USCD) y el Umbral de las Garantías Mínimas de la Democracia (UGMD). Los umbrales procuran distinguir, respectivamente, los estándares de evaluación máximos y mínimos para medir cuán cerca o lejos de cada umbral se encuentra una práctica observada.

El Umbral Superior de Alta Calidad Democrática es, precisamente, el horizonte de buenas prácticas democráticas. Cada aspiración expresa una práctica política que, por consenso, fue identificada en las rondas de consulta con ciudadanos como una práctica cuya existencia es deseable. El Umbral de las Garantías Mínimas de la Democracia se refiere a las condiciones mínimas que deben estar en pie para que un régimen califique como una democracia. En el caso de la Auditoría se tomó los requisitos de la poliarquía, los ítemes evaluados por Freedom House y se agregó la noción de habilitación ciudadana. La idea de umbrales máximos y mínimos fue adaptada de la experiencia del

Proyecto Estado de la Nación en la elaboración de los informes que llevan el mismo nombre. El sentido de la Auditoría es verificar cuán cerca o lejos se encuentra una práctica política de las aspiraciones máximas y mínimas; esta es su idea básica (gráfico 0.1).

Dada la carencia de una teoría robusta y consistente sobre la calidad de la democracia, no fue posible deducir los estándares de un concepto. Éstos fueron establecidos de manera inductiva, con base en investigaciones exploratorias y un proceso de consulta social con ciudadanos y ciudadanas costarricenses. El requisito para la inclusión de una aspiración como estándar de evaluación fue que empalmara consistentemente con la definición adoptada de calidad de la democracia.

La Auditoría no plantea ninguna hipótesis sobre cómo cada aspiración se relaciona con el resto, ni cuál es más importante que otra. La función de las aspiraciones es fijar los temas de la evaluación, crear puntos de encuentro entre la ciudadanía para el diálogo sobre la actualidad y perspectivas de la democracia costarricense y proporcionar criterios para la recopilación, ordenamiento y análisis de la información. Por ello no interesa el grado en que, visto en su conjunto, el Umbral Superior de Garantías Democráticas compone un sistema lógico, sino el grado en que las aspiraciones reflejan razonablemente consensos operativos entre ciudadanos sobre la democracia en que ellos esperan vivir.

RECUADRO 0.3

Antecedentes de la Auditoría

Aunque tiene una conceptualización y una metodología propias, la Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica tiene cuatro antecedentes. Primero, la auditoría democrática efectuada en el Reino Unido por la Universidad de Essex y el Centro por los Derechos Humanos desarrolló un método de evaluación, mostró que evaluar el desempeño democrático era una iniciativa factible y planteó las implicaciones de valorar la calidad de la democracia (Beetham 1994a y 1994b; Dunleavy and Margetts, 1994; Livingstone and Morison, 1995; Klug et al, 1996; Baker, 1999). Segundo, las experiencias latinoamericanas de grupos de ciudadanos ejerciendo lo que Smulovitz y Peruzzotti denominan rendición de cuentas social (*accountability societal*), sugirieron la importancia de que la evaluación democrática fuese guiada por una estrategia de consulta y participación ciudadana (Valverde, 1996; Coba, 1997; O'Donnell, 1997; Saba, 1997; Saballos, 1997; Proyecto Estado de la Nación, 1999; Smulovitz and Peruzzotti, 2000). Tercero, la experiencia acumulada durante siete años por el Proyecto Estado de la Nación, en Costa Rica, en la evaluación del desarrollo humano sostenible en ese país, dio pautas sobre cómo organizar este esfuerzo de manera legítima y participativa (Proyecto Estado de la Nación, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000). Asimismo, permitió a la Auditoría aprovechar la credibilidad y el prestigio acumulado por el Proyecto. Cuarto, los resultados de las investigaciones exploratorias realizadas entre setiembre de 1997 y marzo de 1998 por ese mismo Proyecto, proporcionaron información e ideas acerca de lo que los ciudadanos costarricenses consideran como los principales problemas de la vida democrática (Bornemisza, 1997; Bornemisza y Quesada, 1997; Pérez Liñán, 1998).

GRAFICO 0.1

Idea básica de la Auditoría

- **Umbral superior (USCD):**
horizonte de buenas prácticas democráticas
(33 aspiraciones)
- **Umbral mínimo (Ugmd):**
horizonte de buenas prácticas democráticas
(33 aspiraciones)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Estándares del Umbral Superior de Calidad Democrática

Dominio	Aspiración
<p>I. Calidad democrática de la competencia electoral</p> <p>Grado en que el proceso electoral de cargos públicos resulta en un voto libre (sin coacción), informado y respetuoso de los derechos civiles y políticos del electorado y sus candidatos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Las y los candidatos a cargos públicos no enfrentan prejuicios sociales y culturales que disminuyen su elegibilidad. ■ La ciudadanía tiene información veraz, oportuna y objetiva para evaluar a los y las candidatas a cargos públicos y sus ofertas electorales. ■ En las campañas electorales, los y las líderes políticos respetan el Estado de derecho y los derechos civiles y políticos de sus oponentes. ■ Los partidos políticos emergentes y los minoritarios ejercen su representación sin enfrentar barreras arbitrarias.
<p>II. Calidad democrática de la vida interna de los partidos políticos</p> <p>Grado en que el funcionamiento interno de los partidos políticos se basa en una gestión sujeta al control democrático de sus afiliados</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ El financiamiento de los partidos públicos es legal y está permanentemente abierto al examen público. ■ Los partidos políticos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas.
<p>III. Calidad democrática de la administración de justicia</p> <p>Grado en que el acceso y el funcionamiento de la administración de justicia protegen los derechos ciudadanos equitativamente (sin distingos sociales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La ciudadanía tiene libre acceso a medios jurídicamente establecidos, eficaces y no discriminatorios, para la protección de sus derechos civiles y políticos. ■ Las personas tienen acceso libre e igualitario a la justicia impartida por un Poder Judicial independiente de otros poderes del Estado. ■ La ciudadanía tiene libre acceso a medios eficaces para prevenir y sancionar la corrupción en la esfera pública. ■ El Poder Judicial y las instituciones de control político y legal imponen, luego de un debido proceso, sanciones expeditas contra los representantes elegidos, funcionarios de confianza y servidores públicos que violan la ley. ■ El Estado protege equitativa y eficazmente los derechos de los grupos étnicos y de género.
<p>IV. Calidad democrática de la formación de leyes</p> <p>Grado en que la formación de las políticas públicas está basada en el respeto de las garantías constitucionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ningún asunto público está excluido de la aplicación de normas democráticas, excepto la vigencia de las garantías constitucionales. ■ El Poder Legislativo funciona mediante normas democráticas. ■ Los poderes Legislativo y Ejecutivo tienen relaciones diversas y fluidas, que no comprometen sus respectivas competencias constitucionales.
<p>V. Calidad democrática del trato institucional</p> <p>Grado en que el funcionamiento de las instituciones públicas está abierto al escrutinio público</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al examen público. ■ Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población. ■ Las personas acceden a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano. ■ Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles.

CONTINUA ►

Dominio	Aspiración
<p>VI. Calidad democrática de los gobiernos locales</p> <p>Grado en que los gobiernos locales gobiernan democráticamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Los gobiernos locales gobiernan democráticamente.
<p>VII. Calidad democrática de la participación ciudadana</p> <p>Grado en que la libre participación ciudadana (directa o por medio de representantes electos) modifica la ejecución de políticas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La ciudadanía dispone de medios abiertos y eficaces de participación en la toma de decisiones sobre las políticas públicas de mayor relevancia para la sociedad. ■ La ciudadanía exige, por medios diversos y eficaces, la rendición de cuentas a las autoridades de gobierno, los diputados, los funcionarios en cargos de confianza y los servidores públicos, sin menoscabo de sus derechos y su dignidad. ■ La ciudadanía hace uso efectivo de las oportunidades para participar en las decisiones referentes a asuntos de interés público.
<p>VIII. Calidad democrática de sociedad civil</p> <p>Grado en que el funcionamiento de la sociedad civil es independiente del Estado y sujeto al control democrático de la ciudadanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Las personas ejercen eficazmente su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y activas organizaciones de la sociedad civil. ■ Las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales o étnicos conducen sus asuntos mediante reglas democráticas. ■ Ningún grupo de presión de la sociedad civil controla las decisiones de las instituciones públicas. ■ Las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil con representación de sectores sociales, grupos étnicos o de género y las instituciones públicas están abiertas al escrutinio público.
<p>IX. Calidad democrática de la opinión pública</p> <p>Grado en que en la formación de opinión pública se ejercita mediante una libre, oportuna, informada y equitativa expresión de las preferencias ciudadanas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Una pluralidad de medios de comunicación, disponiendo de un marco legal adecuado, lleva a cabo un escrutinio responsable y comprensivo de los asuntos públicos. ■ Los y las habitantes expresan libre y oportunamente su opinión sobre los asuntos públicos de su interés. ■ Los medios de comunicación son un foro abierto e independiente para la expresión de una opinión pública pluralista.
<p>X. Calidad democrática de la cultura cívica</p> <p>Grado en que la cultura cívica de las personas está basada en valores democráticos de pertenencia a una comunidad política nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La ciudadanía tiene una fuerte creencia en la democracia como un valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar el bienestar público. ■ Los y las ciudadanas identifican una unidad cívica nacional y se reconocen como parte de ella. ■ La ciudadanía conoce sus deberes y derechos, y los procedimientos para ejercerlos. ■ Las personas ejercitan la tolerancia en la convivencia política con los demás.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

Estándares del Umbral Mínimo de Garantías Democráticas

Número	Descripción
1	Cada ciudadano y ciudadana cuenta por un voto.
2	La ciudadanía se organiza libremente en partidos políticos, con el propósito de elegir y ser elegidos para cargos públicos.
3	La ciudadanía ejerce sus derechos políticos y civiles sin padecer los efectos extremos de exclusiones sociales, económicas y culturales.
4	Las personas adquieren el <i>status</i> de ciudadano o ciudadana mediante el cumplimiento de prerequisites mínimos e iguales para todos, que involucran procedimientos administrativos accesibles y expeditos, y pierden la ciudadanía solamente por decisión propia.
5	La ciudadanía elige al jefe o jefa de Estado o de gobierno u otra autoridad suprema a través de elecciones libres y justas.
6	La ciudadanía elige a sus representantes en el Poder Legislativo mediante elecciones libres y justas.
7	La ciudadanía elige a las personas que ocupan los cargos de representación política en los gobiernos locales mediante elecciones libres y justas.
8	Los ciudadanos y las ciudadanas pueden optar por cargos de representación popular sin sufrir amenazas o la interposición de obstáculos legales, administrativos y financieros que restrinjan el ejercicio de ese derecho.
9	Organismos electorales independientes emiten y garantizan normas equitativas para la campaña electoral, realizan un conteo justo y honesto de la votación y constituyen medios eficaces y oportunos para corregir cualquier anomalía electoral.
10	Los partidos políticos compiten en elecciones cuyos resultados no están predeterminados.
11	Los medios de comunicación realizan un escrutinio de los asuntos de interés público sin sufrir amenazas a la integridad y los activos de sus propietarios y su personal, ni represalias que afecten su funcionamiento.
12	La ciudadanía otorga a sus representantes libremente electos el poder de formular y ejecutar políticas públicas, y éstos sólo rinden cuentas por sus actos a la ciudadanía y a las instituciones que la Constitución Política establece.
13	Las actuaciones del Poder Judicial están abiertas al escrutinio público.
14	Las instituciones públicas respetan el Estado de derecho.
15	Un poder civil elegido por medios democráticos controla efectivamente a las fuerzas militares u órganos represivos del Estado, los cuales carecen de esferas discrecionales para la toma de decisiones políticas.
16	El Poder Legislativo tiene facultades para hacer rendir cuentas al Poder Ejecutivo.
17	Las fuerzas de seguridad respetan los derechos y libertades de todos los habitantes del país.
18	Los y las habitantes del país tienen acceso a un sistema de administración de justicia encabezado y dirigido por un Poder Judicial independiente de los otros poderes del Estado.
19	Los y las habitantes gozan de protección plena frente a situaciones de guerra civil o insurgencia.
20	Los y las habitantes gozan de protección plena frente al terror político, encarcelamiento injustificado, exilio o tortura, sea por parte de grupos que apoyan el sistema político, como de grupos que se oponen a él.
21	Los y las habitantes tienen el derecho a formar organizaciones políticas y de representación social, étnica o de género, para influir en las políticas públicas o en la opinión pública.
22	Los y las habitantes pueden ejercer el derecho de libre reunión y protesta pública.
23	La ciudadanía tiene acceso a fuentes de información relevantes, diversas y oportunas sobre las políticas públicas y sus efectos.
24	La ciudadanía tiene derecho de involucrarse en discusiones públicas y abiertas, así como de discutir privadamente sobre asuntos de su interés.

FUENTE: GUTIÉRREZ Y VARGAS-CULLELL, 1998.

El proceso de ejecución

La ejecución de la Auditoría se dividió en seis etapas (gráfico 0.2). La organización social y administrativa fue el primer paso y contempló la creación de tres órganos, a saber:

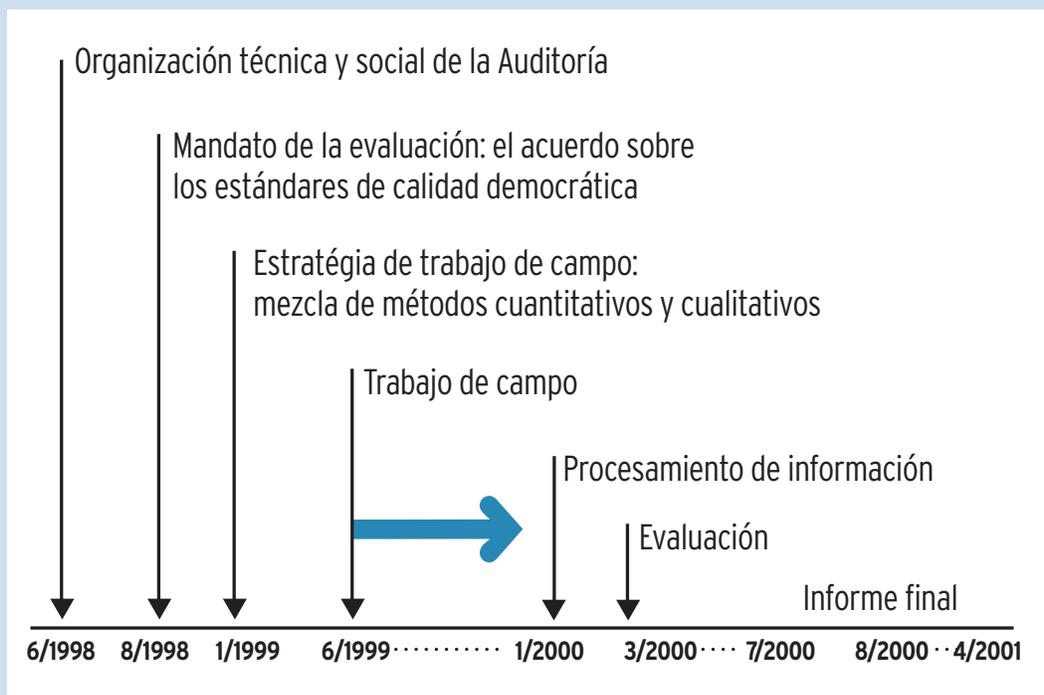
- El Consejo Consultivo, compuesto por 42 personalidades provenientes de diferentes sectores sociales, políticos y académicos. Sus funciones fueron definir el mandato de la Auditoría, acompañar la realización de las actividades y validar los resultados.
- Un panel académico asesor, compuesto por 10 académicos de reconocido prestigio internacional (la mayoría no son costarricenses). Su función fue apoyar el control de la calidad metodológica y técnica de la Auditoría.
- Un equipo técnico coordinador, que dirigió la ejecución de la iniciativa, creó y supervisó una red de más de 40 investigadores.

Posteriormente se emprendió la tarea de perfilar el mandato de la investigación y la evaluación. El Consejo Consultivo estableció, por consenso, 33 estándares de alta calidad democrática, desagregados en 138 variables (anexo del capítulo 1). El panel académico asesor apoyó este proceso. Simultáneamente se realizaron 6 sesiones de grupos focales, para determinar si el consenso del Consejo Consultivo correspondía con las preocupaciones y aspiraciones de otros ciudadanos; se encontró afinidad en los resultados de ambos grupos.

El trabajo de campo estuvo orientado a recopilar, lo más exhaustivamente posible, información relacionada con los estándares de alta calidad democrática. Se caracterizó por la diversificación y combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, la naturaleza multidisciplinaria de las investigaciones, el tratamiento de cada estándar como un módulo independiente y el establecimiento de amplias redes de investigadores. El anexo del capítulo 1 describe la estrategia del trabajo de campo y contiene las fichas técnicas de los métodos de investigación empleados.

GRAFICO 0.2

Etapas de la Auditoría



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La siguiente etapa fue la evaluación de los resultados. Para ello se diseñó, con el apoyo de un panel de expertos, un modelo de evaluación con base en criterios. Los estándares de alta calidad democrática fueron agrupados en diez temas generales. Se estableció un panel de evaluadores por tema y, en total, participaron 34 personas. El modelo incluía juicios individuales y colectivos sobre los hallazgos del trabajo de campo, para establecer en cada uno de los estándares e indicadores de alta calidad democrática cuál es su grado de cumplimiento en Costa Rica. El anexo del capítulo 1 contiene un resumen de este proceso. Esta fase fue concluida en junio del 2000.

El presente informe sintetiza los resultados del trabajo de campo y la evaluación. Durante su elaboración se realizaron rondas de consulta sucesivas con los miembros de los paneles de evaluación y del Consejo Consultivo.

Potencial de la Auditoría en otros países

Madura la etapa de las transiciones a la democracia, el desafío político principal en América Latina es establecer democracias de alta calidad, capaces de generar oportunidades sociales, económicas y políticas para sus ciudadanos y ciudadanas. De lo contrario, la democracia en la región corre el riesgo de no arraigarse en la vida y la conciencia de las personas. Pero mejorar la calidad democrática no se reduce a consolidar las instituciones y prácticas políticas existentes (Becker, 1999). De hecho o de derecho, por acción u omisión, sea por el efecto de las instituciones informales -por ejemplo, el “clientelismo”, el nepotismo o la corrupción- (O’Donnell, 1997), o por el advenimiento de tecnocracias que no se sienten obligadas a rendir cuentas, en América Latina no es una sorpresa la persistencia de prácticas antidemocráticas en la vida política. Todo ello forma parte de un paquete que no puede aceptarse acríticamente.

Las auditorías ciudadanas son una acción práctica para contribuir con el desafío de elevar la calidad democrática en la región, sin caer en recetas.

Poner a las y los ciudadanos a evaluar la vida política es una manera de hacer democracia, pues activa el ejercicio de dos derechos fundamentales: el derecho a la libre expresión y a exigir cuentas a sus líderes políticos y a las instituciones. Es también una manera de acercar la democracia a la vida cotidiana de las personas, pues las aspiraciones evaluadas son, precisamente, aquellas relacionadas con problemas de la convivencia política, relevantes y consensuadas por la ciudadanía. Es, finalmente, una manera de enriquecer la reflexión sobre la democracia, centrada como ha estado en consideraciones sobre instituciones o procedimientos, con el debate sobre el desempeño y los resultados políticos del sistema (Baker, 1999). Parafraseando a Lincoln, las Auditorías son una iniciativa de, para y por los ciudadanos.

En el diseño y ejecución de la Auditoría recibimos el apoyo de cientos de personas, dentro y fuera de Costa Rica, cuyos nombres hemos consignado en la sección de agradecimientos. Sin ese apoyo difícilmente una iniciativa compleja como esta se podría haber llevado a cabo.

En especial queremos destacar nuestra deuda intelectual y personal con el maestro Guillermo O’Donnell, por su decisiva, permanente y entusiasta contribución al diseño y ejecución de la Auditoría. Desde un inicio, cuando esta iniciativa no era más que una nebulosa, nos beneficiamos de sus ideas y sugerencias, las que en reiteradas ocasiones nos rescataron de profundos pantanos. Esta deuda intelectual queda reflejada, además, en las permanentes referencias a sus trabajos a lo largo del informe. Pese a sus consejos, los errores y omisiones son de entera responsabilidad del equipo técnico de la Auditoría. El contenido del presente informe no refleja los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras del Proyecto Estado de la Nación.

San José, 16 de abril del 2001.

Jorge Vargas Cullell

Evelyn Villarreal Fernández

Miguel Gutiérrez Saxe

Lo que la Auditoría es y no es

GUILLERMO O'DONNELL

1. La Auditoría no es un proyecto académico.

No parte de hipótesis por verificar ni de teorías ya formuladas. Es un proyecto descriptivo y evaluativo, que se nutre de contribuciones académicas y suscita diversas actividades de este tipo, pero no se confunde con ellas.

2. La Auditoría es un instrumento de navegación.

Provee, a gobiernos y diversos liderazgos sociales y políticos, información más profunda y detallada que la que ellos tienen a su alcance habitualmente, acerca de lo que la ciudadanía piensa y aspira sobre la democracia.

3. La Auditoría es un juego de espejos.

Devuelve a la ciudadanía una imagen de cómo se ve a ella misma y en relación con la democracia (dimensión subjetiva), así como estándares de evaluación objetivos desarrollados por el equipo de la Auditoría. Mediante estos espejos, la Auditoría es consistente con la democracia: ambas son de y para la ciudadanía.

4. La Auditoría vigoriza la sociedad civil y la *accountability societal*.

Los espejos subjetivos y objetivos facilitan la autoconciencia de la sociedad civil, le permiten detectar problemas y aspiraciones que de hecho comparte, y posibilita diversas acciones y movimientos de *accountability societal*. Fomenta con esto la democratización "desde abajo."

5. La Auditoría es un instrumento abierto, en permanente reelaboración.

Esta es otra razón por la cual la Auditoría no es un proyecto académico. Lo académico "cierra", como producto, con la publicación de un libro o artículo. En cambio, un producto fundamental de la Auditoría son las respuestas que suscita, tanto en líderes como en la ciudadanía en general. Estas respuestas redefinen las evaluaciones y aspiraciones sobre la democracia recogidas en el informe de la Auditoría. Crean, entonces, un proceso político-social que se constituye (además de las

investigaciones y consultas del caso) en un insumo fundamental para la futura ronda de Auditoría. Este carácter abierto de la misma corresponde a la propia democracia: ésta es siempre un horizonte abierto, en términos de los valores y aspiraciones que encarna.

6. La Auditoría es un producto exportable, pero no llave en mano.

La Auditoría respeta las características de cada caso nacional. Muy aproximadamente, se podría pensar en una estrategia metodológica de tres tercios de datos. Uno sería un núcleo duro comparativo, compartido por todos los casos. Otro recogería especificidades de cada caso. Un tercer tramo, en el "medio" de los anteriores, consistiría en datos que los respectivos equipos nacionales, orientados por el equipo coordinador general, deberían intentar hacer comparables, pero sin llegar al punto de desconocer o descuidar especificidades que el respectivo equipo nacional considera importantes.

7. La Auditoría es un instrumento ideológicamente estratégico.

Se plantea en momentos en que tenemos en América Latina una colección de democracias (buena parte de ellas de baja calidad), semidemocracias y algunos regímenes autoritarios. Esto es expresión de una tendencia democratizante, que implica un enorme progreso respecto de la ola autoritaria que no hace mucho asoló buena parte de la región. Pero los logros democráticos son precarios e incompletos. La Auditoría es parte de los numerosos esfuerzos para reforzar el *élan* y las prácticas democráticas en la región. Además, toma a los liderazgos latinoamericanos por su palabra. Hoy es conveniente decirse democrático/a, aunque se lo diga hipócritamente; la Auditoría acepta literalmente esas afirmaciones y propone reforzar y viabilizar la vocación democrática declarada.

8. La Auditoría es creíble e imparcial, pero a partir de un explícito sesgo pro-democrático.

La Auditoría es creíble porque

tiene un formato institucional, tanto en sus instancias consultivas como técnicas, que garantiza la seriedad, objetividad e imparcialidad partidaria de sus trabajos. Pero la Auditoría no es tímida en hacer público su sesgo en pro de la democracia y el perfeccionamiento de su calidad.

9. La Auditoría no es sólo un proceso de aprendizaje cívico, es también un proceso de aprendizaje institucional.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y sus colaboradores comienzan con objetivos modestos, moviéndose en terrenos metodológicamente bien abonados y explicando persistente y ampliamente sus imparciales, serios y constructivos objetivos. Luego van aprendiendo en el proceso y aumentando progresivamente las ambiciones del mismo. La experiencia del PNUD con el concepto e informes de desarrollo humano es ejemplar en este sentido. Es instructivo ver cómo, a lo largo del tiempo, el concepto y los indicadores de desarrollo humano se han ido enriqueciendo en sí mismos y ampliando sus conexiones con otros temas. Esto fue, evidentemente, el producto de una inteligente inversión institucional que supo proceder incrementalmente, sin perder de vista la meta de ir produciendo importantes progresos en la definición, conceptualización, metodología e impacto del desarrollo humano.

10. La Auditoría implica una internacionalmente insólita inversión de perspectivas que, sin embargo, no es nueva para el PNUD.

Los típicos (y más influyentes) organismos de ayuda internacional financian proyectos (de estabilización económica, alivio de balanza de pagos, reforma del Estado, etc.) por su aducida contribución al crecimiento económico. A su vez, aducen que últimamente el crecimiento por lograr acabará beneficiando al conjunto de la población. Sea cual fuere la veracidad en cada caso de estas afirmaciones, estos proyectos comienzan por lo *macro*, y sólo después de una serie de complejas e hipotéticas mediaciones llegan a

▶ CONTINUA

▶ CONTINUA

lo *micro*, a las condiciones de vida del conjunto de la población. En cambio, tanto el desarrollo humano como la Auditoría empiezan en lo *micro*, con la gente y su interés y derecho de lograr un nivel decente de desarrollo humano (lo que Amartya Sen denomina “capacidades” y “funcionamientos”) y la vigencia efectiva de los derechos (“libertades” para Amartya Sen) postulados y presupuestos por la democracia. Debido este punto de arranque, el desarrollo humano y la Auditoría

no pueden dejar de hacer explícitos los valores que los sustentan y justifican. Esta inculcabilidad puede tener aristas polémicas, por ejemplo cuando el desarrollo humano se ocupa de temas de género en culturas cerradamente machistas, o cuando la Auditoría explicita frente a autoritarios su sesgo pro-democrático. Pero, por otro lado, la creciente conciencia de las negativas consecuencias que puede tener el enfoque economicista y “desde arriba” de otras

organizaciones, a pesar del tono tecnocrático y aparentemente neutro desde el punto de vista valorativo con que suelen presentarse, las está exponiendo a críticas cada vez más punzantes. De todas maneras, la identificación del PNUD con el desarrollo humano ya lo ha comprometido con la senda “desde abajo” y con la explicitación de algunos valores básicos; esta es también la senda que recorre la Auditoría

Notas

1 Las actividades preparatorias fueron las siguientes: seminario sobre los problemas de la democracia costarricense (marzo de 1997); primera versión del diseño de la Auditoría ciudadana (mayo de 1997); paneles de discusión sobre la propuesta (junio-julio de 1997); encuesta en la Gran Área Metropolitana (GAM) y 6 grupos focales realizados por la empresa INFO S.A.; sesión de discusión en el Hellen Kellogg Institute for International Studies, en la Universidad de Notre Dame (setiembre de 1997); fellowship en el Kellogg Institute, para desarrollar el planteamiento inicial (enero-abril de 1998); reprocesamiento los resultados de la encuesta (marzo de 1998) y recopilación de indicadores comparativos sobre democracia (marzo de 1998).

2 Ello permite, además, investigar una intrigante situación. Si, como registran las encuestas de opinión pública, las personas piensan que todo marcha mal, ¿por qué la democracia en Costa Rica no se encuentra al borde del abismo?

3 Según el Diccionario de la Real Academia Española, la segunda acepción de la palabra calidad es la "aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo" (Real Academia Española, 1992). Esta es la acepción empleada en la Auditoría.

4 La idea misma de democracia encierra valores que real y potencialmente están en conflicto entre sí. Además, la democracia moderna implica el pluralismo, la creencia en la diversidad como un valor necesario y positivo en la vida política (Sartori, 1997).

5 ¿Cuál es la regla que permite que un estándar sea aceptado como tal? En una democracia, por ejemplo, la formación de mayorías para la elección de los gobernantes está regulada por normas cuyo cumplimiento o transgresión pueden ser verificados; pero ¿cuáles son

los criterios para aceptar que un acuerdo es un estándar? La respuesta tentativa es la siguiente: puede adoptarse un proceso similar al empleado por la International Standardization Organization, con paneles representativos de la diversidad social, política y cultural de un país, complementados con métodos de consulta a la ciudadanía. Debe tenerse en mente un hecho importante: a diferencia de las reglas electorales, los estándares son acuerdos voluntarios, no tienen efecto de ley y su propósito es evaluativo.

6 No se entra aquí en la discusión sobre si los niños son o no ciudadanos, pues no es necesaria para los propósitos de la Auditoría.

7 Por práctica política se entiende las acciones mediante las cuales las personas ejercen los derechos y obligaciones civiles y políticas, constitucional y legalmente establecidas, en la gestión de asuntos públicos. Esta definición no delimita conceptualmente "lo político". Es difícil hacerlo, pues "lo político" tiene fronteras porosas con otras esferas de la vida social, económica y cultural. Sin embargo, cualesquiera sean estas fronteras, sí interesa establecer la especificidad analítica de "lo político" circunscribiéndolo a las actividades relacionadas con la gestión de asuntos públicos.

8 Para Sartori, la democracia es el régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría con respeto a los derechos de las minorías.

9 En un artículo reciente, O'Donnell ha señalado que el concepto de poliarquía incluye dos tipos de componentes. El primero, de carácter estipulativo, consiste en las características sine qua non que las elecciones de personas en cargos públicos deben cumplir para ser consideradas democráticas (libres, competitivas, cada

persona cuenta por un voto, confieren autoridad para ejercer el poder a quienes resultan electos, inclusivas –pueden votar todas las personas adultas con pequeñas excepciones–, y los gobernantes pueden perder las elecciones y respetan el resultado). El segundo componente son las libertades y derechos políticos que acompañan la institucionalización de elecciones democráticas. Este componente no es estipulativo, pues no hay acuerdo teórico sobre cuántas son, ni sobre el grado en que deben ser ejercidas, ni su status conceptual (¿son condiciones suficientes, necesarias o facilitadoras?). Pese a ello, O'Donnell señala la conveniencia de incluir estas libertades y derechos de la definición (O'Donnell, 1999).

10 Dentro de un régimen autoritario pueden existir, de manera aislada, prácticas democráticas, por ejemplo, una apertura que permita una mayor libertad de expresión; pero esto no altera la naturaleza del régimen.

11 En su reciente revisión del influyente libro *Patterns of Democracy*, Lijphart incluye un capítulo sobre calidad de la democracia. Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, su elaboración es pobre, pues cita un slogan de la campaña electoral del expresidente George Bush para definir calidad de la democracia ("a gentler, kinder democracy"). Los indicadores son, ante todo, indicadores macro (de país) sobre resultados sociales (Sartori, 1997). En artículos recientes, otro connotado politólogo, J.J. Linz, ha hecho referencias al tema de la calidad de la democracia pero, aparte de subrayar su importancia, no ha efectuado una propuesta conceptual y metodológica al respecto (Linz, 1997). Pese al uso del término "calidad de la democracia", la auditoría democrática del Reino Unido no acuñó una definición explícita de este concepto (Beetham and Weir, 1998; Baker, 1999).