

## EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA

### AUDITORÍA DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS EN AUSTRALIA

Norm Kelly\*

Marian Sawer\*\*

#### Contenido

1. Orígenes y metodología del marco de la auditoría de la democracia
  - 1.1. Uso del marco de la auditoría
  - 1.2. Antecedentes de la auditoría en Australia
  - 1.3. Principios y métodos de la auditoría en Australia
  - 1.4. Especificación de los derechos humanos y de los valores de la democracia deliberativa
  - 1.5. Los valores democráticos y el reto populista
  - 1.6. Resultados de la auditoría
2. Resultados
3. Conclusión

---

\* Norm Kelly, miembro de la Auditoría de la Democracia de Australia: Norm.Kelly@anu.edu.au.

\*\* Marian Sawer, líder de la Auditoría de la Democracia de Australia: profesora adjunta del programa de ciencias políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Australia, Canberra, ACT 0200 marian.sawer@anu.edu.au.

Artículo recibido el 2.06.2008. Revisión: 13.06.2008. Versión final aprobada: 17.06.2008.

Nunca ha habido en el mundo tantas democracias ni tantos procesos electorales de ámbito nacional, subnacional y regional. El incremento rápido del número de democracias en el mundo se ha producido junto con el crecimiento también veloz de la *industria* de la evaluación de la democracia. Cada vez son más los donantes internacionales y los organismos multilaterales que consideran que la democracia es inseparable de la buena gobernanza y un antídoto a la corrupción. Quieren métodos para medir el grado de democracia con el fin de garantizar que las ayudas para el desarrollo no se malbaraten.

Al mismo tiempo, las democracias establecidas más antiguas sufren una serie de males democráticos, como el desencanto de los políticos y de los partidos políticos, la disminución del porcentaje de votantes y el alejamiento de la ciudadanía. En numerosos países, ha cambiado el equilibrio de poder entre las legislaturas elegidas y el gobierno ejecutivo y a menudo no se tienen en cuenta los requisitos básicos de transparencia y la obligación de rendir cuentas. Lo que hace falta es un tipo de evaluación democrática que sea al mismo tiempo sólido y reflexivo, que no tan sólo imponga clasificaciones externas, sino que sea el camino para que las dos democracias, la nueva y la vieja, puedan identificar firmeza y debilidades y fomentar la reforma. Eso significa alejarse de los indicadores institucionales de la democracia, como las elecciones competitivas, para tener en cuenta los principios subyacentes y sus valores correspondientes. Estos valores se pueden alcanzar mediante proyectos institucionales variables. La finalidad es comprobar hasta qué punto las instituciones, tanto formales como informales, fomentan los principios centrales de la democracia, como la igualdad política, no sólo cuando tienen lugar las elecciones competitivas, sino entre elecciones y en todos los ámbitos de la sociedad.

## 1. Orígenes y metodología del marco de la auditoría de la democracia

La metodología de la *auditoría de la democracia* para evaluar la democracia proviene del Reino Unido, cuando al principio de la década de los noventa en Londres existía inquietud por la centralización creciente de poder ejecutivo y una potencial *dictadura electoral*. Con el apoyo financiero del Joseph Rowntree Charitable Trust, David Beetham y Stuart Weir desarrollaron un conjunto de 30 criterios que se utilizaron para evaluar el estado de la democracia en el Reino Unido. Con la ayuda del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA), la metodología se desarrolló más a fondo y se fortaleció con la finalidad de aplicarla en otras democracias del mundo.

El marco de la auditoría de la democracia del IDEA (ahora llamado *estado del marco democrático*) elude los problemas de metodología inherentes a otros tipos de evaluación de la democracia que ofrecen *puntuaciones* acumuladas basadas en diversos indicadores. La más conocida, la clasificación anual de Freedom House que se publica desde 1970, se basa en escalas de siete puntos de las libertades políticas y civiles. Por contraste, el marco de la auditoría de la democracia permite identificar firmeza, debilidades y fondo de reforma de diferentes dimensiones de la democracia sin la intención de acumularlos. De hecho, la filosofía de la auditoría no es dar una

puntuación a la democracia para la información de los donantes internacionales o las instituciones financieras, sino fortalecer el debate sobre la reforma de las democracias interesadas.<sup>1</sup>

Las auditorías pretenden aportar información a la investigación y al debate de cuatro maneras: aumentando la conciencia pública sobre aspectos de la democracia y su relación con las disposiciones institucionales; centrándose en la firmeza y las debilidades de la práctica democrática; contribuyendo al debate público sobre iniciativas de reforma, y proporcionando un instrumento de evaluación con el fin de determinar el impacto de las reformas. El marco de la evaluación desarrollado a través del IDEA se basa en los dos principios democráticos fundamentales de control popular sobre la toma de decisiones pública y los responsables de tomar las decisiones, y la *igualdad política* de respeto y voz entre los ciudadanos que ejerzan este control.<sup>2</sup> Se puede arguir que, cuando estos dos principios entran en conflicto, es decir, cuando las mayorías populares constituyen una amenaza para la igualdad del respeto y la voz de los ciudadanos, es el valor de la igualdad política lo que tiene que prevalecer siempre por encima del valor del control popular.<sup>3</sup> Más adelante expondremos si ésta es una calificación lo bastante rigurosa como para capturar las tensiones que, a veces, son evidentes entre los principios mayoritarios y liberales, o entre los principios mayoritarios y la democracia deliberativa.

A partir de estos dos principios fundamentales se ha desarrollado un conjunto de valores de mediación que utilizan las evaluaciones para determinar hasta qué punto una democracia presenta los dos principios. Estos valores de mediación son los siguientes: la participación, la autorización, la representación, la obligación de rendir cuentas, la transparencia, la receptividad y la solidaridad. Finalmente, para formular una evaluación, se ha agrupado una serie de 88 cuestiones bajo los cuatro *pilares* de la democracia, que contienen 14 secciones en total (tabla 1). Se ha preparado un marco revisado de la evaluación basado en la experiencia de la gama de auditorías nacionales que han tenido lugar hasta ahora. Este marco tiene un formato similar, pero se le han reforzado diversas áreas, como por ejemplo, se ha dispuesto de una sección aparte de la eficacia democrática del parlamento.<sup>4</sup>

**Tabla 1** Marco de la evaluación de la auditoría de la democracia<sup>5</sup>

Pilar de democracia	Sección	Cuestión primordial
Ciudadanía, legislación y derechos	Nacionalidad y ciudadanía	¿Hay acuerdo público sobre una ciudadanía común sin discriminación?
	Aplicación de la ley y acceso a la justicia	¿El estado y la sociedad cumplen la ley de manera consistente?

<sup>1</sup> David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearton y Stuart Weir, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, la Haia, Kluwer, 2001.

<sup>2</sup> *Ib.*

<sup>3</sup> Marian Sawer, *The Democratic Audit of Australia: Populism vs Citizen* [http://democratic.auditoria.anu.edu.au/papers/20060619\\_ipsa\\_sawer.pdf](http://democratic.auditoria.anu.edu.au/papers/20060619_ipsa_sawer.pdf) Rights.

<sup>4</sup> David Beetham, Todd Landman, Stuart Weir, *International IDEA Handbook of Democracy Assessment*, 2ª ed.

<sup>5</sup> Beetham *et al.*, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*.

	Derechos civiles y políticos	¿Los derechos civiles y políticos se garantizan igualmente para todo el mundo?
	Derechos económicos y sociales	¿Se garantizan los derechos económicos y sociales de manera equitativa para todo el mundo?
Gobierno representativo y responsable	Elecciones libres y justas	¿Las elecciones dan a las personas capacidad de control sobre el gobierno y sus políticas?
	Papel democrático de los partidos políticos	¿El sistema de partidos ayuda al funcionamiento de la democracia?
	Eficacia y obligación de rendir cuentas del gobierno	¿El gobierno cumple con la obligación de rendir cuentas a las personas y sus representantes?
	Control civil sobre el ejército y la policía	¿Las fuerzas militares y policiales están bajo el control de la sociedad civil?
	Reducción de la corrupción	¿Los funcionarios públicos, elegidos o designados están limpios de corrupción?
Sociedad civil y participación popular	Los medios de comunicación en una sociedad democrática	¿Los medios de comunicación funcionan de manera que dan apoyo a los valores democráticos?
	Participación política	¿Hay una participación ciudadana completa en la vida pública?
	Respuesta del gobierno	¿El gobierno muestra interés ante los problemas de la ciudadanía?
	Descentralización	¿Las decisiones se toman en el ámbito gubernamental más adecuado para las personas afectadas?
Democracia más allá del Estado	Dimensiones internacionales de la democracia	¿Las relaciones exteriores del país se desarrollan de conformidad con las normas democráticas y están libres de subordinaciones externas?

### 1.1. Uso del marco de la auditoría

La evaluación inicial de la auditoría del Reino Unido se publicó en 1996, y dos años después se volvió a publicar.<sup>6</sup> Como se ha podido observar, el marco se elaboró teniendo en consideración las dos democracias, la nueva y la vieja. En el 2002, el IDEA publicó una evaluación comparativa de ocho democracias: Bangladesh, El Salvador, Italia, Kenia, Malawi, Nueva Zelanda, Perú y Corea del Sur.<sup>7</sup> Aunque estas auditorías se llevaron a cabo bajo los auspicios del IDEA, desde entonces ha habido una segunda tanda de evaluaciones que incluye Bosnia y Hercegovina, la Unión Europea, Irlanda, Letonia, Mongolia, los Países Bajos, Irlanda del Norte, las Filipinas, Asia del sur (comprende Bangladesh, la India, el Nepal, el Pakistán y Sri Lanka), así como otra auditoría del Reino Unido<sup>8</sup> y de Australia. Además, en Canadá se ha llevado a cabo una auditoría de la democracia muy similar, con evaluación de los valores de participación, inclusividad y receptividad que UBC

<sup>6</sup> Francesca Klug, Keir Starmer y Stuart Weir, *The Three Pillars of Liberty: Political Rights and Freedom in the United Kingdom*, Londres, Routledge, 1996; Stuart Weir y David Beetham, *Political Power and Democratic Control in Britain: the Democratic Audit of the United Kingdom*, Londres, Routledge, 1998.

<sup>7</sup> David Beetham, Sarah Bracking, Iain Kearnton, Nalini Vittal y Stuart Weir (ed.), *The State of Democracy: Democracy Assessments in Eight Nations Around the World*, la Haia, Kluwer, 2002.

<sup>8</sup> David Beetham, Ian Byrne, Pauline Ngan y Stuart Weir, *Democracy Under Blair*, Londres, Politico's, 2002.  
Revista catalana de dret públic, núm.37, 2008

Press publicó en nueve volúmenes el 2004-2005. La segunda tanda de auditorías se hizo de manera muy independiente del IDEA y se basaron en la selección deliberada de la metodología de evaluación según se considerara más adecuada entre los numerosos métodos de evaluación de la democracia que hay actualmente.<sup>9</sup> Han captado una serie de recursos de financiación y, en el caso de las Filipinas, diversos donantes han dado apoyo a diferentes secciones de la auditoría.<sup>10</sup>

El uso de un marco normalizado de la auditoría que utiliza indicadores que se hayan usado en diferentes países es útil a efecto de comparaciones de ámbito internacional. Significa que las diferentes auditorías nacionales dan respuesta a las mismas cuestiones sobre la calidad de la democracia y utilizan normas similares para las evaluaciones (aplicación de normas internacionales cuando corresponda). Eso permite una perspectiva comparativa más centrada que utiliza las comparaciones más relevantes para el país interesado, entre las cuales las internas. Aunque no se supone que los valores democráticos sólo se pueden obtener a través de una plantilla institucional, unos cuantos ejemplos de buenas prácticas, tanto de jurisdicciones internas de un país como de países similares, nos ayudarán a aclarar estas comparaciones.

## 1.2. Antecedentes de la auditoría de Australia

El catalizador para establecer una auditoría de Australia fue el cien aniversario de la federación australiana de 1901. Los australianos oyen hablar a menudo del orgullo de su patrimonio democrático: Australia es una de las democracias más antiguas del mundo, la primera que introdujo el sistema moderno de votación secreta, el primer país que votó su existencia con un plebiscito popular, y el primer país donde las mujeres votaron y se podían presentar al Parlamento. Después de la llegada, en 1788, de la Primera Flota con convictos de la Gran Bretaña, se establecieron de manera gradual colonias británicas independientes entre sí, y al mismo tiempo disminuyó la población indígena como resultado del desposeimiento y las enfermedades. Hacia 1850, las colonias independientes disponían de un autogobierno responsable y de derecho al voto democrático en el Congreso de los Diputados. Introdujeron innovaciones democráticas, como el uso de papeletas impresas por el Gobierno y listas de nombramiento de las elecciones. La contribución de estas innovaciones en la eliminación de la violencia de los procesos electorales suprimió uno de los obstáculos del sufragio femenino (véase tabla 2). Hacia 1890, la experimentación también comprendió la introducción del sistema de voto personal transferible (STV) de representación proporcional al Congreso de los Diputados de Tasmania.

En 1890, las colonias australianas iniciaron un proceso de federación que fue de los más democráticos de su época o, en todo caso, lo llegó a ser después de que fallaran diversos intentos iniciales. Los representantes se escogieron según la Convención constitucional de 1897-1898 por votación popular en cada colonia y la

<sup>9</sup> David Beetham, Todd Landman y Stuart Weir, *International IDEA Handbook of Democracy Assessment*, 2ª ed., parte 3, en preparación.

<sup>10</sup> Por ejemplo, Friedrich-Ebert Stiftung dio apoyo al proceso de investigación para dos secciones de la auditoría realizadas por la Universidad de las Filipinas: Edna Co. et al., *Philippine Democracy Assessment: Free and Fair Elections and the Democratic Role of Political Parties*, Manila, publicación del Ateneo de la Universidad de Manila, 2005.

Constitución resultante se sometió a plebiscito popular. El nuevo Commonwealth de Australia nació en enero de 1901 y las primeras elecciones para el nuevo Parlamento federal tuvieron lugar el mismo año. Tanto la elección del Congreso de los Diputados como la del Senado era popular, a diferencia del patrón habitual de los senados de la época. Como en los seis estados (basados en las antiguas colonias), había un fuerte bicameralismo, y las dos cámaras del Parlamento disfrutaban de poderes muy similares.

Aunque Australia está comprometida en una serie de relaciones bilaterales y multilaterales con otros países, no forma parte de una unión multipaíses, donde ciertas responsabilidades legislativas se traspasan a organizaciones supranacionales, como sucede a los países de la Unión Europea.<sup>11</sup> Aunque la ley internacional se puede aplicar a través del derecho común o se puede influir en su interpretación y se pueden presentar reclamaciones individuales delante de los organismos del Tratado de las Naciones Unidas, la Constitución australiana es la máxima ley que rige el funcionamiento de los gobiernos nacionales y subnacionales. Delimita específicamente las responsabilidades del Gobierno (federal) del Commonwealth, con zonas de ordenamiento político, sin mencionar que se consideran bajo la responsabilidad de los estados y los territorios.<sup>12</sup> Cualquier controversia sobre esta división de poderes corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Australia.

El funcionamiento del federalismo australiano es más centralizado que el de muchos otros sistemas unitarios como resultado de los recursos financieros muy superiores del Gobierno federal en comparación con los estados y territorios que lo componen. Mientras que en España ha crecido la autonomía de regiones como Cataluña, la autonomía de los estados australianos ha disminuido. No obstante, la división constitucional de poderes y responsabilidades compartidas en numerosos ámbitos políticos implica que muchas de las decisiones que se toman en Australia se desarrollan en el ámbito intergubernamental. Las instituciones federalistas comprenden el Consejo de Gobiernos australianos y unos 30 consejos ministeriales, entre los cuales está el relevante ministro de Nueva Zelanda. Desde una perspectiva democrática, el problema de este federalismo ejecutivo es el carácter de puerta cerrada de la mayoría de tomas de decisiones. Los jefes de gobierno pueden comprometer sus gobiernos a actuar sin haber expuesto a deliberación sus posiciones políticas durante las respectivas legislaturas, y todavía menos un referéndum a una comunidad más vasta. Hay una falta de transparencia en este tipo de toma de decisiones, donde a menudo sólo se produce la emisión de un comunicado o una nota de prensa donde se resumen las decisiones. La falta de transparencia contribuye a crear problemas relativos a la obligación de rendir cuentas. La toma de decisiones se convierte en un proceso complejo y los ciudadanos a menudo acaban muy confusos sobre el ámbito de gobierno que tiene la mayor responsabilidad en los resultados de políticas deficientes. No obstante, la dispersión de poder del federalismo proporciona oportunidades para la innovación y la experimentación de políticas, entre las cuales la experimentación electoral.

---

<sup>11</sup> Para más información sobre la auditoría de la democracia de cuestiones de gobernanza de la UE, visítase la web <[www.one-europe.ac.uk](http://www.one-europe.ac.uk)>, donde se examinan 10 países de la UE (Bélgica, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega, Polonia, República de Eslovaquia, Suecia y Reino Unido). *The Democracy Report for Italy*, de L. Morlino, D. della Porta, L. Francovich, S. Giusti, F. Legnaioli y P. Milazzo, también trata temas de supranacionalidad. Se puede acceder a través de la web <[www.idea.int/publications/sod/upload/Italy.pdf](http://www.idea.int/publications/sod/upload/Italy.pdf)>.

<sup>12</sup> Véase la sección 51 de la Constitución australiana.  
Revista catalana de dret públic, núm.37, 2008

Entre 1948 y 2003, el Senado australiano adoptó progresivamente el voto único transferible (STV, *single transferible vote*) para los senados de cuatro estados y para la Asamblea legislativa del territorio capital australiano (ACT, *Australian capital territory*), así como su continuación en el Congreso de Tasmania. Se presumía que las versiones de Tasmania y del ACT eran «el sistema electoral más democrático» del mundo, en parte porque las plazas vacantes ocasionales se cubrían con la «cuenta atrás» de las preferencias de la misma minoría de votantes que habían elegido el miembro que se iba, en lugar de hacerlo mediante la designación del partido.

En general, la aplicación del STV en los senados fortalecía el papel de éstos en el escrutinio legislativo y ejecutivo, mientras que no era probable que el equilibrio de poder pasara a partidos menores e independientes que nunca habrían podido llegar a formar gobierno por sí mismo, pero que tenían el derecho adquirido de incrementar el poder y la independencia de la legislatura. En general, los congresos de los diputados australianos, donde se forman los gobiernos, se escogen a través de sistemas electorales de miembro único que generan una clara mayoría de gobierno. La combinación de control del Gobierno por parte del Congreso sin que ni el Gobierno ni la oposición controlen el Senado ha resultado ser un buen sistema institucional en términos de control popular sobre el Gobierno, aunque ésta no era necesariamente la motivación para un cambio del sistema electoral.

**Tabla 2 Innovaciones de las disposiciones de representación de Australia<sup>1</sup>***Senados*

Parlamento	Derecho al voto de los hombres	Derecho al voto de los adultos <sup>2</sup>	Abolición del voto plural	Voto secreto	Abolición de la designación abierta	Pago de los miembros	Obligación de registro de los votantes	Primera elección con votación obligatoria
Reino Unido	1918	1928	1948	1872	1872	1911	–	–
Canadá	1920	1920	1920	1874	1874	1867	–	–
Nueva Zelanda	1879	1893	1889	1870	1890	1870	1924 <sup>5</sup>	–
Nueva Gales del Sur (NSW)	1858	1902	1894	1858	1893	1889	1921	1930
Victoria	1857	1909	1899	1856	1865	1870	1923	1927
Queensland	1859	1905	1905	1859	1872	1886	1914	1915
Australia Occidental (WA)	1907	1907 <sup>3</sup>	1907	1877	1895	1900	1919	1939
Australia del Sur (SA)	1856	1894	1856	1856	1856	1887	–	1944
Tasmania	1901	1903	1901	1856	1858	1890	1930	1931
Commonwealth	1901	1902 <sup>4</sup>	Sin	1901	Sin	1901	1911	1925

1. Excepto en la columna final, se da la fecha legislativa en lugar de la fecha de entrada en efecto.

2. Es decir, el voto de las mujeres. En la mayoría de casos, los derechos al voto de los aborígenes tardaron más; el derecho al voto federal no se unificó para todos los aborígenes australianos hasta el año 1962.

3. En 1899, WA concedió el derecho al voto a algunas mujeres, con las mismas restricciones de este derecho que se aplicaban a los hombres.

4. En general, las mujeres de SA, y algunos de WA, pudieron votar en las elecciones federales de 1901. Entonces, el primer Parlamento federal estaba preparando el sufragio de adultos completo.

5. El registro no se hizo obligatorio para los maoríes hasta 1956.

Fuente: Adaptado de LF Crisp, *Australian National Government*, con nuevos datos de Peter Brent, *Enrolling the People*.

Aunque la identidad de Australia como pionera de la democracia se ha alabado oficialmente muchas veces, nunca se ha evaluado de una manera sistemática si Australia está a la altura de los mitos de su fundación o no. El sistema político australiano incluye un número de pactos y compromisos que se establecieron hace muchos años. La dependencia histórica comporta que los objetivos iniciales pueden impedir cambios futuros; fue oportuno efectuar un inventario con el fin de evaluar hasta qué punto las instituciones políticas del país todavía eran adecuadas para alcanzar valores democráticos. En ciertos lugares todavía persistían vestigios de la época predemocrática, como la existencia de votos de propiedad en el gobierno local. En otras áreas, Australia no ha sabido mantener el nivel de otras democracias, por ejemplo, en la regulación efectiva del papel que representa el dinero privado en la política electoral o la adopción de una carta de derechos humanos. Para decirlo más claro, a pesar de la supresión de formas legales de discriminación y la introducción de una serie de programas de igualdad de oportunidades, los pueblos indígenas de Australia todavía estaban muy lejos de obtener la igualdad de ciudadanía. En el 2008 todavía hay un intervalo de 17 años de la esperanza de vida entre los australianos indígenas y los no indígenas.<sup>13</sup>

En el 2001 se vio claro que parte de la maquinaria democrática de Australia necesitaba con urgencia una serie de reformas y renovaciones. En una atmósfera de celebración, no era nada sencillo dirigirse a la gente para hablarle seriamente de las carencias de la democracia australiana. A menudo se dejaba de lado a las personas críticas porque se consideraba que seguían una perspectiva partidista o tenían intereses creados por disminuir los éxitos de los gobiernos elegidos. Por esta razón, la aplicación de un marco de la auditoría que ya se hubiera probado y comprobado en el ámbito internacional presentaba muchas ventajas.

### 1.3. Principios y métodos de la auditoría en Australia

En el 2001, un equipo de científicos expertos en política de la Universidad Nacional de Australia, bajo la dirección de Marian Sawyer, solicitó financiación para la auditoría de la democracia de Australia del Australian Research Council (ARCO). La solicitud tuvo éxito (fue la subvención mayor concedida a un proyecto de ciencias políticas en Australia) y el trabajo de la auditoría se financió principalmente con las subvenciones ARCO de tres años

---

<sup>13</sup> A pesar de las cuestiones sanitarias de primer orden, los últimos años ha habido un incremento significativo de la población indígena (del 0,9% de la población en 1971 al 2,3% en el 2006), en parte como consecuencia de una mayor disposición a identificarlos como aborígenes. La condición de indígena se define en términos de ascendencia aborígen o isleña del estrecho de Torres, la autoidentificación y la aceptación del indígena por parte de la comunidad relevante.

concedidas en 2001 y en 2004. Era importante que la auditoría dispusiera de una fuente de financiación que fuera claramente independiente y que no estuviera asociada a ninguno de los partidos políticos australianos. Aunque los partidos políticos menores han representado un papel importante a la hora de supervisar que los partidos principales redacten los reglamentos sin favorecerse a sí mismos, también tienen sus propios intereses de partido.

A veces se cuestiona por qué la auditoría no adopta un papel más enérgico en la defensa de los aspectos democráticos. La respuesta es que, aunque las fuentes de financiación son independientes de los partidos políticos existentes, también constriñen su papel a la investigación y a la diseminación. No obstante, los informes que se han publicado de la auditoría constituyen recomendaciones detalladas; la auditoría también ha presentado pruebas y argumentos para la reforma en una serie de investigaciones parlamentarias relevantes en diferentes ámbitos de gobierno, y ha proporcionado asesoramiento a los comités tanto parlamentarios como ministeriales que tienen responsabilidades en asuntos electorales. La documentación de consulta y la actualización de los desarrollos democráticos publicados por la auditoría también han proporcionado considerables argumentos a los reformadores. Los miembros de la auditoría proporcionan comentarios a los medios de comunicación a intervalos regulares, pero, en general, la auditoría es más un tipo de investigación que una tarea de defensa.

La auditoría australiana se distancia de diversas maneras de otras auditorías democráticas previas. Por ejemplo, trata de resolver de manera más explícita los temas relativos a principios democráticos en conflicto, algunos de los cuales imponen restricciones a otros. La democracia todavía es un concepto muy debatido y, además, los valores diferenciados asociados con la democracia representativa no siempre están en armonía. Mientras que los principios básicos o los valores fundamentales identificados con la auditoría de la democracia del IDEA o el marco del estado de la democracia, son el *control popular del gobierno* y la *igualdad política*, el equipo de la auditoría australiana decidió que estos dos principios básicos no explican con bastante detalle otros valores implícitos del marco de la auditoría, y que podrían ser necesarias restricciones en estos dos valores.

El debate inicial entre los miembros del equipo sobre el modo en el cual se tendrían que formular los valores de la auditoría se pueden encontrar en la web de la auditoría (<http://democratic.audit.anu.edu.au>). En lugar de incluir todos los valores democráticos en la igualdad política y la soberanía popular, se decidió explicarlos como valores independientes necesarios para la buena salud de la democracia representativa. Mientras que las Naciones Unidas han ratificado hace poco la interdependencia de la democracia y el respeto de los

derechos humanos y han definido los «derechos de la gobernanza democrática» como análogos a los derechos humanos y las libertades fundamentales,<sup>14</sup> nosotros exponemos que, en la práctica, estos valores no siempre presentan una relación tan próxima. Desde el 2001 somos particularmente conscientes de los modos en los cuales se han hecho llamamientos a la opinión mayoritaria cuando los gobiernos elegidos han denunciado abusos de los derechos humanos y la libertad. Por contraste, la opinión basada en la deliberación dentro de las instituciones intermediarias se ha ridiculizado por el hecho de considerarse *elitista*.

Por eso, el equipo intentó separar los principios fundamentales de control popular del gobierno e igualdad política de los otros valores fundamentales, bastante diferentes, de *libertad civil* y *derechos humanos* de un lado y, del otro, el valor de *democracia deliberativa* de la calidad del debate público. Se pidió a todos los autores de la documentación de consulta y de los informes de la auditoría de la democracia que aplicaran estos valores en sus evaluaciones, para lo cual los evaluadores de estas publicaciones tenían que comentar el éxito con el cual se habían tratado. No todos los valores eran igualmente relevantes para todos los temas. Por ejemplo, una evaluación sobre el funcionamiento de la cuestión del tiempo parlamentario podría hacer un uso más directo de los valores de control popular del gobierno y de la democracia deliberativa, mientras que un análisis de los beneficios del mandato puede hacer un uso más directo del valor de la igualdad política. Más adelante se expone la justificación para disgregar los cuatro valores, pero primero describiremos parte de la metodología de la auditoría australiana.

La auditoría australiana es básicamente comparativa, ya que compara la ley y la práctica de ésta en las nueve jurisdicciones que constituyen el sistema federal australiano de conformidad con los valores y los indicadores de la auditoría y en un conjunto amplio de instituciones democráticas. Las nueve jurisdicciones son el Commonwealth, junto con los seis estados y dos territorios continentales. Además, las comparaciones se han hecho con el Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Estos comparadores internacionales se han escogido porque siguen el principio que son el *caso más similar*, pero también porque se trata de países que ya han pasado por auditorías de la democracia.

En el ámbito internacional, ciertas auditorías democráticas han dispuesto sus propios grupos de análisis de investigación o grupos de muestra escogidos. Por ejemplo, se hizo un análisis

---

<sup>14</sup> Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 1999/57.

para la auditoría de la democracia en Letonia, en el cual los entrevistadores planteaban a los encuestados una serie de preguntas sobre el soborno, sobre si ellos mismos o conocidos habían pagado funcionarios del Gobierno o la policía con el fin de obtener resultados favorables.<sup>15</sup> La auditoría de la democracia en el sur de Asia combinaba un análisis masivo entre países (con más de 19.000 encuestados) y *diálogos* de uno o dos días con activistas políticos procedentes de diferentes grupos de la sociedad. Se plantearon las mismas cuestiones, por ejemplo, relativas a la confianza en las instituciones políticas, pero se recibieron respuestas muy diferentes, con los *políticamente enterados* con mucha menos confianza que los otros grupos de ciudadanos.<sup>16</sup> La auditoría de Australia no dirigió su análisis de investigación, pero fue capaz de obtener ventajas de su codespliegue a la Universidad Nacional de Australia con el estudio sobre las elecciones australianas (AES). Algunas de las preguntas del AES, como las relativas a la confianza pública en las instituciones políticas, eran directamente relevantes para las finalidades de la auditoría y ésta también fue capaz de plantear algunas preguntas adicionales. Los resultados coincidieron con los de la auditoría del sur de Asia, donde, hasta ahora, en Australia, los que se identifican con las clases trabajadoras son los que tienen menos confianza en las instituciones políticas en comparación con otros encuestados.<sup>17</sup>

#### 1.4. Especificación de los derechos humanos y de los valores de la democracia deliberativa

Acto seguido desarrollaremos a fondo los valores adicionales que se especifican en la auditoría australiana. El valor de los derechos humanos y de las libertades civiles requiere la protección de la voluntad de la mayoría por parte de individuos o de minorías no populares, según se expresa a través del gobierno mayoritario. Requiere abstenerse del tipo de populismo electoral que puede derivar de haber invocado peligros a la mayoría para después ofrecerles protección ante estos peligros. Requiere que la sociedad civil y los medios de comunicación den apoyo a los derechos de los grupos marginales en lugar de señalar estos grupos como cabezas de turco para los intereses de ventas y de circulación. Este valor ya se había comprobado en el marco de la auditoría existente en cuanto a protección y fomento de los derechos y la independencia del poder judicial, pero merece un énfasis mayor en el contexto de tendencias hacia el populismo. Cada vez hay más críticas contra las democracias de los

<sup>15</sup> Commission of Strategic Analysis, *How Democratic is Latvia: Audit of Democracy*, Riga, Universidad de Letonia, 2005.

<sup>16</sup> Centre for the Study of Developing Societies, *State of Democracy in South Asia*, Nueva Delhi, publicación de la Universidad de Oxford en la India, 2007.

<sup>17</sup> Scott Brenton, «Public Confidence in Australian Democracy», documento de debate de la auditoría, Canberra, Universidad Nacional de Australia, mayo de 2005.

países de habla inglesa sobre los *jueces no elegidos* que defienden los derechos, en contradicción con los políticos que buscan ventajas políticas a corto plazo.

El valor de los derechos humanos también comprende la igualdad de oportunidades o el acceso al mismo disfrute de los derechos humanos, lo cual ya está presente en el marco de la auditoría bajo la rúbrica de *inclusividad*, pero nuevamente merece más atención en el contexto actual. La influencia del neoliberalismo ha comportado una mayor confianza en los mecanismos del mercado de muchas democracias y, derivadas de esta desregulación económica, mayores desigualdades sociales y económicas. La capacidad del sector público para corregir estas desigualdades con el fin de proporcionar las mismas oportunidades a sus ciudadanos, ha sido amenazada desde la priorización de la *elección* en las políticas sociales. El énfasis neoliberal sobre la elección ha producido el efecto de depreciar los sistemas universales de educación y de sanidad pública como cimientos de la ciudadanía igualitaria. En el pasado se había considerado que la escolarización común, tanto para los pobres como para los ricos, proporcionaría las bases de una ciudadanía común y de la igualdad de oportunidades.

Un segundo valor adicional que identificó el equipo de la auditoría australiana proviene del énfasis de la teoría democrática contemporánea en la democracia deliberativa. Este valor es la *calidad de los debates y las discusiones públicas*. Para muchos teóricos de la democracia, la calidad del discurso público es la clave de la legitimidad democrática. La calidad se mide por la inclusividad en el debate público, el respeto que se concede a puntos de vista diferentes y el estado de preparación que permita cambiar posiciones después de haber escuchado una gama completa de pruebas y discusiones.

Este aspecto deliberativo de la política se aplica a instituciones como el Parlamento, los partidos y el sistema judicial, pero también se extiende a los medios de comunicación y a otras interacciones políticas más informales, como las de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Aunque el Parlamento es la institución que define la democracia representativa -su nombre proviene de *hablar*-, no necesariamente cumple las normas de deliberación pública inclusiva y respetuosa. Las tradiciones de Westminster sobre el debate parlamentario de confrontación tienden a constreñir los resultados del valor de la democracia deliberativa, como mínimo en los niveles más básicos de la cámara. Este valor a menudo se ha alcanzado de manera más completa a través de los comités parlamentarios, pero por eso se requiere el reforzamiento de una sólida cultura de independencia parlamentaria del gobierno ejecutivo. Un indicador de la debilitación de la democracia deliberativa es la tendencia a

alejarse de la realización de informes de consenso por parte de los comités parlamentarios multipartidistas.

Los partidos políticos también son instituciones políticas en las cuales han disminuido los valores de la democracia deliberativa. Aunque los partidos tienen el potencial de poder proporcionar espacio público a los ciudadanos para que deliberen sobre cuestiones de interés público y se formen opiniones políticas,<sup>18</sup> no siempre funcionan de esta manera. En muchos lugares del mundo se han hecho campañas políticas profesionalizadas donde la investigación sobre votos y mercados sustituye dentro de los partidos el papel de la política de deliberación. En general, estas tendencias han afectado más a los grandes partidos políticos que a los nuevos partidos *postmaterialistas*, como los Verdes, que dan prioridad a la democracia participativa y a la toma de decisiones consensuada.

El ejemplo de democracia interna dentro de los partidos políticos es importante con el fin de destacar la manera en que los valores democráticos pueden entrar en debate y, dado que la auditoría australiana ha separado el valor de la democracia deliberativa de otros principios más mayoritarios. Los que defienden al modelo económico de democracia arguyen que es más democrático que los líderes de los partidos sean más receptivos al electorado que a sus miembros del partido y que no es democrático tratar las preferencias políticas de los miembros del partido como si tuvieran más importancia que las preferencias de los que votan al partido.<sup>19</sup> Por este motivo se oponen a que los miembros del partido representen un papel más importante a la hora de debatir y decidir la política del partido, ya que piensan que eso corresponde a los líderes de partidos que responden a las preferencias del electorado según lo que revela un estudio de mercado.

Por contraste, los defensores de la democracia deliberativa defienden la democracia interna de partido argumentando que eso proporciona un espacio público en el cual los ciudadanos pueden deliberar sobre cuestiones de interés público y formarse opiniones políticas, que es, precisamente, la característica que define la democracia. Esta opinión, como también la que se obtiene en otros tipos de espacios públicos, como las organizaciones comunitarias, probablemente diferirá de la opinión sin mediación que expresan los votantes que no han sido expuestos a información y debates sobre estos temas. Eso no comporta que no sea democrático, ya que el aliento de las prácticas inclusivas y deliberativas dentro de los partidos no sólo mejora la calidad del debate público, sino que enseña a los nuevos miembros del

---

<sup>18</sup> Jan Teorell, «En Deliberative Defence of Intra-Party Democracy», *Party Politics*, 5 (3), págs. 563-582.

<sup>19</sup> Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Brothers, 1957.

partido la cultura democrática y el respeto por las opiniones de los otros.<sup>20</sup>

Otra clave para la inclusividad del debate público radica en la diversidad de los medios de comunicación. En Australia, el número elevado de la titularidad de medios de comunicación provoca una preocupación considerable con respecto al alcance de la información de los medios con una pluralidad de puntos de vista y perspectivas. Los medios de comunicación pueden reflejar los intereses corporativos de sus propietarios en lugar de una gama completa de puntos de vista sobre diferentes cuestiones. Por ejemplo, en el 2005 las cadenas comerciales de televisión no informaron del alud de críticas sobre el mal uso de propaganda del Gobierno con finalidades partidistas. La publicidad gubernamental representa unos ingresos importantes para las cadenas mencionadas.

Por lo tanto, para la auditoría sobre la calidad de deliberación, hace falta que seamos conscientes de hasta qué grado se puede limitar el debate y la discusión en determinados foros por parte de, por ejemplo:

- una cultura parlamentaria de confrontación que impide que se respeten los oponentes y sus argumentos;
- recursos desiguales (cuando, por ejemplo, sólo un bando del debate político recibe las subvenciones adecuadas), y
- intereses comerciales que restringen la gama de perspectivas que representan los medios de comunicación.

Ahora expondremos el reto populista no sólo con respecto a los valores de los derechos humanos y la democracia deliberativa, sino, además y de manera más general, con respecto a los organismos intermediarios de las democracias modernas que han sido decisivos en el control popular del gobierno.

### 1.5. Los valores democráticos y el reto populista

En las democracias representativas, a fin de que haya un control popular sobre el gobierno, hace falta que haya también una gama completa de instituciones intermediarias que faciliten la transparencia y la obligación de rendir cuentas, y que faciliten información a los ciudadanos sobre el cumplimiento o no de su mandato electoral. Los ciudadanos no pueden

---

<sup>20</sup> Jan Teorell, «A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy», *Party Politics*, 5 (3), págs. 563-582; Anike Gauja, «Enforcing Democracy? Towards a Regulatory Regime for the Implementation of Intra-Party Democracy», documento de debate de la auditoría 14/06, abril de 2006.

comprobar directamente si, por ejemplo, el dinero público se gasta de acuerdo con los compromisos legislativos o si la Administración pública se gestiona de acuerdo con responsabilidades estatutarias. Hace falta que existan los procesos adecuados para el escrutinio parlamentario del Ejecutivo, que pueden requerir formas rápidas de financiación de la Administración parlamentaria, así como otros medios que garanticen la independencia parlamentaria y la independencia de cuerpos como los servicios parlamentarios de investigación.<sup>21</sup>

También hace falta que haya una serie de agencias de control, como los auditores generales, los *ombudsmen*, las comisiones sobre la libertad de información, las comisiones sobre derechos humanos y las comisiones anticorrupción, entre otros. Y, por descontado, también haría falta que hubiera un grupo de juzgados y tribunales que pudieran realizar un análisis judicial de las decisiones del Gobierno con el fin de garantizar que no incumplen ninguna legislación relevante. Además, hace falta que haya pluralismo en los medios de comunicación, como programas públicos con un grado elevado de independencia del Gobierno y comprometidos con un papel en la cadena de la obligación de rendir cuentas. Y hace falta que haya un sector de ONG sólido que sea capaz de defender a los más afectados por las políticas del Gobierno. Estos dos últimos elementos, la diversidad de los medios de comunicación y unas organizaciones sólidas de defensa basadas en la comunidad también son necesarios si se quiere obtener el tipo de debate público inclusivo que es fundamental para los objetivos de la democracia deliberativa.

Las organizaciones de defensa basadas en la comunidad sirven de foros de deliberación que permiten alcanzar nuevas perspectivas que hay que incluir en el desarrollo del debate público y la política. Numerosas democracias occidentales han procurado financiación pública para fortalecer la voz de partes de su comunidad, como familias monoparentales, inmigrantes o personas con discapacidades, capaces de efectuar consultas con sus circunscripciones y representar sus puntos de vista en el Gobierno y en el Parlamento. Con el apoyo público, estas organizaciones pueden acumular competencia si consultan con grupos de contacto difícil sobre cuestiones políticas de relevancia que les afecten, y son un complemento importante de la democracia deliberativa. Hace falta la auto-restricción de los gobiernos que aceptan con dificultad las críticas de los organismos que están subvencionando, aunque la financiación de una oposición leal es algo aceptado en el funcionamiento de los parlamentos de Westminster. Por descontado, la gobernanza interna de estas organizaciones es un tema democrático importante, ya que es la medida que refleja los puntos de vista para sus miembros.

---

<sup>21</sup> June Verrier, «Benchmarking Parliamentary Administration: the United Kingdom, Canada, New Zealand and Australia», *Australasian Parliamentary Review*, 22, 2007, pág. 45-75.

Los que consideran la democracia desde un punto de vista más mayoritario desconfían del papel de estas instituciones intermediarias y argumentan que no deberían tener un acceso privilegiado a información gubernamental o parlamentaria. Piensan que los valores democráticos se pueden ejercer mejor utilizando formas más directas de consulta de los ciudadanos, como los referéndums de iniciativa ciudadana. A veces estos puntos de vista sobre la prioridad relativa de diferentes valores democráticos están influenciados por la percepción que el reforzamiento de la voz de aquéllos que necesitan la intervención pública para la igualdad de opciones de vida, puede producir un incremento de los gastos públicos que irán a cargo de los contribuyentes. El discurso populista del mercado y las propuestas finales de opciones públicas fomentan la percepción que la defensa de los intereses públicos es fundamentalmente la defensa de intereses especiales. En este caso se trata en particular de las ONG que trabajan por los derechos humanos, la justicia social o la defensa del medio ambiente.

El tipo de discurso populista que ha vuelto a aparecer en la mayoría de países de habla inglesa sostiene que las organizaciones intermediarias están constituidas por élites que no comparten los valores de las personas corrientes, pero coinciden con los de los gobiernos escogidos que representan a las personas.<sup>22</sup> Los populistas condenan las limitaciones que imponen a los *gobiernos escogidos democráticamente* otros organismos que no han sido escogidos o cámaras parlamentarias que no controla el Gobierno, ya que se escogen mediante representación proporcional u otros sistemas. Como hemos visto, en Australia los senados, los escogen principalmente a través del STV y los partidos menores tienen más posibilidades de mantener el equilibrio de poder. Aunque eso ha comportado el fortalecimiento de las funciones de revisión del Parlamento, ha sido denunciado por los que quieren poner freno en el gobierno ejecutivo, y se acusa a los partidos menores y los independientes de representar valores de élite en lugar de votantes comunes.

Este discurso populista ha ayudado a justificar el desmantelamiento de los procesos parlamentarios de obligación de rendir cuentas, el amordazamiento de las agencias de control, la imposición de silencio a las críticas en el Gobierno de las ONG y el aumento de la concentración de los medios de comunicación. Invoca los valores de igualdad política (en forma de gobierno mayoritario) y de control popular del gobierno, sólo para despreciar el tipo de instituciones intermediarias que posibilitan el control popular del gobierno.

---

<sup>22</sup> Marian Sawer y Barry Hindess (ed.), *Us and Them: Anti-Elitism in Australia*, Perth, APIO Network Books, 2004.

En numerosas democracias occidentales, el aumento de los discursos populistas y la articulación de éstos por parte de gobiernos conservadores, tanto en Australia como en Canadá, no sólo ha representado una nueva hostilidad contra las instituciones intermediarias sino también nuevas amenazas a la independencia del sistema judicial. Cada vez hay más protestas contra el papel de los organismos independientes del Gobierno con respecto a la limitación del poder ejecutivo y la protección de los derechos de las personas y de las minorías. En particular, se prefiere que el papel de los tribunales internacionales y del poder judicial sea mantener normas internacionales establecidas sobre los derechos humanos. Se considera que los tribunales y los juzgados están formados por élites liberales y jueces activistas que desprecian los valores de los ciudadanos comunes y de los gobiernos que escogen.<sup>23</sup>

Una parte de la tensión entre los valores de la democracia representativa se expone de manera más razonada en el *The Norwegian Study of Power and Democracy*, encargado por el Parlamento de Noruega el 11 de diciembre de 1997. Cinco años después y a raíz de una investigación exhaustiva sobre todos los ámbitos del sistema de gobierno, se presentó el informe final. No obstante, no se trataba de un informe unánime; uno de los puntos de discrepancia está particularmente relacionado con las inquietudes de la auditoría de la democracia de Australia.<sup>24</sup> El informe sobre la mayoría describe el nuevo marco internacional de la ley de derechos humanos como parcialmente responsable de la disminución del poder de toma de decisiones de la legislación nacional. Estas incursiones en la toma de decisiones basada en el consentimiento popular representaba, según el informe, una disminución de la democracia. En particular, la mayoría recomendaba que se revocara la incorporación de la legislación supranacional a la legislación nacional, basándose en el hecho de que el coste democrático de transferir poder a los tribunales superiores y externos a los sistemas políticos democráticos era demasiado elevado.

Los dos informes discrepantes eran de dos mujeres, una de las cuales, Hege Skjeie, había refutado el concepto que la mejora de los derechos de las minorías y de las mujeres a través de la aplicación de la legislación internacional de los derechos humanos, se podía considerar una pérdida de democracia. Al mismo tiempo que suscribir los instrumentos internacionales sobre derechos humanos representaba atar las manos de los legisladores y transferir poder a los tribunales internacionales, también se fortalecían los derechos de los ciudadanos

<sup>23</sup> David Flint, *The Twilight of the Elites*, Melbourne, Freedom Publishing, 2003; F. L. Morton y Rainer Knopff, *The Charter Revolution and the Court Party*, Peterborough: Broadview Press, 2000.

<sup>24</sup> Para un resumen y una discusión excelentes sobre este informe, véase Stein Ringen, «Where Now Democracy?», *Times Literary Supplement*, 13 de febrero de 2004.

individuales y se creaba una democracia más inclusiva. Sobre este punto queda muy claro que los valores democráticos en juego son diferentes y compiten entre sí.

Considerar la democracia representativa sólo en términos de principios de igualdad política y control popular del gobierno puede representar una ventaja para los populistas que justifican con estos mismos términos sus actitudes de desprecio hacia los organismos intermediarios, los mecanismos relacionados con la obligación de rendir cuentas, la deliberación inclusiva y los derechos humanos. Uno de los motivos de preocupación más extendidos desde 2001, por ejemplo, consiste en las restricciones contra las libertades civiles y contra un gobierno transparente en nombre de la seguridad nacional. Mientras que la seguridad se puede considerar un problema que afecta a la mayoría y, por lo tanto, es una prioridad de los gobiernos escogidos democráticamente, la prioridad que se otorga a la seguridad también sirve para restringir las libertades que posibilitan los derechos individuales, el control popular del gobierno y el debate bien informado.<sup>25</sup> Las justificaciones sobre la seguridad nacional para reducir la transparencia del Gobierno y las incursiones en el ámbito de las libertades civiles, combinan la impaciencia y las restricciones en el gobierno ejecutivo, como ya se desprende de los discursos populistas. En Australia, incluso se ha producido un renacimiento de la ley de sedición que se había utilizado en el pasado contra miembros del partido comunista.

## 1.6. Resultados de la auditoría

La auditoría de la democracia en Australia utiliza una serie de métodos para informar sobre el debate público y generar discusiones sobre temas relativos a la democracia. La publicación principal de la auditoría es el libro *State of Democracy*, que trata todas las cuestiones del marco de evaluación, así como de otras adicionales relativas a las instituciones propias del federalismo. Durante los últimos cinco años, se han preparado diez informes de auditoría que tratan ámbitos de interés más focalizados. Estos informes de estilo cuadernillo presentan temas democráticos que pertenecen particularmente a Australia, como la inmigración, los sistemas electorales, la corrupción, los partidos políticos, las organizaciones de defensa, las tecnologías de la comunicación, la financiación política, las mujeres, la sexualidad y la propaganda gubernamental.<sup>26</sup> La auditoría también se encarga de documentación de consulta de corta duración y de comentarios que aplican valores de la auditoría a temas de interés actual. Como mínimo, se han publicado unos 200 documentos de consulta.

---

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo Justice Michael Kirby, «Terrorism and the Democratic Response», auditoría de la democracia de Australia, noviembre de 2004, <http://democratic.audit.anu.edu.au>.

<sup>26</sup> Los informes sobre la auditoría se encuentran en <http://democratic.audit.anu.edu.au/focus.htm>.

Todo el material publicado por la auditoría se puede encontrar en la web de ésta, establecida poco después de que se empezara a trabajar. La web contiene recursos valiosos para profesores y estudiantes, así como para los reformadores políticos. En el 2007, la Asociación Internacional de Ciencias Políticas lo clasificó como una de las 300 webs principales sobre ciencias políticas del mundo, junto con la web de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard y otras webs conocidas.<sup>27</sup>

Regularmente se distribuye por correo electrónico un boletín informativo (actualización de la auditoría) a una gran base de datos de contactos que incluye numerosos políticos, periodistas e investigadores. La actualización de la auditoría contiene enlaces en nuevos documentos o informes de consulta y comentarios sobre desarrollos democráticos. También recuerda a los lectores las fechas límite de presentación de cuestiones parlamentarias relevantes. En el 2008, la mayor parte de la responsabilidad administrativa de la auditoría australiana pasó a la Universidad Swinburne de Melbourne, que actualmente tiene un papel primordial conjuntamente con la Universidad Nacional de Australia.

## 2. Resultados

Los resultados de los primeros seis años de la auditoría de la democracia, extraídos mayoritariamente de la investigación por encargo, se publicarán en el 2008 en el libro *Australia: The State of Democracy*.<sup>28</sup> En la tabla 3 presentamos los principales puntos fuertes y debilidades que se indican en este volumen fundamental.

---

<sup>27</sup> <http://ipsaportal.unina.it>.

<sup>28</sup> Marian Sawer, Norman Abjorensen y Philip Larkin, *Australia: The State of Democracy*, Sydney, Federation Press, 2009.

**Tabla 3 Australia: el estado de la democracia**

Sección	Puntos fuertes	Debilidades
<b>Nación y ciudadanía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una política de inmigración orientada a la residencia permanente y a la concesión de la ciudadanía</li> <li>• Muchos de los derechos sociales asociados generalmente a la ciudadanía a disposición de los residentes permanentes</li> <li>• Políticas de acceso y de igualdad en todas las jurisdicciones para atender las necesidades de las personas con diversos antecedentes culturales y lingüísticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de un organismo nacional que represente a los indígenas australianos</li> <li>• Doble ciudadanía que excluye la pertenencia al Parlamento australiano</li> <li>• Aumento del énfasis sobre la asimilación de los <i>valores nacionales</i></li> </ul>
<b>Aplicación de la ley y acceso a la justicia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independencia del poder judicial</li> <li>• Programas de asistencia jurídica que permitan un acceso mayor a la justicia</li> <li>• Disponibilidad de revisión jurídica de las decisiones de la Administración</li> <li>• Legislación del <i>ombudsman</i> a todas las jurisdicciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices restrictivas de financiación por asistencia judicial</li> <li>• Porcentaje desproporcionado de encarcelamiento de los indígenas australianos</li> <li>• Protección inadecuada a las personas que colaboran con la justicia</li> <li>• Carencia de acceso a la protección judicial de los que buscan asilo</li> </ul>
<b>Derechos civiles y políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general, libertad sin restricciones de movimiento, expresión, asociación y reunión</li> <li>• Violencia aprobada o aplicación de la pena de muerte no oficiales</li> <li>• Existencia de una institución nacional de derechos humanos</li> <li>• Legislación antidiscriminatoria en todas las jurisdicciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin protección constitucional de los derechos</li> <li>• Restricción de los derechos mediante leyes antiterroristas</li> <li>• Niveles elevados de violencia doméstica</li> <li>• Carencia de protección de los derechos humanos de los que buscan asilo</li> </ul>
<b>Derechos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En general, acceso absoluto al trabajo y la seguridad social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menos seguridad de trabajo con crecimiento de las fuerzas de</li> </ul>

<b>económicos y sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentación y alojamiento adecuados y agua potable para todos los australianos</li> <li>• Disponibilidad generalizada de servicios sanitarios</li> <li>• Educación obligatoria y gratuita</li> <li>• En general, régimen efectivo de gobierno corporativo</li> </ul>	<p>trabajo eventuales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo elevado entre los indígenas y la juventud</li> <li>• Falta de subsidio universal por maternidad</li> <li>• Persistencia de la discriminación de sueldos según el sexo</li> <li>• Diferencia de 17 años de la esperanza de vida entre los australianos indígenas y los no indígenas</li> <li>• Aumento de problemas de posibilidad de acceso a la vivienda</li> <li>• Leyes que restringen el acceso de los sindicatos a los puestos de trabajo</li> </ul>
<b>Elecciones libres y justas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradición de administración electoral no partidista</li> <li>• Obligación de votación que garantiza un gran número de votantes</li> <li>• Algunos elementos de representación proporcional en la mayoría de jurisdicciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones ganadas a veces con minoría de votos</li> <li>• Censo electoral <i>menguante</i></li> <li>• Representación parlamentaria insuficiente de mujeres e indígenas australianos</li> </ul>
<b>Papel democrático de los partidos políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las elecciones generan resultados decisivos con ganadores y perdedores bien diferenciados</li> <li>• Intento de mejora de la democracia interna del partido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La financiación pública ha complementado la financiación privada en lugar de sustituirla</li> <li>• Régimen inadecuado de revelación de donaciones a partidos políticos</li> <li>• Bajo número de afiliaciones a los partidos políticos</li> </ul>
<b>Eficacia y responsabilidad del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A pesar de la globalización, el Gobierno mantiene el control sobre las principales áreas del sistema político</li> <li>• Escrutinio sistemático de los gastos gubernamentales</li> <li>• Bicameralismo sólido en la mayoría de jurisdicciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominio ejecutivo del Parlamento</li> <li>• Cultura y legislación FOI relativamente débiles</li> <li>• Falta de la obligación de rendir cuentas de los consejeros ministeriales</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carece de transparencia en la elección gubernamental en los consejos directivos</li> </ul>
<b>Control civil del ejército y la policía</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La policía y el ejército bajo un control civil efectivo</li> <li>• Todos los servicios policiales sujetos a supervisión civil institucionalizada</li> <li>• Incremento de la cooperación en la lucha contra el crimen organizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carece de la obligación de rendir cuentas en actividades casi políticas subcontratadas</li> <li>• Incremento de la politización de los servicios de seguridad</li> <li>• Dotación inadecuada de recursos de los servicios de inteligencia y otros organismos de control</li> <li>• Sin escrutinio de la evaluación ASIO sobre seguridad nacional</li> </ul>
<b>Reducción de la corrupción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de corrupción en el ámbito internacional</li> <li>• Reconocimiento de tres estados de la necesidad de comisiones generalistas anticorrupción</li> <li>• Encuesta pública sobre el soborno de funcionarios iraquíes en las exportaciones de trigo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin comisión generalista anticorrupción en el ámbito federal, tampoco en Victoria, en el sur de Australia o en Tasmania</li> <li>• Aplicación lenta de la Convención sobre sobornos</li> <li>• Uso generalizado de propaganda gubernamental con finalidades electorales</li> <li>• Carece de regulación uniforme de postseparación del trabajo de los ministros</li> <li>• Falta de regulación uniforme de los lobbistas</li> </ul>
<b>Los medios de comunicación en una sociedad democrática</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Radiodifusión nacional independiente de subvención pública</li> <li>• En general, medios de comunicación libres</li> <li>• Mayor uniformidad de las leyes de difamación</li> <li>• Incremento del autoescrutinio de la industria de la comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concentración elevada de titularidad de los medios de comunicación</li> <li>• Incremento de la presión política y financiera en las retransmisiones públicas</li> <li>• Mayores restricciones en las noticias derivadas de las leyes antiterroristas</li> <li>• Posibilitado de prisión para los periodistas que protegen las suyas</li> </ul>

		fondo
<b>Participación política</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel elevado de participación en asociaciones de voluntariado</li> <li>• Mejora de la representación de las mujeres en cargos públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación política débil de los nuevos grupos de inmigrantes</li> <li>• Imposición de mutismo a las ONG a través de cadenas relacionadas con la financiación pública</li> <li>• Falta de regulación independiente de la beneficencia</li> </ul>
<b>Receptividad del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevas aproximaciones a la consulta pública</li> <li>• Accesibilidad de los representantes escogidos</li> <li>• Nivel elevado de satisfacción con los servicios gubernamentales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución del nivel de confianza en el Gobierno</li> <li>• Necesidades no cubiertas de numerosos servicios</li> <li>• Respuesta lenta de los procesos deliberativos</li> </ul>
<b>Descentralización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muchas leyes del Gobierno local ahora requieren consulta a la comunidad</li> <li>• Incremento de la atención a los sistemas de integración</li> <li>• Reconocimiento del Gobierno local en la mayoría de constituciones estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de reconocimiento constitucional del Gobierno local</li> <li>• Presencia constante de votos de propiedad en la mayoría de jurisdicciones</li> <li>• Debilidad financiera del Gobierno local</li> <li>• Reformas de la <i>eficiencia</i>, entre las cuales las fusiones, a expensas de la democracia</li> </ul>
<b>Democracia más allá del estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Historial de apoyo a iniciativas internacionales sobre derechos humanos</li> <li>• Apoyo a la capacidad de crear democracia en la región</li> <li>• Proactivos a la hora de dar acceso al mercado a países más pobres</li> <li>• Supervisión parlamentaria de la redacción de tratados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones variables con las Naciones Unidas sobre los derechos humanos</li> <li>• Sesgo de los programas de ayuda al extranjero para adecuarlos a objetivos estratégicos</li> <li>• Directrices que restringen la asistencia de planificación familiar</li> <li>• Incapacidad de alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas en el volumen de ayuda al extranjero</li> </ul>

<b>Federalismo</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Alcance para la innovación y la experimentación políticas</li><li>• Más oportunidades de participación política</li><li>• Potencial para la capacidad de respuesta y la diversidad regionales</li><li>• Igualación fiscal para garantizar servicios equivalentes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ámbito limitado de toma de decisiones intergubernamentales con respecto a:</b><ul style="list-style-type: none"><li>- deliberación parlamentaria</li><li>- consulta a la comunidad</li></ul></li><li>• Falta de transparencia en la toma de decisiones intergubernamentales</li><li>• Temas relativos a la obligación de rendir cuentas derivadas de la falta de asunción de responsabilidades y la confusión</li></ul>
--------------------	--	--

### 3. Conclusión

Desde que se estableció, en el 2001, la auditoría australiana se ha convertido en un centro académico de investigación muy respetado a menudo mencionado en los debates parlamentarios y en los medios de comunicación. Frecuentemente se le pide que presente propuestas a cuestiones parlamentarias. Uno de los principales problemas de la auditoría no ha sido la calidad del marco de la evaluación o los resultados del equipo australiano, sino el clima discursivo, que ha dificultado que temas como la obligación democrática de rendir cuentas se pudieran exponer. Por ejemplo, en febrero de 2006, la auditoría organizó un taller sobre financiación política que reunió inspectores electorales, antiguos auditores generales, representantes de los partidos y de los medios de comunicación y expertos internacionales. La auditoría emitió un informe de auditoría sobre la financiación política y otra documentación especializada relacionada con el tema,<sup>29</sup> que fue seguido de diversos artículos de opinión en entrevistas en los periódicos y en la radio. Todo eso fue bien recibido y se citó en el debate parlamentario, pero no tuvo el más mínimo impacto en los cambios que hizo entonces el Gobierno federal en las actas electorales, y eso facilitó las donaciones secretas a los partidos políticos, dificultó el acceso a las listas electorales y privó completamente a los presos del derecho en el voto.<sup>30</sup>

No obstante, Australia tiene un sistema de gobierno federal y aunque las cosas vayan retrasadas en un ámbito, en algún otro siempre se gana impulso. En el 2006, en el ámbito federal, el control temporal del Gobierno sobre el Senado había provocado la pérdida de la capacidad de escrutinio ejecutivo y de revisión legislativa. Aun así, en el ámbito estatal, Victoria eligió por primera vez su Senado por representación proporcional, lo cual propició que se convirtiera en un consejo legislativo todavía más efectivo, controlado tanto por el Gobierno como por la oposición. Mientras tanto, el Territorio de la Capital Australiana había tenido un papel pionero al promulgar en el 2004 la primera carta de derechos de Australia, seguida por Victoria en el 2006. Este documento traslada por primera vez las garantías que contiene el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos a la legislación nacional.

---

<sup>29</sup> Véase a Sally Young y Joo-Cheong Tham, *Political Finance in Australia: ¿A Skewed and Secret System?* Draft Democratic Audit Report n.º. 7, y documentación relativa de Keith Ewing, N. S. Ghaleigh, Andrew Geddis, Graeme Orr, Andrew Murray y Peter van Onselen.

<sup>30</sup> Marian Sawer, «Harder to Vote, Easier to Donate, Harder to Vote», *Canberra Times* y *Australian Policy Online*, 8 de junio de 2006, [http://www.apo.org.au/webboard/results.shtml?filename\\_num=80993](http://www.apo.org.au/webboard/results.shtml?filename_num=80993).

Hacía tiempo que había oposición a la presentación de una Carta de Derechos de Australia, basándose en que el derecho consuetudinario y el sentido común de los legisladores ya proporcionaban una protección adecuada a los derechos humanos. Con el fin de vencer esta resistencia, los fueros australianos se centran a aconsejar a los gobiernos y los legisladores; mientras los individuos pueden emprender acciones judiciales con el fin de conseguir que las autoridades públicas protejan los derechos humanos, el poder definitivo está en manos de los legisladores. La capacidad que aporta el sistema federal para emprender y probar innovaciones en el ámbito político y a una escala limitada, en este caso demostró una gran valía. Dos estados más ya se han comprometido a consultar a la comunidad sobre la introducción de fueros similares y el nuevo Gobierno federal está siguiendo el mismo camino.

Una función importante de la auditoría de la democracia es la supervisión de las diferentes trayectorias y patrones irregulares del desarrollo democrático para todo el sistema federal australiano. La difusión de información fiable sobre las mejores prácticas, tanto en Australia como en las tres democracias comparadas, han ayudado a fomentar reformas y cambios positivos en diferentes ámbitos legislativos. Con un cambio de gobierno federal, se han empezado a tratar algunas de las debilidades que ya ha identificado la auditoría. Un ejemplo es la regulación de la financiación de los partidos políticos, donde ya se ha introducido una serie inicial de reformas del Parlamento. La auditoría ha tenido un papel significativo en el desarrollo y la difusión de investigación en esta área y en la contribución del apoyo público al cambio. La prueba de que Australia se había convertido en una rezagada en lugar de la abanderada de la reforma democrática ha sido un recordatorio saludable sobre los peligros de la complacencia de las *viejas* democracias.