

## DE LAS PRUEBAS DE ACTUACION A LAS AUDITORIAS CIUDADANAS<sup>1</sup>

Walter José Cueto

Relata Guillermo O'Donnell que a mediados de los noventa (1996) enseñando sobre teoría democrática exploró con sus alumnos la cuestión de *si es posible definir diversos grados o niveles de calidad de la democracia y, en su caso, cómo se podría proceder para ello*. Un año más tarde Jorge Vargas Cullell –miembro del seminario, que ya había regresado a su país, Costa Rica- inició sobre aquellas ideas el diseño de una auditoria ciudadana de la democracia que finalmente concluyó en el imponente ejercicio de la Auditoria Ciudadana en Costa Rica (1998/2001)<sup>2</sup>. No obstante se reconoce que aunque la experiencia de Costa Rica ha tenido una gran trascendencia en magnitud y esfuerzo, existen trabajos anteriores y contemporáneos similares con modelos metodológicos alternativos:

a) El desarrollo usado por IDEA Internacional – a partir de la experiencia previa con una auditoria de la democracia en el Reino Unido, efectuada por la Universidad de Essex (Vargas Cullell p.158)- en los casos de Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenya, Malawi, Nueva Zelandia, Perú y Corea del Sur;

b) La metodología para la evaluación de la democracia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -US AID- y;

c) El Proyecto Democracy Dialogue del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y estudios de casos sobre El Salvador y Bolivia<sup>3</sup> ; incluyendo el programa que impulsa actualmente el gobierno argentino con respaldo también del

---

<sup>1</sup> Se trata de un breve trabajo exploratorio y preliminar que integra un proyecto en ejecución sobre *“Legislatura y Calidad Democrática en Mendoza: Un enfoque de auditoria ciudadana”* en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. 2005 que dirige el autor.

<sup>2</sup> O'Donnell, en un estilo personal y directo, se extiende en este comentario con mayores detalles e incluso explica la naturaleza de su participación en lo que denomina explícitamente “el experimento” y que se puede leer en su texto “Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina”, compilado con Osvaldo Iazzetta y el propio Jorge Vargas Cullell. Rosario. Homo Sapiens, 2003.

<sup>3</sup> Ver los comentarios de Gerardo L. Munck “Notas acerca de las ponencias presentadas en el Taller sobre “La calidad de la Democracia y el Desarrollo Humano en América Latina” en O'Donnell, Guillermo y otros “Op.cit.”.

PNUD<sup>4</sup>. Lo cierto es que esta nueva línea de trabajo pareciera que está movilizando desde las bases la teoría democrática en América Latina, las estrategias metodológicas y el enfoque evaluativo en el ámbito de la Ciencia Política.

En este escenario de preocupaciones académicas y ciudadanas nos comenzamos a preguntar si este reciente proceso tuvo con anterioridad experiencias o intentos análogos en el campo de la Ciencia Política contemporánea, porque recordábamos la tarea intelectual desarrollada por Karl W. Deutsch y particularmente la sistematizada en su obra “Política y Gobierno”. A partir de esta inquietud nos propusimos concretar este documento con el objeto de indagar sobre las características de ambos enfoques y particularmente sobre las diferencias y coincidencias en el desarrollo de las herramientas de evaluación política utilizadas: en los setenta, a partir del enfoque sobre la Actuación de los Sistemas Políticos, las denominadas “*Pruebas de Actuación*” y dos décadas después, desde el enfoque de la Calidad de la Democracia, las “*Auditorias Ciudadanas*”. Dos perspectivas trabajadas dentro de la Ciencia Política contemporánea, aunque los fundamentos teóricos originales no sean propios de la disciplina, parecieran tener preocupaciones compartidas y en consecuencia resulta motivador hacer un esfuerzo por buscar sus características, diferencias y similitudes, sus divergencias y posibles puntos de encuentro.

### **El enfoque de la Actuación de los sistemas políticos y las “Pruebas de actuación”**

A comienzos de los setenta, en plena época de impacto de la Teoría de Sistemas en la Ciencia Política norteamericana –durante la denominada “segunda fase” de la tradición conductista- Karl W. Deutsch escribió un libro que denominó “**Política y Gobierno**” y al que subtítulo “*Cómo el pueblo decide su destino...*”, del cual se conoció su primera edición en español en 1976. Se trataba de un texto de análisis político con el que el autor se proponía “...ayudar al lector a aprender a reconocer las

---

<sup>4</sup> Es el Programa Auditoria Ciudadana-Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios”, en implementación desde la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros-Argentina.

cuestiones importantes en la vida pública y por lo tanto en las vidas de todos nosotros... (Deutsch: p.9). Y más adelante agregaba “Todos sabemos que la política afecta nuestras vidas, pero ¿conocemos la amplitud total de su importancia? Claramente vivimos en una edad de creciente politización: nuestras ciudades son redes de política” (Deutsch: p.15)

En síntesis, observaba que “la política implica la autodirección de las comunidades, la asignación de valores, la búsqueda de patrones legítimos de valores y políticas compatibles, el arte de lo posible y, en ocasiones, una reevaluación de las prioridades fundamentales; implica también la coordinación del aprendizaje social, la realización de los objetivos de una sociedad, el cambio de estos objetivos, la fijación de otros nuevos y aún la autotransformación de todo un país, su pueblo y su cultura. Pero todo esto –decía- constituyen diferentes aspectos de un solo proceso: *las decisiones comunes de hombres y mujeres acerca de su destino*” (Deutsch: p.38); es decir, nos señalaba que la política es una cuestión de todos...

¿Para qué investigar y analizar la actuación de los sistemas políticos? Guiado por un decidido convencimiento sobre la capacidad efectiva de intervención de la Ciencia Política para conocer y transformar la realidad y no sólo en manos de políticos y politólogos sino de “todo el pueblo”, entendía que era necesario evaluar sistemáticamente la actuación de los sistemas políticos. “En nuestro tiempo –decía Deutsch- la política es una cuestión tan seria que no bastan ni el conformismo irreflexivo ni el inconformismo ciego. *Para decidir inteligentemente si un sistema político necesita cambios y en qué sentido, debemos saber cómo funciona; debemos saber si produce los resultados que queremos y cuán eficazmente los produce... Si sabemos analizar el funcionamiento de los sistemas políticos y de la maquinaria gubernamental, nos mostraremos menos ingenuos e irreflexivos acerca de la política, nos sentiremos menos indefensos y desconcertados por las acciones de los gobiernos bajo los cuales vivimos: la teoría y el análisis de los sistemas nos pueden inclinar menos a buscar demonios y villanos en la vida política y a verla como una simple cruzada del bien contra el mal. Nuestras preguntas podrán orientarse entonces mejor hacia la realidad y es más probable que nos conduzcan entonces a una acción efectiva.*” (Deutsch: p.229). Esta era brevemente la visión de nuestro autor, convencido sobre la potencia de la disciplina para que hombres y mujeres intervengan en su destino común.

Ahora bien, desde esta perspectiva qué se puede analizar. ¿Cuál es el enfoque desde el cual Deutsch nos propone observar sistemáticamente la realidad y colocarnos en posición de transformarla o simplemente vislumbrar los cambios? “Podemos tratar de analizar cada sistema<sup>5</sup> y ver cómo funciona, cómo se producen sus resultados y cómo se pueden cambiar. Con la ayuda del análisis de sistemas podemos tratar de separar las propiedades de los sistemas de los intereses individuales, los intereses de grupos, y las participaciones de las personas que toman las decisiones.”(Deutsch: p.230)

¿Qué conceptos básicos utiliza para el análisis? Aunque el desarrollo conceptual es muy amplio, podemos circunscribirnos a tres: *el de sistema político, autogobierno y el de actuación*. En relación al primero, el autor señala que “los teóricos han interpretado el mundo de la política en muchas formas pero que las respuestas más recientes se han estructurado alrededor del concepto de sistema político” (Deutsch: p.149). Un sistema político es una clase particular de sistema. Mantiene coordinadas las expectativas de los individuos que en él viven y coordina buena parte de su comportamiento mediante su cooperación y hábitos de obediencia que refuerzan las recompensas y los castigos” (Deutsch: p.169). Y agrega que al “analizar la política podemos pensar en diez niveles de sistemas, desde el más pequeño –el del individuo– pasando por las familias, los grupos familiares extensos, las aldeas, los pueblos, las ciudades, las naciones-estados pequeñas, las naciones estados medias, las grandes naciones-estados y la ONU” (Deutsch: p.157) con lo cual muestra la complejidad de formas de conexiones de intereses dentro del sistema político, pero de modo especial explícita la relación entre el sistema y el individuo.

El segundo concepto es el de autogobierno, que en el enfoque sistémico se desprende como una propiedad de los sistemas políticos para dirigirse solos: es la capacidad de autodirección o de autonomía para controlar sus propios asuntos. Es decir que implica la capacidad de fijar metas y mantenerlas, para tomar decisiones y

---

<sup>5</sup> Un sistema es una colección de unidades o componentes reconocibles que se mantienen unidos y varían juntos, en forma suficientemente regular para poder ser descrita. Los sistemas políticos se componen de unidades políticas y están conectados principalmente por procesos políticos. Podemos analizar cada sistema y ver cómo funciona, cómo se producen sus resultados y cómo se pueden cambiar. pág.230

sostenerlas durante un tiempo suficiente para la acción; es un proceso de orientación... (Deutsch: p.188). Sin la noción de autogobierno entonces no tendría relevancia ni sentido el concepto de actuación.

La actuación en el gobierno –como en cualquier empresa o institución- es determinada conjuntamente por los sistemas, los individuos que los operan y el ambiente en el que funcionan. Actuación es el nombre que damos a cualquier resultado que deseamos, pero que no es probable que se produzca sin un esfuerzo correspondiente. La actuación logra algún resultado que no se obtendría de otro modo<sup>6</sup> – si un resultado fuera seguro, nadie tendría que actuar para producirlo- y se mide por el resultado obtenido en comparación con los costos y otras condiciones adversas que hacen improbable su realización. Por eso la actuación implica dos dimensiones: la eficacia –hacer que un resultado improbable tenga mayores probabilidades de ocurrir- y la eficiencia –la razón entre el cambio de la probabilidad del resultado y los costos que ello implica-. Esta distinción puede aplicarse a los gobiernos y a los sistemas políticos: no sólo preguntamos cuál es la probabilidad que alcancen algún valor sino también a qué precio. (Deutsch: p.231) En fin, hay pruebas de la actuación en todas partes...

La actuación –define taxativamente nuestro autor- se mide ante todo por valores específicos. Si hay una sola meta el interés primordial se encontrará en la eficacia para alcanzarla; pero cuando hay más de un valor importante –lo más frecuente en los sistemas complejos- no se puede ignorar la cuestión del costo y la eficacia. Un buen sistema político puede equilibrar valores diferentes, aceptar la posibilidad de error y corregirlo y aceptar la probabilidad de que haya muchas cuestiones cuya respuesta exacta todavía no se conoce. Es importante mantener abierta la frontera de lo desconocido para que podamos saber dónde buscar nuevas respuestas. (Deutsch: p.232/3). En consecuencia la capacidad para buscar metas múltiples, debe incluirse entre los criterios esenciales de la actuación de cualquier gobierno o sistema político duraderos.

---

<sup>6</sup> El poder es la capacidad para hacer que suceden cosas que de otro modo no habrían sucedido. Y dado que el mundo ya está cambiando, el poder se refiere al cambio del cambio, o sea a un cambio de segundo orden. Así pues, el poder implica nuestra capacidad para alterar los cambios que ya están en proceso y que seguirían adelante sin nuestra intervención. pág.41

En su actuación el gobierno **debe tratar de alcanzar la mayor cantidad posible de cada uno de los múltiples valores** que el pueblo desea ahora y **debe mantener la búsqueda de estos valores** lo más compatible posible. Pero también **debe preservar y aumentar la capacidad para buscar nuevos valores** en el futuro y para alcanzarlos. En el desempeño de estas tres tareas, los gobiernos deben elaborar a menudo sutiles configuraciones de valores que no se pueden precisar fácilmente, pero que el pueblo puede reconocer intuitivamente en ocasiones. La gente habla entonces de la calidad de un sistema político o de la calidad de la vida en una sociedad. Todos conocemos algunas pruebas sencillas de este tipo de calidad: cuán respirable es todavía el aire, cómo se recoge la basura, cuánta seguridad se tiene al caminar a casa después del oscurecer, cuántos niños están bien alimentados y cuántos hambrientos, cuántos enfermos están bien atendidos y cuántos no reciben ninguna atención, cuántas personas llevan vidas significativas y cuántas vidas de “callada desesperación” (Deutsch: p.236)

Hay también algunos conceptos complementarios –casi podríamos decir implícitos- que aunque no son centrales para el desarrollo básico que realiza el autor si tienen importancia para nuestra tarea de encontrar diferencias y coincidencias en ambos enfoques. Son los conceptos de valor, democracia y ciudadanía.

Dado que la actuación se mide ante todo por valores específicos hay que señalar que existen por lo menos ocho valores básicos –dice Deutsch recuperando el pensamiento de Harold Lasswell- a los cuales aspiran los individuos, aunque con variado grado de interés y sin que ninguno pueda ser ignorado en la política. Ellos son poder, ilustración, riqueza, bienestar o salud, habilidad, afecto, rectitud (moralidad y justicia) y deferencia o respeto. Además de esos ocho valores sustantivos, la gente también desea disfrutarlos de cierta forma, con seguridad y en libertad (Deutsch: p.26). Las nociones de sistema político y de autogobierno suponen también el concepto de democracia cuando el autor reconoce que *“con la ayuda de las pruebas de actuación estaremos en mejor situación para juzgar el grado de democracia de cualquier sistema político y de cuáles sean sus posibilidades de conservar o incrementar su legitimidad y la lealtad de su pueblo”* (Deutsch: p.32).

Deutsch no habla generalmente de ciudadanos y prefiere referirse a individuos o personas aunque “toma como concepto asociado al de sistema político el de ciudadanía refiriéndose a personas que han adquirido un conjunto común de conductas políticas y lealtades cívicas” (Deutsch: p.169). Es decir que la idea de sistema político supone un conjunto importante de valores en juego que no se pueden realizar sin seguridad y libertad, algún grado de democracia para sostener la legitimidad del mismo y la lealtad de la gente y una noción de ciudadanía que sintetiza la cultura cívica.

Pero ¿cuáles son las primeras y principales pruebas de la actuación? Deutsch señala expresamente que hay pruebas cuantitativas y cualitativas. “**La capacidad de un gobierno para recaudar dinero y luego gastarlo** sensatamente es una prueba principal. Si un gobierno debe hacer varias cosas, debe tener dinero disponible para todas ellas y cómo obtenerlo. El resumen de tales planes es el presupuesto y en él se reflejan los valores. La forma en que planea y ejecute su presupuesto es una primera prueba de su actuación: a) el presupuesto de ingresos y el arte de recaudar impuestos, b) la planeación y el control presupuestario y; c) el financiamiento con déficit. (Deutsch: p.233/5)

Pruebas más profundas de la calidad de un sistema político consisten en **las clases de individuos que se forman en él y en la clase de personas que se convierten en líderes**. Otra prueba de calidad se encuentra en los tipos de personalidad y comportamiento que produce entre hombres y mujeres ordinarios: **la calidad de la gente**. En conjunto todos los aspectos cualitativos de un sistema político integran la cultura política fundamental de un país o de un pueblo. (Deutsch: p.236/41).

La autoridad y la lealtad determinan lo que el Estado puede exigir de su pueblo; **los derechos humanos** resumen lo que el pueblo puede exigir legítimamente a su Estado. Lo que nos corresponde por derecho no es un privilegio ni un regalo: debemos tomarlo sin darle las gracias a nadie, y ejercerlo siempre que sea necesario. (Deutsch: p.241)

Finalmente otra prueba de actuación es *la capacidad para formar grupos autónomos*. Cuanto mayor sea la capacidad y oportunidad que produzca para la formación de tales grupos, mejor será su actuación para su pueblo. (Deutsch: p. 243)

Estas pruebas o criterios han sido aplicados por el autor en la segunda parte del texto para analizar la actuación de seis “sistemas políticos modernos”<sup>7</sup> –Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia, República Federal Alemana y República Popular China- y hacer algunas referencias a los “sistemas emergentes” donde incluye al resto de los países. De todos modos no hay un desarrollo metodológico expresamente descrito que facilite el reconocimiento de la técnica y el modo de usarla, más allá de observar la forma en que la aplica. Se trata entonces de un tipo de investigación evaluativa que analiza resultados ex post en términos de indicadores de cantidad y calidad.

La lectura de este texto en su momento nos conmovió, alentó nuestra preocupación por las formas de evaluación política y nos convenció sobre la posibilidad de que la disciplina estuviera también al servicio del ciudadano, que en principio ve a la política y al gobierno como una cuestión exclusiva de iniciados. Producto de aquel primer acercamiento al texto del profesor Deutsch produjimos con María Luisa Giunta en nuestra Universidad, a mediados de la década de los ochenta un texto –en dos volúmenes- que denominamos “**La Producción Legislativa**”<sup>8</sup> y que creo confirmó las metas y aspiraciones que compartíamos con el autor. Fue el comienzo de casi diez años ininterrumpidos de trabajos aplicados a observar la vieja institución de la “Democracia Representativa”<sup>9</sup>: el Órgano Legislativo.

---

<sup>7</sup> Este enfoque supone la teoría del desarrollo planteada en términos de sociedades modernas vs. sociedades tradicionales, motivo por el cual habla de sistemas políticos modernos y emergentes.(ver Tercera Parte. p. 553 in fine)

<sup>8</sup> Este trabajo fue el primero de una serie de estudios sobre el Poder Legislativo que comenzó a mediados de 1986; pero el único en el que la investigación estuvo signada por la propuesta teórico metodológica de Karl Deutsch.

<sup>9</sup> Quizás Bernard Manin nos alentaría a utilizar la expresión Gobierno representativo.



## Un enfoque de la Calidad de las prácticas democráticas en América Latina y las “Auditorías ciudadanas”

Guillermo O'Donnell, y Jorge Vargas Cullell están liderando hoy *la construcción de una nueva visión* sobre la calidad de la democracia para el caso específico de América Latina desarrollada en numerosos documentos, pero en particular en la obra **“Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía”**, en la que “emplean el concepto de ciudadanía como *palanca* para proyectar la democracia más allá del régimen político y del ámbito acotado de la elección de gobernantes en un marco de libertades públicas, *que nace a fuerza de observar la realidad de la región* con regímenes democratizados que conviven con estados que mantienen fuertes legados autoritarios, con sociedades profundamente desiguales y ciudadanías que enfrentan obstáculos institucionales para la igualdad civil y política, en grados que hasta resultan groseros...” (O'Donnell: p.13)

Los aportes intelectuales iniciados a mediados de los noventa, como se señala en el propio texto, no sólo procuran contribuir a la formulación y revalorización de un nuevo concepto de democracia, promover una ampliación de su teoría y un nuevo enfoque –el de la calidad de la democracia- susceptible de ser investigado empíricamente. También exploran “nuevos instrumentos” –pese a lo rudimentarios que puedan ser- que permitan evaluar la democraticidad de sus componentes, identificar sus fortalezas y debilidades y alertar sobre las zonas de riesgos. Esta dimensión operativa no se agota en la búsqueda de instrumentos de medición y promueve herramientas que puedan ser usadas por la ciudadanía para la evaluación de sus democracias y valorar críticamente sus potencialidades y posibilidades. (O'Donnell: p.14) Ya veremos si estos instrumentos son nuevos, hasta dónde o en qué sentido lo son o qué hay de novedad, en todo caso.

¿Cuál es entonces la visión que aporta este nuevo enfoque sobre la democracia?

a) En primer lugar recupera aspectos que han sido desatendidos o soslayados por la

teoría democrática actual<sup>10</sup>, confinada a los estrechos límites del régimen político y buscando su ampliación a partir de la conjunción entre democracia, derechos humanos y desarrollo humano.

b) En segundo lugar, lo hace desde la observación de una realidad y de una experiencia singular e histórica específica: América Latina.

c) En tercer lugar, más allá del mundo de las ideas puras, la democracia es susceptible de ser investigada empíricamente y construida por el esfuerzo ciudadano para democratizar la vida política. Por supuesto que "...este esfuerzo de reflexión está espoleado por el clima de descontento y desconfianza ciudadana con las democracias en América Latina, ya sea por sus propias limitaciones institucionales, como por los magros resultados económicos y sociales obtenidos en los últimos años"(O'Donnell: p.15). Es decir que aunque reconozcamos los avances democráticos de las últimas décadas, no debe perderse de vista que ha crecido a niveles preocupantes la desafección y la impaciencia ciudadana.

Para esta visión entonces, "la democracia es tan sólo una fuente de oportunidades para gozar de derechos y el modo en que ellos sean asegurados y ejercidos resultará decisivo para ampliar los horizontes democráticos del régimen, del estado y de la sociedad. Sólo su vigencia permitirá rectificar el rumbo de la libertad ya que la misma democracia contiene las palancas que permiten su perfeccionamiento y profundización"(O'Donnell: p 20).

Y agregan los autores, a modo de diagnóstico, que la democratización de América Latina se encuentra en serias dificultades. "En varios países existen crecientes síntomas de inestabilidad política, impulsos delegativos y cunde un profundo malestar e impaciencia ciudadana con el desempeño de sus sistemas de gobierno. La democratización del continente no ha generado desarrollo ni ha sido eficaz para

---

<sup>10</sup> Dice Jorge Vargas Cullell que las teorías convencionales sobre democracia en general han asumido que el modo de organización del estado y sus relaciones con los ciudadanos es una condición facilitadora de la democracia: primero era democracia y luego vendría lo demás. Sin embargo la experiencia latinoamericana refleja que, más allá del régimen político, existen dimensiones de la democracia, propias de la organización legal e institucional del estado y sus relaciones con los ciudadanos cuya debilidad o ausencia afecta profundamente la conformación y funcionamiento del régimen político: por eso *la creación de modos democráticos de organización del estado es un desafío democrático.*

incorporar mayor crecimiento económico que los gobiernos autoritarios precedentes y se han agravado las desigualdades sociales...”. (Vargas Cullell: p.152) y de esto el ciudadano suele ser llamativamente conciente y realista: nadie engaña a nadie sobre la posibilidad siempre latente de la reversibilidad de un régimen.

En otros términos, las democracias emergentes de los últimos procesos de transición cumplen razonablemente con las características de las poliarquías, pero con profundas intrusiones autoritarias en la organización del estado y de sus relaciones con la ciudadanía: el desarrollo de los estados democráticos de derecho es incipiente y la protección de los derechos civiles como los mecanismos de accountability horizontal, aunque existan, son débiles. Es decir que *las y los ciudadanos carecen de medios eficaces para exigir que se rindan cuentas, las oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas son escasas o poco relevantes y la ciudadanía carece de medios para defenderse y reparar los daños derivados de violaciones a sus derechos*. Además son sociedades donde los pobres en vez de ser una minoría, con frecuencia son la mayoría: hay desigualdades sociales extremas. (Vargas Cullell: p.153)

Consecuentemente *la ausencia de conocimiento también conspira contra la capacidad de las y los ciudadanos para ejercer controles y participar informadamente en la deliberación y gestión de los asuntos públicos*. (Vargas Cullell: p. 155). Al no conocer se carece de brújula para actuar y un instrumento básico para una acción eficaz es iluminar con información la realidad de la vida democrática más allá del régimen. (Vargas Cullell: p. 156). También Deutsch, como ya lo hemos señalado, piensa que es necesario “...ayudar al lector a aprender a reconocer las cuestiones importantes en la vida pública y por lo tanto en las vidas de todos nosotros...”

El enfoque ampliado de la democracia se presenta como “punta de lanza” de un nuevo paradigma dotado de mayor capacidad para responder a las anomalías que no logran explicar los enfoques dominantes aplicados en las dos últimas décadas por organismos multilaterales y gubernamentales. (Gabriela Hipólito: p.225). Es decir, puede sentar las bases para un nuevo paradigma acerca de la democracia y la democratización... La cuestión de *decidir qué derechos políticos, qué capacidades para*

*el desarrollo humano y qué derechos humanos –y en qué secuencias y a qué costos- deberían ser implementados, ha sido y continuará siendo la materia misma de las luchas democráticas.* (O'Donnell: p.124) Este tipo de incursión puede abrir temas y ángulos de interrogación no sólo intelectualmente estimulantes sino también útiles para mejorar el funcionamiento y los impactos de la democracia.

¿Cuáles son algunos de los conceptos básicos involucrados en esta nueva perspectiva? Explícitamente es necesario contar con una idea de democracia, de régimen democrático, de calidad democrática y de aspiraciones o estándares<sup>11</sup>

Los autores parten de una idea amplia de democracia, pensada como un horizonte político. “...algo que va más allá de un sistema político para elegir de manera libre y periódica el gobierno de la sociedad; es una idea más inclusiva que comprende – además del sistema para elegir a los gobernantes en elecciones libres, limpias, competitivas y reiteradas- un modo de organizar las instituciones del estado y sus relaciones con la sociedad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y un modo de convivencia entre las personas para que ellas ejerzan sus derechos ciudadanos...” (Vargas Cullell p.167/8)

Por régimen democrático se entiende lo fundamental<sup>12</sup> -la poliarquía- para establecer el marco institucional mínimo indispensable dentro del cual tiene sentido examinar las prácticas ciudadanas, en tanto sean capaces de emplear las garantías, libertades y derechos democráticos(Vargas Cullell: p.169/70)

La noción de calidad de la democracia, como dice Vargas Cullell, denota el objeto auditado. La calidad de la democracia -operativamente definida- es el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía (Vargas Cullell: p. 158). Es decir que

---

<sup>11</sup> En el texto se han trabajado otros conceptos como el de Estado, Régimen, Gobierno que no hemos considerado oportuno incorporar en el cuerpo de este documento.

<sup>12</sup> En la primera parte del texto, Guillermo O'Donnell ha desarrollado su concepto de régimen y de régimen político. En este último caso señala “por régimen político entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez limpias e institucionalizadas y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades tales como las de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el estado o por agentes privados (ver pág. 36/37)

“calidad” se refiere al grado en que las prácticas reales se acercan (o se alejan) de las expectativas compartidas por las y los ciudadanos sobre cómo debiera ser o funcionar una democracia (Vargas Cullell: p. 168) Además, es un concepto de bajo nivel en la escala de abstracción, que tiene un carácter multidimensional que requiere desagregar para su análisis y que combina elementos descriptivos, normativos y evaluativos, especialmente cuando se llega a la etapa de la determinación de indicadores.

Otro concepto básico, especialmente para establecer el alcance de la noción de calidad, es el de aspiración democrática. Las aspiraciones son elementos normativos también denominados estándares de evaluación y que se expresan como “características de la vida democrática consideradas deseables por las y los ciudadanos” (Vargas Cullell: p. 171) Son acuerdos intersubjetivos que expresan el máximo común denominador entre un grupo de líderes sociales, políticos y académicos sobre ciertas prácticas democráticas que serían deseables y posibles hoy en una democracia.

El punto de partida de una auditoría ciudadana son dos preguntas: por una parte, en ausencia de una teoría y conceptos desarrollados sobre el tema de la calidad de la democracia *¿cómo estudiar empíricamente cuán democrática es la vida política en una democracia?*<sup>13</sup> Por otra parte, en presencia de acendrados malestares y apatías ciudadanas con el funcionamiento de la democracia *¿cómo una evaluación de la vida política puede convertirse en una herramienta para incentivar la participación ciudadana?* (Vargas Cullell: 149)

La idea de “auditar” la democracia es nueva<sup>14</sup> en el ámbito de la ciencia política –surge en la década de los 90- pero no surgió con la iniciativa costarricense como ya señaláramos (Vargas Cullell: p.158). Y como estamos viendo, tampoco es reciente la preocupación más general por evaluar la calidad de los sistemas políticos. Sin embargo

---

<sup>13</sup> Vargas Cullell insiste que la cuestión de la calidad de la democracia es más amplia que la de la auditoría ciudadana y en consecuencia es susceptible también de ser estudiada por medio de otros métodos de investigación.

<sup>14</sup> A nuestro juicio la idea de auditar los sistemas políticos no es nueva. Este es precisamente el supuesto del presente trabajo, que intenta establecer las distancias o aproximaciones entre la mirada de Deutsch y la de O'Donnell/Vargas Cullell. Lo que si es nueva es la idea de cómo auditar: desde la participación ciudadana y la acción cívica.

la Auditoría Ciudadana tiene notas propias: es *un método para investigar y evaluar participativamente* la vida política en un país con un régimen democrático o en parte de él y es *un sistema de seguimiento y evaluación de fortalezas y debilidades* de las prácticas democráticas, con participación ciudadana en diversas etapas de su ejecución.

Cualquier auditoría consiste en una serie de indagaciones, pruebas y reportes que, contrastados con ciertos parámetros de evaluación, permiten arribar a juicios fundamentados sobre el cumplimiento de ciertos objetivos. Las indagaciones se hacen por medio de entrevistas, observaciones y estudios sobre la evidencia sustancial. *Los parámetros de evaluación, el involucramiento de las personas, las indagaciones y pruebas y el modelo de evaluación son los componentes centrales de una auditoría.* Lo que el caso Costa Rica aporta es la metodología empleada, en especial el proceso social y técnico para evaluar la calidad de la convivencia democrática, los esfuerzos por impactar en la deliberación de los asuntos públicos y la preocupación por generar temas para las teorías comparadas de la democracia. (Vargas Cullell: p. 159). Quizás podríamos precisar que el gran aporte lo da la articulación metodológica del proceso social con el técnico y esto establece una clara diferencia con las denominadas “Pruebas de actuación” trabajadas por Deutsch.

Es más, *La Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, aplicada en Costa Rica, fue diseñada como una herramienta al servicio de la ciudadanía que genera acciones cívicas a favor de la elevación de la calidad democrática de la vida política en un país o en parte de él. Es decir que este mejoramiento requiere de un fuerte empuje “desde abajo” y bajo el supuesto normativo que los nuevos horizontes de alta calidad democrática pueden ser forjados por las y los ciudadanos (Vargas Cullell: p.156)

Por definición, una auditoría debe contrastar la realidad con ciertos parámetros con el fin de examinar su grado de cumplimiento. Los parámetros se llaman también estándares<sup>15</sup> y para el caso de la auditoría ciudadana fueron denominados “aspiraciones

---

<sup>15</sup> La International Standardization Organization (ISO) define un estándar como “un acuerdo documentado que contiene especificaciones técnicas u otros criterios específicos para ser empleados de manera consistente con reglas, guías o definiciones de características” que permiten juzgar si una cosa es apropiada para el fin que se persigue. 159

democráticas”. Para que un parámetro pueda ser calificado como un estándar debe cumplir con tres requisitos:

a) *que sea un acuerdo documentado entre varias personas, con actividades cuidadosamente registradas y abiertas al escrutinio público (carácter intersubjetivo);*

b) *Que el acuerdo contenga especificaciones o criterios que permitan emplearlos en un ejercicio de evaluación y;*

c) *Que el parámetro sea empleado de manera consistente para valorar las cosas; es decir que requiere un diseño metodológico para recopilar la información y verificar su cumplimiento.* (Vargas Cullell: p.160). Mientras que para las “Pruebas de Actuación” sólo son requisitos para calificar un estándar o criterio los dos últimos.

La auditoria ciudadana *es una idea práctica para promover la participación ciudadana en la vida política*, es como un laboratorio para concretar la experiencia de participación y evaluación ciudadana, ajustada a las particularidades de cada país. (O'Donnell: p.17) Un instrumento como este resulta provechoso para países que requieren identificar sus déficits democráticos. Es decir, es una herramienta innovadora que articula la investigación participativa con la acción cívica. (Vargas: p.151); que involucra simultáneamente estrategias de investigación participativa y de investigación acción. Y puede ser fuente para la generación de un nuevo enfoque sobre la democracia, que reconsidere las conexiones entre ella, el estado y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Pero ¿cómo evaluar la calidad de la democracia desde una idea de Auditoría como la que se está explicitando? a) En primer lugar, la Auditoría es sólo parte de los numerosos esfuerzos para reforzar las prácticas democráticas en una región donde los logros son aún precarios e incompletos. Por ello acepta literalmente las afirmaciones favorables y propone reforzar y viabilizar la vocación democrática declarada. (Vargas: p. 140)

b) En segundo lugar, es necesario combinar “vías de entrada: internas y externas”<sup>16</sup>; es decir trabajar con expertos y ciudadanos que establezcan las características básicas de una democracia, las aspiraciones o estándares que se propongan evaluar así como sobre déficits y logros. (Vargas: p.121/2) Los momentos externos/internos se suceden así en estadios, uno tras otro, se alimentan e impulsan.

Una perspectiva puramente externa puede ser muy abstracta o técnica y una puramente interna corre el riesgo de tomar opiniones pobremente informadas o ser simples expresiones de “preferencias adaptativas”. Por eso la auditoría no es ni un ejercicio teórico/académico ni un trabajo “toscamente empirista: es una evaluación, propiamente, una auditoría. Los movimientos, hacia y desde las perspectivas interna y externa y hacia y desde los datos empíricos y los conceptos teóricos, impide que la evaluación sea una empresa teórico/académica y es crucial que los resultados de la auditoría vuelvan a la ciudadanía de modo accesible y fácilmente comprensible. (Vargas: p.123)

c) En tercer lugar, la Auditoría supone un proceso de permanente reelaboración: es un instrumento abierto que al mismo tiempo que suscita respuestas, permite redefinir las aspiraciones y evaluaciones; es decir que crea un proceso social y técnico que se constituye en insumo fundamental para la futura Auditoría. (Vargas: p.140) Además, no es sólo un proceso de aprendizaje cívico sino también institucional.

d) En cuarto lugar y aunque se parte de la necesidad de respetar las características socio culturales de cada caso a auditar, se podría pensar en un estrategia metodológica de tres tercios de datos. Uno sería un núcleo duro comparativo, compartido por todos los casos. Otro recogería especificidades de cada uno. Y un tercer tramo –en el medio– que tomaría datos que deberían aproximarse al mayor grado de comparabilidad sin desconocer las especificidades (Vargas: p.140)

---

<sup>16</sup> Derivar las exigencias normativas planteadas a la democracia del estado actual de la opinión de la ciudadanía –dice Pablo Da Silveira– supone límites; observación en la que coincide O'Donnell, motivo por el cual propone combinar vías de entradas “externas” e “internas”. Porque la entrada interna” en las democracias deficientes, puede quedar reducida a las “*preferencias adaptativas de individuos severamente cadenciados*”



La auditoria es entonces una empresa de autoevaluación de la democracia – Michael Coppedge- y una herramienta para estimular la participación en el proceso democrático; pero que requiere fortalecer la guía intelectual en la elección de los conceptos surgidos de la consulta ciudadana que serán medidos por los investigadores. Pero también es necesario resaltar que está pensada como un instrumento abierto, en permanente reelaboración (O'Donnell: p 139)

En su estrategia metodológica también resaltan algunas otras notas. Respetar las características de cada caso y por eso sugiere un abordaje en tres tercios de datos. Uno sería el núcleo duro comparativo, compartido por todos los casos. Otro recoge especificidades y el tercero, en el medio, consiste en datos que el equipo debe intentar hacer comparables pero sin descuidar especificidades. Además la auditoría, como ya lo ha dicho O'Donnell y lo resalta Flax, empieza en lo micro, con la gente y su interés por lograr un nivel decente de desarrollo humano y la vigencia efectiva de los derechos. En este sentido se opone a las opciones tecnocrático-economicistas “desde arriba”, pseudo neutrales en cuanto a los valores implicados (Flax: p.189)

### **Algunas Diferencias y coincidencias**

1. Son dos enfoques teóricos distintos aunque ambos enfatizan sobre la calidad y quizás hasta podría sostenerse que con perspectivas operativas bastante similares. Uno centrado en la actuación de los “sistemas políticos modernos” con referencia marginal a los “sistemas emergentes”, bajo el supuesto de la teoría del desarrollo definida en términos de “sociedades modernas vs. sociedades tradicionales, aplicable al escenario mundial en la década de los setenta. El otro es el enfoque ampliado de la democracia y de la calidad de las prácticas democráticas en América Latina, impulsado desde fines de la década de los noventa que se presenta como “punta de lanza” de un nuevo paradigma dotado de mayor capacidad para responder a las anomalías que no logran explicar los enfoques dominantes aplicados en las dos últimas décadas por organismos multilaterales y gubernamentales y con un fuerte empuje “desde

abajo”, bajo el supuesto normativo que los nuevos horizontes de alta calidad democrática pueden ser forjados por las y los ciudadanos.

2. Ambos asumen estrategias de investigación evaluativa, de base empírica, preocupadas por indagar sobre el funcionamiento de los sistemas y/o las democracias; una desde el gabinete del analista y otra “desde abajo”, incorporando la participación ciudadana en el proceso investigativo (investigación práctica o participante); es decir articulando la investigación participativa con la acción cívica. Ambos trabajan con criterios expost –tratan de establecer que pasó o está pasando- pero una básicamente describe y compara y la otra percibe, prescribe y compara.
3. Ambos han desarrollado dimensiones operativas: uno centrada en “la actuación de los sistemas y en el análisis de sistemas” y otra en la mirada que el ciudadano hace sobre la calidad de las prácticas democráticas expresadas en el funcionamiento de la democracia, del gobierno y de la relación de la ciudadanía con las políticas públicas; pero que no se agota en la búsqueda de instrumentos de medición.
4. Las herramientas operativas para la evaluación tienen nombres diferentes – “Pruebas de Actuación” y “Auditorías Ciudadanas”- aunque la lógica interna de construcción es similar: se trabaja con temas o dimensiones, estándares o aspiraciones y vectores o indicadores.
5. En la construcción de las Pruebas de Actuación, el analista o experto explicita y generaliza los núcleos temáticos sobre los que se investiga: él concibe el diseño. En las Auditorías ciudadanas los temas no se anticipan ni generalizan aunque se busca una cuota de comparabilidad: son los investigadores con los ciudadanos, organizados en instancias participativas de deliberación, los que acuerdan la selección de los núcleos, las aspiraciones e indicadores a evaluar. Es decir que en un caso se trabaja con pruebas o criterios que selecciona y define el politólogo mientras que en el otro se estructura sobre la base de estándares o aspiraciones que propone el grupo técnico pero que discute y define un Foro Cívico.

6. Ambos son diseños no explicativos, cuantitativos/cualitativos, con técnicas de observación directa e indirecta en el caso de las Auditorías y de observación preferentemente indirecta en el caso de las Pruebas de Actuación.
7. Los enfoques metodológicos básicos son diferentes. Mientras las Pruebas se acercan más hacia la búsqueda explicativa, aunque incluya criterios cualitativos; la Auditoría ciudadana se encuadra de manera más decidida en el enfoque interpretativista etnometodológico (interpretaciones que la gente tiene, hace o manifiesta mediante el lenguaje escrito, verbal o gestual)
8. Ambos buscan “medir” calidad. Las pruebas, “calidad en la actuación de los sistemas políticos” y las auditorías, “calidad en las prácticas democráticas y en la democraticidad”. En el primer caso, la calidad está orientada fuertemente a evaluar el sistema político aunque algunas pruebas puedan extenderse hacia el ámbito de la sociedad. En el otro, la calidad democrática incluye el gobierno, el estado, la sociedad y las políticas: es una perspectiva amplia. ¿Qué significa calidad en cada caso? En las Pruebas explícitamente significa eficiencia/eficacia y en las Auditorías, se agregan grados o niveles de opinión ciudadana informada y de expectativas.
9. Ambos trabajos sostienen algunas simetrías en el lenguaje que resulta interesante destacar a) Deutsch habla de *“las decisiones comunes de hombres y mujeres acerca de su destino”* y O’Donnell/Vargas Cullell de *“la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos en América Latina”*; es decir enfatizan la perspectiva de género y lo hacen reiteradamente; b) Otra simetría que se percibe es en torno a la noción de calidad. Mientras que el primero señala que *“La gente habla entonces de la calidad de un sistema político o de la calidad de la vida en una sociedad.”* los segundos focalizan en la idea de *“calidad de la democracia en América Latina”* e inclusive la definen operativamente *“calidad se refiere al grado en que las prácticas reales se acercan (o se alejan) de las expectativas compartidas por las y los ciudadanos sobre cómo debiera ser o funcionar una democracia”*. Es decir que cada uno en su contexto histórico y cultural específico rescatan el valor central de la calidad; c) Una tercera simetría

aparece en torno a la idea del funcionamiento. Mientras que Deutsch insiste en que “...para decidir inteligentemente si un sistema político necesita cambios y en qué sentido, debemos saber cómo funciona; debemos saber si produce los resultados que queremos y cuán eficazmente los produce...”; O’Donnell/Vargas Cullell sostienen que “en presencia de acendrados malestares y apatías ciudadanas con el funcionamiento de la democracia...hay que incentivar la participación ciudadana”; d) También los autores destacan que las decisiones en la vida política no sólo tienen que ver con la capacidad para alcanzar determinados valores sino también con el costo de esas decisiones. Mientras que Deutsch señala que “...la actuación implica dos dimensiones:...no sólo preguntamos cuál es la probabilidad que el resultado de una decisión alcance algún valor sino también a qué precio”; O’Donnell/Vargas Cullell precisan que “La cuestión de decidir qué derechos políticos, qué capacidades para el desarrollo humano y qué derechos humanos –y en qué secuencias y a qué costos- deberían ser implementados, ha sido y continuará siendo la materia misma de las luchas democrática”. e) Finalmente otra simetría que podríamos resaltar hace referencia a la capacidad de intervención de la disciplina en la vida política. Deutsch sostiene un decidido convencimiento sobre la capacidad efectiva de intervención de la Ciencia Política para conocer y transformar la realidad y no sólo en manos de políticos y politólogos sino de “todo el pueblo”. Es decir, está convencido sobre la potencia de la disciplina para que hombres y mujeres intervengan en su destino común. Por su parte O’Donnell/Vargas Cullell se sienten motivados porque “las y los ciudadanos carecen de medios eficaces para exigir que se rindan cuentas, de oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas -escasas o poco relevantes- y de medios para defenderse y reparar los daños derivados de violaciones a sus derechos.

10. En síntesis, pareciera que la preocupación por indagar **Cómo el pueblo decide su destino**, en un contexto intelectual actual, sobre la base de preocupaciones normativas e ideológicas y teórico-metodológicas renovadas y reconociendo cada vez más que nuestras democracias necesitan nuevos procedimientos para mejorar la calidad de sus instituciones, sigue profundizándose en el ámbito de

nuestra disciplina. Preocupados por la construcción de una democracia de ciudadanas y ciudadanos en América Latina, ha comenzado a extenderse un nuevo enfoque signado por la investigación participativa, por la acción cívica y por el convencimiento que el único camino para la construcción de nuestras Democracias es el que permita fortalecer la calidad de las prácticas democráticas y desarrollar un estilo de innovación institucional apoyado fundamentalmente en las prácticas sociales de nuestros pueblos y en el contexto de nuestras culturas.

### **Bibliografía**

COOK, T:D. y REICHARDT, CH. S. (1982) *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativo*. Morata. Madrid

CUETO, Walter José y GIUNTA, María Luisa (1989) *La Producción Legislativa: un análisis empírico*. Serie Extensión n° 2 y 3. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

DEUTSCH, Kart W. (1976) *Política y Gobierno*. FCE. Buenos Aires.

FLAX, Javier (2003) “**Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía**”. Notas y Comunicaciones. Revista de Estudios Sociales n° 25 .UNL. Año XIII. Santa Fe. Segundo Semestre, p. 188/92

HAY, Colin *Estructura y actuación (agency)* en Marsch, David y Stoker, Gerry (1995) “Teoría y métodos de la Ciencia Política”. Alianza Universidad. Madrid, Cap. 10 p. 197/213.

O'DONNELL, Guillermo, IAZZETTA, Osvaldo M. y VARGAS CULLELL, Jorge (2003) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la Democracia en América Latina*. Homo Sapiens. Rosario.