

Resumen

El estado de la democracia en el mundo 2017

Examen de la resiliencia democrática



© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2017

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

Las referencias a denominaciones de países y regiones que puedan incluirse en esta publicación no representan en ningún caso la postura oficial de IDEA Internacional en relación con el estatuto jurídico o la política de las entidades mencionadas.

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

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 ESTOCOLMO
SUECIA
Tel.: +46 8 698 37 00, fax: +46 8 20 24 22
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <http://www.idea.int>

IDEA Internacional alienta la divulgación de su obra y responderá con prontitud a las solicitudes de permiso para reproducir o traducir sus publicaciones.

La presente publicación ha recibido apoyo de los Estados miembros de IDEA Internacional a través del financiamiento básico del Instituto. Agradecemos encarecidamente la contribución de los Gobiernos de Noruega y Suecia, cuya generosa ayuda ha hecho posible esta publicación.

Edición del texto: Elísabeth Frías
Ilustración de la portada: Michael Tompsett
Concepto del diseño: Phoenix Design Aid
Diseño y maquetación: KPR Group + Santángelo Diseño
Impresión: Trydells Tryckeri, Suecia
ISBN: 978-91-7671-134-7



Resumen

El estado de la democracia en el mundo 2017

Examen de la resiliencia democrática



Índice

Prólogo	v		
Agradecimientos	vi		
Introducción	viii		
1. Estado de la democracia en el mundo, 1975-2015	1		
Gobierno representativo	3		
Derechos fundamentales	3		
Control del Gobierno	5		
Administración imparcial	5		
Participación	6		
2. Resiliencia de la democracia en un mundo en transformación	9		
¿Qué hace que una democracia sea resiliente?	9		
3. Amenazas desde dentro: resiliencia de la democracia frente a los retrocesos	14		
Consecuencias para la calidad de la democracia	14		
Oponer resistencia a los retrocesos democráticos	18		
Recomendaciones para afrontar y contener los retrocesos	19		
4. La naturaleza cambiante de los partidos políticos y la representación	20		
El reto de los resultados: crisis y control de las políticas	20		
El reto de la confianza y la inclusión	20		
Disminución de la confianza en los partidos	22		
Marginalización de las mujeres y los jóvenes	22		
El reto de los nuevos partidos y el populismo	23		
Retos de la participación ciudadana	24		
Toma de decisiones de manera deliberativa	24		
Instrumentos de democracia directa	25		
Respuestas de partidos resilientes	26		
Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente a la naturaleza cambiante de la participación política	27		
5. Dinero, influencia, corrupción y captura: ¿es posible proteger la democracia?	28		
La limitación de la igualdad de oportunidades	28		
Corrupción y captura de las políticas públicas	29		
Falta de confianza en la política y los políticos	31		
Insuficiencia de los marcos jurídicos restringidos al financiamiento político	31		
Una respuesta holística, orientada a la equidad y la integridad	31		
Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente al reto que plantea el dinero en la política	32		
6. Salvar la distancia: ¿puede la democracia contrarrestar la desigualdad?	34		
Definir la desigualdad	34		
Desigualdad, protección social y prestación de servicios	35		
Desigualdad y cohesión social	36		
Desigualdad, opinión política y representación	36		
Desigualdad y legitimidad de las instituciones políticas	37		
Desigualdad, violencia y conflictos armados	37		
Democracia y desigualdad: inexistencia de una relación automática	38		
Los retos que plantea la aplicación de reformas y políticas redistributivas	38		
Opciones de política y recomendaciones para luchar contra la desigualdad	40		
7. Migración, polarización social, ciudadanía y multiculturalidad	42		
Los inmigrantes y las vías de acceso a la ciudadanía	43		
Los inmigrantes y el derecho al voto	43		
Los inmigrantes y la influencia de la participación electoral: la voluntad de tomar parte activa en la vida política	44		
La integración política de los inmigrantes	44		
La representación de los inmigrantes en las principales instituciones políticas y órganos consultivos	45		
El reto que plantean los partidos antiinmigración	46		
Representación política de los emigrantes en las principales instituciones políticas y órganos consultivos	49		
Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente al reto que plantea la migración	50		
8. La consolidación inclusiva de la paz en los Estados afectados por conflictos: un diseño en aras de la resiliencia democrática	52		
Tendencias en materia de consolidación de la paz y democratización	53		
Inclusión y Estados resilientes	54		
La definición de “Nosotros, el pueblo”	55		
La inclusión a través de la representación	55		
Instituciones electorales	57		
Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente al reto que plantean la democracia y la consolidación de la paz	58		
Bibliografía	59		
Acerca de IDEA Internacional	69		

Prólogo

En los últimos tiempos, los medios y la opinión pública han puesto una nota de alerta ante las crecientes amenazas a la democracia, sugiriendo, con pesimismo, que vive una cierta declinación.

Ciertamente hay razones para una advertencia de esta naturaleza. Todos los países deben hacer frente a retos complejos que, ya sea tengan su origen dentro o fuera de sus fronteras, son de alcance global: desde la escasez de alimentos hasta el conflicto, del cambio climático al terrorismo y al crimen organizado, del populismo a la corrupción.

Sin embargo, a mi juicio, ese es un enfoque parcial del tema. Es fácil perder de vista los avances a largo plazo que el mundo ha logrado para asegurar la democracia. En general, las instituciones públicas son hoy más representativas y más responsables frente a las necesidades y los deseos de mujeres y hombres de todas las edades. En las últimas décadas, muchos Estados consolidaron regímenes democráticos y, a pesar de los contratiempos y de algunos retrocesos, la mayoría de ellos mantuvieron esa condición. Hoy, más países celebran elecciones que en el pasado. Más importante aún, la mayoría de los gobiernos respetan sus compromisos internacionales con los derechos fundamentales; más personas pueden votar libremente y la sociedad civil y sus liderazgos pueden movilizarse y entablar un diálogo con los dirigentes políticos. En conjunto, la democracia ha producido más democracia, creciendo y extendiéndose por todo el planeta.

Los gobiernos deben consolidar este terreno fértil para reducir el riesgo de involuciones hacia el autoritarismo. Lamentablemente, hay demasiados casos en que no se respetan los resultados electorales o se manipulan las instituciones y las reglas para permanecer indefinidamente en el poder. Esas situaciones impiden que los aires de libertad y de igualdad esencial que implica la democracia estén al alcance de los ciudadanos.

La nueva publicación del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) sobre El estado de la democracia en el mundo ofrece un análisis global exhaustivo de los desafíos que enfrenta la democracia y las opciones políticas para

abordarlos. Este texto contrasta los recientes retrocesos democráticos con tendencias positivas a largo plazo, proporcionando una perspectiva matizada basada en hechos y proponiendo soluciones a cuestiones que a menudo están demasiado ideologizadas. La publicación analiza los problemas complejos, críticos y políticamente sensibles que enfrenta el mundo de hoy, entre ellos la forma de proporcionar oportunidades de participación política a los migrantes en sus comunidades de origen y de destino. Otras cuestiones relevantes a las que se refiere la publicación son la forma en que el dinero influye indebidamente en el sistema político, los riesgos planteados por el aumento de los niveles de desigualdad a las democracias y su posible impacto en las generaciones futuras, y las estrategias para crear o fortalecer instrumentos políticos inclusivos después de un conflicto.

Además, IDEA Internacional ofrece información valiosa acerca del importante papel que desempeñan las mujeres en el fortalecimiento de las instituciones políticas, sobre cómo los jóvenes pueden participar en la política, y cómo las innovaciones en la tecnología y los medios están cambiando la manera en que la política se hace hoy. La publicación contiene un rico resumen de buenas prácticas y estudios de casos de todo el mundo, centrándose en la dinámica política cambiante de las democracias tradicionalmente definidas como “consolidadas” y “emergentes”.

El informe llama la atención tanto sobre las fuerzas positivas como las negativas que empujan los sistemas democráticos, ofreciendo un conjunto útil de recomendaciones y opciones de políticas. Y si bien no hay soluciones fáciles, estas ideas deberían ayudarnos a todos los que participamos en la construcción de sociedades democráticas a revitalizar las relaciones con nuestros conciudadanos.

En definitiva, cuando unir fuerzas para salvaguardar la democracia es más importante que nunca, IDEA Internacional nos entrega elementos fundamentados para el análisis y la acción que convierten este texto en una publicación excepcionalmente oportuna.

Michelle Bachelet
Presidenta de Chile

Agradecimientos

Expresamos nuestra gratitud a todas las personas que participaron en esta primera edición de *El estado de la democracia en el mundo*. Numerosos miembros del personal de IDEA Internacional, así como de las organizaciones asociadas del Instituto, colaboraron en la redacción de esta publicación.

Equipo de publicación

Lina Antara, Armend Bekaj, Leigh Bennet, Diana Bologova, Nathalie Ebead, Rosinah Ismail-Clarke, Mélida Jiménez, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Brechtje Kemp, Naomi Malaki, Joseph Noonan, Victoria Perotti, Helena Schwertheim, Adina Trunk, Catalina Uribe Burcher y Samuel Williams.

Contribuciones escritas

Zaid Al-Ali, Lina Antara, Armend Bekaj, Sumit Bisarya, Helena Bjuremalm, Nathalie Ebead, Alberto Fernandez, Mélida Jiménez, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Brechtje Kemp, Gary Klaukka, Carrie Manning, Paul McDonough, Catalina Perdomo, Victoria Perotti, Sarah Polek, Alina Rocha Menocal, Seema Shah, Timothy Sisk, Svend-Erik Skaaning, Adina Trunk, Catalina Uribe Burcher, Jorge Valladares y Sam van der Staak.

Investigación

Fletcher Cox, Joseph Noonan, Isabel Roberth, Helena Schwertheim y Samuel Williams.

Contribuciones a los documentos de contexto y los estudios de caso

Lina Antara, Armend Bekaj, Andrew Bradley, Fletcher Cox, Nathalie Ebead, Rose Iles Fealy, Mélida Jiménez, Nana Kalandadze, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Gary Klaukka, Gram Matenga, Leah Matthews, Sheri Mayerhoffer, Percy Medina, Joseph Noonan, Victoria Perotti, Isabel Roberth, Helena Schwertheim, Seema Shah, Leena Rikkilä Tamang, Timothy Sisk, Svend-Erik Skaaning, Martín Tanaka, Adina Trunk, Claudiu Tufis, Jorge Valladares, Sam van der Staak y Samuel Williams.

Personal de IDEA Internacional (Estocolmo)

Elizabeth Adu-Lowson, Anna-Carin Åhlén, Sead Alihodžić, Tina Antai, Adam Boys, Alexandre Debrun, Nuno Durao, Elin Falguera, Maria Fe Rundberg, Caroline Fox, Karin Gardes, Narda Hansen, Albina Herodes, Rosinah Ismail-Clarke, Samuel Jones, Lumumba Juma, Frank Kayitare, Yves Leterme, Keboitse Machangana, Björn Magnusson, Naomi Malaki, Thomas McKean, Frank McLoughlin, Jonas Mikkelsen, Pola Mina, Gideon Nhundu, Bridget O'Sullivan, Linnea Palm, Thiyumi Senarathna, Annika Silva-Leander, William Sjöstedt, Alexandra Walcher y Nikolaos Yannakakis.

Personal de IDEA Internacional (programas regionales y oficinas de enlace)

Zaid Al-Ali, Adhy Aman, Andrew Bradley, Alistair Clark, Marie Doucey, Sophia Fernandes, Shana Kaiser, Nana Kalandadze, Kieran Lettrich, Nicolas Matatu, Gram Matenga, Sheri Mayerhoffer, Mark McDowell, Percy Medina, Marilyn Neven, George Okong'o, Adebayo Olukoshi, Nyla Grace Prieto, Leena Rikkilä Tamang, Annamari Salonen, Pablo Schatz, Pilar Tello, Massimo Tommasoli, Sam van der Staak, Daniel Zovatto y Kimana Zulueta-Fuelscher.

Departamento de Comunicaciones y Gestión del Conocimiento de IDEA Internacional

Raul Cordenillo, Lisa Hagman, Fredrik Larsson, Tomas Spragg Nilsson, Olivia Nordell, David Prater, Lynn Simmonds y Tahseen Zayouna.

Expertos en los índices de *El estado de la democracia en el mundo*

Michael Bernhard, titular de la Cátedra Raymond y Miriam Ehrlich, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Florida

Michael Coppedge, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y miembro del profesorado del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame, co-Investigador Principal del proyecto Variedades de Democracia (V-Dem)

Carl-Henrik Knutsen, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Oslo, co-Investigador Principal del proyecto Variedades de Democracia (V-Dem)

Staffan Lindberg, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Gotemburgo, Director del Instituto Variedades de Democracia (V-Dem)

Gerardo Munck, Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad del Sur de California

Svend-Erik Skaaning, Profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Aarhus, coInvestigador Principal del proyecto Variedades de Democracia (V-Dem)

Claudiu Tufis, Profesor Asociado del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Bucarest

Comité editorial

Peter Ronald DeSouza, escritor y Profesor del Centro para el Estudio de las Sociedades en Desarrollo

John Githongo, Director General del Inuka Kenya Trust

Delia Ferreira Rubio, escritora y consultora, galardonada con el premio Joe C. Baxter de 2011 que concede la Fundación Internacional para Sistemas Electorales

Pippa Norris, titular de la Cátedra McGuire de Política Comparada en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Investigadora del Consejo de Investigaciones del Gobierno de Australia y Profesora de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sídney, Directora del Proyecto de Integridad Electoral

Revisores expertos externos

Rainer Bauböck, Marcus Brand, Juris Gromovs, Andreas Hirblinger, Barbara Jouan Stonestreet, Dana Landau, Todd Landman, Sarah Lister, Soledad Loaeza Tovar, Augustine Magolowondo, Cynthia McClintock, Magnus Ohman, Sakuntala Kadirgamar Rajasingham, Cheryl Saunders, Christophe Speckbacker, Shahabuddin Yaqoob Quraishi, Richard Youngs y Reuven Ziegler.

Introducción

El presente resumen examina el estado de la democracia en el mundo y los retos que el panorama político actual plantea a las democracias. Se trata de una versión resumida del documento *El estado de la democracia en el mundo 2017: examen de la resiliencia democrática* (IDEA Internacional, 2017a), en el que se analizan los principales desafíos actuales a la democracia y las condiciones propicias para su resiliencia.

El panorama político contemporáneo plantea una serie de complejos retos mundiales a las democracias. Estos vienen determinados por la globalización, los desplazamientos del poder geopolítico, las funciones y estructuras cambiantes de las organizaciones e instituciones (supra)nacionales y el auge de las tecnologías de comunicación modernas. Fenómenos transnacionales como la migración y el cambio climático repercuten en las dinámicas de conflicto y desarrollo, así como en la ciudadanía y soberanía de los Estados. La agudización de las desigualdades y la polarización y exclusión social que estas generan distorsionan la representación y la opinión política y, por consiguiente, reducen el vital centro moderado dentro del electorado.

La democracia se ve amenazada con cada vez mayor frecuencia desde su seno cuando, por ejemplo, los dirigentes políticos se niegan a respetar los resultados de las elecciones o a ceder el poder de manera pacífica, lo que puede provocar retrocesos democráticos. La apatía de los votantes y la falta de confianza en las instituciones políticas tradicionales —en especial en los partidos y dirigentes políticos— han llevado a los ciudadanos a buscar vías alternativas de diálogo y participación política a través del uso de nuevas tecnologías. El peso político del gran capital y su capacidad para capturar al Estado facilitan la corrupción y socavan la integridad de los sistemas políticos. En ese sentido, los países que atraviesan una transición democrática o que están afectados por un conflicto son especialmente vulnerables en su intento de crear sociedades democráticas estables.

Esta dinámica ha contribuido a la muy controvertida opinión de que la democracia está en declive. Los acontecimientos en todo el mundo siguen cuestionando la noción de resiliencia democrática y hacen que

los sistemas democráticos parezcan frágiles y bajo amenaza. No obstante, tanto los ciudadanos como las instituciones nacionales e internacionales siguen expresando y defendiendo los valores democráticos. En 2017 se celebraron manifestaciones multitudinarias contra la corrupción en Brasil, los Estados Unidos de América, la República Bolivariana de Venezuela, la República de Corea, Rumania y Sudáfrica. En muchos países, los ciudadanos han tomado las calles para reclamar la democracia.

Otro fenómeno común es el populismo: las voces de élites políticas demagógicas que afirman defender al “pueblo” y promueven perspectivas reaccionarias —contrarias a los derechos fundamentales—, y que ofrecen visiones románticas y, a menudo, inalcanzables de la sociedad. Los movimientos populistas son complejos y pueden repercutir de manera positiva en la democracia al dar voz a quienes sufren los agravios de las élites y las clases dominantes, pero muestran su cara negativa cuando toman control del gobierno y ponen en práctica políticas sociales inviables.

Durante decenios se ha asumido de manera generalizada que, en la mayoría de los casos, una vez que una democracia se “consolida”, la misma persistirá (Alexander, 2002). Sin embargo, los avances democráticos en los procesos de transición no son lineales ni inevitables (Carothers, 2002), y los países que suelen considerarse democracias consolidadas pueden experimentar una erosión o un retroceso democrático (Lust y Waldner, 2015).

La democracia se enfrenta a desafíos en Europa Occidental. La polarización socava la cohesión social, la cual es necesaria para que la democracia funcione

correctamente (Grimm, 2016). En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el voto favorable al *brexít* en junio de 2016 para abandonar la Unión Europea generó preocupación sobre la capacidad de una mayoría muy estrecha para tomar decisiones que afectan profundamente la vida de todos los ciudadanos.

Coincidiendo con la inquietud mundial acerca de las restricciones a la sociedad civil, países de Europa Central y Oriental como Azerbaiyán, Chequia, Eslovaquia, la Federación de Rusia, Hungría y Polonia han sufrido un retroceso de la sociedad civil, la libertad de prensa y la libertad de oposición. Hungría y Polonia han elegido Gobiernos de ideología muy marcada, lo que ha generado preocupación sobre la consolidación democrática en dichos países (Rovni, 2014). En enero de 2017, los manifestantes tomaron las calles en Rumania para expresar su descontento con un decreto gubernamental que habría debilitado las leyes que obligan a los funcionarios públicos a rendir cuentas (Lyman y Gillet, 2017).

En África está teniendo lugar un rápido proceso de democratización. Es probable que pronto se reemplace a la generación de dirigentes asociada a la independencia. En Angola, Sudáfrica y Zimbabwe, la solidez de la democracia multipartidista se pondrá a prueba en los regímenes gobernantes por primera vez desde la independencia. En 2016 y 2017 estallaron crisis en Gabón, la República Democrática del Congo y Zimbabwe, debido a las maniobras del poder ejecutivo para aferrarse al poder más allá de la limitación constitucional de los mandatos. Los juegos de poder de los presidentes suelen dar pie a protestas violentas y ciclos de represión, como sucedió en Burundi, donde el irresoluble reclamo de un “tercer mandato” del presidente Pierre Nkrunziza estuvo a punto de provocar un “Estado fallido” (ICG, 2016).

En Asia y el Pacífico, países como China y Viet Nam experimentan un prolongado progreso económico bajo sistemas de partido único. En 2016, Viet Nam cambió de liderazgo tras la elección de los delegados del partido de gobierno, el Partido Comunista. En Filipinas —donde la transición a democracia sucedió tras la revolución del “Poder del Pueblo” de 1983-86—, los derechos y libertades de las personas se han retrotraído bajo la excusa de una guerra populista contra las drogas. Los partidos de la oposición en Afganistán, Bangladesh, Camboya, Malasia, Maldivas, Pakistán y Tailandia han cuestionado

la validez de sus respectivos procesos electorales y han boicoteado o se han negado a aceptar los resultados de los comicios, un patrón que pone de manifiesto la fragilidad de la democracia en la región (PNUD y DAP, 2015).

Las tendencias en América Latina y el Caribe indican que la democracia prácticamente se ha convertido en la norma en la región, tras experimentar su mayor consolidación democrática hasta la fecha. La región ha visto la ampliación de los derechos de identidad sexual y de los derechos de los grupos indígenas. Sin embargo, la democracia todavía se ve amenazada por la corrupción imperante en Brasil, la República Bolivariana de Venezuela y Perú, así como por la persistente desigualdad económica. El Salvador, Guatemala, Honduras, México y la República Bolivariana de Venezuela han sufrido de violencia armada catalizada por el crimen organizado y otras formas de inseguridad humana —como la violencia por razones de género—, lo cual limita la democracia (Santamaría, 2014). En este tipo de entornos inseguros, las organizaciones delictivas y las redes ilícitas se han dedicado a atacar a la sociedad civil y a los medios de comunicación independientes, así como a jueces, fiscales y funcionarios de la administración local.

La primera edición de *El estado de la democracia en el mundo* analiza los principales desafíos actuales a la democracia y las condiciones propicias para su resiliencia. La **resiliencia** se define como la capacidad de los sistemas sociales para afrontar crisis y desafíos complejos —los cuales provocan una tensión o presión que puede provocar un fallo sistémico—, así como sobrevivir a ellos, innovar y recuperarse. Esta edición analiza los efectos del proceso de retroceso democrático en la calidad de la democracia y los principales desafíos, como la naturaleza cambiante de los partidos y la representación política; el dinero, la influencia, la corrupción y la captura del Estado; la desigualdad y la exclusión social; la migración, la polarización social, la ciudadanía y el multiculturalismo; y la democracia y la consolidación de la paz en las transiciones después de un conflicto.

A partir de los nuevos índices de *El estado de la democracia en el mundo*, la publicación en su conjunto presenta estudios mundiales y regionales sobre el estado de la democracia desde 1975 —al comienzo de la tercera ola de democratización— hasta 2015. Ello se complementa con un análisis cualitativo de los desafíos a la democracia hasta 2017. Los datos de dichos índices parten de 1975

con el fin de garantizar la mayor fiabilidad y calidad de las fuentes secundarias (IDEA Internacional, 2017b).

La publicación busca acortar la distancia entre la investigación académica, el desarrollo de políticas públicas y el apoyo a la democracia. La misma aspira a informar a los responsables de la formulación de políticas y la toma de decisiones, así como a las organizaciones de la sociedad civil y los activistas en favor de la democracia, las figuras con influencia en la toma de políticas y las organizaciones de investigación, y los facilitadores de apoyo a la democracia. Busca brindar opciones políticas y recomendaciones prácticas que puedan resultar de utilidad a las principales instituciones y actores políticos en su labor de apoyo y promoción de la democracia. Puede consultarse una descripción pormenorizada de la división geográfica de regiones y países de IDEA Internacional en el documento de información básica “Definiciones geográficas de regiones y organizaciones internacionales de *El estado de la democracia en el mundo*” (IDEA Internacional, 2017c).

¿Se ha deteriorado el estado de la democracia en el mundo en los últimos 10 años? ¿Cuáles son las tendencias globales más importantes en diversos aspectos de la democracia desde el inicio de la tercera ola de democratización? ¿Qué deberían hacer las democracias para evitar un retroceso democrático? ¿Cómo se puede hacer frente a los desafíos a la democracia con miras a crear las condiciones propicias para la instauración de democracias resilientes?

La definición de democracia de IDEA Internacional

IDEA Internacional, una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo, define la **democracia** como “control popular sobre los encargados de adoptar decisiones e igualdad política entre quienes ejercen ese control”. Más concretamente, el ideal democrático “persigue garantizar la igualdad y los derechos fundamentales, empoderar a la gente corriente, resolver las desavenencias por medio del diálogo pacífico, respetar la diferencia e impulsar una renovación política y social sin conflictos” (Landman, 2008, pág. 17). Por tanto, la democracia se define en términos más amplios que la mera celebración de unas elecciones libres. Se trata de un concepto con múltiples dimensiones, entre ellas los derechos civiles y políticos, los derechos sociales y económicos, la gobernanza democrática y el Estado de derecho.

El concepto de democracia de IDEA Internacional coincide con ramas de pensamiento democrático como la democracia electoral, la democracia liberal, la democracia social y la democracia participativa. Esta idea de democracia refleja un valor fundamental consagrado en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual la “voluntad del pueblo” es la base de la legitimidad y autoridad de los Estados soberanos. Asimismo, incorpora un anhelo común y universal de paz, seguridad y justicia. La democracia refleja los fundamentos éticos de la igualdad entre los seres humanos y la dignidad de las personas, de modo que es inseparable de los derechos humanos.

Los principios democráticos del control popular y la igualdad política son compatibles con diversas instituciones políticas que se expresan en sistemas electorales (proporcionales o mayoritarios), sistemas de gobierno (presidenciales o parlamentarios) y estructuras estatales (federalistas o unitarias) a nivel nacional, local y supranacional. Así pues, esos principios, que son la base de normas universales de gobernanza democrática, son susceptibles de adaptarse según el contexto particular de que se trate. En resumen, es posible organizar un sistema democrático de maneras diversas, y los países pueden construir su democracia de formas distintas y, por tanto, cumplir estos principios en grados diferentes. El concepto amplio de democracia de IDEA Internacional se mide en los nuevos índices de *El estado de la democracia en el mundo* (recuadro I.1), con base en cinco dimensiones o “atributos” de la democracia: gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno, administración imparcial y participación.

1. El *gobierno representativo* se refiere a la medida en que el acceso al poder político es libre y equitativo, lo que se expresa a través de elecciones competitivas, inclusivas y periódicas. Esta dimensión, que se relaciona con el concepto de democracia electoral, se divide en cuatro subdimensiones: elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres y gobierno electo.
2. El concepto de *derechos fundamentales* recoge el grado en que se respetan las libertades civiles y si la población tiene acceso a recursos básicos que le permitan participar activamente en el proceso político. Esta dimensión, que coincide en numerosos aspectos con los acuerdos internacionales

Marco conceptual: el estado de la democracia en el mundo



sobre derechos humanos, tiene tres subdimensiones: dos de ellas se relacionan con el concepto de democracia liberal (acceso a la justicia y libertades civiles); la otra, con el de democracia social (derechos sociales e igualdad).

- La dimensión de *control del gobierno* mide el control real al que se somete el poder ejecutivo. Consta de tres subdimensiones relacionadas con el concepto de democracia liberal: independencia judicial, parlamento eficaz e integridad de los medios de comunicación.
- La *administración imparcial* se refiere a la medida en que las decisiones políticas se implementan de manera justa y predecible y, por tanto, plasma aspectos claves del Estado de derecho. Esta dimensión se relaciona con el concepto de democracia liberal, que establece que el ejercicio del poder debe atenerse a las leyes y ser predecible. Esta dimensión se divide en dos subdimensiones: ausencia de corrupción y aplicación predecible.
- La *participación* se refiere al grado de disponibilidad de los instrumentos de participación política y a la medida en que los ciudadanos los utilizan. Se relaciona con el concepto de democracia participativa y abarca cuatro subdimensiones: participación de la sociedad civil, participación electoral, democracia directa y elecciones subnacionales.

RECUADRO I.1

Índices de IDEA Internacional sobre el estado de la democracia en el mundo

Resumen: Los nuevos índices de IDEA Internacional sobre el estado de la democracia en el mundo miden diversos aspectos de la democracia durante el período comprendido entre 1975 y 2015 en 155 países de todo el mundo.

Definición: La democracia se define como el control popular sobre la toma de decisiones públicas y los encargados de adoptar tales decisiones, y la igualdad política entre los ciudadanos en el ejercicio de dicho control.

Atributos de la democracia: Los índices miden cinco atributos de la democracia, los cuales a su vez comprenden 16 subatributos. Se basan en cinco rasgos destacados en diversas tradiciones de pensamiento democrático ligados a los conceptos de democracia electoral, democracia liberal, democracia social y democracia participativa:

Atributo 1: Gobierno representativo

Subatributos: elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres, gobierno electo

Atributo 2: Derechos fundamentales

Subatributos: acceso a la justicia, libertades civiles, derechos sociales e igualdad

Atributo 3: Control del gobierno

Subatributos: parlamento eficaz, independencia judicial, integridad de los medios de comunicación

Atributo 4: Administración imparcial

Subatributos: ausencia de corrupción, aplicación predecible

Atributo 5: Participación

Subatributos: participación de la sociedad civil, participación electoral, democracia directa, elecciones subnacionales

Fuentes: Los datos se obtienen de un conjunto de fuentes entre las que se encuentran encuestas de expertos, codificación a partir de normas efectuada por grupos de investigación y analistas, datos de observación y patrones de medida compuestos basados en más de 100 indicadores.

Unidades de observación: El conjunto de datos de *El estado de la democracia en el mundo* incluye los datos anuales de 155 países con al menos un millón de habitantes. En el cálculo de los promedios regionales y mundiales no se ponderan las puntuaciones en función del tamaño de la población.

Escalas: Todos los índices van de 0 (menor grado de desarrollo democrático) a 1 (mayor grado de desarrollo democrático); el 0 suele denotar el peor desempeño de toda la muestra de países y años (que cubre un índice determinado), mientras que el 1 se otorga al mejor desempeño de la muestra.

Agregación: La elaboración de los índices se basa fundamentalmente en los modelos de la teoría de respuesta al ítem y en el análisis de factores bayesiano. En algunos casos, para calcular la agregación se obtiene el promedio o se multiplican varios indicadores.

Para obtener más detalles sobre el conjunto de datos de *El estado de la democracia en el mundo* y los índices conexos, véase Skaaning, S.-E., *The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework* [Metodología de los índices de *El estado de la democracia en el mundo*. Marco conceptual y de medición] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017a), <<http://www.idea.int/gsod>>.

1. Estado de la democracia en el mundo, 1975-2015

¿Qué es el estado de la democracia en el mundo? Algunos observadores (por ejemplo, Levitsky y Way, 2015; Lührmann et al., 2017; Møller y Skaaning, 2013) sostienen que, tras la notable mejoría en el estado de la democracia durante varios decenios desde mediados de la década de 1970, se produjo ahora una desaceleración o interrupción del avance democrático. Otros (por ejemplo, Diamond, 2016) afirman que la democracia ha experimentado un deterioro significativo a nivel mundial desde hace más de un decenio y observan indicios evidentes de una ola de retroceso democrático. Las percepciones negativas sobre el estado de la democracia se basan con frecuencia en juicios poco equilibrados que se centran de manera sesgada en recientes ejemplos negativos, o se basan en conjuntos de datos carentes de transparencia y elaborados con procedimientos cuestionables desde el punto de vista científico (Coppedge et al., 2011). Cabe señalar que, aunque tales alarmas por el deterioro general de la democracia se han hecho más frecuentes y prominentes en los últimos años, las mismas no son novedosas (véase Merkel, 2010).

En el “examen de salud” de la democracia de IDEA Internacional, basado en el análisis de las tendencias mundiales y regionales entre 1975 y 2015 a partir de los índices de *El estado de la democracia en el mundo*, se aprecia que la democracia se enfrenta a numerosos retos y que su resiliencia no puede darse por sentada. Existe un margen de mejora muy amplio en prácticamente todas las dimensiones de la democracia. Sin embargo, la situación es mejor de lo que sugieren las opiniones cada vez más pesimistas sobre la prevalencia y resiliencia de la democracia contemporánea. Las tendencias desde 1975 indican que la mayoría de los aspectos de la democracia han mejorado, y que la mayoría de las democracias han sido resilientes a lo largo del tiempo. Además, los retrocesos democráticos actuales suelen ser breves y dar paso a la recuperación una vez que las fuerzas internas favorables a la democracia cooperan y hacen resistencia a los dirigentes con tendencias autoritarias.

Si se aplica un concepto estrecho (exclusivamente electoral) y nítido de la democracia (es decir, al clasificar a los países como democráticos o no democráticos), el número y porcentaje de países que se consideran democracias electorales ha crecido en el período comprendido entre 1975 y 2016. En 1975, el poder

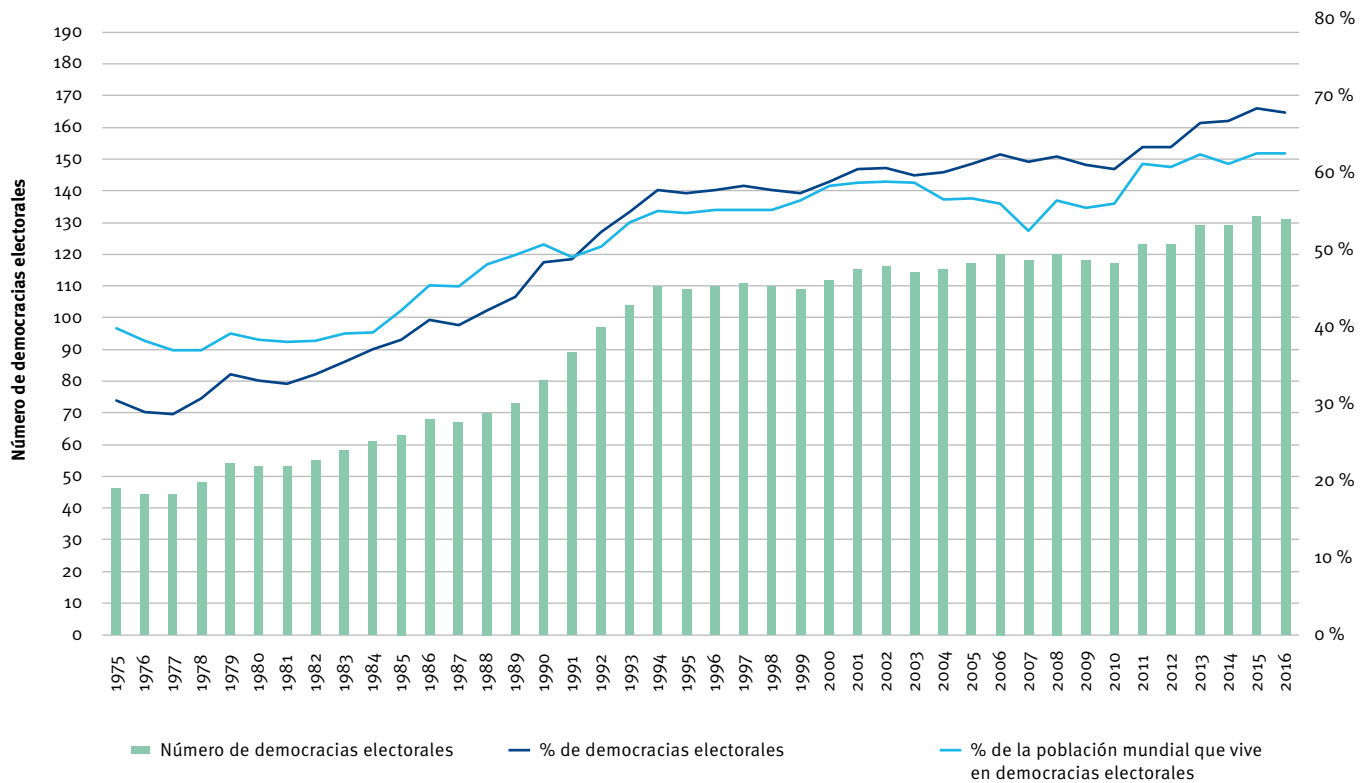
gubernamental se determinó mediante elecciones competitivas en tan solo 46 países (el 30 por ciento), una cifra que aumentó hasta 132 (el 68 por ciento) en 2016.

Una tercera parte de los países todavía están sometidos a regímenes autocráticos, incluidas importantes potencias regionales con grandes poblaciones como Arabia Saudita, China, Egipto y la Federación de Rusia. Asimismo, desde 2005 han sido derrocadas 24 democracias en países como Malí, Níger y Tailandia. Este dato pone de manifiesto que algunas democracias nuevas no son resilientes. No obstante, la mayoría de las democracias electorales creadas a partir de 1975 todavía existen, y casi ninguna democracia electoral de larga trayectoria ha sido derrocada.

Si bien algunos países han instaurado recientemente democracias electorales por primera vez en su historia, la mayoría de las últimas transiciones a la democracia han tenido lugar en países con experiencias democráticas anteriores. A partir de estos patrones es importante tener en cuenta que la democratización siempre ha conllevado una combinación de beneficios y pérdidas (Møller y Skaaning, 2013, cap. 5).

FIGURA 1.1

Número y porcentaje de democracias electorales en el mundo y porcentaje de la población mundial que vive en democracias electorales, 1975-2016



Nota: La figura muestra el número y el porcentaje de países considerados democracias electorales en el período comprendido entre 1975 y 2016. En el porcentaje de democracias electorales influye el surgimiento de un número importante de países independientes durante dicho período. Los datos demográficos utilizados para calcular el porcentaje de la población mundial que vive en democracias electorales se obtuvieron de los Indicadores del Desarrollo Mundial y Gapminder.

Fuente: Skaaning, S.-E., J. Gerring, y H. Bartusevicius, "A lexical index of electoral democracy [Competitive Elections Indicator]" [Índice léxico de democracias electorales [indicador de elecciones competitivas]], *Comparative Political Studies*, 48/12 (2015), págs. 1491-1525.

La figura 1.1 se basa en el indicador actualizado de elecciones competitivas del Índice de Democracias Electorales. Con este indicador se intenta aplicar la destacada definición de democracia de Schumpeter: "aquél sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo" (1974, pág. 343). Este valor indica si un régimen electoral está en buen camino (se celebran elecciones periódicamente que no se ven interrumpidas por un golpe de Estado, por ejemplo) y si las elecciones multipartidistas son lo suficientemente libres como para permitir que la oposición acceda al poder gubernamental, según se determine a partir de fuentes específicas sobre el país, como informes electorales y estudios elaborados por expertos nacionales reconocidos.

Al examinar con más atención los últimos 10 años, se observa que existe poca evidencia que respalde la idea de que se ha producido un deterioro sustancial de la democracia en el mundo, con base en un entendimiento limitado de este sistema de gobierno. Por el contrario, el número de democracias electorales ha aumentado. La cuestión es si esa percepción se sostiene al aplicar una perspectiva amplia y continua acerca del estado de la democracia en el mundo.

Al emplear la definición integral de democracia de IDEA Internacional, los índices de *El estado de la democracia en el mundo* indican que se ha avanzado en todo el mundo de forma notable en cuatro de las cinco dimensiones (gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno y participación) entre 1975 y 2015, mientras que el nivel global de administración imparcial apenas ha variado en ese período.

Gobierno representativo

En la dimensión de gobierno representativo se observan tendencias positivas en todas las subdimensiones (elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres y gobierno electo) y en todas las regiones. A partir de 1975, las elecciones han sido más frecuentes y limpias (es decir, ha habido menos fraudes, manipulaciones e irregularidades), y los partidos políticos han encontrado menos obstáculos para organizarse y participar en ellas. No obstante, siguen existiendo marcadas disparidades regionales. En promedio, América del Norte, América Latina y el Caribe y Europa cuentan con Gobiernos más representativos que los países de África, Asia y el Pacífico, y Oriente Medio e Irán. En numerosos países, el régimen político se caracteriza por contar con instituciones democráticas oficiales, al tiempo que padecen de prácticas democráticas altamente deficientes. Muchos países todavía tienen amplio margen para mejorar la calidad de sus elecciones y el tratamiento a los partidos de la oposición.

Los países de América del Norte, América Latina y el Caribe y Europa en general cumplen con los criterios de gobierno representativo en mayor medida que los de África, Asia y el Pacífico, y Oriente Medio e Irán. Si bien en unos cuantos países de Oriente Medio hay monarquías en las que no se celebran elecciones multipartidistas, África y Asia y el Pacífico cuentan con numerosos regímenes híbridos. En este tipo de regímenes se respetan los criterios formales de gobierno representativo en cuanto a la realización de elecciones multipartidistas, pero se observan graves problemas con relación a la integridad de las elecciones, las condiciones de trabajo de los medios de comunicación y los partidos de la oposición, así como los mecanismos de control del gobierno (véanse, por ejemplo, Cheeseman, 2015; Norris, 2015).

Ciertos países de América Latina y el Caribe, como la República Bolivariana de Venezuela, se enfrentan a problemas similares. No obstante, esta región ha experimentado el cambio positivo más importante desde 1975. El sufragio universal se ha convertido en la norma en todos los países de la región, y casi todos ellos celebran elecciones multipartidistas, con la única excepción persistente de Cuba. Las malas prácticas electorales se han reducido, y las libertades de los partidos políticos han aumentado. Sin embargo, las mejoras se interrumpieron a mediados de la década de 1990, y la distancia entre el promedio regional y los países con mejor desempeño en la región, como Chile y Uruguay, es notable.

Los países en los que se observa un mayor deterioro del gobierno representativo desde 2005 son Bangladesh, Burundi, la República Árabe Siria, Tailandia y Turquía. Angola, Guinea, Haití, Kirguistán, Myanmar, Nepal, Nigeria, la República Democrática del Congo, Sudán y Túnez han experimentado las mejoras más significativas. De todos modos, ninguno de los países donde se han producido incrementos sustanciales desde 2005 se acerca al nivel de los casos de mejor desempeño, como Francia y Uruguay. Ejemplo de ello es Myanmar, que ha experimentado en los últimos tiempos un período de liberalización considerable y apertura democrática, pero todavía tiene problemas con el registro de votantes y la violencia. En Angola, donde la calidad de las elecciones es todavía más baja, las mejoras deberán interpretarse en el contexto del estallido de la guerra civil en 1992 y el aplazamiento de las elecciones hasta 2008.

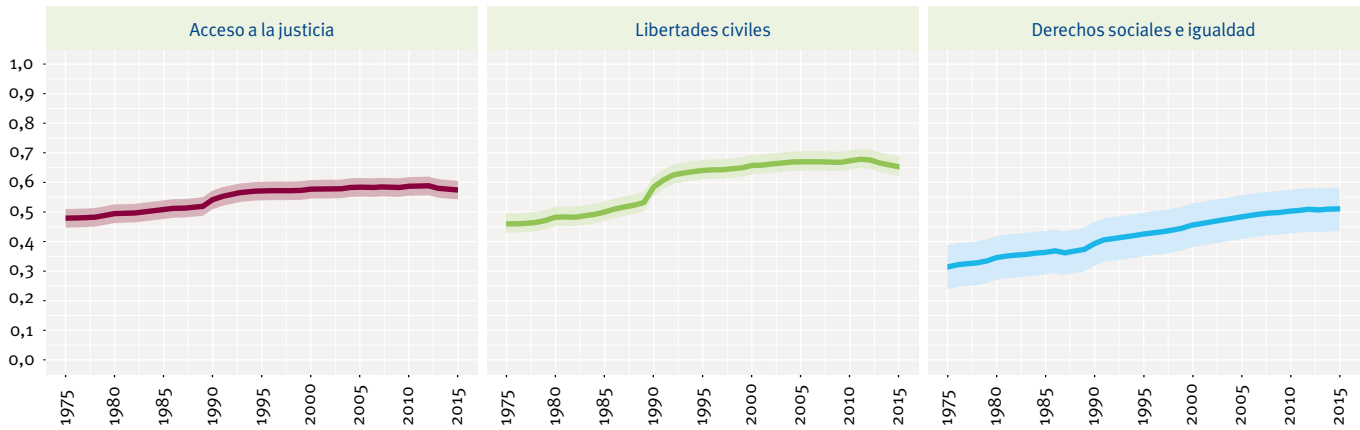
Derechos fundamentales

La dimensión de los derechos fundamentales ha progresado a nivel mundial desde 1975 en todas sus subdimensiones: acceso a la justicia, libertades civiles y derechos sociales, e igualdad (figura 1.2). El avance de los derechos sociales y la igualdad sigue una tendencia positiva lineal, mientras que el acceso a la justicia y las libertades civiles han pasado de una mejora progresiva a un avance significativo alrededor de 1990, seguido de otro período de mejora gradual y una relativa estabilidad a partir de 2005. No obstante, los responsables de la formulación de políticas deberán tener presente la merma de las libertades civiles producida entre 2010 y 2015.

A lo largo del tiempo, América del Norte y Europa han obtenido mejores resultados que África y América Latina y el Caribe, mientras que en Oriente Medio e Irán se aprecian menos avances en esta dimensión. Sin embargo, la mayoría de las regiones se han caracterizado por una evolución positiva desde 1975, con América Latina y el Caribe a la cabeza del cambio positivo. El crecimiento económico y las políticas de redistribución en varios países de la región han contribuido a hacer efectivos los derechos sociales y la igualdad (Osueke y Tsounta, 2014). El fin de las guerras civiles de América Central (en El Salvador, Guatemala y Nicaragua) y la región andina (en Colombia y Perú) también ha repercutido positivamente en el acceso a la justicia y las libertades sociales. Desafortunadamente, otros tipos de violencia relacionados con el tráfico de drogas y la delincuencia urbana son frecuentes en la región (Naciones Unidas, 2014).

FIGURA 1.2

Acceso a la justicia, libertades civiles y derechos sociales: evolución mundial, 1975-2015



Nota: Las franjas sombreadas en torno a las líneas demarcan el intervalo de confianza de las estimaciones, del 68 por ciento (véase cómo interpretarlas en el anexo metodológico).

Fuente: Índices de *El estado de la democracia en el mundo 2017* (índice de acceso a la justicia, índice de libertades civiles, e índice de derechos sociales e igualdad).

Varios países han experimentado desde 2005 una regresión sustancial en la dimensión de derechos fundamentales, entre otros Burundi, Mauritania, Tailandia, Turquía, Ucrania y Yemen. Feroces luchas políticas han tenido lugar en estos países, a través de intentos de golpes de Estado, hostigamiento a los miembros de la oposición y guerras civiles. Entre los países donde se han registrado avances más importantes están Libia, Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Túnez. No obstante, aunque la caída del régimen de Muamar el Gadafi en 2010 dio pie a un mayor respeto de las libertades civiles, la guerra civil actual de Libia está empujando al país en la dirección contraria (HRW, 2017). Cada vez es más frecuente que los gobiernos recurran a una represión más selectiva y restringida, así como menos violenta y generalizada (Bermeo, 2016; Schedler, 2013). Ello se hace, por ejemplo, por medio de legislación que se presenta como legítima, inocua y favorable al bien común, pero que se utiliza para silenciar progresivamente a los críticos y socavar a la oposición, como ha sucedido en la Federación de Rusia, Turquía y Viet Nam (Treisman, 2017). Algunos países como Arabia Saudita, Cuba, Eritrea, la República Popular Democrática de Corea, Sudán y Turkmenistán cometen graves violaciones de prácticamente todos los derechos democráticos.

En otros lugares del mundo, los problemas en el ámbito de los derechos fundamentales tienen que ver con la desigualdad social y la falta de recursos. En muchos países en desarrollo, un porcentaje elevado

de la población carece de acceso a servicios básicos de educación, atención de salud y seguridad social. Distintas formas de discriminación y disparidad en la distribución de los recursos económicos y de otro tipo se asocian con la “ciudadanía de baja intensidad” (donde el Estado es incapaz de aplicar sus leyes y políticas a determinados grupos sociales que se distinguen por su identidad, clase o género).

Desde 1975, la igualdad de género ha aumentado progresivamente en todas las regiones, aunque lo ha hecho a diferentes velocidades y partiendo de diferentes niveles. En América del Norte y Europa la tendencia ha sido positiva, aunque persistan ciertos obstáculos a la igualdad de género, sobre todo relacionados con la igualdad de remuneración y de representación en los puestos directivos de los sectores públicos y privados. Los índices de *El estado de la democracia en el mundo* indican que la disparidad en el grado de igualdad de género es más marcada en Oriente Medio e Irán; mientras que en las otras dos regiones donde se aprecian deficiencias en este sentido —África y Asia y el Pacífico— también existe espacio para mejorar.

Dos de los indicadores que sirven para elaborar el índice de igualdad de género incluido en *El estado de la democracia en el mundo* capturan la representación femenina en los parlamentos y gabinetes, respectivamente. El promedio mundial de parlamentarias

ha aumentado de aproximadamente el 7 por ciento en 1975 al 15 por ciento en 2015, mientras que el porcentaje de mujeres en los gabinetes ha pasado del 5 por ciento a finales de la década de 1980 al 14 por ciento en 2015. Por tanto, ha habido progreso en términos relativos, pero en valores absolutos todavía queda mucho camino por recorrer para que las mujeres gocen de representación igualitaria en los parlamentos y gabinetes.

Control del Gobierno

La dimensión de control del Gobierno (que engloba las subdimensiones de parlamento eficaz, independencia judicial e integridad de los medios de comunicación) ha mejorado notablemente desde 1975. Sin embargo, ese avance parece haberse interrumpido, pues la mayoría de los países muestran los mismos niveles de control del gobierno en 2005 y en 2015. El grado de aplicación de tales controles difiere notablemente entre las regiones, en gran medida por patrones parecidos a los mencionados en la dimensión de gobierno representativo.

Los sutiles intentos de socavar la democracia mediante la limitación de las competencias y la autonomía de los tribunales, los medios de comunicación y el parlamento son generalizados en todas las regiones. La eficiencia, el interés nacional y la percepción de amenazas suelen servir de excusa para ampliar las facultades del poder ejecutivo a costa del parlamento. Entre los medios frecuentemente usados para concentrar el poder y silenciar a los críticos figuran el abuso de las leyes de difamación y tributarias, las restricciones excesivas del acceso público a los documentos administrativos y políticos, y la designación sesgada de jueces, miembros de los consejos de administración de los medios de comunicación y funcionarios públicos (Huq y Ginsburg, 2017; Ottaway, 2003).

En África, el mayor cambio positivo es el relativo a la integridad de los medios, seguido de la eficacia de los parlamentos. Los datos indican que el grado de independencia judicial apenas ha cambiado. No obstante, aunque los parlamentos y, en especial, los medios de comunicación ejercen hoy en día un mayor control sobre los Gobiernos africanos que en el pasado, en promedio el desempeño en estos aspectos es relativamente bajo en comparación con democracias más consolidadas como las de Canadá, Dinamarca y el Reino Unido.

Para ejemplificar la disparidad entre regiones, los controles sobre el gobierno son en este momento más

estrictos en Suecia que en la Federación de Rusia, en Costa Rica que en la República Bolivariana de Venezuela, en Ghana que en Etiopía, y en Japón que en China. Burundi, Ecuador, Nicaragua, la ex República Yugoslava de Macedonia, Tailandia y Turquía han experimentado pérdidas significativas en esta dimensión desde 2005, mientras que Kirguistán, Libia, Myanmar, Nepal, Togo y Túnez han avanzado.

Administración imparcial

El promedio mundial en la dimensión de administración imparcial (que abarca la ausencia de corrupción y la aplicación predecible) no muestra cambios significativos entre 1975 y 2015. En otras palabras, la corrupción y la aplicación predecible siguen representando en la actualidad un problema tan grave como en 1975. Esto indica que, en función del diseño del sistema constitucional, resulta más fácil cambiar el acceso al poder político y el respeto a diferentes tipos de libertades en un plano oficial, al menos a corto plazo, que aplicar el Estado de derecho en la administración (véase Mazzuca, 2010; Møller y Skaaning, 2013). Así podría explicarse en parte el desencanto con la democracia que se observa en numerosas democracias electorales surgidas después de 1975.

A partir de 1975, solo América Latina y el Caribe experimentaron mejoras significativas en la administración imparcial hasta la década de 1990, a medida que los países se alejaron de los regímenes autoritarios. En Europa incluso se produjo un deterioro tras la caída de los regímenes comunistas. Este hallazgo se relaciona con el nepotismo y con el incremento de la corrupción en la transición de las economías planificadas a economías de mercado (Holmes, 2006). Varios estudios (por ejemplo, Holmberg, Rothstein y Nasiritousi, 2009) han demostrado que existen disparidades considerables a nivel mundial en la imparcialidad de las administraciones y que las instituciones ineficaces y corruptas tienden a perdurar.

Côte d'Ivoire, Gabón, Guinea, Kirguistán, Letonia, Nigeria, Sri Lanka y Túnez han avanzado sustancialmente desde 2005 en la lucha contra la corrupción y en pos de una aplicación más transparente y predecible. En Guinea, el Gobierno de Condé (desde 2010 hasta la actualidad) ha tomado medidas firmes encaminadas a combatir decenios de gestión deficiente, y Letonia ha adoptado recientemente reformas contra la corrupción

(OCDE, 2015a). En varios países, entre ellos Hungría, Madagascar, Mauritania, la República Árabe Siria, la República Bolivariana de Venezuela y Turquía, el declive ha sido notable. Los casos negativos suelen estar afectados por la influencia de conflictos violentos o intentos del gobierno por centralizar el poder de manera antidemocrática.

Participación

Las oportunidades de participación (y su aprovechamiento) han ganado terreno en términos generales, lo que se refleja en cada una de las cuatro subdimensiones de la participación ciudadana (participación de la sociedad civil, participación electoral, democracia directa y elecciones subnacionales). El incremento mundial de la capacidad de participación de los actores de la sociedad civil se deriva del levantamiento de las restricciones a su derecho a organizarse. Hoy, por lo general, los grupos autónomos disfrutan de mejores condiciones de trabajo que antes, aunque ciertos países todavía mantienen (o incluso han aumentado) las limitaciones a las organizaciones de la sociedad civil. El aumento global de la participación electoral en elecciones nacionales se debe fundamentalmente a la sustitución de regímenes no electorales por regímenes electorales. Al mismo tiempo, se ha reducido el nivel de concurrencia de votantes en varios países más acostumbrados a celebrar elecciones competitivas de manera regular. La disponibilidad y utilización de mecanismos de democracia directa ha aumentado ligeramente, aunque los mismos no se aplican de manera íntegra en ninguna región. Las oportunidades de participar en elecciones libres y justas a nivel subnacional se han ampliado sustancialmente, aunque existen disparidades entre las regiones.

En las autocracias centralizadas, no electorales o unipartidistas, los ciudadanos suelen enfrentarse a un mayor número de obstáculos y menos oportunidades para participar que en los regímenes multipartidistas más abiertos, los cuales se han convertido en la norma en la mayor parte del mundo. No obstante, en algunos países como Argelia, Azerbaiyán, Bangladesh, Egipto, la Federación de Rusia, Hungría, Kazajstán y Turquía se ha reducido el espacio de la sociedad civil en los últimos 10 años (CIVICUS, 2016).

Las tendencias con relación a la participación de la sociedad civil a partir de 1975 muestran mejoras sucesivas en todas las regiones: primero en América Latina y el

Caribe, después en Asia y el Pacífico, y finalmente en Europa y África tras el fin de la Guerra Fría. A pesar de que la participación tradicional e institucionalizada de la sociedad civil sigue desempeñando una función esencial, los ciudadanos de todo el mundo también están recurriendo a otras formas de participación que, con frecuencia, se basan parcialmente en redes informales y movimientos de resistencia civil facilitados por las nuevas redes sociales (Shirky, 2011).

Desde 2005, la participación de la sociedad civil ha aumentado significativamente en varios Estados de África y Asia y el Pacífico, incluidos Côte d'Ivoire, Liberia, Myanmar, Nepal y Túnez. En otros países como Albania, Azerbaiyán, Serbia, Tailandia y Turquía, ha sucedido lo contrario.

Desde 1975, la participación de los votantes en las elecciones nacionales ha seguido patrones similares en África, América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico: los incrementos se deben mayoritariamente a la sustitución de regímenes no electorales por otros electorales. Dado que no todos los regímenes electorales son democracias electorales, la variación de la participación de los votantes no implica necesariamente un auge ni un deterioro democrático. En Europa, la participación en las elecciones nacionales ha disminuido. Esta tendencia a la baja se ve en parte impulsada por democracias consolidadas como Francia, el Reino Unido y Suiza, donde la participación electoral en las elecciones nacionales se ha reducido en los últimos 40 años. En las democracias electorales de Europa Oriental y Central surgidas en la tercera ola democrática, la caída de la participación de los votantes ha sido todavía más rápida. No obstante, la participación electoral se ha mantenido a niveles elevados en los países escandinavos.

La tendencia negativa más evidente es el relativamente gran descenso de la participación electoral a partir de 2005 en países como Bangladesh, Chipre, los Estados Unidos, Grecia y Guinea. Con todo, esas caídas se compensan con incrementos importantes en otros lugares, a menudo relacionados con la introducción o reintroducción de elecciones, como en Angola, Myanmar y Nepal.

Desde 1975, la disponibilidad (y el uso) de mecanismos de democracia directa, como referendos y plebiscitos, ha aumentado ligeramente en todas las regiones. No obstante, se partía de niveles muy bajos, por lo que

todavía no son un elemento democrático prominente en ninguna región. Asia representa el promedio regional más bajo; Europa, el más elevado (véase Altman, 2016). Algunos países constituyen excepciones: Eslovenia, Lituania, Nueva Zelandia, la República Bolivariana de Venezuela, Rumania, Suiza y Uruguay facilitan y utilizan tales mecanismos con una frecuencia comparativamente elevada.

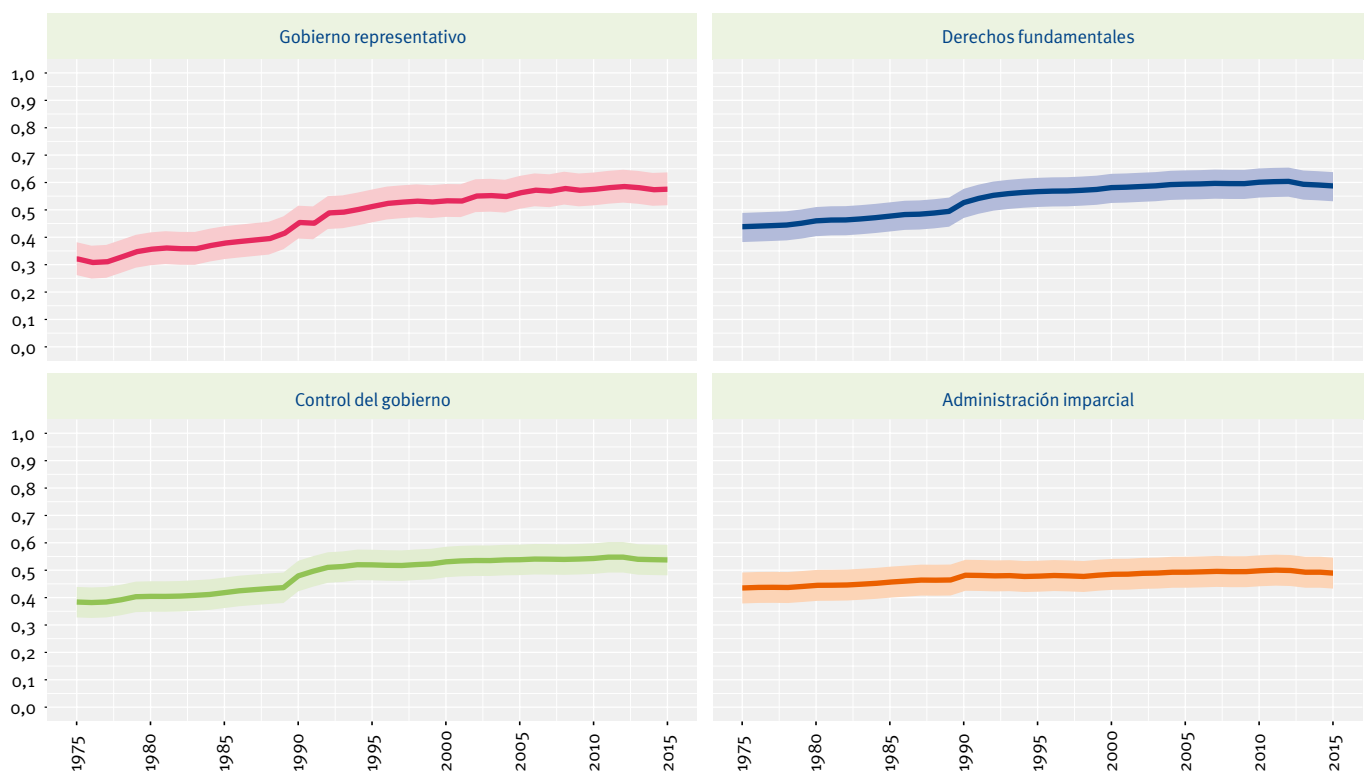
Las posibilidades de que los ciudadanos participen en elecciones libres y justas a nivel subnacional han aumentado sustancialmente en América Latina y el Caribe y en Europa. Los avances han sido más lentos y menos significativos en África, Asia y el Pacífico, y Oriente Medio e Irán. No obstante, en algunos casos, o bien no se celebran elecciones subnacionales, o bien estas son notablemente menos libres y justas que otras elecciones nacionales, como sucede en Argentina, Brasil, India, México y Sudáfrica (véase, por ejemplo, Behrend

y Whitehead, 2016). Entre las razones que explican esto cabe mencionar las dificultades geográficas que plantea la organización de elecciones subnacionales, el grado de diversidad étnica de la población de cada país y la variación en la autonomía subnacional que ofrecen los Estados federales.

En los últimos 40 años, la mayoría de los aspectos de la democracia ha progresado, y la democracia goza hoy de mejor salud de lo que muchos afirman. Se observan tendencias positivas con relación a las amplias dimensiones de la democracia de IDEA Internacional en todas las principales regiones del mundo; además, en los últimos 10 años, la democracia se ha mostrado bastante resiliente. A nivel nacional, ha habido más logros que pérdidas en relación con algunos aspectos de la democracia. En otros, los casos de deterioro se han compensado en gran medida con otras mejoras.

FIGURA 1.3

Gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno y administración imparcial: tendencias mundiales, 1975-2015



Nota: Las franjas sombreadas en torno a las líneas demarcan el intervalo de confianza de las estimaciones, del 68 por ciento (véase cómo interpretarlas en el anexo metodológico).

Fuente: Índices de *El estado de la democracia en el mundo 2017* (índice de gobierno representativo, índice de derechos fundamentales, índice de control del gobierno e índice de administración imparcial).

Estas conclusiones ponen en duda la opinión pesimista de que la democracia es sumamente frágil y se encuentra, en términos generales, en declive. Sin embargo, sí es cierto que el progreso general se ha desacelerado en muchos aspectos de la democracia desde mediados de la década de 1990. Cabe pensar, por tanto, que el estado actual de la democracia en el mundo se caracteriza por fluctuaciones que no responden a un patrón determinado —repuntes y caídas en países concretos, sin que se aprecie una tendencia amplia de deterioro o progreso democrático—. Esas fluctuaciones carentes de patrón constituyen una tendencia en sí mismas: la mayor continuidad de la democracia en la historia. Teniendo en cuenta los desafíos a los que se enfrenta hoy en día la democracia, esta continuidad indica que, en la contienda más básica

entre democracia y dictadura, la primera lleva la ventaja. Sin embargo, como se deduce de los actuales desafíos, este sistema de gobierno no debe darse por sentado. Los ciudadanos de a pie, las organizaciones de la sociedad civil y las élites políticas deben seguir trabajando para propugnar, salvaguardar e impulsar la democracia.

2. Resiliencia de la democracia en un mundo en transformación

Además de su valor intrínseco, la democracia tiene una utilidad instrumental en favor del desarrollo y la paz (Sen, 1999, 2000). Hace posible que las opiniones de los ciudadanos tengan el mismo valor y, de ese modo, promueve la expresión de intereses y preferencias, así como el libre intercambio de información, los cuales son elementos fundamentales para el desarrollo. La sostenibilidad del contrato social en los países se garantiza mediante la inclusión; la participación en la gobernanza se basa en la protección de los derechos fundamentales. La evolución de las prácticas en materia de políticas públicas por parte de las organizaciones internacionales ha permitido reconocer que objetivos como el desarrollo, la prevención de conflictos, la ampliación de la participación, la dignidad, la equidad y la sostenibilidad deben perseguirse de manera simultánea. La gobernanza democrática brinda el marco normativo a partir del cual se “conforman y ejecutan” las políticas que abordan estas cuestiones (Asher et al., 2016, pág. 80).

La democracia brinda las condiciones para una gestión no violenta de los conflictos, capaz de resolver las divisiones y disputas en el seno de la sociedad, y crear los cimientos para una paz sostenible. Aunque es posible que los gobiernos autoritarios sean “resilientes” y aseguren períodos prolongados de estabilidad, lo hacen a costa de los derechos humanos. Durante años, los académicos han defendido que la democracia suele contribuir a la paz internacional —la “teoría de la paz democrática” sostiene que las democracias raras veces, por no decir nunca, declaran la guerra a otras democracias— y puede posibilitar una “paz democrática” interna: es menos probable que estalle una guerra civil en un país democrático (Gleditsch y Hegre, 1997; Russett y Oneal, 2001).

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (ODS 16) de las Naciones Unidas parte de la premisa de que la “gobernanza importa”, puesto que afirma que las sociedades pacíficas e inclusivas son fundamentales para lograr el resto de los objetivos de desarrollo. La promoción de “sociedades pacíficas e inclusivas” e “instituciones responsables y eficaces” plasma la idea comúnmente aceptada de que “los resultados en el ámbito de la democracia, la paz y el desarrollo están intrínsecamente relacionados entre sí, y esa ‘fragilidad’ de

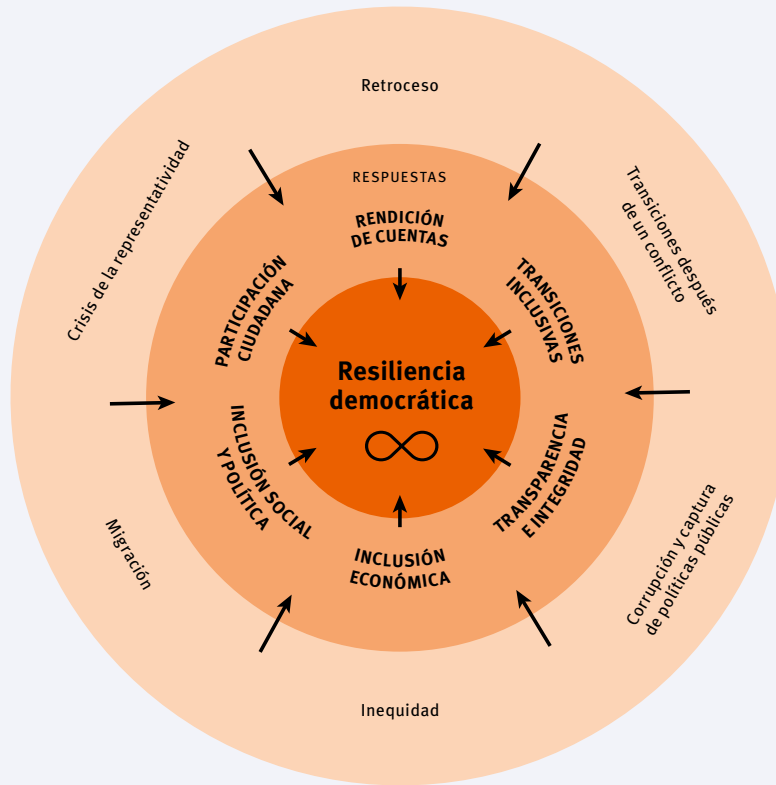
las sociedades emana de la ausencia de una gobernanza inclusiva”. Se considera que la democracia representa un medio institucional duradero para resolver y prevenir conflictos sociales; por tanto, la gobernanza democrática contribuye a la paz, la cual, a su vez, facilita el desarrollo (Brown, 2003).

Como se ha señalado anteriormente, la resiliencia se define como la capacidad de un sistema social de afrontar crisis y desafíos complejos, sobrevivir a ellos y recuperarse. Los sistemas sociales resilientes son flexibles (pueden amortiguar la tensión o la presión), capaces de superar los desafíos o crisis, adaptables (pueden evolucionar cuando el sistema se somete a presiones) e innovadores (pueden cambiar para reaccionar con mayor eficiencia o eficacia ante un desafío o una crisis).

¿Qué hace que una democracia sea resiliente? Ciudadanos resilientes: cómo afrontar los problemas y riesgos de la representación

La participación de los ciudadanos y la presencia de una sociedad civil fuerte son fundamentales para la resiliencia de la democracia. En muchos lugares, la resistencia popular y el trabajo en colaboración con la sociedad civil y los medios de comunicación ayuda a “proteger” la democracia a través de la investigación, la transparencia

Democracia bajo presión: respuestas resilientes



informativa y la concientización (Fox y Halloran, 2016). Cuando los ciudadanos y la sociedad civil se muestran activos y pueden organizarse —y con ello reducen las más agudas divisiones sociales, incluidas las diferencias religiosas o étnicas— resulta menos probable que estalle la violencia social, la cual conlleva efectos devastadores. Una sociedad civil vigorosa contribuye a crear confianza y cohesión social que, a su vez, promueven la oposición y la controversia, las cuales permiten que una democracia se mantenga sólida aun bajo presión (Cheema y Popovski, 2010).

Si los ciudadanos están firmemente comprometidos con la democracia, esta perdurará como un ideal permanente y esencial (Norris, 2011). Para mejorar la resiliencia de la democracia lo primero es crear o restaurar la confianza de los ciudadanos en la eficacia de la política democrática y defenderla, entre otros, contra el nacionalismo autoritario.

Es necesario proteger el derecho de los ciudadanos a movilizarse, protestar, reunirse y asociarse, publicar blogs y ofrecer resistencia; deben hacerlo, por ejemplo, las autoridades judiciales encargadas de velar por que

los derechos consagrados en las constituciones, cartas y manifiestos se defendan en la práctica. Se alcanzan derechos cuando los ciudadanos pueden reclamarlos y protegerlos: para empezar, deben conocer sus derechos para poder ejercerlos; por ello es preciso defender el flujo de información abierto, la libertad de expresión, la libertad de reunión y la posibilidad de organizarse pacíficamente. La sociedad civil debe mantenerse alerta en caso de que el Estado intente restringir los derechos o impedir el ejercicio de la libertad de asociación, y, en ese caso, denunciarlo en el plano internacional.

Renovar la sociedad civil sigue siendo fundamental para la resiliencia democrática a largo plazo. Para evitar un retroceso democrático se requiere una sociedad civil resiliente, instituciones que funcionen adecuadamente, determinación y, en ocasiones, audacia. Una democracia resiliente exige el compromiso de la ciudadanía para crear un contrapeso a las instituciones que pretenden acaparar el poder. Para salvaguardar la democracia es necesario revigorizar la participación de la sociedad civil, de modo que los ciudadanos puedan actuar junto a los poderosos para garantizar el control popular de la gobernanza.

Proteger los derechos de las minorías y mejorar la situación de los grupos marginalizados también es esencial para el éxito de la democracia a largo plazo. Los derechos minoritarios están protegidos por normas e instrumentos internacionales que recogen los derechos humanos fundamentales. La Organización Internacional del Trabajo, por ejemplo, cuenta con normas y mejores prácticas referentes a los recursos y los derechos de los pueblos indígenas, los cuales deben ser nuevamente ratificados. Frente a una retórica nacionalista cada vez más estridente, se necesitan con urgencia mecanismos de vigilancia y protección de los derechos de las minorías.

Instituciones resilientes

Una mayor institucionalización y la prevalencia de múltiples controles y contrapesos hacen menos probable que alguna rama o actor del poder ejecutivo capture plenamente la democracia. Instituciones autónomas, capaces e independientes, como el parlamento, el poder judicial y la fiscalía, pueden ejercer contrapoderes que prevengan tal captura e investiguen, encausen y castiguen a las élites políticas corruptas que persigan sus propios intereses; estas últimas suelen colaborar con corporaciones o élites económicas poco éticas.

El Estado de derecho, el acceso a la justicia, y un sistema judicial sólido, independiente, capaz y eficiente son elementos esenciales de una democracia resiliente. Otro factor importante es el control democrático de las fuerzas armadas y el sector de la seguridad, así como su profesionalización bajo la supervisión civil de autoridades elegidas democráticamente.

Los procesos electorales pueden contribuir a adaptar y fortalecer la democracia de manera gradual. Resulta fundamental contar con órganos de gestión electoral independientes, autónomos y profesionales, pues su mandato consiste en proteger la credibilidad técnica de los procesos democráticos.

Las democracias resilientes corrigen las desigualdades económicas y sociales que dan pie a la frustración y la violencia, así como la movilización de determinados grupos étnicos. A fin de reducir la desigualdad, debe hacerse nuevamente hincapié en la prestación de servicios básicos a nivel local, como la provisión de agua potable y el saneamiento, la atención de salud, la educación y el acceso a la justicia. Deben existir incentivos electorales y políticos claros, y aumentarse las capacidades de

gobernanza local para prestar tales servicios básicos y reducir así los riesgos estructurales para la democracia derivados de la desigualdad.

Con miras a combatir la influencia del dinero en la política, se requieren enfoques holísticos orientados a la integridad que promuevan un cambio cultural en el ámbito político, de manera que el enriquecimiento personal y la búsqueda de beneficios dé paso al servicio público y la confianza; también se requieren métodos holísticos y redes que impulsen cambios culturales y fortalezcan la autonomía de los sistemas de contrapoderes institucionales. Tales métodos y redes deben aplicarse a nivel nacional e internacional, con vistas a entender, desvelar y combatir las redes ilícitas por medio del intercambio regional de información, la colaboración estrecha entre los actores estatales y las organizaciones comunitarias, y evaluaciones basadas en el mercado sobre las condiciones locales que permiten que las redes ilícitas se infiltren en el gobierno.

Diseñar la resiliencia

Académicos de diversas instituciones han argumentado que es posible diseñar un conjunto de normas —o instituciones— conducentes a determinados resultados democráticos, como la inclusividad, la representación significativa o la rendición de cuentas. Este enfoque de “ingeniería constitucional” presupone que aspectos como el diseño del sistema presidencial, el diseño del sistema electoral o la demarcación de fronteras internas y la gobernanza descentralizada (como en los sistemas federales) pueden promover ciertos resultados deseables en los sistemas democráticos (estabilidad, inclusión o política étnica).

Quizá la aplicación más amplia de esta perspectiva se encuentra en la literatura relativa al diseño del sistema electoral, que arguye que el sistema electoral de un país debe elegirse a partir de una evaluación contextual profunda de objetivos como la rendición de cuentas, la inclusividad y la igualdad de género (Norris, 2004). Hay un amplio debate en la literatura de los académicos sobre qué tipo de instituciones conducen a democracias resilientes.

El fortalecimiento continuado de la integridad electoral y la seguridad durante las elecciones resulta primordial. Es necesario intensificar las medidas encaminadas a mejorar todos los aspectos del ciclo electoral, desde la facilitación de un marco jurídico claro y justo, hasta

la provisión de seguridad en los centros de votación y la protección de la seguridad de las tecnologías y las comunicaciones electorales. A fin de desarrollar capacidades nacionales y locales sólidas que garanticen la integridad de las elecciones, es necesario brindar un apoyo renovado a la educación, la formación y el fomento de la capacidad de los órganos de gestión electoral y la sociedad civil. Tales iniciativas son parte de la agenda mundial de construcción de la democracia orientada a la resiliencia.

Los procesos constitucionales han servido para replantearse las reglas básicas de la democracia y crear instituciones más inclusivas y resilientes. El diseño institucional en estos contextos conlleva tomar decisiones sobre las estructuras más fundamentales de un sistema político, de manera que garanticen la inclusividad, la proporcionalidad y la influencia de las minorías y los grupos marginalizados en el ámbito de la política. Para crear resiliencia en contextos multiculturales, ya sea en favor de los migrantes o con ánimo de superar barreras étnicas o identitarias de otro tipo, hay que ir más allá de las instituciones democráticas y de los procesos de adaptación y reforma tradicionales (Wolff, 2011a).

Se requieren vías novedosas e innovadoras para garantizar la expresión, la representación y la participación, de manera que los sistemas políticos e instituciones se abran y, así, esas comunidades sean escuchadas. También resulta pertinente explorar enfoques para garantizar la inclusión de los migrantes, los grupos minoritarios y sus comunidades, de modo que se haga frente a la exclusión, la discriminación y la marginalización en las sociedades “post-globalizadas”.

En ese sentido, se requieren con urgencia enfoques innovadores que promuevan la participación de las comunidades que no ostentan la ciudadanía (como los inmigrantes). Deben crearse programas de integración social que eviten la alienación y radicalización de los no ciudadanos y los grupos minoritarios. Tales medidas pueden complementarse con un derecho al voto limitado o a nivel local y un diálogo comunitario estructurado que otorgue representación y voz a las comunidades marginalizadas. Para que la integración social real de los migrantes sea posible, es necesario garantizar su seguridad económica, dignidad, valor y derechos en el país de acogida.

Apoyar la resiliencia: respuestas regionales e internacionales

A fin de mantener la resiliencia democrática, los agentes internacionales y nacionales deben responder con prontitud a las amenazas a la democracia. De igual modo, los actores externos que quieran contribuir a salvaguardar la democracia a nivel interno requieren una visión a largo plazo: si la resiliencia democrática es fundamentalmente una cualidad interna (o endógena), debe desarrollarse orgánicamente desde el interior, a menudo con la ayuda de organizaciones regionales. A corto plazo, la protección de la resiliencia democrática exige medidas que permitan adaptar las prácticas democráticas a una realidad social en rápida transformación.

Las organizaciones regionales y subregionales han desempeñado roles diversos en la salvaguarda y protección de la democracia. Participar en tales organizaciones e iniciativas es una vía esencial para inculcar las normas democráticas en los países y en las organizaciones regionales (Kemp et al., 2013).

En la primera línea de las prácticas para salvaguardar la democracia se encuentran las respuestas regionales “automáticas” a los relevos inconstitucionales de gobierno, las cuales han evolucionado; como ejemplo cabe mencionar la reacción de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) a la crisis de Gambia en 2017. La mediación electoral es también un importante ámbito de acción internacional (y con frecuencia regional) para salvaguardar la democracia (Kane y Haysom, 2016). Por ejemplo, las organizaciones regionales y subregionales de África colaboran cada vez con más frecuencia con mediadores electorales de la sociedad civil local que promueven las normas subregionales y continentales, según las cuales las tomas de poder inconstitucionales deben ser reemplazadas por elecciones multipartidistas (Shale y Gerenge, 2017).

El Compromiso de Santiago de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de 1991, representó un enfoque regional pionero en la salvaguarda de la democracia. En él se instaba a la organización a adoptar medidas urgentes si se producía alguna “interrupción” del orden constitucional en alguno de los Estados miembros (Pevehouse, 2005, pág. 130). La Carta Democrática Interamericana de la OEA, de 2001, representó un hito en la salvaguarda de la democracia mediante ese tipo de respuestas regionales automáticas; en ella se identifican las

condiciones que justificarían la intervención de la OEA en defensa de la democracia en la región.

Las organizaciones regionales han resultado especialmente valiosas para salvaguardar la democracia en los períodos de crisis. Por tanto, sus capacidades de seguimiento y observación deberían ampliarse y profesionalizarse todavía más. Asimismo, deben seguir interviniendo ampliamente en los procesos electorales, a fin de ayudar a evitar que los conflictos relacionados con las elecciones se intensifiquen hasta convertirse en crisis.

3. Amenazas desde dentro: resiliencia de la democracia frente a los retrocesos

Dirigentes autoritarios y déspotas electos democráticamente tratan con cada vez mayor frecuencia de utilizar la ley, en lugar de infringirla o ignorarla, para aumentar su poder dentro de los límites constitucionales (Przeworski, 2014). Mientras que los golpistas clásicos derribaban gobiernos, los déspotas modernos intentan debilitar el sistema democrático mediante su manipulación en lugar de su abolición (Bermeo, 2016). Por ejemplo, es habitual que estos dirigentes eliminen o amplíen las limitaciones en el término de sus mandatos, o que modifiquen unilateralmente la normativa electoral en su favor, alterando los distritos electorales o incrementando su poder de veto (Bulmer, 2015), o bien cambiando el sistema electoral para fabricar mayorías amplias de modo artificial. Algunas de las consecuencias más comunes de los retrocesos democráticos incluyen la ampliación de las atribuciones del poder ejecutivo para gobernar por decreto, la reducción del control legislativo, la coartación de la independencia del poder judicial y los medios de comunicación, el abuso del estado de emergencia y la aprobación de legislación que restringe los derechos consagrados en la constitución con el fin de reducir la oposición política y la discrepancia.

Hay numerosos ejemplos de retroceso democrático en 2016 y 2017. En la República Bolivariana de Venezuela, el Gobierno reescribió la Constitución para otorgar al presidente atribuciones muy amplias y socavar las instituciones de control; en Turquía, miles de académicos, periodistas y miembros de la oposición fueron encarcelados; y en Hungría, los grupos de comunicación críticos al Gobierno se vieron obligados a cerrar. El número de casos de retroceso democrático parece estar en auge (Bermeo, 2016, pág. 8), incluso en países que solían considerarse como ejemplares en su transición democrática, como Polonia y Malasia. Incluso en democracias consolidadas como la de Estados Unidos se observan indicios preocupantes de que la presidencia de Trump está desafiando el orden constitucional y democrático.

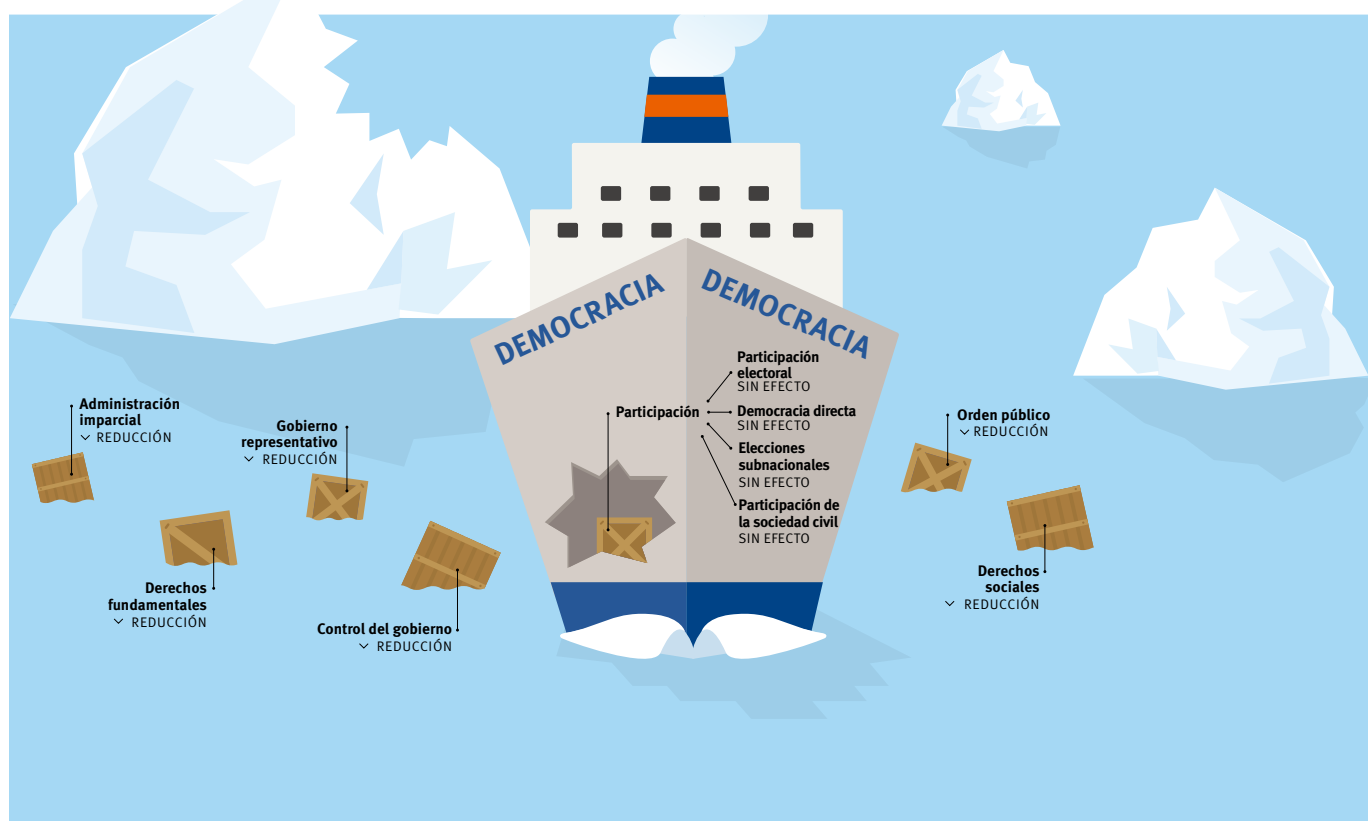
Para que una democracia pueda resistir a los retrocesos, los contrapoderes del sistema político deben poder contrarrestar la manipulación, la abolición o el debilitamiento de las reglas e instituciones vigentes.

Para ello es necesario que los ciudadanos sean capaces de adaptarse a las situaciones políticas cambiantes y darles respuesta, así como que el poder judicial, el poder legislativo, los medios de comunicación y los partidos políticos ejerzan oposición. Las normas constitucionales imponen restricciones a quienes ostentan el poder; su propia existencia asume que es posible que los líderes ejecutivos traten de usurpar el poder popular en aras de sus intereses personales o partidistas. La normativa electoral, como subconjunto de las normas constitucionales, es el medio por el cual individuos y grupos compiten por el poder a través del apoyo ciudadano. Los sistemas democráticos pueden recuperarse si son capaces de reaccionar a estas disfunciones.

Consecuencias para la calidad de la democracia

Al analizar los retrocesos democráticos modernos, IDEA Internacional se concentra en observar sus efectos en la legitimidad de la democracia como sistema político

¿Cuáles son los efectos de los retrocesos democráticos?



y el modo en el que ponen en peligro los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de derecho, en lugar de enfocarse en sus causas o motores (Lust y Waldner, 2015). Este análisis complementa la evaluación del estado de la democracia en el mundo desde 1975 y se centra en un grupo selecto de casos de retroceso democrático hasta 2016.

A partir de los datos de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional y una selección de 15 países, IDEA Internacional analiza si sucesos específicos de retroceso democrático repercutieron en otras dimensiones de la democracia de dichos países. El análisis se llevó a cabo basándose en los atributos de gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno, administración imparcial y participación, incluidos en los índices sobre el estado de la democracia en el mundo.

Los países de la muestra se eligieron entre aquellos sobre los que había datos disponibles, con la intención de mantener un equilibrio entre regiones y teniendo en cuenta los casos en los cuales sus dirigentes modificaron las reglas que limitaban su número de mandatos (de modo que este se ampliara), según la definición de Ginsburg, Melton y Elkins (2011, pág. 1869), o cuando el país experimentó un retroceso democrático más general, como determina Bermeo (2016, págs. 5-19). La tabla 3.1 contiene el listado completo de los países de la muestra en los que se produjo un retroceso. A pesar de las disparidades entre algunos de estos países y sucesos de retroceso, es posible compararlos porque el análisis no se centra en el propio país o suceso, sino en el *cambio* que se desencadenó en relación con la calidad de la democracia y sus subdimensiones, así como en la percepción de la democracia.

TABLA 3.1

Países y sucesos seleccionados para el análisis de datos

País (región)	Año del retroceso democrático	Tipo de retroceso democrático	Período de análisis (índices de <i>El estado de la democracia en el mundo</i>)	Período de análisis (encuestas de percepción)
Argentina (América Latina y el Caribe)	1995	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Carlos Menem (enmienda)	1975-1995-2015	1996-2016
Brasil (América Latina y el Caribe)	1998	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Fernando Henrique Cardoso	1975-1998-2015	2000-2015
Colombia (América Latina y el Caribe)	2006	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Álvaro Uribe Vélez	1975-2006-2015	2007-2015
Ecuador (América Latina y el Caribe)	2007	Elección del Presidente Rafael Correa y enmiendas constitucionales	1975-2007-2015	2008-2015
Federación de Rusia (Europa)	2012	El Presidente Vladimir Putin reasume el cargo	1991-2012-2015	2006-2011
Lesotho (África)	1994	Golpe de Estado	1975-1994-2015	1999-2014
Madagascar (África)	2009	Golpe de Estado	1975-2009-2015	2013-2015
Namibia (África)	2000	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Samuel Nujoma	1990-2000-2015	2002-2014
Níger (África)	2009	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Mamadou Tandja (golpe de Estado/estado de emergencia)	1975-2009-2015	2013-2015
Pakistán (Asia y el Pacífico)	1999	Golpe de Estado	1975-1999-2015	2001-2012
Perú (América Latina y el Caribe)	1995	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Alberto Fujimori	1975-1995-2015	1995-2015
Tailandia (Asia y el Pacífico)	2007	Golpe de Estado	1975-2007-2015	2007-2013
Turquía (Europa)	2002	El Presidente Recep Tayyip Erdogan es elegido	1975-2002-2015	2007-2011
Ucrania (Europa)	2010	El Presidente Viktor Yanukovich asume el cargo	1991-2010-2015	2006-2011
Venezuela (República Bolivariana de) (América Latina y el Caribe)	2004	Permanencia excesiva en el cargo, Presidente Hugo Chávez (sustitución)	1975-2004-2015	2005-2015

Notas: El primer año del período de análisis (encuestas de percepción) es el año anterior al año del suceso sobre el que se dispone de datos en las encuestas de percepción; el último año es el más reciente sobre el que se dispone de datos en las encuestas de percepción.

Fuentes: Bermeo, N., "On democratic backsliding" [Sobre el retroceso de la democracia], *Journal of Democracy*, 27/1 (2016), págs. 5-19; Ginsburg, T., Melton J. y Elkins, Z., "On the evasion of executive term limits" [Las estrategias para eludir la duración del mandato presidencial], *William & Mary Law Review*, 52 (2011), págs. 1807-1869, disponible en <<https://ssrn.com/abstract=1683594>>.

El análisis compara el grupo de países de la muestra con un grupo de control (con niveles de desarrollo humano y trayectorias históricas comparables) donde no se produjeron sucesos de retroceso democrático, aunque algunos hayan experimentado otros tipos de reveses democráticos en el mismo período (véase la tabla 3.2).

El punto de partida del análisis de datos corresponde a los años sobre los que hay datos disponibles en las encuestas que sirven de fuente. Los mismos años se utilizaron en el análisis de los datos de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* y en las encuestas de percepción, para garantizar la homogeneidad.

TABLA 3.2

Países de control

País (región)	Período de análisis (índices de <i>El estado de la democracia en el mundo</i>)	Período de análisis (encuestas de percepción)
Botswana (África)	1999-2015	1999-2014
Chile (América Latina y el Caribe)	1995-2015	1995-2015
Costa Rica (América Latina y el Caribe)	1995-2015	1996-2015
Eslovenia (Europa)	1991-2015	1995-2011
Ghana (África)	1999-2015	1999-2014
India (Asia y el Pacífico)	1995-2015	1995-2012
República de Corea (Asia y el Pacífico)	1995-2015	1996-2010
Rumania (Europa)	1991-2015	1995-2012
Sudáfrica (África)	1999-2015	1999-2014
Uruguay (América Latina y el Caribe)	1995-2015	1995-2015

Notas: En lo que respecta al período de análisis de los índices de *El estado de la democracia en el mundo*, todos los países de cada región parten del mismo año. Asimismo, esos períodos abarcan el lapso completo a partir del primer suceso en los países de la muestra de cada región. En lo que respecta al período de análisis de las encuestas de percepción, la medición agrega las puntuaciones de las encuestas que se emplean como fuente en relación

con las preguntas “¿Es la democracia su sistema de gobierno preferido?” y “¿Es positivo contar con un sistema político democrático?”.

Fuentes: Encuesta Mundial de Valores, “Ronda 6: 2010-2014”, disponible en <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>; Afrobarómetro 2016; Latinobarómetro 2016.

El análisis sugiere que, en promedio, las cuatro dimensiones de la democracia (gobierno representativo, derechos fundamentales, control del gobierno y administración imparcial) se estancaron o redujeron en términos comparativos después de los sucesos de retroceso democrático.

Por otra parte, el atributo de participación, medido a partir de los subatributos de participación de la sociedad civil, participación electoral, democracia directa y elecciones subnacionales, no sufrió cambios comparativos significativos después de que los países experimentaran un retroceso democrático. Cabe concluir que, aunque muchos aspectos de la democracia se resienten durante y después de sucesos de retroceso democrático, parece que estos no provocan desafección en la población, ni siquiera cuando se intenta silenciar a la sociedad civil (HRW, 2017). También parece ser que las democracias resilientes son capaces de resistir los reveses alimentados por los retrocesos democráticos en relación con la lucha contra la corrupción, pues los

retrocesos, en términos generales, apenas han tenido efectos significativos en los niveles de corrupción.

Una de las consecuencias preocupantes de los retrocesos democráticos es su efecto devastador en la vida cotidiana de la población y sus percepciones en materia de seguridad. Los datos analizados demuestran que existe una relación entre el retroceso democrático y el deterioro del orden público (que se define como una combinación de conflicto interno y episodios graves de violencia política). En promedio, los sucesos de retroceso democrático dieron paso a un deterioro comparativo del orden público. En estas situaciones, la violencia se convierte en un callejón sin salida: a medida que aumenta la concentración de poder, crece el descontento popular, lo cual provoca reacciones violentas; a su vez, quienes desean mantenerse en el poder recurren a esa violencia para justificar sus decisiones y las restricciones de las libertades.

También parece existir una relación entre el retroceso democrático y el desarrollo. Los datos de los índices de

El estado de la democracia en el mundo indican que los episodios de retroceso redujeron el desempeño de los países en materia de derechos sociales e igualdad —es decir, la medida en que se hacen efectivos el bienestar y la equidad social y política— en promedio casi la mitad, comparados con el período previo a los sucesos y con los países de control.

¿Existe una correlación entre el retroceso democrático y la disminución del apoyo popular a la democracia? ¿Indican los casos de retroceso democrático moderno —protagonizados por dirigentes democráticamente electos— que la población acepta un despotismo suave? Es decir, ¿hay una tendencia entre los ciudadanos con menor apoyo a los valores democráticos a elegir a este tipo de líderes? Se trata de una pregunta importante, pues las actitudes individuales tienen gran impacto. Si bien los factores institucionales relacionados con las élites pueden impulsar la estabilidad democrática y prevenir retrocesos, los ciudadanos desempeñan un papel fundamental. La chispa que enciende la acción colectiva e institucional contra los abusos del Estado, en este caso contra los retrocesos democráticos, surge de los mismos ciudadanos.

Los datos de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional indican que, entre los países que experimentaron retrocesos democráticos, las percepciones positivas de la población sobre la democracia como sistema de gobierno aumentaron (en un promedio superior al 8 por ciento), mientras que en los países de control el apoyo a la democracia en promedio disminuyó.

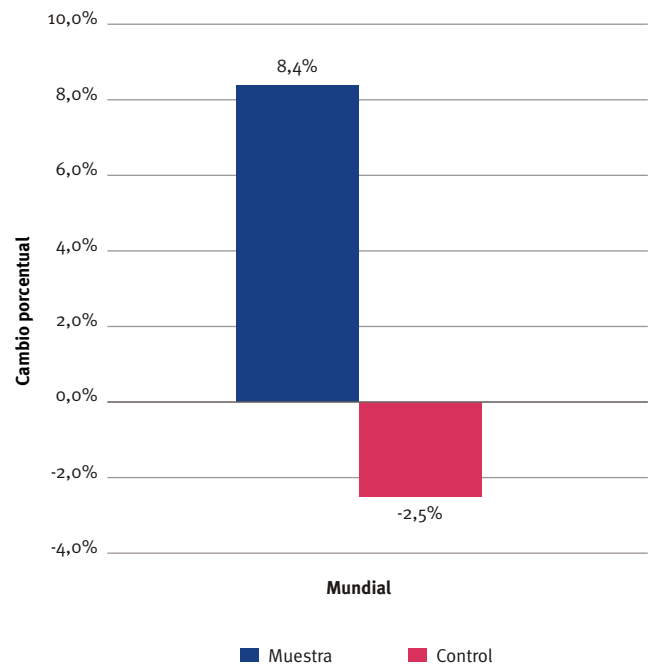
Parece ser que, ante episodios de retroceso democrático, los ciudadanos consideran a la democracia como un sistema preferible a otras formas de gobierno; donde la democracia ha padecido menos sobresaltos, es posible que los ciudadanos la den por sentada. Aunque la búsqueda de explicaciones causales queda fuera del alcance de este estudio, la conclusión esencial para los proveedores de asistencia a la democracia es que, en casi todos los casos, el retroceso democrático no conlleva un deterioro del apoyo popular a la democracia, sino lo contrario.

Oponer resistencia a los retrocesos democráticos

Los tribunales de justicia han resultado fundamentales para poner freno a los intentos de las autoridades ejecutivas por incrementar su poder mediante la manipulación de

FIGURA 3.1

Cambios en las percepciones positivas de la población sobre la democracia



Nota: Este valor agrega las puntuaciones de las encuestas que se emplean como fuente en relación con las preguntas “¿Es la democracia su sistema de gobierno preferido?” y “¿Es positivo contar con un sistema político democrático?”. Aunque estas mediciones acarreen ciertos sesgos y limitaciones inherentes (véase Schwertheim, 2017), estos se mitigan al no comparar puntuaciones concretas de los países seleccionados y, en su lugar, observar el cambio de esas percepciones en cada país antes y después de los sucesos de retroceso y en relación con el cambio producido en los países de control. La selección de los países de la muestra y los países de control, así como los años de partida del análisis de cada uno de ellos, se describen en las tablas 3.1 y 3.2. La barra de color azul de la figura 3.1 indica el cambio porcentual en los países de la muestra después de los sucesos; la barra de color rojo indica el cambio porcentual en los países de control después de los sucesos. La parte inferior de la escala muestra los porcentajes negativos (es decir, una disminución); la parte superior, porcentajes positivos (es decir, un incremento). La altura de las barras muestra el cambio porcentual producido entre el año del suceso y 2015.

Fuentes: Encuesta Mundial de Valores 2016; Afrobarómetro 2016; Latinobarómetro 2016.

sus constituciones. Por ejemplo, aunque en 2005 los partidarios de Álvaro Uribe, Presidente de Colombia, lograron modificar la Constitución para que pudiera optar a un segundo mandato consecutivo, en 2010 la Corte Constitucional no le permitió volver a cambiarla para presentarse como candidato a un tercer mandato.

Los parlamentos también restringen los intentos de ampliar excesivamente el poder ejecutivo (Fish, 2006). En 2001, en Zambia, un proyecto de ley dirigido a ampliar la limitación de los mandatos se retiró ante la perspectiva de que el Parlamento lo rechazara. Lo mismo sucedió en Malawi en 2002, cuando el proyecto de ley no obtuvo suficiente apoyo en el Parlamento; la historia se repitió en Nigeria en 2006 (Zamfir, 2016, pág. 5).

Otro elemento importante para limitar o contrarrestar los retrocesos democráticos son los medios de comunicación. Por ejemplo, en Perú, durante la presidencia de Alberto Fujimori, la difusión en los medios de un vídeo en el que se veía a uno de sus asesores sobornando a un parlamentario provocó la caída del presidente. El mismo día en que el vídeo se hizo público, el presidente convocó elecciones y anunció que no se presentaría a la reelección (*La República*, 2016). De igual modo, las redes sociales brindan a los activistas y críticos la oportunidad de expresar su descontento con un panorama democrático cada vez más deteriorado.

En comparación con sus predecesores, es menos probable que los déspotas modernos abolan los partidos políticos, lo que deja vías abiertas para rebatir sus ideas y oponerse a la ampliación del Ejecutivo. Los ciudadanos tienen más posibilidades de movilizar resistencia popular cuando las élites disponen de cierto margen para debatir (Brownlee, 2007).

Las organizaciones regionales se han esforzado por proteger la democracia. Algunas han adaptado instrumentos concebidos originalmente para hacer frente a los golpes de Estado tradicionales, a fin de contener las amenazas internas a la democracia constitucional (Choudhry y Bisarya, 2014). La OEA, la Unión Africana y la Unión Europea, y organizaciones subregionales como la CEDEAO, disponen de mecanismos para sancionar a los Estados miembros que infrinjan sus valores compartidos en favor de la democracia constitucional y el Estado de derecho; las iniciativas modernas de retroceso democrático pueden frenarse con dichos mecanismos. De ese modo, la resiliencia democrática puede verse reforzada, no como característica intrínseca a la gobernanza democrática, sino porque se trata de un importante valor común internacional.

Recomendaciones para afrontar y contener los retrocesos

Provedores de asistencia a la democracia

- Evitar que el retroceso democrático se equipare erróneamente con una disminución del apoyo a la democracia, y mantener la ayuda de la comunidad internacional a aquellos países que se encuentren en riesgo de retroceso o donde este se esté iniciando.

- No enfocarse únicamente en las transiciones democráticas y hacer hincapié en la consolidación democrática y en los casos de éxito mediante enfoques basados en la prevención, la sostenibilidad y los planteamientos a largo plazo.

Partidos políticos de la oposición y organizaciones de la sociedad civil

- Organizarse y movilizarse con rapidez cuando se aprecien indicios tempranos de una reducción del espacio cívico.
- Hallar modos de explicar los cambios técnicos en el Gobierno a fin de concienciar a la opinión pública. Prestar especial atención a los mecanismos de designación de los tribunales y a las modificaciones de la legislación electoral.
- Permanecer organizados y promover el diálogo con elementos moderados del poder gubernamental durante los retrocesos.

Responsables de la formulación de políticas

- Salvaguardar las garantías constitucionales para las minorías políticas y la oposición, así como los mecanismos más tradicionales de separación de las ramas de gobierno y las instituciones independientes de rendición de cuentas.
- Invertir en la creación de un órgano de administración electoral profesional, independiente y competente, dotado de un mandato sólido para administrar unas elecciones transparentes y merecedoras de la confianza de los ciudadanos.

Organizaciones regionales

- Aprovechar los actuales sistemas de sanciones para desarrollar sistemas conexos para el monitoreo oficial de las transferencias inconstitucionales de poder, mediante la vigilancia periódica de la gobernanza constitucional y las transferencias de poder, así como un intercambio de información más profundo.
- Invertir en el seguimiento periódico de la gobernanza constitucional.
- Impulsar entre los Estados miembros un diálogo intrarregional sobre buenas prácticas encaminadas a salvaguardar la democracia constitucional.

4. La naturaleza cambiante de los partidos políticos y la representación

La presión sobre la representación política tradicional es cada vez mayor: en todos los continentes, la confianza de la mayoría de los ciudadanos frente a los partidos políticos es escasa. Numerosos países europeos y los Estados Unidos han celebrado elecciones y referendos recientemente cuyos inesperados resultados han desencadenado un terremoto político entre las élites tradicionales. Si bien los partidos políticos aún ofrecen un importante vehículo para la representación democrática, resulta imperativo que los partidos —tanto los tradicionales como los nuevos— transformen su funcionamiento a fin restablecer la confianza del electorado.

Los partidos políticos y los sistemas partidarios pueden mantener su relevancia si logran adaptar e innovar su papel y su función en la sociedad. Los partidos resilientes logran balancear su necesidad de otorgar a los ciudadanos un papel central en sus procesos internos, con el hecho de convertirlos en el objetivo de sus acciones políticas. Estos partidos resilientes también afrontan complejas crisis y retos políticos mediante la defensa de ideologías políticas coherentes; para comunicarlas cuentan con líderes decisivos, estratégicos y con viabilidad electoral. Los partidos políticos pueden ayudar a aumentar la confianza pública en las instituciones democráticas mediante la adopción de medidas inclusivas, la renovación de su liderazgo (en particular con mujeres y jóvenes) y la aplicación de mecanismos novedosos de participación ciudadana.

El reto de los resultados: crisis y control de las políticas

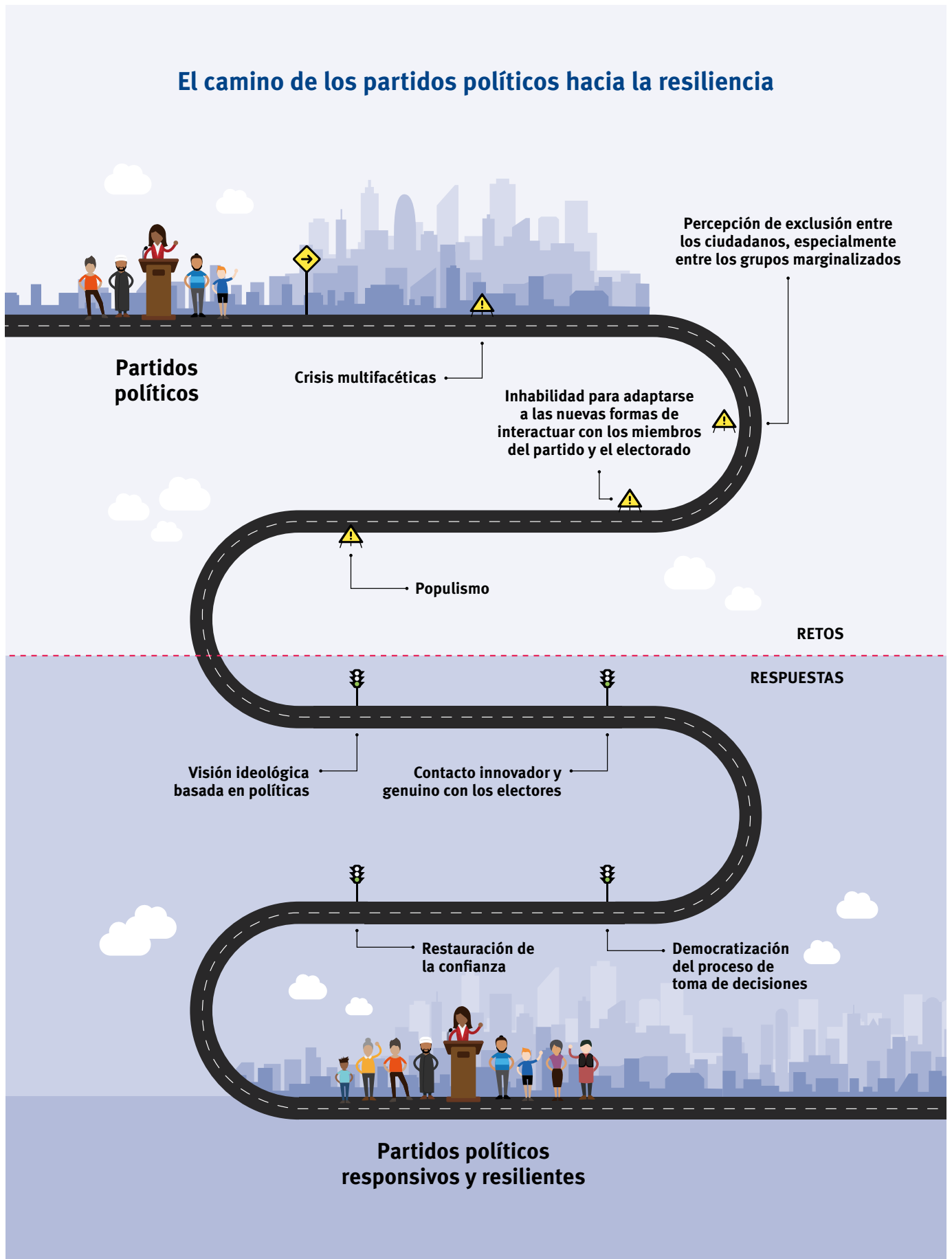
Desde la crisis financiera mundial de 2007-2008, tanto las democracias de la tercera ola como las democracias consolidadas se han esforzado por ofrecer soluciones y políticas claras para poner fin a diversos problemas que, por su naturaleza, son de carácter internacional, pero que constituyen un desafío al *statu quo*. Del mismo modo que en la década de 1990 las crisis financieras de América Latina y el Caribe, y de Asia y el Pacífico contribuyeron

a sacudir la política y los sistemas partidarios, la crisis financiera actual está ejerciendo una presión similar sobre los partidos europeos para que estos se adapten y evolucionen. En Europa, al tiempo que el aumento de la deuda incrementó la presión sobre las economías de la zona del euro, los Gobiernos tuvieron que hacer frente a la creciente afluencia de refugiados y migrantes, así como a las amenazas para la seguridad. Se llegó a un consenso internacional sobre cómo afrontar la crisis financiera global, y los organismos supranacionales se impusieron a los Gobiernos nacionales —como Grecia— cuando estos disientían. Muchas de estas decisiones estuvieron a cargo de tecnócratas y funcionarios públicos. Al otorgar poder a funcionarios no elegidos, la política de toma de decisiones sobre cuestiones financieras ha quedado fuera del alcance del sistema de rendición de cuentas democrática nacional. Como resultado, muchos políticos alrededor del mundo se han visto acusados de “no tener el control de las políticas” (Leterme y van der Staak, 2016), ya que los mismos no pueden influir sobre ellas en la medida que sus votantes desearían, y no pueden responder a los votantes más allá de lo que su influencia les permite.

El reto de la confianza y la inclusión

Los ciudadanos esperan que sus gobiernos hagan más para ofrecer mejores resultados, aunque no confían plenamente en que sus representantes sean capaces de

El camino de los partidos políticos hacia la resiliencia



hacer frente a los graves problemas de nuestros días. Los avances tecnológicos también han aumentado la cantidad de información que el público tiene a su disposición para someter a escrutinio las palabras y las acciones de los políticos, lo que ha acentuado su vulnerabilidad a los escándalos de corrupción, pero también el potencial de impulsar la integridad y la transparencia. La falta de confianza de los ciudadanos en los partidos se ve agravada por la exclusión de las mujeres y los jóvenes de los puestos de toma de decisiones y los altas cúpulas de los partidos.

Disminución de la confianza en los partidos

Una amplia variedad de barómetros sociales de todo el mundo indica que los partidos políticos se cuentan entre las instituciones en las que menos confía la sociedad. La figura 4.1 muestra que, en todas las regiones, a excepción de Asia y el Pacífico y Europa, el grado de confianza en los partidos políticos, al menos hasta 2014, se ha estancado o ha disminuido desde 1994. Si bien en Asia y el Pacífico el nivel básico de confianza es mayor que en otras regiones, la confianza en los partidos es menor que la que infunden otras instituciones. Las encuestas más recientes del Latinobarómetro parecen confirmar el bajo nivel de confianza, de larga data, en América Latina —en 1995 el 20 por ciento de la población declaró tener mucha o alguna confianza en los partidos políticos, y en 2016, el 16 por ciento dijo lo mismo (Latinobarómetro, 2016)—.

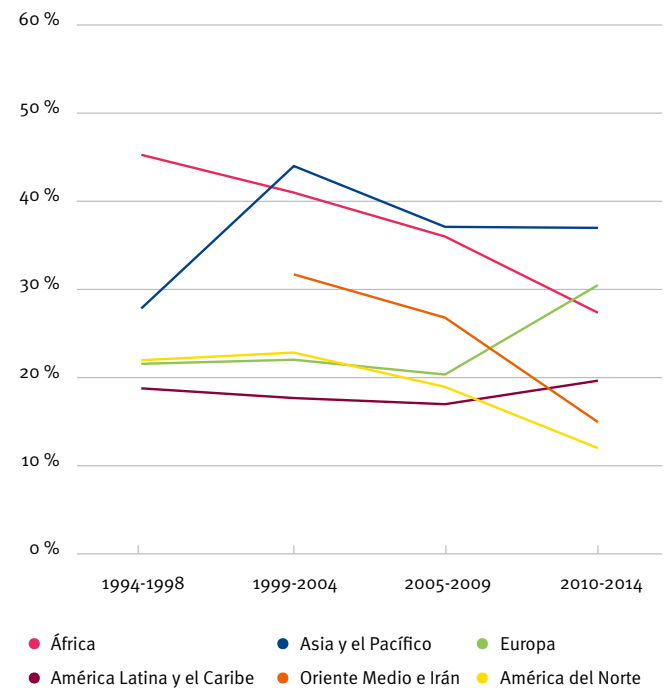
La confianza en los partidos se debilita con el surgimiento de la retórica contra las clases dominantes, así como cuando hay evidencia de hechos de corrupción, fallas en la prestación de servicios o falta de inclusión y de respuesta a las demandas de los ciudadanos. El debilitamiento en la confianza en los partidos también puede reflejar una forma más sofisticada y crítica de pensamiento entre la ciudadanía, lo cual representa un incentivo positivo en favor del cambio y las reformas.

La confianza ciudadana se resquebraja cuando los políticos hacen promesas electorales irrealistas o declaraciones sin fundamento explotadas por medios de comunicación tendenciosos en debates públicos polarizados. Esta situación ocurrió en América Latina y el Caribe en las décadas de 1980, 1990 y 2000, en el referendo sobre el *brexit* celebrado en el Reino Unido en 2016 y en la campaña presidencial de los Estados Unidos en 2016. La premisa democrática de que los ciudadanos pueden tomar decisiones fundadas ha sido puesta en entredicho en la era de la “política de la posverdad”

(Davies, 2016; Hochschild y Einstein, 2015; *The Economist*, 2016). El declive de la confianza se vincula también a la corrupción.

FIGURA 4.1

Porcentaje de ciudadanos con “muchísima” o “bastante” confianza en los partidos políticos en comparación con otras instituciones



Nota: Todas las figuras que muestran medias regionales de datos de la Encuesta Mundial de Valores se basan en todos los países incluidos en la muestra correspondiente a una ronda en particular. Así, el período 1994-1998 se basa en 52 países, el de 1999-2004 en 37 países, el de 2005-2009 en 57 países y el de 2010-2014 en 58 países.

Fuente: Encuesta Mundial de Valores, rondas 1 a 6, 1994-2014.

Marginalización de las mujeres y los jóvenes

Una democracia saludable y resiliente se basa en la inclusividad, para cuya salvaguarda los partidos políticos y las instituciones representativas se encuentran en una posición clave. No obstante, llevar esto a la práctica le resulta complejo a los partidos, sobre todo porque las mujeres y los jóvenes suelen estar excluidos de las instituciones representativas. Aunque la representación parlamentaria de las mujeres se ha más que duplicado en los últimos 22 años —pasó del 11 por ciento en 1995 al 22 por ciento en 2015 y el 23,4 por ciento en 2017 (UIP, 2015, 2017)— a este ritmo harán falta 40 años más para que el número de mujeres iguale al de hombres.

Las generaciones más jóvenes están subrepresentadas en la composición y la dirección de los partidos y en los órganos legislativos. Su marginalización de la política tradicional de partidos (y su reducida confianza en los mismos) es particularmente preocupante, puesto que los jóvenes pueden establecer o frustrar futuros modelos de representación. La afiliación a los partidos registró un aumento modesto pero importante en Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido durante el período 2016-2017, especialmente entre los jóvenes. Una encuesta de la Unión Interparlamentaria (UIP) realizada en 2014-2015 en 126 parlamentos muestra niveles poco sorprendentes de representación de los jóvenes en las asambleas legislativas: en el 65 por ciento de los parlamentos, la edad mínima requerida para ejercer el derecho al sufragio pasivo es superior a la mayoría de edad para votar (UIP, 2016). Casi uno de cada tres parlamentos unicamerales o cámaras bajas y el 80 por ciento de las cámaras altas no cuentan con miembros menores de 30 años.

El reto de los nuevos partidos y el populismo

Cuando existe la percepción de que los partidos carecen de control sobre las políticas públicas y pierden la confianza de la ciudadanía, y los sistemas partidarios no representan adecuadamente a los diferentes grupos sociales, el apoyo electoral se inclina hacia nuevos líderes y partidos. Los retos electorales para el sistema de partidos han sido generalizados al largo de África, América Latina y el Caribe, y América del Norte, Europa, y Asia Sudoriental y Oriental, tanto en las democracias de la tercera ola como en las establecidas anteriormente. Con frecuencia estos desafíos han dotado de expresión política a injusticias económicas, sociales o culturales, tanto reales como percibidas.

El populismo no es nuevo ni exclusivo de las democracias. En América del Sur, los expresidentes Alberto Fujimori, Hugo Chávez y los Kirchner, así como el Presidente Evo Morales, emplearon tácticas populistas, mientras que el Presidente Rodrigo Duterte ganó apoyo en las elecciones presidenciales de Filipinas de 2016 al culpar a los líderes de los partidos políticos tradicionales por el estado del país. La política africana también ha dado cabida a elementos populistas, aunque su forma ha ido cambiando constantemente. La mayoría de los países del continente adoptaron un sistema político multipartidista en la década de 1990, la cual estuvo marcada por el surgimiento de una movilización populista protagonizada por actores políticos que buscaban labrarse un nicho

ante competidores más consolidados. La movilización de identidades etnoregionales y religiosas acompañó la introducción en la política de posiciones populistas sobre cuestiones como la redistribución, los derechos socioeconómicos y la justicia. Las variantes de Europa Occidental y los Estados Unidos se caracterizan por tres rasgos: el “antisistemismo”, el “autoritarismo” y el “nativismo” (Inglehart y Norris, 2016, pág. 5).

En Europa, los movimientos y partidos populistas han ido en aumento desde la década de 1970. El Frente Nacional (Front National, FN), en Francia, y la Coalición de la Izquierda Radical (Synaspismós Rizospastikís Aristerás, Syriza), en Grecia, han experimentado un rápido crecimiento. El FN aumentó su porcentaje de votos del 10,4 por ciento en 2007 al 21,3 por ciento en la primera ronda de las elecciones presidenciales francesas de 2017 (Ministère de l'Intérieur, Francia, s.f.). Del mismo modo, el porcentaje de votos de Syriza pasó del 4,6 por ciento en las elecciones parlamentarias de 2009 al 16,8 por ciento en 2012 y el 35,6 por ciento en 2015 (Ministerio del Interior de Grecia, 2015). En 2016, los partidos populistas estaban integrados en coaliciones en 11 países europeos (Inglehart y Norris, 2016) y, lo que es más importante, habían demostrado que para reformar la política no es necesario ganar escaños parlamentarios.

En América Latina y el Caribe, a principios de la década de 1990 surgió una oleada de nuevos partidos y dirigentes en respuesta a la frustración popular frente a la corrupción, la mala gestión de la economía y las crisis económicas subsiguientes, que profundizaron la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza en los países de la zona. Al encarar estas crisis, los Gobiernos se enfrentaron al reto de actuar de una manera tanto responsable como receptiva, pero con demasiada frecuencia adoptaron solo una de esas posturas a expensas de la otra (o austeridad a secas o liberalidad en los gastos), o ninguna de las dos. Su fracaso allanó el camino para el surgimiento de nuevos partidos y líderes, lo que desencadenó el colapso del sistema de partidos en países como Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Frustraciones similares han impulsado la renovación del panorama político en sistemas de partidos más estables como los de Colombia, México y, más recientemente, Chile.

Otro fenómeno que va en aumento son los movimientos políticos surgidos a partir de las protestas ciudadanas,

que se caracterizan por la retórica contra las clases dominantes. En los últimos diez años, estos movimientos por lo general se han transformado en partidos políticos cuando el logro de sus metas políticas requería influir en el poder legislativo.

Aunque algunas de estas nuevas formaciones funcionan en gran medida de la misma manera (y se enfrentan a los mismos retos) que los partidos tradicionales, las primeras parecen ser más innovadoras. Por ejemplo, las nuevas formaciones reducen las diferencias entre afiliados y no afiliados, y bajan los requerimientos (financieros) para afiliarse. Estos nuevos movimientos políticos (muchos rechazan el término “partido”) se apoyan más en la participación ciudadana directa —por ejemplo, a través de las redes sociales y otras herramientas digitales— que en las reuniones de los partidos tradicionales. Estos entes son además eficaces para movilizar la participación ciudadana y gratificar a sus miembros con un fuerte sentido de representación política (Stokes, 2015).

Retos de la participación ciudadana

Las cifras de afiliados a los partidos reflejan la manera en que los ciudadanos se relacionan con la política de partidos tradicionales. En general, la afiliación ha declinado constantemente desde 1994 en Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa, y desde 2005 en África. En Oriente Medio e Irán, así como en América del Norte, la afiliación a los partidos parece ir en aumento (Encuesta Mundial de Valores, rondas 1 a 6, 1994-2014).

No obstante, no todos los partidos han perdido miembros, y algunas de las iniciativas dirigidas a atraer nuevos afiliados han resultado fructíferas. En el Reino Unido, la afiliación al Partido Conservador (Conservative Party), el Partido Laborista (Labour Party) y el Partido Liberal Demócrata (Liberal Democrats) aumentó del 0,8 por ciento del electorado en 2013 al 1,6 por ciento en 2016 (Keen y Apostolova, 2017). Los dos partidos tradicionales de Francia abrieron sus procesos de nombramiento de candidatos a todos los simpatizantes en lugar de restringirlo a los afiliados. En 2011, el Partido Socialista (Parti Socialiste) abrió por primera vez las primarias del partido a los no afiliados; el Partido Republicano francés (Parti Républicain) hizo lo mismo durante las primarias de 2016. ¡La República en Marcha! (La République En Marche!), el partido del Presidente francés Emmanuel Macron, tiene partidarios en lugar de miembros.

Los partidos políticos innovadores están actualizando sus estructuras culturales y operativas internas para adaptarse al aumento de las interacciones y la toma de decisiones en Internet y en la calle. Las tecnologías digitales permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones de manera mucho más directa que antes, lo cual está creando esferas horizontales en lugar de verticales, con relaciones de igual a igual donde no hay jerarquías: todos deciden y nadie dirige. Además, el gran público puede conocer con rapidez el paradero, el comportamiento y las decisiones de los políticos y puede influir en ellos de forma más directa.

No obstante, la digitalización plantea tanto oportunidades como amenazas a la participación ciudadana y la representación. Quienes quedaron marginalizados de la representación tradicional debido a su juventud, discapacidad, sexo o pertenencia a una minoría pueden beneficiarse de estas nuevas y significativas vías de participación e influir al margen de las estructuras de los partidos tradicionales. Los ciudadanos menos conectados a la era digital —como las personas mayores, pobres o menos instruidas— pueden sentirse excluidos (y menos representados) por los partidos en los que la toma de decisiones en la red digital es cada vez más frecuente. Dado que la participación por Internet es susceptible de manipulación, los partidos deben adoptar formas éticas de participación en línea y, al mismo tiempo, mantener los contactos fuera de la red digital.

Toma de decisiones de manera deliberativa

Como se detalla en el Portal Digital para Partidos Políticos de IDEA Internacional, tanto en las democracias consolidadas como en las emergentes, los partidos políticos están adoptando las nuevas tecnologías para llegar a los afiliados y no afiliados, y contar con su colaboración en la ejecución de tareas tradicionales como la formulación de políticas, las votaciones y la recaudación de fondos en línea (IDEA Internacional, s. f.). Los programas informáticos de apoyo a la democracia, como Agora Voting o DemocracyOS, permiten que grandes grupos de ciudadanos presenten propuestas y las debatan y voten por Internet.

No obstante, existen serios riesgos relacionados con el uso de tecnologías de la comunicación por parte de los partidos políticos. En las elecciones presidenciales de los Estados Unidos de 2016 y en las francesas de 2017, se infiltraron y revelaron el contenido de las cuentas de correo electrónico de altos responsables políticos. Dado

que el mandato de las autoridades electorales no suele incluir la ciberseguridad de los partidos políticos y los candidatos, con frecuencia se los considera el eslabón más débil en la lucha contra la infiltración informática durante el período electoral. En segundo lugar, las redes sociales y otros medios digitales se utilizan cada vez más para difundir información falsa. En 2016, la desinformación originada —o refrendada— por partidos políticos y candidatos influyó en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos y el referendo sobre el *brexit*.

Los partidos políticos deben emplear la tecnología para facilitar su funcionamiento, no para reemplazar el debate sustantivo y las interacciones cara a cara. A fin de evitar que la brecha digital sea cada vez mayor, los partidos deben prestar la misma atención a las innovaciones fuera de Internet que estimulan la participación ciudadana.

Instrumentos de democracia directa

Recientemente los dirigentes han delegado algunas decisiones en los ciudadanos. Desde 1975 se ha producido un ligero incremento en el uso mundial de instrumentos de democracia directa (índices de *El estado de la democracia en el mundo*, 2017: 5.3). Entre 2015 y 2017, países tan diversos como Colombia, Côte d'Ivoire, Hungría, Italia, los Países Bajos, Sudán, Suiza, el Reino Unido, la República Bolivariana de Venezuela, Tayikistán, Turquía y Zambia emplearon referendos para tomar decisiones. Las preguntas de las consultas versaron sobre diversas cuestiones, como la reforma financiera, la independencia, la integración en la Unión Europea (o alguno de sus aspectos), el comercio internacional, la inmigración, la política tributaria, los derechos civiles y políticos, los tratados de paz, y la reforma política y electoral.

Los referendos pueden conducir a la desilusión de la ciudadanía, ya que muchos instrumentos de democracia directa con frecuencia se engloban bajo el mismo término: “referendo”. En la práctica, sin embargo, algunos son iniciativas ciudadanas, mientras que otros son referendos convocados por el Gobierno. Algunos son opcionales y otros son obligatorios; algunos son consultivos, mientras que otros son vinculantes; algunos tienen un umbral de participación bajo y otros, alto. Todos estos factores relacionados con su diseño influyen en la manera como los políticos interpretan y acatan el resultado de un referendo. En general, es necesario fortalecer la comprensión del

público acerca del mandato exacto del referendo, a fin de que sus resultados no produzcan desencanto. Asimismo, con frecuencia los referendos tienen resultados imprevistos. En 2016, por ejemplo, los Primeros Ministros del Reino Unido e Italia vincularon de manera directa su futuro político a referendos sobre otros asuntos. Por último, los políticos elegidos pueden utilizar los referendos de manera estratégica para promover sus programas políticos. Por ejemplo, los partidos pueden convocar referendos opcionales a fin de retirar de la campaña asuntos polémicos o demostrar el apoyo popular a una posición gubernamental.

¿Qué futuro tienen los referendos en las democracias consolidadas? Numerosos movimientos políticos nuevos, e incluso algunos partidos establecidos, están promoviendo abiertamente la introducción de referendos obligatorios en un afán por recuperar la confianza de los ciudadanos. Suiza ofrece un buen ejemplo de cómo la democracia directa y la representativa se refuerzan la una a la otra. Para evitar el desencanto ciudadano por los resultados del referendo, los políticos deberían ser más claros sobre la autoridad para tomar decisiones que se transfiere a los ciudadanos de manera directa y la autoridad que permanece en manos de los políticos elegidos. En la práctica, los políticos deberían evitar tratar los referendos consultivos como vinculantes *de facto* o adoptar, por oportunismo político, una política basada en un referendo con una participación por debajo del umbral. Por último, los políticos deberían darse cuenta de que el uso táctico de los referendos puede deslegitimar la democracia representativa y ser políticamente arriesgado.

Un aumento de las protestas constituye un desafío a la rendición de cuentas de las instituciones representativas. En los últimos años varias protestas han acaparado los titulares de todo el mundo. Sus nombres hacen referencia a las plazas que ocupan (Tahrir en El Cairo, Taksim en Estambul, Euromaidan en Ucrania) o los colores y símbolos que las unen (paraguas amarillos en las protestas de Hong Kong de 2014, gorros rosas en la Marcha de las Mujeres de 2017). La protesta se ha convertido en una forma cada vez más popular y legítima de expresar opiniones políticas, sobre todo a medida que las democracias evolucionan.

Mientras que en 2006 tuvieron lugar 59 grandes protestas en todo el mundo, durante la primera mitad de 2013 se celebraron 112 (Ortiz et al., 2013). Según

las estimaciones, entre 2009 y 2014 se convocaron importantes movimientos de protesta en un 56,4 por ciento de los países (EIU, 2015). El Global Database of Events, Language, and Tone Project registró un incremento en la intensidad de las protestas entre 2012 y 2015, las cuales alcanzaron niveles similares a los de finales de la década de 1980 (Foro Económico Mundial, 2016). La comparación de los datos de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional con los datos de la ronda de 2010-2014 de la Encuesta Mundial de Valores sobre la participación ciudadana a través de peticiones, boicots, manifestaciones, huelgas y otras formas de protesta muestra que, en los países con mayores niveles de igualdad y derechos sociales, la ciudadanía protesta más activamente.

Respuestas de partidos resilientes

Para seguir siendo relevantes, los partidos políticos deben renovar su compromiso con la participación ciudadana. Los ciudadanos no solo son el objeto de la persuasión política (con miras a conseguir los votos necesarios para ganar el cargo político); son el objetivo final. Los partidos resilientes logran un delicado equilibrio entre, por un lado, atribuir a los ciudadanos un papel central en las actividades y decisiones internas del partido y, por el otro, considerar al ciudadano como el objetivo de su actividad política.

Para ofrecer resultados se requiere algo más que decisiones tecnocráticas. Los partidos que persiguen objetivos políticos coherentes suelen ser capaces de lidiar con complejas crisis de gobierno. Igual de importante es el hecho de que los partidos que gozan de buena aceptación cuentan con plataformas programáticas distintivas y logran comunicarse de manera creíble con el electorado a través de líderes decisivos, inteligentes y con viabilidad electoral. Los líderes exitosos son capaces de explicar asuntos y políticas complejas a los votantes y asumir la responsabilidad de su aplicación. También tienen la habilidad de formar amplias coaliciones de apoyo con distintos grupos sociales apoyados en su electorado y su programa, y de atraer a miembros con ideas afines a través de la democratización de los procesos internos de toma de decisiones (Valladares, Sample y van der Staak, 2014).

Los partidos populistas prosperan cuando existe un vacío político y los partidos tradicionales les permiten ofrecer un discurso unilateral (populista). Mediante el compromiso con los ciudadanos, los

partidos tradicionales pueden eliminar ese vacío y ofrecer alternativas convincentes. Algunos de ellos están adoptando las características y prácticas de sus rivales populistas exitosos. Los partidos tradicionales son más eficaces cuando pueden combinar su aptitud para formular políticas públicas y atraer nuevos líderes políticos, con la capacidad de movilizar a la ciudadanía y articular sus intereses en términos claros y firmes. Con miras a mantener el apoyo de los ciudadanos a largo plazo, los partidos deberán equilibrar su estilo tradicional con propuestas innovadoras dirigidas a interactuar con una nueva generación de ciudadanos activos y representarlos efectivamente.

Los partidos políticos mantienen mejor la confianza ciudadana cuando transmiten un programa ampliamente orientado a la integridad. El enfoque exclusivo en el saneamiento del financiamiento de los partidos políticos y las finanzas de las campañas no ha logrado proteger a la política de la corrupción, debido a las complejas redes y funciones del dinero en la política (OCDE, 2016). Los sistemas holísticos orientados a la integridad —que combinan y coordinan distintas áreas de política pública, como las adquisiciones públicas, los conflictos de intereses y el financiamiento de partidos— aumentan la resiliencia, lo que protege las políticas públicas y el Estado de ser objeto de intereses económicos particulares. Los líderes dignos de confianza pueden demostrar una trayectoria limpia y comprometerse de manera creíble a aplicar, en sus partidos y en el gobierno, normas y prácticas orientadas a la integridad.

El aumento de la inclusividad —en especial de las mujeres y los jóvenes— en el seno del partido también puede restaurar la confianza frente al electorado. En el fin de mantener la competitividad, sus líderes deben acercarse a ambos grupos y procurar que se les incluya de forma igualitaria en la democracia interna y los procesos de toma de decisiones. Asimismo, los partidos deben contar con secciones y grupos de mujeres y de jóvenes, promover el uso de herramientas de participación digitales, mejorar el equilibrio de género en la dirección y emplear listas de selección de candidatas integradas exclusivamente por mujeres.

Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente a la naturaleza cambiante de la participación política

Partidos políticos

- Comunicar una ideología política sólida y firme.
- Crear formas alternativas de participación ciudadana a través de formas alternativas de afiliación.
- Seguir respondiendo al electorado entre una elección y la siguiente mediante la reconsideración de las estrategias de comunicación del partido, y actualizar la cultura interna y las estructuras operativas del partido para adaptarlas al aumento de las interacciones y la toma de decisiones en Internet y en la calle.
- Fomentar en el partido una atmósfera de pluralismo e inclusividad mediante la colaboración y el establecimiento de vínculos con una amplia variedad de organizaciones sociales, movimientos sociales y grupos de interés ideológicamente compatibles.
- Hacer frente a la desconfianza pública mediante la promesa de una plena transparencia en las finanzas del partido, la regulación estricta de los conflictos de intereses, y la aplicación de políticas contra la corrupción y mecanismos de democracia interna.
- Garantizar que los líderes y representantes democráticamente elegidos reflejen las características demográficas de la sociedad mediante la orientación y la contratación de más mujeres y jóvenes en funciones clave que los conduzcan hacia puestos de liderazgo.
- Considerar detenidamente el empleo de instrumentos de democracia directa como el referendo y aumentar el conocimiento público sobre el mandato exacto del mismo.
- Ampliar la participación ciudadana en todos los ámbitos a través del uso de herramientas digitales, como sitios web interactivos y aplicaciones. Este aspecto incluye solicitar, tanto a los afiliados como a los no afiliados, que colaboren en las tareas tradicionales de los partidos, entre otras, la formulación de políticas, la votación y la recaudación de fondos en línea.
- Aumentar la transparencia de los representantes elegidos, incluido el acceso a los datos financieros sobre las campañas políticas y los intereses financieros de los representantes del partido.
- Hacer efectivos el derecho al sufragio y la participación de segmentos más amplios de la sociedad, con especial atención a las mujeres y los jóvenes. Estudiar la posibilidad de fortalecer la educación cívica y reducir la mayoría de edad para votar.

Sociedad civil

- Trabajar con los partidos políticos y, por intermedio de estos, con los poderes legislativo y ejecutivo, a fin de traducir la presión pública en políticas.
- Exigir más transparencia y debates democráticos constructivos.

5. Dinero, influencia, corrupción y captura: ¿es posible proteger la democracia?

Los escándalos de corrupción influyen en la forma como se percibe la política democrática. Estos ponen en peligro la confianza de los ciudadanos en los políticos, los partidos y las instituciones, fomentan las protestas e inspiran una profunda indignación. La ciudadanía suele asociar la política a la corrupción y el enriquecimiento personal (Edelman Insights, 2013). Incluso cuando se destina dinero al ámbito político de manera legal, la influencia desproporcionada de los grandes donantes sobre la toma de decisiones públicas agrava la ya erosionada percepción de la política. Cuando los escándalos políticos abruma a la ciudadanía, se olvida o se resta importancia al hecho de que el dinero es un recurso importante para comunicarse con el electorado, llevar a cabo adecuadamente las campañas electorales, fortalecer las organizaciones políticas, apoyar la investigación en materia de políticas o capacitar a miembros del partido.

La presencia de grandes cantidades de dinero en la política constituye un riesgo para todos los políticos. Es una de las amenazas más graves para la resiliencia de las instituciones representativas, especialmente los partidos. Sobre esto existen tres retos interconectados: la desigualdad en el acceso al financiamiento, que socava la igualdad de oportunidades en la competencia política; el financiamiento político, que con frecuencia se emplea como vía para la corrupción y la captura de las políticas públicas; y el dinero en la política, que socava la confianza de la ciudadanía en la política y los políticos, así como su legitimidad.

La limitación de la igualdad de oportunidades

El dinero permite la participación política, ya que ayuda a los candidatos a comunicarse con los electores, difundir sus ideas y organizar a sus partidarios. Esto es de especial importancia para los partidos nuevos o para aquellos que compiten contra políticos que sustentan el cargo en la actualidad. Pero también puede ser un factor limitante, ya que impide la participación equitativa de partidos con escasos medios de financiamiento. Cuando el costo de

competir en el ámbito político es elevado, el acceso a los fondos necesarios restringe de forma drástica el número de competidores. Por ejemplo, el gasto medio nacional de los candidatos parlamentarios en las elecciones de 2014 de la India equivalió a 50 veces el producto interno bruto (PIB) per cápita del país. Este problema es particularmente grave para los grupos de mujeres, de jóvenes y de minorías, que suelen pertenecer a un menor número de redes de recaudación de fondos. Los estudios llevados a cabo en Colombia, Kenya y Túnez han confirmado esa tendencia: en los casos en los cuales los candidatos debían financiar su campaña, las mujeres tenían menos acceso a las redes de financiamiento, recibían menos apoyo financiero de su partido y contaban con menos recursos económicos propios para invertir en la campaña.

Los actores ilícitos también pueden comprar votos y utilizar el dinero para sostener sistemas de patronazgo y clientelistas (Briscoe y Goff, 2016a, pág. 42; Banco Mundial, 2017, pág. 78). Los sistemas de patronazgo premian a sus simpatizantes con empleos o beneficios públicos debido a sus afiliaciones o conexiones,

independientemente de sus cualificaciones. En los sistemas clientelistas se incita a los votantes a apoyar a un político a cambio de favores (Falguera, Jones y Ohman, 2014). Esto socava el funcionariado basado en el mérito y convierte a los funcionarios en rehenes de los intereses de estas redes. De este modo, el dinero desempodera a la mayoría, al brindar más oportunidades a unos pocos actores que disponen del financiamiento adecuado.

Tanto en las democracias sólidas como en las frágiles se debate si debe regularse el financiamiento político, y cuál es la mejor forma de hacerlo. Algunos países justifican la reducción de las normas con el argumento de que las mismas socava derechos fundamentales como la libertad de expresión y el derecho a la participación política. Este enfoque conduce, en última instancia, a normas más laxas relativas al financiamiento político (Will, 2014). Otros abogan por un aumento de la regulación y por limitar el financiamiento, lo cual incluye imponer un límite al gasto de los partidos políticos, aplicar medidas de transparencia y proporcionar financiamiento público a los candidatos y los partidos.

Una de las maneras más comunes de regular el financiamiento político es mediante el aporte de fondos públicos (Norris, van Es y Fennis, 2015); 120 países proporcionan financiamiento público directo a los partidos políticos, ya sea para las campañas o de manera regular (Skaaning, 2017). En todos los países de la OCDE, excepto Suiza, los partidos políticos reciben financiamiento público directo (OCDE, 2016). También existen otros sistemas, como en Alemania, donde los fondos estatales se desembolsan en función de la capacidad de los partidos para atraer pequeñas donaciones privadas (Casas-Zamora y Zovatto, 2015, págs. 31 y 32).

El financiamiento público puede contribuir a crear condiciones de igualdad entre los contrincantes políticos ya que, por ejemplo, reduce la dependencia del financiamiento privado y proporciona fondos a los partidos de la oposición. Los recursos estatales dedicados a los partidos pueden asignarse específicamente a la promoción del equilibrio de género en la participación política o al apoyo de la movilización de los jóvenes. No obstante, los fondos suelen facilitarse en función de los resultados electorales anteriores, lo que favorece a los partidos establecidos en detrimento de las agrupaciones nuevas o pequeñas. Cuando existe la percepción de que los partidos están malgastando el dinero de los

contribuyentes, la ciudadanía puede perder aún más la confianza en ellos. Si se proporciona financiamiento público, pero el financiamiento privado es ilimitado, es posible que aumente el importe total del gasto y que los donantes ricos mantengan su influencia sobre los políticos (Casal Bértoa et al., 2014, págs. 355-375). Asimismo, los niveles de financiamiento público deben ser suficientemente elevados para que resulten significativos. Por tanto, las iniciativas dirigidas a restringir los efectos perniciosos del dinero en la política deben lograr un equilibrio entre el financiamiento público y privado (Consejo de Europa, 2001).

Además, es necesario limitar las expectativas acerca de lo que el financiamiento público puede lograr. Si bien puede constituir una manera importante de fomentar la participación política de las mujeres y los grupos marginalizados, su impacto en los esfuerzos generales para poner freno a la corrupción parece ser limitado.

Corrupción y captura de las políticas públicas

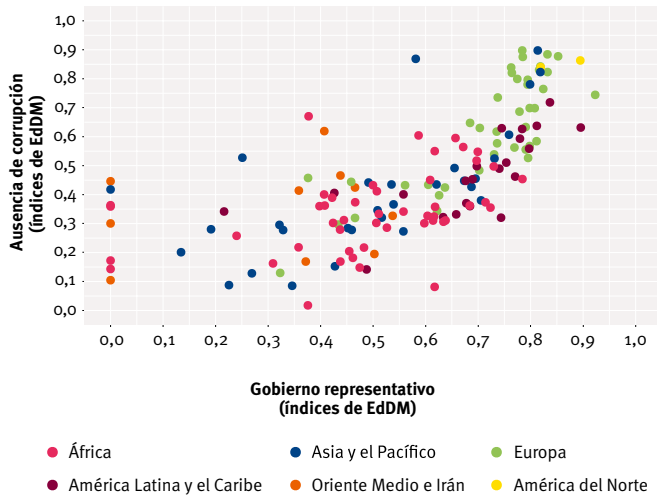
Existen numerosas formas en las que puede hacerse un mal uso del poder y de los recursos financieros en el ámbito político; ello afecta tanto a las democracias sólidas como a las frágiles (Stiglitz, 2012). Los riesgos predominantes son la corrupción y la captura de las políticas públicas —cuando los intereses privados, en lugar de los públicos, determinan las políticas (Warren, 2003)—.

En general, los gobiernos más democráticos tienen más capacidad para frenar la corrupción. Mientras que la mera introducción de elecciones puede alimentar la corrupción, esta disminuye cuando mejora la calidad de los comicios y se arraigan otros controles sociales y estatales, como la libertad de expresión y asociación y el control judicial (McMann et al., 2017; Rothstein y Holmberg, 2014, pág. 33). La relación entre el gobierno representativo y la ausencia de corrupción parece corroborar esa correlación positiva (véase la figura 5.1).

El flujo de grandes donaciones también puede fomentar la captura de las políticas públicas. Los políticos con menos recursos posiblemente se vean obligados a obtener financiamiento de donantes externos, a veces ilícitos —como el crimen organizado— (Briscoe, Perdomo y Uribe Burcher, 2014; Briscoe y Goff, 2016b), lo cual pueden convertirlos en rehenes de los intereses y las agendas de sus donantes. Si un político no consigue financiamiento adicional, es poco probable

FIGURA 5.1

Correlación entre gobierno representativo y ausencia de corrupción, 2015



Nota: Este gráfico muestra la relación entre el gobierno representativo y la ausencia de corrupción. El atributo "gobierno representativo" y el subatributo "ausencia de corrupción" se clasifican en una escala de 0 a 1; las puntuaciones más altas indican un mayor grado de representatividad gubernamental y una mayor ausencia de corrupción, respectivamente. Resultados según el coeficiente de correlación de Pearson: $n = 153$, $r = 0,671$, valor de $p < 0,005$.

Fuente: Índices de *El estado de la democracia en el mundo 2017* (índice de ausencia de corrupción e índice de gobierno representativo).

que pueda presentarse como candidato viable. Esta situación alimenta el sentimiento generalizado de que la democracia se ha debilitado, ya que las personas con ingresos altos pueden ejercer una influencia mucho mayor en la elección de los políticos y las políticas públicas a través de donaciones y grupos de presión, lo que, en última instancia, perjudica la eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado y su rendición de cuentas ante la mayoría (Reitano y Hunter, 2016). La captura de las políticas públicas puede incluso conducir a la violencia cuando quienes tienen el poder intentan retenerlo empleando la fuerza contra sus oponentes (Perdomo y Uribe Burcher, 2016).

La globalización ha facilitado el movimiento de transacciones bancarias internacionales y ha fortalecido a las corporaciones internacionales, lo cual desdibuja la estructura del régimen de propiedad y los intereses que influyen en la política nacional y local. Las filiales de las multinacionales a menudo se enraízan profundamente en las comunidades, a través del ofrecimiento de puestos de trabajo y, en algunos casos, incluso de programas sociales durante largos períodos de tiempo. Esto crea una compleja red de relaciones e intereses y difumina las líneas divisorias entre el control extranjero y el nacional.

Las normas que se emplean comúnmente para reducir la influencia de los intereses extranjeros en la política son las prohibiciones o los límites relativos a las donaciones extranjeras a los partidos políticos y los candidatos; los países con frecuencia aplican estas medidas para proteger su soberanía. De hecho, el 63,3 por ciento de los países prohíbe las donaciones a los partidos políticos efectuadas por intereses extranjeros, y el 48,9 por ciento prohíbe las destinadas a los candidatos (Skaaning, 2017).

Si bien las prohibiciones o los límites a las contribuciones son habituales en las normativas sobre el financiamiento político, hay muchas vías para eludir dichas restricciones (OCDE, 2016). Los papeles de Panamá, por ejemplo, han demostrado que el dinero, procedente de diversas fuentes, influye en la política en muchos lugares del mundo (*The Guardian*, 2016).

Las donaciones políticas, la corrupción y la captura de las políticas públicas parecen estar particularmente arraigadas en las industrias extractivas (en especial en los sectores del petróleo, el gas y la explotación forestal) y en actividades gubernamentales como la contratación pública y la prestación de servicios (por ejemplo, el sector del agua y de la educación) (OCDE, 2016). En los países en los que las rentas de los recursos naturales representan una parte importante de su PIB, se tienden a registrar niveles más altos de corrupción (IDEA Internacional, 2017b; Banco Mundial, 2016). En los países con abundantes recursos naturales, las empresas multinacionales suelen presionar a las autoridades a fin de que las mismas adopten normativas laxas para regular las industrias extractivas (Moore y Velásquez, 2012).

Los periodistas de investigación desempeñan un papel fundamental en revelar escándalos, lo cual es importante para poner freno a la corrupción y la captura de las políticas públicas. Según los datos de los índices de *El estado de la democracia en el mundo*, la situación mundial relativa a la libertad de expresión y la integridad de los medios de comunicación resulta preocupante. Aunque la integridad de los medios avanzó en todo el mundo desde mediados de la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, esta tendencia se estancó hasta 2012. Desde entonces la situación ha empeorado, especialmente en lo referente a la libertad de expresión en Europa, Oriente Medio e Irán, y América del Norte.

Falta de confianza en la política y los políticos

La corrupción y la captura de las políticas públicas generalmente afectan el grado de confianza de la población en los políticos, lo que a su vez influye de manera más amplia en la participación política (Arkhedé Olsson, 2014). Los datos de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional indican que ambos factores tienden a guardar una estrecha relación en América Latina y el Caribe y, en menor grado, en África. Esta tendencia también está presente en Europa, pero sobre todo en los países con bajos niveles de corrupción. No obstante, en Asia y el Pacífico la confianza en los políticos no parece estar influida por la percepción de la corrupción.

La pérdida de confianza en los políticos es particularmente crítica entre los jóvenes; en casi el 60 por ciento de los países encuestados entre 2010-2014, los jóvenes confían menos que los adultos en los partidos políticos (OCDE, 2015b). Estos sentimientos son especialmente nocivos para la democracia, ya que pueden moldear actitudes sociales frente a esas instituciones a futuro.

Insuficiencia de los marcos jurídicos restringidos al financiamiento político

Existen numerosas maneras de regular el financiamiento político con el fin de limitar los efectos del dinero en la política. Una de las más habituales es el financiamiento público, la cual suele tener como objetivo reducir la dependencia del financiamiento privado, proporcionar fondos a los partidos opositores y promover un mayor equilibrio de género en la participación política o apoyar la movilización de los jóvenes. Limitar o prohibir las donaciones a los partidos políticos y los candidatos también son herramientas frecuentes, en particular las que restringen las contribuciones extranjeras.

Desafortunadamente, estas y otras normas sobre el financiamiento político cuentan con debilidades inherentes. Por ejemplo, con frecuencia existe la expectativa de que las mismas tengan un efecto visible y amplio en la lucha contra la captura de las políticas públicas y la corrupción. No obstante, la eficacia de medidas como la divulgación del financiamiento público y las donaciones a las campañas ha sido mínima para este propósito.

Numerosas normas sobre el financiamiento político presentan carencias. En algunos casos, los organismos de supervisión recopilan datos sobre los bienes declarados

por los funcionarios en cargos públicos, pero luego no los auditan ni examinan su veracidad. En otros, la obligación de reportar se limita al período oficial de campaña y no incluye el dinero gastado anteriormente. Otro de los problemas es que dichas normas suelen centrarse en la política nacional, a pesar de que gran parte de la corrupción tiene lugar en el ámbito local. En muchos casos, como la prohibición y la limitación de las donaciones, las normas pueden eludirse encubriéndolas bajo la forma de membresías o préstamos, o transfiriéndolas a través de terceros —como se hace en los Estados Unidos por medio de los comités de acción política—.

Las normas sobre el financiamiento político pueden tener puntos débiles de acuerdo con el tipo de mecanismo de rendición de cuentas que se emplee. La principal herramienta utilizada para que los actores políticos rindan cuentas son las sanciones; pero se ha hecho poco énfasis en los mecanismos de recompensa y de aprendizaje. Las multas, los embargos de fondos o propiedades y la prisión son las sanciones más comunes; entre las menos habituales están la interrupción del financiamiento público, la suspensión en el registro de partidos políticos y las restricciones a la participación en futuras elecciones. La mayoría de las sanciones se aplican a personas físicas, con lo que se atribuye poca responsabilidad a los partidos en materia de controles, y las multas tienden a ser reducidas en relación con los beneficios generados por la corrupción.

Una respuesta holística, orientada a la equidad y la integridad

Las normas sobre el financiamiento político no son capaces, por sí solas, de limitar el acceso de los intereses privados al poder político. Todo el ciclo político debe incluir un esfuerzo continuo en ese sentido, en particular a través de mecanismos que aumenten la integridad en la competencia política. Entre ellos se incluyen instrumentos innovadores para luchar contra la corrupción, promover la transparencia, y proteger y promover la supervisión del Estado y la política. Tales mecanismos deben centrarse en las esferas más vulnerables a la corrupción, como los conflictos de intereses, los grupos de presión, las normas sobre el secreto bancario y fiscal, las normas sobre la inmunidad parlamentaria, la protección de los denunciantes y testigos, y la libertad de prensa. Además, tales mecanismos deben hacer partícipes a una variedad de actores, como funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos, organismos de control y donantes privados.

Dinero en la política: sistemas enfocados en la integridad



Existen cuatro ámbitos principales de acción para reducir el papel negativo del dinero en la política, como parte de la lucha más amplia contra la corrupción y la captura de las políticas públicas. Estos ámbitos incluyen sistemas de aumento de la integridad que los países podrían adoptar a través de la legislación, otras normativas o códigos de conducta.

Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente al reto que plantea el dinero en la política

Todos los actores

- Adoptar sistemas que, mediante la coordinación entre los legisladores y las instituciones públicas y privadas, promuevan la integridad de la política, la formulación de políticas públicas y el cumplimiento de las funciones del Estado con miras a luchar contra la corrupción, fomentar la educación cívica y la conciencia ciudadana en torno a la integridad de la política, proteger y apoyar la supervisión del Estado y la política, y evitar la captura de las políticas públicas.

- Elegir como blanco los mecanismos internacionales que facilitan la corrupción política y el flujo transnacional ilícito de capitales que circula en (o a través de) la política.
- Promover y apoyar mecanismos de supervisión independientes a fin de aplicar las normas contra la corrupción y sobre el financiamiento político, incluido el derecho de acceso a la información.
- Permitir que los organismos de control cumplan sus funciones con independencia, recursos adecuados, medios jurídicos y competencias de supervisión, y asegurarse de que existan medidas para proteger a quienes informen sobre irregularidades.
- Explorar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y la interconectividad para vigilar la transparencia de los políticos y las empresas; estas incluyen, entre otras, las plataformas de colaboración abierta que facilitan el aporte de pequeñas donaciones y las herramientas de comunicación social para la divulgación de información y la supervisión.

Gobiernos

- Implementar políticas y normas que prevengan y detecten el lavado de dinero, sobre todo en relación con las personas políticamente expuestas y la confiscación de bienes.
- Permitir que los organismos de supervisión encargados de controlar la contratación pública, los conflictos de intereses, los sistemas de incompatibilidad, el financiamiento político y, en general, la corrupción, colaboren y compartan información con las instituciones financieras y otras autoridades.
- Adaptar legislación adecuada a fin de impedir la corrupción y la captura de las políticas públicas, y evitar los regímenes especiales y las excepciones a las normas.
- Adoptar sanciones, recompensas y mecanismos de aprendizaje y de prevención que promuevan la rendición de cuentas de los partidos.
- Mejorar y fomentar las normas que tengan como objetivo crear condiciones de igualdad entre los hombres y las mujeres; ello incluye, por ejemplo, vincular las disposiciones en materia de financiamiento público y otras ventajas financieras a la igualdad de género entre los candidatos.
- Facilitar, promover y proteger la labor de los periodistas en la lucha contra la corrupción.

Partidos políticos

- Adoptar códigos de conducta que promuevan el control y la rendición de cuentas de los representantes de los partidos políticos, haciendo énfasis en sus procedimientos de toma de decisiones y de democracia interna.
- Incluir mecanismos anticorrupción en los códigos de conducta, como la declaración de bienes de los representantes de los partidos y normas sobre conflictos de intereses.
- Aplicar mecanismos de transparencia que vayan más allá de los requisitos legales sobre financiamiento político; ello incluye la publicación de datos financieros detallados, la declaración pública de bienes de los representantes de los partidos, y la realización de actividades de rendición de cuentas en conjunto con el electorado y las organizaciones de la sociedad civil.

Sociedad civil y medios de comunicación

- Examinar el papel negativo del dinero en la política, haciendo frente a todas las formas posibles a través de las cuales el mismo se puede ocultar, con énfasis en los procesos de contratación pública, el nombramiento de los funcionarios públicos, los conflictos de intereses, la independencia de los organismos de supervisión y la desigualdad de género en el acceso al financiamiento político.
- Exigir enfoques coordinados y holísticos en la lucha contra la corrupción y la captura del Estado que favorezcan la integridad en la política. Los propietarios de los medios de comunicación, las asociaciones profesionales y los sindicatos deben ejercer presión sobre los gobiernos y los parlamentos para que estos adopten —y apliquen— las normas internacionales y regionales sobre el derecho al acceso a la información, la libertad de expresión y la creación de opinión, de conformidad con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 16, que incluye metas sobre la reducción de la corrupción y el acceso público a la información.
- Colaborar con otros medios de comunicación para abordar casos delicados, mediante el intercambio de información y la publicación simultánea de reportajes, a fin de evitar que los riesgos recaigan en un periodista en concreto y, a la vez, permitir que los periodistas cubran temas peligrosos. Los medios también deben proporcionar a su personal y profesionales independientes capacitación en seguridad, y celebrar reuniones informativas al finalizar una misión.

Organizaciones regionales

- Considerar la introducción de sistemas de revisión por pares que incluyan el seguimiento de las normas sobre el financiamiento político y su aplicación.
- Seguir ejemplos de buenas prácticas como el que representa el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), con miras a mejorar los procesos de regulación, concientización y promoción de la aplicación de la normativa vigente.

6. Salvar la distancia: ¿puede la democracia contrarrestar la desigualdad?

Desde 1990, casi 1.100 millones de personas han salido de la pobreza extrema (Banco Mundial, 2016). A escala mundial, se han dado pasos importantes en áreas como la mortalidad materna, las muertes por enfermedades curables —por ejemplo, la poliomielitis y la malaria—, la supervivencia infantil y la inscripción en la educación primaria (Gates y Gates, 2016). El subcomponente de “bienestar básico” de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* de IDEA Internacional (que tiene en cuenta la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida, el consumo de kilocalorías, la tasa de alfabetización y el promedio de años de escolaridad, así como evaluaciones de expertos sobre la igualdad en el acceso a la educación básica y la sanidad) refleja avances similares. Como muestra la figura 6.1, desde 1975 se registra un aumento constante del bienestar básico en todas las regiones del mundo.

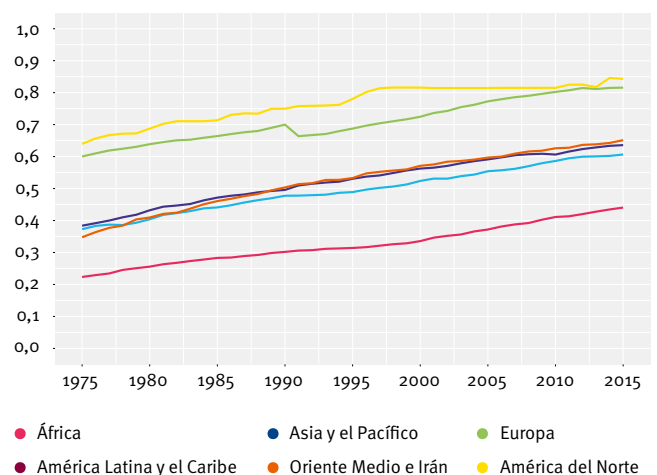
No obstante, la concentración de la riqueza se ha agudizado notablemente. Entre 1988 y 2008, la población situada en el 5 por ciento inferior de la distribución de la renta mundial no mejoró en absoluto, mientras que en el 5 por ciento superior (y, sobre todo, en el 1 por ciento superior) se registraron aumentos espectaculares (Paz Arauco et al., 2014). Cada vez son más los focos de población pobre y marginalizada a la que sistemáticamente “se deja atrás” (Oxfam, 2017; ONU, 2015) y a la que los continuos progresos excluyen o pasan por alto, incluso en países como China e India, que han disfrutado de períodos prolongados de crecimiento económico. El aumento de la desigualdad se ha convertido en uno de los retos que definen nuestro siglo; el mismo tiene profundas implicaciones para la salud y la resiliencia de las democracias. La desigualdad y la exclusión socavan profundamente las oportunidades de los jóvenes para participar en la economía, la sociedad y la política, y de ejercer (o incluso obtener) la ciudadanía plena. La desigualdad también limita en gran medida la movilidad social —la posibilidad de que, a lo largo de su vida, una persona joven pueda mejorar su situación económica—. Estas desventajas pueden perpetuarse a lo largo de varias generaciones.

Definir la desigualdad

La desigualdad es un fenómeno tanto individual como colectivo: existe entre las personas y los hogares, pero

FIGURA 6.1

Bienestar básico: evolución regional, 1975-2015



Nota: Este gráfico muestra la evolución de las puntuaciones del subatributo de “bienestar básico” (eje y) en las diferentes regiones del mundo a lo largo del tiempo (eje x). El eje y varía de 0 a 1; las puntuaciones más altas indican un mayor grado de bienestar básico.

Fuente: Índices de *El estado de la democracia en el mundo 2017* (índice de bienestar básico).

también entre los grupos sociales. Es, por tanto, de naturaleza económica, política, social y cultural, y se forma a través de un proceso dinámico de interacción y de “tira y afloje” entre el Estado y la sociedad sobre la distribución del poder y los recursos. Los patrones de desigualdad y exclusión social están arraigados en las estructuras institucionales subyacentes y las “reglas del juego” que sustentan un determinado sistema social y político.

La relación entre la desigualdad y la democracia es un asunto debatible. La literatura científica actual sugiere que la desigualdad no tiene un efecto claro en el cambio de régimen: un régimen autoritario no se descompone y se democratiza únicamente a causa de la desigualdad; del mismo modo, una democracia muy desigual no se derrumba debido a la desigualdad (Knutson, 2015). No obstante, el modo en que la riqueza, el poder y los privilegios se distribuyen en la población afecta fundamentalmente la calidad de la gobernanza democrática y socava la solidez y la resiliencia de la democracia (Houle, 2009).

Cuando intentan hacer frente a la desigualdad, las democracias se enfrentan a graves retos. No obstante,

una variedad de factores ha permitido que diferentes Estados logren algunos avances en este aspecto dentro de un marco democrático. Entre ellos se incluyen la adopción de políticas sólidas e innovadoras que abordan la naturaleza intersectorial de la desigualdad, así como el aseguramiento de la capacidad estatal, el compromiso de las élites, la eficacia de los partidos políticos, las coaliciones para la reforma, la movilización y las ideas de las bases, y la estructuración de ideales y destinos nacionales compartidos. También es importante la manera en la cual estos elementos interactúan con las dinámicas y los factores internacionales.

Desigualdad, protección social y prestación de servicios

La capacidad de un Gobierno para desempeñar sus funciones principales y prestar los servicios esenciales es fundamental para la resiliencia democrática. Los ciudadanos evalúan la calidad de la democracia a partir de la capacidad del Estado para proporcionar bienes públicos y fomentar el desarrollo y la prosperidad. Los servicios, entre ellos el agua potable y el saneamiento, la atención de salud, la educación, las redes de protección social, la generación de empleo, y la seguridad y el acceso a la

Cómo el crecimiento de la desigualdad socava la democracia



¿Cómo?

- ⌞ Socava el bienestar de las personas marginalizadas
- ⌞ Incrementa el poder de las personas ricas y privilegiadas

¿Cuáles son las consecuencias?

- ⌞ Excluye a algunos grupos sociales de los procesos políticos
- ⌞ Condiciona la provisión de la educación, la salud y otros servicios
- ⌞ Incrementa la desconfianza
- ⌞ Crea un sentimiento de exclusión
- ⌞ Amenaza la legitimidad de los gobiernos
- ⌞ Puede incrementar la polarización y el resentimiento
- ⌞ Puede llevar al populismo
- ⌞ Puede aumentar la violencia extremista
- ⌞ Puede desatar conflictos y guerras

justicia, constituyen conexiones visibles y tangibles entre el Estado y la población. El fracaso en la prestación de dichos servicios socava tanto la legitimidad de las instituciones estatales como el apoyo a la gobernanza democrática.

La desigualdad, y la exclusión multidimensional que genera, sesgan la protección social en favor de quienes pueden beneficiarse de los servicios prestados. Eso crea una distancia social enorme entre los diferentes grupos —a pesar de su proximidad (con frecuencia estrecha) en los espacios geográficos en los que conviven—, lo que entorpece la posibilidad de que mantengan interacciones sustantivas y compartan experiencias. Este fenómeno se traduce en la fragmentación de los sistemas de justicia y de protección social, los cuales solo prestan servicios de calidad a quienes pueden pagarlos (Paz Arauco et al., 2014). Las élites con frecuencia prefieren no emplear los servicios públicos: construyen sus propias escuelas y hospitales, y viven en barrios amurallados (Karl, 2000). Los grupos pobres y marginalizados a menudo carecen de acceso a los servicios básicos, la protección social y la justicia. La capacidad de los regímenes democráticos para cumplir sus funciones —tanto en el plano económico como en el social— sigue siendo desigual en el mejor de los casos.

Desigualdad y cohesión social

Si bien las transiciones a la democracia han tenido lugar en diversos contextos, independientemente de los niveles de desarrollo económico, existe un consenso cada vez mayor de que, para asegurar la sostenibilidad y la resiliencia de la democracia, posiblemente sea necesario un cierto grado de prosperidad (Carothers, 2002; Houle, 2009; Karl, 2000; Rocha Menocal, 2012). No obstante, quizá lo más importante en cuanto a las condiciones adecuadas para la resiliencia democrática no sea el grado de prosperidad, sino la manera en la que la riqueza y la prosperidad se distribuyen entre la población.

La desigualdad alimenta la polarización social y contrae el centro vital y moderado de las sociedades. También inclina la opinión política y la representación en favor de quienes poseen los recursos y el poder. Esto genera y perpetúa una situación en la que las élites ejercen una vasta influencia en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones, lo que, a su vez, determina las perspectivas de desarrollo de un país y el grado de progresismo y de igualdad de sus políticas, en particular en las esferas vitales relacionadas con el

cumplimiento de las funciones del Estado y la prestación de servicios sociales. A largo plazo, la desigualdad puede crear desequilibrios en la expresión, la representación, las oportunidades y el acceso de algunos sectores de la población, lo cual los margina y socava la confianza en la democracia y el apoyo que se le brinda.

Las democracias son más resilientes y funcionan mejor cuando existen lazos de confianza y reciprocidad que vinculan a los ciudadanos entre sí y con el Estado (Banco Mundial, 2011). Dichos lazos deben ser múltiples, transversales y superpuestos, en lugar de basarse en identidades más estrechas que unen a las personas en función de una única dimensión, como el parentesco, la familia, la religión o la clase social (Varshney, 2001). Esto es particularmente cierto cuando las relaciones entre los ciudadanos se fracturan a raíz de conflictos y violencia.

Desigualdad, opinión política y representación

Las sociedades caracterizadas por desigualdades arraigadas y superpuestas pueden fragmentarse y polarizarse, lo que hace difícil lograr un consenso político en favor de políticas sociales y redistributivas, así como garantizar el acceso a la justicia. En países tan diversos como Colombia, los Estados Unidos, Filipinas y Sudáfrica, la desigualdad y las diferencias en cuanto al acceso, las oportunidades y el poder han permitido que las élites ejerzan una influencia desproporcionada sobre el Gobierno. A través de la captura, la corrupción y la inyección incontrolada de dinero en la política, ciertos ciudadanos adinerados en esos países han podido aprovechar sus recursos para amoldar las leyes a su conveniencia, debilitar a los tribunales, violar derechos, comprar a políticos y partidos políticos, intimidar o controlar a los medios de comunicación, y hacer caso omiso de las Constituciones y los contratos (Levin-Waldman, 2016). Esto socava aún más el interés del Estado en la calidad de la educación, la salud, la seguridad y otros servicios esenciales, así como su capacidad para proporcionarlos.

La profundización de la desigualdad, exacerbada por el impacto y la perturbación provocada por la crisis financiera de 2007-2008, ha contribuido a la desilusión generalizada con respecto al funcionamiento de los sistemas políticos en las democracias más consolidadas. Tal como ilustran movimientos de todo el espectro político —desde el Tea Party de los Estados Unidos y los movimientos “Ocupa” de varios países, hasta el

populismo antieuropeo del Reino Unido, Francia y los Países Bajos—, existe una profunda insatisfacción política frente a la calidad de la representación. Esos sentimientos están anclados en la preocupación de que no todas las opiniones son iguales y de que el poder económico y político perpetúa su control a través de élites que han perdido el contacto con la ciudadanía (Gershman, 2016; Caryl, 2016).

Desigualdad y legitimidad de las instituciones políticas

En una democracia, un alto grado de desigualdad puede poner en jaque al gobierno, al debilitar la legitimidad de las instituciones del Estado (Stewart, 2010). Esta legitimidad puede verse amenazada si las políticas estatales son sesgadas y excluyentes; si las autoridades estatales no respetan, protegen y hacen efectivo el ejercicio de los derechos humanos ni defienden el Estado de derecho en todos los ámbitos por igual; o si se excluye de los procesos de toma de decisiones y del poder a sectores importantes de la población. La falta de legitimidad priva a las instituciones del “sistema inmunitario” requerido para que resulten resilientes a lo largo del tiempo y para canalizar los retos y conflictos de manera pacífica (Banco Mundial, 2011).

Los estudios muestran que un elevado nivel de desigualdad reduce sistemáticamente el apoyo ciudadano a la democracia de manera generalizada (Bergh et al., 2014; Kriekhaus et al., 2014). A pesar del considerable progreso democrático, sobre todo en la esfera electoral, la desigualdad genera una sensación de frustración pública colectiva acerca de lo que la democracia puede ofrecer y lo que puede lograrse a través de las instituciones y los procesos políticos oficiales. Los jóvenes de todo el mundo se sienten desilusionados con la política convencional y desfavorecidos por las políticas públicas (ONU, 2016a). En comparación con la población de más edad, es mucho menos probable que la generación del milenio se interese por la política electoral y vote en las elecciones nacionales.

Los jóvenes no necesariamente son apáticos. Las protestas y las manifestaciones se han convertido en importantes vías de expresión política. Los jóvenes han estado a la vanguardia de numerosos movimientos políticos emergentes, muchos de los cuales se han centrado en la desigualdad. Desde los movimientos Ocupa hasta #YoSoy132 en México, pasando por los *indignados* en

España, los jóvenes han efectuado punzantes críticas al poder político establecido (Oxfam, 2016).

El aumento o el resurgimiento del populismo y el discurso nacionalista y antiinmigración en numerosas democracias, tanto emergentes como consolidadas (por ejemplo, Filipinas, Turquía, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, respectivamente), se debe al hecho de que, incluso en los países que han experimentado un crecimiento económico, este no ha beneficiado a quienes viven en la pobreza (Plattner, 2012; Caryl, 2016). Si bien numerosos factores contribuyen al auge del populismo, como la xenofobia y el “miedo a la diferencia y el cambio social” (Beauchamp, 2017), también parece existir una superposición importante de la política de clase y la política identitaria.

Desigualdad, violencia y conflictos armados

La desigualdad puede constituir uno de los principales impulsores de la polarización social y los conflictos violentos. La exclusión social y los arraigados patrones de desigualdad política, económica y social que la sustentan son factores fundamentales asociados con la violencia (DFID, 2005; Stewart, 2010). La inestabilidad política y la violencia tienden a surgir, y son más difíciles de erradicar, en sociedades en las que el crecimiento económico y las políticas sociales han reducido la pobreza sin prestar atención a las diferencias interpersonales y regionales, tanto objetivas como subjetivas (Banco Mundial, 2016). La creciente desigualdad en los países en desarrollo —con frecuencia caracterizada por el afán de lucro de actores nacionales e internacionales, incluidas grandes corporaciones globales— amenaza la estabilidad social (PNUD, 2013).

La desigualdad puede generar violencia y conflictos, ya que la misma genera resentimiento, exacerba las causas “de raíz” de los conflictos y socava las capacidades transversales sociales, políticas y económicas necesarias para evitar que los conflictos (violentos) escalen. Esto ocurre, sobre todo, cuando la desigualdad se produce entre distintos grupos o identidades sociales.

Las soluciones políticas que se basan en un proyecto inclusivo de construcción de la nación —o en una “comunidad imaginada” que trascienda la definición estricta de las identidades— tienden a ser más estables y resilientes a lo largo del tiempo (Anderson, 1983).

Democracia y desigualdad: inexistencia de una relación automática

¿Puede la democracia reducir la desigualdad? La correlación positiva entre la riqueza, la democracia y la igualdad es una de las relaciones más fuertes y duraderas en las ciencias sociales (Acemoglu y Robinson, 2014; Haggard y Kaufman, 2009). Las democracias bien consolidadas y económicamente prósperas tienden a estar mejor gobernadas (Acemoglu y Robinson, 2014).

Existen razones de peso para suponer que la democracia, por su propia naturaleza, debería reducir la desigualdad. Al fin y al cabo, se trata de un sistema político caracterizado por el control popular de la toma de decisiones sobre la base de la igualdad política. En promedio, la mayoría de los votantes debería estar a favor de la redistribución de la riqueza, ya que los ricos probablemente constituyen la minoría. En principio, la mayor amenaza que la democracia plantea a las élites es su naturaleza redistributiva. La realidad, no obstante, es mucho más compleja: la igualdad política ante la ley no conduce de por sí a la igualdad en otros ámbitos, y la democracia no reduce automáticamente la desigualdad.

En un régimen democrático, las autoridades públicas deben trabajar en colaboración con una variedad más amplia de actores a la hora de decidir y aplicar las políticas públicas (Banco Mundial, 2008). Los ciudadanos tienden a evaluar la legitimidad de un Estado, no tanto en función de los derechos y los procesos democráticos —como las elecciones—, sino a partir del desempeño y de la capacidad del gobierno para satisfacer sus necesidades y expectativas básicas (Chang, Chu y Welsh, 2013). Esto implica que, si el resto de los factores se mantiene invariable, el establecimiento de instituciones democráticas participativas y representativas no lograría automáticamente el apoyo popular a un sistema político si este no facilita el acceso a los bienes y servicios esperados, sobre todo entre los jóvenes.

Tal como demuestra la experiencia de muchas democracias que han surgido desde la década de 1980, las instituciones oficiales de participación, representación e inclusión por lo general han sido vanas e ineficaces, en tanto que numerosos regímenes han sido incapaces de —o no han querido— satisfacer algunas de las necesidades y expectativas fundamentales de la población. En otras palabras, los sistemas políticos no se han vuelto más inclusivos, ni en lo relativo a un proceso que

vaya más allá de la pura formalidad, ni en términos de resultados (Rocha Menocal, 2015).

Los retos que plantea la aplicación de reformas y políticas redistributivas

La formulación de políticas es, por naturaleza, tanto de carácter técnico como político. Las barreras de entrada y la distribución del poder entre los diversos actores —los responsables de la formulación de políticas, los funcionarios, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos individuales, entre otros— determinan quién participará en el ámbito de las políticas públicas y qué opiniones se tendrán en cuenta. Uno de los retos clave en todos los países, incluidas las democracias, es cómo canalizar la acción colectiva en las élites, así como entre estas y los grupos sociales más amplios, a fin de promover un desarrollo inclusivo.

Quienes proponen reformas en favor de una mayor equidad y un desarrollo inclusivo se enfrentan, por tanto, a una tarea difícil: para que las políticas se formulen y apliquen, estas deben tener a su favor a todas las instituciones de toma de decisiones y los actores que tienen el poder de hacer fracasar sus iniciativas. Por el contrario, quienes se oponen a esas reformas más redistributivas solo han de obtener el apoyo de un número limitado de dichas instituciones y actores para bloquear el cambio (Weyland, 1996; Keefer, 2011).

Esto pone de manifiesto uno de los grandes retos de la democracia: la desigualdad menoscaba su propia sostenibilidad y su resiliencia. Sin embargo, la democracia no reduce de forma automática la desigualdad; históricamente, algunos de los intentos más exitosos por reducir la desigualdad (por ejemplo, la reforma agraria) han tenido lugar en un marco no democrático (Plattner, 2012). No obstante, diversos países han conseguido promover formas de desarrollo más inclusivas y reducir la desigualdad en un marco democrático. Ese cambio también puede ser más gradual, iterativo y acumulativo. A su debido tiempo, las instituciones y estructuras democráticas oficiales pueden proporcionar puntos de entrada fundamentales para ejercer presión en favor de más reformas que, con el tiempo, pueden mejorar la calidad de la democracia y contribuir a aumentar su resiliencia (Stokke y Törnquist, 2013).

Una parte importante de la lucha contra la pobreza y la desigualdad ha sido la formulación de políticas

apropiadas. Las políticas e iniciativas dirigidas a grupos vulnerables o marginalizados han ayudado a reducir la desigualdad, en especial las que se centran en reducir, con el tiempo, las desigualdades interrelacionadas (Paz Arauco et al., 2014). Los estudios más recientes sugieren que, en los objetivos, el diseño y la ejecución de los programas de protección social deben tenerse en cuenta los factores específicos que, en cada contexto, impulsan la marginalización; estos estudios también sugieren que los vínculos entre la protección social y otros sectores son fundamentales. Por ejemplo, los programas que emplean un enfoque integrado para abordar las vulnerabilidades sociales y económicas de las mujeres, a través de la concientización sobre sus derechos y las transferencias de dinero, pueden promover el empoderamiento económico de las mujeres y comenzar a eliminar las normas sociales discriminatorias (Stuart et al., 2016). Algunos países han aplicado políticas y medidas de discriminación positiva —como las cuotas de mujeres y otros grupos marginalizados— dirigidas a combatir las desigualdades interrelacionadas.

El Estado cuenta con el mandato, la capacidad y la legitimidad necesarios para redistribuir la riqueza y los recursos, lo que le confiere un papel protagonista en promover y obtener resultados en materia de desarrollo inclusivo (Leftwich, 2008; Törnquist y Harriss, 2016). La capacidad del Estado —entendido como administración capaz e imparcial que se protege de quienes desean capturarla para obtener beneficios privados o personales, o un trato preferencial—, es esencial para la resiliencia democrática. No obstante, una de las lecciones más importantes surgidas en los últimos dos decenios en los círculos de las políticas para el desarrollo es que la política de las políticas públicas —en lugar de las políticas públicas mismas— es fundamental para diseñar su aplicación y eficacia, así como para determinar qué tipos de políticas son factibles en primer lugar (Booth, 2012; Putzel y Di John, 2012; Levy, 2014; Hickey, Sen y Bukenya, 2014; Rocha Menocal, 2017; Banco Mundial, 2017). Mientras que muchos de los países en desarrollo que han promovido exitosamente el desarrollo inclusivo y reducido la desigualdad han tenido regímenes autoritarios, otros países como Botswana, Brasil, Ghana, India y Sudáfrica constituyen ejemplos más complejos del “tira y afloje” entre los avances y retrocesos en materia de democracia y desigualdad.

Las élites —tanto en el seno del Estado como de la sociedad— comprometidas en la lucha contra la desigualdad han sido claves a la hora de organizar o movilizar personas y recursos en pro de fines u objetivos concretos y en las iniciativas generales dirigidas a promover cambios progresistas. La movilización social y la presión continua “desde abajo” también pueden contribuir al logro de transformaciones sustantivas en favor de una mayor inclusión y una prosperidad compartida.

Los partidos políticos actúan como enlaces importantes entre el Estado y la sociedad y, por tanto, son vehículos importantes para la acción y la organización colectivas. Estos también han desempeñado un papel clave en promover soluciones políticas y en diseñar incentivos públicos encaminados a favorecer la adopción de políticas más inclusivas (Putzel y Di John, 2012).

Con miras a adoptar las reformas necesarias, quizá sea imprescindible formar coaliciones, tanto en el ámbito nacional como internacional. Esto puede resultar positivo, y aun decisivo, si se convierte en un proceso de negociación en torno a cuestiones de interés público más amplias y posibilita la participación de partes interesadas estatales y no estatales en varios niveles —subnacional, nacional, regional y mundial—.

En los círculos de la asistencia internacional para el desarrollo se ha prestado relativamente poca atención a la importancia —o incluso el poder— de las ideas en moldear las trayectorias del desarrollo (Hudson y Leftwich, 2014). Sin embargo, las ideas constituyen un ingrediente clave de la política y son importantes para formar el pensamiento, el comportamiento y los resultados en lo relativo a la inclusión y la exclusión, así como al grado de desigualdad que se puede tolerar. Las ideas y las normas también influyen en la naturaleza y la calidad de las interacciones entre las diferentes élites y sus seguidores, así como entre los diferentes grupos que conforman el Estado y la sociedad (Hudson y Leftwich, 2014). Además de ayudar a dar forma a las concepciones de la legitimidad del Estado, el poder de las ideas es también fundamental en las discusiones sobre a quién se incluye (y se excluye) de los procesos de construcción del Estado y la nación.

Aunque la transformación institucional está claramente impulsada desde dentro, los factores internacionales también cuentan. Los estímulos y las dinámicas

regionales y mundiales pueden desempeñar un papel importante de cara a fundamentar (o conformar) los procesos de reforma interna e influir en los incentivos y las dinámicas de los actores nacionales para que apoyen la resiliencia democrática y la calidad de la gobernanza democrática (la desigualdad es un componente importante de este proceso). Por ejemplo, las redes transnacionales de promoción de los derechos humanos, el empoderamiento de las mujeres, la transparencia y la rendición de cuentas han canalizado la acción colectiva a escala internacional y mundial, lo que a su vez ha influido en la política y los debates internos (Keck y Sikkink, 1999). Otras redes transnacionales y de gobernanza mundial en las esferas de la salud y la educación mundiales también han contribuido de manera considerable a establecer expectativas y generar más incentivos para que los gobiernos cumplan sus funciones, especialmente en los países que dependen de la ayuda externa. El uso de incentivos y condicionamientos ligados a la democracia y el desarrollo por parte de los donantes internacionales con el fin de motivar un mayor enfoque en los resultados en materia de educación y salud también han sido fructíferos, aunque puede que tales enfoques no siempre funcionen. Por consiguiente, la cuestión no es si los donantes influyen en la dinámica interna de la política y el poder, sino cómo deben diseñar su participación y sus intervenciones, a partir de una evaluación rigurosa de los múltiples dilemas y compensaciones en juego (Yanguas, 2017).

Opciones de política y recomendaciones para luchar contra la desigualdad

Todos los actores

- Aprovechar el clima político actual para priorizar y canalizar la acción colectiva contra la desigualdad.
- Adquirir un conocimiento profundo del contexto político en el que existen las desigualdades y la dinámica de poder subyacente para determinar qué políticas resultan apropiadas y políticamente viables.
- Invertir en investigación a fin de desarrollar y compartir conocimientos que permitan comprender mejor qué funciona y qué no, y hacer un seguimiento de los progresos mediante la mejora de la recopilación y la comprobación de datos.

Responsables nacionales y locales de la formulación de políticas

- Utilizar políticas sociales y económicas para corregir las desigualdades sociales, políticas y económicas interrelacionadas y paliar la desigualdad económica y la exclusión social. Entre ellas se incluyen la política fiscal y de educación, salud y desempleo, las transferencias de dinero condicionadas, los microcréditos y la acción afirmativa. Los jóvenes deben ser la prioridad, a fin de ayudar a romper el círculo vicioso de la desigualdad intergeneracional.
- Identificar y corregir las limitaciones técnicas —y especialmente políticas— que obstaculizan la aplicación de políticas eficaces mediante la reforma de la legislación y de las instituciones oficiales necesarias para hacer frente a las desigualdades, tratando de influir en los incentivos, los comportamientos, las prácticas y los valores de las principales partes interesadas y actores estratégicos. Se debe prestar especial atención a la manera en la cual las esferas oficiales y extraoficiales interactúan, y a si se complementan o, por el contrario, avanzan en diferentes direcciones.
- Servirse de coaliciones redistributivas que puedan capitalizar las presiones nacionales e internacionales para hacer frente a la desigualdad como prioridad política.
- Tener presentes los posibles efectos secundarios y las consecuencias imprevistas de las políticas sociales dirigidas a corregir la desigualdad y encontrar un equilibrio entre los objetivos contrapuestos.

Comunidad internacional

- Centrarse en la desigualdad como un fenómeno interrelacionado y dar prioridad a su reducción, en lugar de hacer hincapié únicamente en la reducción de la pobreza y en los niveles de ingresos.
- Tener en cuenta el contexto político y adaptar los enfoques y las intervenciones, de modo que hagan frente a las desigualdades en su contexto. Desarrollar una comprensión más clara de cómo las intervenciones en una esfera determinada (por ejemplo, el apoyo a la democracia) pueden afectar a las actuaciones en otros ámbitos (por ejemplo, la construcción del Estado), y reconocer las tensiones, las compensaciones y los dilemas en juego. Para ello puede que sea necesario pensar y trabajar en una serie de asuntos —desde la prestación de servicios, la participación ciudadana y las reformas en materia

de gobernanza, hasta el desarrollo económico y el fomento de la inclusión— de diferentes formas y con énfasis no en “la mejor práctica” sino en el “ajuste óptimo”.

- Priorizar la revitalización y la reinención de los vínculos entre los Estados y las sociedades a fin de avivar el vigor y la resiliencia de las democracias.
- Respalda la cooperación internacional en aras de la lucha contra la evasión fiscal y la fuga de capitales mediante la exigencia de informes desglosados por países, la promoción de la transparencia y el intercambio de información, así como la aplicación de impuestos unitarios sobre el capital.

7. Migración, polarización social, ciudadanía y multiculturalidad

La migración suele ser el centro del debate público en todo el mundo, sobre todo durante las campañas electorales. En algunos países, es cada vez más frecuente que las plataformas de los partidos prometan expulsar a los migrantes o restringir su entrada. En otros, la percepción de que el gobierno no da respuesta a las preocupaciones sobre la migración ha dado pie a la violencia xenófoba y el malestar de la población. Sin embargo, numerosos países reconocen los beneficios económicos de la migración y la creciente necesidad de migrantes cualificados para impulsar la economía nacional.

La crisis de la República Árabe Siria ha ocasionado el desplazamiento de un número sin precedentes de refugiados a países como el Líbano, Jordania y Turquía, así como a la Unión Europea, y ha suscitado debates a escala mundial y regional sobre el reparto equitativo de la carga y cómo los países pueden afrontar el aumento de los flujos migratorios. Otros países, como Botswana, Etiopía, Kenya, Namibia y Sudáfrica, reciben desde hace tiempo a migrantes económicos, así como a refugiados que huyen de la guerra y los conflictos en África.

A finales de 2015, los migrantes representaban más del 3 por ciento de la población mundial. Durante los últimos 45 años, el número de personas que viven fuera de su país de origen se ha casi triplicado, pasando de 76 millones de personas a 244 millones (OIM, 2015a). No obstante, cabe señalar que, a pesar del espectacular aumento en cifras absolutas, el porcentaje de inmigrantes con respecto a la población mundial se mantiene relativamente estable desde 1990 (ONU, 2016b).

En 2015, las mujeres representaban el 48 por ciento de la población migrante mundial (ONU, 2016b). Los retos a los que se enfrentan las mujeres migrantes son diferentes de los de los hombres. Las personas migrantes pueden sufrir múltiples formas de discriminación, ya sea por razón de género, origen étnico, nacionalidad, clase u otros sesgos, además de su condición de migrantes. Esta situación puede menoscabar considerablemente sus derechos humanos, así como su capacidad para participar

de manera eficaz en la vida social, económica y política del país de acogida.

Debido a su carácter transnacional, la migración es un asunto polémico que plantea dilemas difíciles a los responsables de la formulación de las políticas en las instituciones democráticas. En numerosos países de destino, las preocupaciones y actitudes de la sociedad con respecto a la migración influyen de forma considerable en las políticas públicas, los programas de los partidos y las campañas electorales. Las reacciones negativas de la población nativa se manifiestan en protestas contra la inmigración, grupos parapoliciales y la adopción de políticas restrictivas. Las amenazas al buen funcionamiento de las instituciones y los procesos democráticos surgen de la polarización política y social, la consideración de la migración como una cuestión de seguridad, la exclusión, y la marginalización o discriminación a partir de una estrecha definición de la nación. La cobertura mediática de la migración repercute en el comportamiento electoral nacional y local. La preocupación por la migración ha revitalizado a los partidos y dirigentes populistas de extrema derecha. Las inquietudes económicas sobre la inmigración suelen centrarse en los argumentos de que los inmigrantes acaparan los escasos empleos existentes o que solicitan ayudas públicas. El surgimiento de organizaciones terroristas motivadas, según ellas afirman, por creencias islámicas ha contribuido a la islamofobia en numerosos países donde los migrantes y los refugiados, sobre todo los

musulmanes, con frecuencia resultan un blanco fácil para que el público los convierta en chivos expiatorios.

La migración también puede afectar las instituciones y los procesos democráticos en los países de origen cuando los ciudadanos en el exterior procuran incidir en la política de su país. Los migrantes se están convirtiendo cada vez más en actores políticos que pueden influir en la calidad de la democracia tanto en los países de origen como de destino. El brusco aumento de los flujos migratorios ha superado la capacidad de las instituciones democráticas para integrar eficazmente a los inmigrantes en la sociedad y ha puesto de relieve la necesidad de examinar cómo los gobiernos pueden favorecer y fomentar la participación política de los migrantes. La migración afecta a la capacidad gubernamental para prestar servicios públicos, lo cual plantea un reto para la rendición de cuentas democrática y crea la necesidad de dar una respuesta combinada por parte de las instancias de gobernanza local, nacional y mundial.

La inclusión —el grado en que las sociedades integran políticamente a los inmigrantes— es un factor clave a la hora de evaluar de qué modo la migración influye en las democracias y las condiciones bajo las cuales los sistemas democráticos pueden responder a estos retos de manera resiliente.

Los inmigrantes y las vías de acceso a la ciudadanía

Recibir la ciudadanía constituye un incentivo importante para la integración, en tanto la misma elimina los obstáculos que impiden que los inmigrantes participen en la vida política. La ciudadanía también proporciona plenos derechos civiles y políticos, así como protección contra la discriminación, lo que puede aumentar el sentido de pertenencia y la voluntad de participar por parte de los inmigrantes.

La ciudadanía puede adquirirse automáticamente (generalmente al momento del nacimiento) o mediante su solicitud. La naturalización se define aquí como la adquisición no automática de la ciudadanía por parte de una persona nacida en otro país, lo cual requiere que el inmigrante presente una solicitud y que el país de acogida se la conceda (OCDE, 2011).

Las normas que rigen la adquisición de la ciudadanía varían ampliamente en los distintos países del mundo; estos tienen el derecho soberano de regular las

condiciones según las cuales los inmigrantes pueden obtenerla. Las leyes de ciudadanía recogen los criterios para su concesión, como la obligación de residir en el país, o si la nacionalidad se adquiere al momento del nacimiento por filiación (*ius sanguinis*) —en virtud de la cual se hereda la nacionalidad de los padres al nacer— o por lugar de nacimiento (*ius soli*). También regulan las condiciones conforme a las cuales se concede la ciudadanía, como el dominio del idioma, los exámenes de ciudadanía o integración, los requisitos relacionados con el género y con los antecedentes económicos y penales, los costos, así como las garantías jurídicas y las facultades discrecionales del Estado en lo relativo a su concesión. Por último, estas normas establecen si el país permite la doble ciudadanía.

Es más probable que los inmigrantes se conviertan en ciudadanos en los países con políticas de ciudadanía incluyentes que en aquellos con políticas restrictivas. En Australia, Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelanda —todos ellos países con elevadas tasas de naturalización—, los inmigrantes obtienen el permiso de residencia al entrar y se los alienta a naturalizarse tras un período inicial de estadía. Esta política estimula a los inmigrantes a identificarse como “futuros ciudadanos” desde el principio, en contraste con la política (europea) que hace hincapié en la “acreditación de la integración” antes de considerar la naturalización. Es más probable que los inmigrantes procedentes de países en desarrollo se naturalicen; estos son los más afectados por las políticas de inmigración restrictivas. Lo mismo ocurre en el caso de los refugiados, las mujeres y los inmigrantes con un elevado nivel educativo.

La naturalización puede ser una herramienta útil de integración (política) para los inmigrantes. Uno de los enfoques para alentar a los migrantes a participar en la vida política a la par que los nativos y aumentar su sentido de pertenencia consiste en promover políticas de naturalización inclusivas que permitan la doble nacionalidad. Las tendencias en lo relativo a la naturalización siguen el ritmo de los flujos migratorios, pero con retraso, lo que significa que, si desean fomentar la naturalización, los países deben centrarse en los residentes de larga duración.

Los inmigrantes y el derecho al voto

La globalización ha puesto en tela de juicio los requisitos para obtener la ciudadanía y la residencia: los ciudadanos

pueden verse excluidos y privados de sus derechos a causa de la migración. Hoy en día, numerosas sociedades de acogida permiten a los inmigrantes participar en las elecciones en diversos grados. En los últimos 50 años, se han celebrado debates parlamentarios en más de 50 países sobre la ampliación del derecho al voto de los migrantes después de cierto período de residencia. Más de 30 países han reformado el código electoral y la constitución para permitir que los residentes sin ciudadanía puedan votar (Pedroza, 2015). En las constituciones de 64 democracias existe o se contempla el derecho al voto de los no ciudadanos, sin que se haya aplicado o ejercido (Blais et al., 2001; Earnest, 2004). Los países nórdicos e Irlanda conceden el derecho al sufragio locales más inclusivos de Europa, en tanto que, fuera de la Unión Europea, Nueva Zelanda es el país que otorga el derecho de participar en los comicios nacionales más democráticamente inclusivo (Huddleston et al., 2015).

El reconocimiento del derecho al voto a los inmigrantes es una cuestión polémica, ya que tradicionalmente se considera una característica de la ciudadanía. Tanto si se define la ciudadanía como el conjunto de derechos civiles, sociales y políticos, o como la condición de miembro de pleno derecho de una entidad política, un número cada vez mayor de países tienden a vincular el derecho de los inmigrantes a votar en las elecciones locales a la residencia, mientras que el derecho al voto nacional raramente se concede a los inmigrantes antes de la naturalización (Bauböck, 2005). En algunas regiones, como América Latina y el Caribe, la democratización ha estado ligada a la ampliación del derecho al voto a los no ciudadanos, aunque sigue siendo una cuestión políticamente delicada. En Myanmar, los no ciudadanos —como los musulmanes rohinyás— poseían la “tarjeta blanca” que les permitía votar, pero antes de las elecciones de noviembre de 2015 se les retiró ese derecho, lo que les impidió tomar parte en las primeras elecciones democráticas del país. En Japón, los extranjeros pueden participar en algunos referendos locales, pero no se les concede el derecho al voto local (Huddleston et al., 2015).

Los sistemas electorales y el contexto sociopolítico influyen en la aplicación más inclusivos de derechos al voto. Las políticas que establecen el sufragio universal, aunque solo sea a escala local, ofrecen a los residentes no ciudadanos la posibilidad de integrarse en la política en términos de igualdad, al tiempo que les brinda la oportunidad de experimentar un nuevo sentido de pertenencia.

Los inmigrantes y la influencia de la participación electoral: la voluntad de tomar parte activa en la vida política

La participación electoral es un indicador del compromiso cívico. Por tanto, es importante que las estrategias de los partidos políticos y el gobierno para interactuar con los inmigrantes y la población nativa tengan en cuenta el grado de participación electoral de los ciudadanos inmigrantes. Los inmigrantes con derecho al voto no necesariamente votan, y estudios recientes demuestran que la participación de los inmigrantes en las elecciones nacionales por lo general es menor que en las elecciones locales, e incluso en estas, su participación es menor que la de la población nativa. La excepción es Canadá (Bird, Saalfeld y Wüst, 2016). Esto ocurre independientemente de si un país es políticamente inclusivo por lo que respecta a los inmigrantes, cuenta con un régimen de ciudadanía abierto o permite a los inmigrantes votar en las elecciones locales. Diversos factores afectan la participación electoral de los inmigrantes, como la socialización política de los inmigrantes, su situación socioeconómica y su voluntad de tomar parte activa en la vida política de la sociedad que los acoge. Las estrategias de los partidos políticos y el gobierno deben, por tanto, hacer frente al escepticismo general de los votantes, tanto migrantes como nativos.

La integración política de los inmigrantes

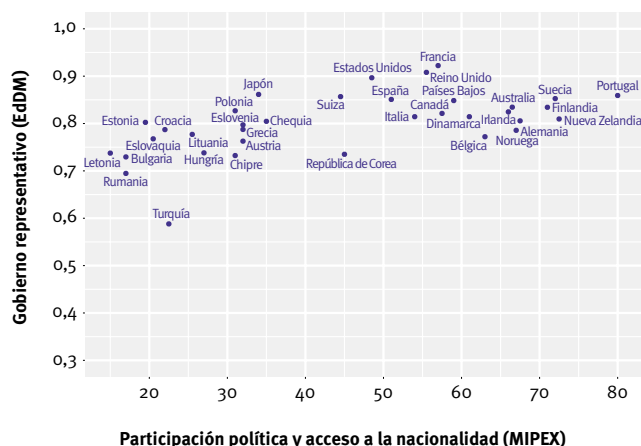
Un requisito fundamental previo para la inclusión de los inmigrantes y su capacidad para participar en la vida política del país de acogida es que el sistema legislativo y político del país esté abierto a la integración política de los inmigrantes. Según los índices de *El estado de la democracia en el mundo* y los datos del Índice de Políticas de Inmigración e Integración (MIPEX), los sistemas políticos aperturistas o inclusivos en cuanto a la integración política de los inmigrantes tienden a registrar un puntaje alto en la calidad de su democracia (IDEA Internacional, 2017b; Huddleston et al., 2015). Ello significa que estos países son políticamente inclusivos con respecto a los inmigrantes y permiten la naturalización y, a la vez, muestran un alto puntaje en los principales atributos de la democracia.

Un buen ejemplo de ello es la relación entre el puntaje del atributo gobierno representativo de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* (que mide en qué grado un país disfruta de elecciones limpias, sufragio inclusivo, partidos políticos libres y un gobierno electo)

y los indicadores del MIPeX sobre participación política y acceso a la nacionalidad (que miden las políticas migratorias de los países en relación con los derechos electorales, las libertades políticas, los órganos consultivos y las políticas de aplicación, así como con los criterios para conceder la naturalización, las condiciones para obtener la ciudadanía, la seguridad de la condición de ciudadano y la aceptación de la doble nacionalidad). En esta medición están incluidos todos los Estados miembros de la Unión Europea, así como Australia, Canadá, los Estados Unidos, Islandia, Japón, Noruega, Nueva Zelandia, la República de Corea, Suiza y Turquía, clasificados según 167 indicadores durante el período 2004-2014.

FIGURA 7.1

Participación política y acceso a la nacionalidad en función del atributo “gobierno representativo”



Nota: Este gráfico muestra la distribución de los países cuando se compara el atributo “gobierno representativo” de los índices de *El estado de la democracia en el mundo* (eje y) con la media de los indicadores de participación política y acceso a la nacionalidad (eje x) del MIPeX. Cuanto mayor es la puntuación de un país en ambos ejes, mayor es la inclusión política de los inmigrantes y la calidad de su gobierno representativo. Coeficiente de correlación de Pearson: $n = 35$, $r = 0,567$, valor de $p < 0,005$.

Fuente: Índices de *El estado de la democracia en el mundo 2017* (índice de gobierno representativo); Huddleston et al., 2015 (participación política y acceso a la nacionalidad, MIPeX).

En Europa, el alto puntaje en los índices de *El estado de la democracia en el mundo* y el MIPeX que registran países como Finlandia, Noruega, Portugal y Suecia son reflejo de sus políticas favorables a los inmigrantes, centradas en garantizar que estos disfrutaran de los mismos derechos jurídicos que los ciudadanos y de un alto grado de ayuda para su integración. En contraste, el bajo puntaje en el MIPeX en los indicadores de participación política y acceso a la nacionalidad y el puntaje medio en

los índices de *El estado de la democracia en el mundo* que muestran países con políticas de inmigración restrictivas, como Bulgaria, Chequia, Hungría, Polonia y Rumania, reflejan el hecho de que estos países solo ofrecen oportunidades de integración básicas y se caracterizan por la limitada participación política de los migrantes y los obstáculos que imponen al acceso a la ciudadanía (Huddleston et al., 2015).

Mientras que Canadá, España, los Estados Unidos y Suiza registran puntuaciones altas en los índices de *El estado de la democracia en el mundo* relativos a la calidad de la democracia, sus puntajes en los indicadores de participación política y acceso a la nacionalidad del MIPeX son medias, lo que pone de manifiesto el carácter restrictivo de sus políticas sobre el derecho al voto de los inmigrantes, así como la falta de órganos consultivos (en el caso de Canadá) y de vías de acceso a la ciudadanía (en el caso de los Estados Unidos). En otros países, como Japón, la calidad de la democracia según los índices de *El estado de la democracia en el mundo* es alta, pero baja en los indicadores del MIPeX sobre participación política y acceso a la nacionalidad, lo que se debe a las restrictivas políticas del país en materia de derecho al voto de los inmigrantes y la participación política. A pesar de la reciente reforma de la política de asilo y sobre los refugiados, Turquía registra una puntuación baja tanto en el índice de calidad de la democracia de *El estado de la democracia en el mundo* como en los indicadores del MIPeX sobre participación política y acceso a la nacionalidad, lo cual indica la existencia de un marco jurídico desfavorable para la integración y la participación política de los inmigrantes, así como las dificultades en el acceso a la ciudadanía o, incluso, la residencia legal. Por consiguiente, la inclusividad de las políticas de integración política de los inmigrantes beneficia a las sociedades democráticas y contribuye a crear las condiciones para una democracia cualitativa.

La representación de los inmigrantes en las principales instituciones políticas y órganos consultivos

Debido a los efectos de la migración, los partidos políticos, los parlamentos y las administraciones locales se enfrentan al reto de integrar los intereses de una población cada vez más diversa. Los partidos son sus principales representantes en los procesos políticos de toma de decisiones y, como tales, deben procurar reflejar los intereses de todas las personas (Kemp et al., 2013).

Aunque se carece de datos sobre si los partidos políticos reflejan la diversidad de sus poblaciones, los grupos minoritarios por lo general están subrepresentados (Bloemraad, 2013). La representación de los inmigrantes sigue siendo insuficiente a escala local, a pesar de que tiende a haber más concejales de origen inmigrante en el ámbito municipal y en las ciudades, y que en las elecciones locales los partidos nombran a un número considerable de candidatos pertenecientes a las minorías.

Al déficit de representación se añaden las dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes para integrarse en los partidos políticos. Los partidos han aplicado diversas estrategias para aumentar la representación de las minorías, entre ellas el fortalecimiento de su perfil en el seno de las comunidades étnicas, la aplicación de iniciativas de reclutamiento encaminadas a alentar a los representantes de las minorías étnicas a presentarse a las elecciones y la fijación de objetivos sobre el número de postulaciones de candidatos pertenecientes a las minorías. En muy pocos casos, los partidos han establecido listas de candidatos de origen étnico. Otros partidos han empleado objetivos, redes internas de minorías y cuotas para aumentar la representación de las minorías. Numerosos partidos políticos permiten que los inmigrantes ocupen puestos en su estructura, como en las listas de candidatos (Htun, 2004), y algunos han establecido incentivos dirigidos a que los inmigrantes se vinculen con ellos en la vida política a través de foros especiales o campañas. Muchas de estas estructuras son informales, poco robustas y dependen, sobre todo, de las interacciones individuales al carecer de un carácter institucional. En general, los partidos políticos podrían ser más eficaces en atraer a personas de origen inmigrante (Dähnke et al., 2014).

Los sistemas electorales y el programa del partido, así como su punto de vista sobre la migración — independientemente del lugar que el partido ocupe en el espectro político—, determinan si los inmigrantes están adecuadamente representados en las estructuras del partido, si pueden presentarse a las elecciones como candidatos y si tienen una oportunidad realista de ganar debido a su posición en la lista de candidatos. El grado de apoyo que un partido ofrece a los inmigrantes influye en su representación. Los partidos políticos que cuentan con políticas favorables a la migración pueden, por tanto, considerar la posibilidad de dotar de una mayor inclusividad a los estatutos del partido, las plataformas

electorales y las listas de candidatos, y hacer partícipes a los migrantes con miras a fortalecer su base representativa.

Los países pueden incluir a los inmigrantes en los procesos de toma de decisiones a través de órganos consultivos, incluso si se no se les concede el derecho al voto ni se facilita su inclusión en los partidos políticos. Además, con vistas a facilitar su integración, se pueden fomentar iniciativas comunitarias encabezadas por la sociedad civil enfocadas en la inclusión de los inmigrantes. La participación constructiva de las comunidades de acogida y de los inmigrantes, particularmente los menos cualificados e instruidos, en la planificación y la ejecución de las políticas gubernamentales —por ejemplo, a través de plataformas de diálogo y procesos participativos de formulación de políticas públicas— puede fomentar el compromiso de los ciudadanos. Este enfoque favorece la cohesión social y la confianza entre las comunidades inmigrantes y las de acogida, ya que les ofrece un espacio en el que interactuar e intercambiar sus puntos de vista e inquietudes.

El reto que plantean los partidos antiinmigración

Las preocupaciones sobre la inmigración han revitalizado a los líderes y los partidos populistas de derecha en países como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Suecia, así como Australia y los Estados Unidos. Numerosos partidos de todo el espectro político utilizan cada vez más los medios de comunicación para transmitir la idea de que hay una élite política desconectada de la realidad y en contra del pueblo, así como la mentalidad de “nosotros contra ellos”, basada en identidades etnocéntricas y en la xenofobia (Greven, 2016). Además, los partidos tradicionales adoptan cada vez más la retórica de los partidos antiinmigración durante las campañas electorales, lo que alimenta las actitudes públicas contra los inmigrantes e influye en las plataformas de los partidos políticos.

Las opiniones de los ciudadanos sobre la migración, así como el comportamiento electoral resultante, están poniendo en jaque los valores fundamentales de proyectos democráticos como la Unión Europea, lo que quedó demostrado con el referendo sobre el *brexit* en el Reino Unido, influido por la situación de la migración en el contexto de la libertad de movimiento dentro de la Unión Europea.

La migración, impulsada por la globalización, afecta, por tanto, a la democracia, ya que aumenta el apoyo público a los partidos populistas (sobre todo de derecha) y sus programas antiinmigración. La cuestión de si lo que dispara el ascenso de los partidos populistas es el tamaño de la población extranjera en un país o las dimensiones y la velocidad de los flujos migratorios sigue siendo controvertida. Existen ejemplos positivos de elecciones en las que el voto se ha inclinado hacia partidos políticos o dirigentes que abogan por políticas migratorias inclusivas y justas, como la elección de Sadiq Khan como alcalde de Londres en 2016.

Según un estudio europeo de 2010, la preocupación pública sobre la inmigración es *una* de las causas de la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas y los políticos, y no simplemente el resultado de la retórica o el pesimismo de extrema derecha o de los niveles de migración (McLaren, 2010). Es decir, si los ciudadanos tienen una percepción negativa de los efectos de la inmigración, confían menos en el sistema político. Quienes tienen puntos de vista menos negativos sobre los inmigrantes desconfían menos del sistema político y los políticos que los que están muy preocupados por la inmigración. Esta relación entre la inquietud por la inmigración y la desconfianza política existe independientemente de la presencia de partidos de extrema derecha. En esencia, reducir la desconexión entre los ciudadanos y las instituciones políticas y los gobiernos, así como aumentar la confianza entre ellos, puede contribuir a que las actitudes de la ciudadanía hacia la inmigración mejoren la gobernanza (McLaren, 2010).

Una de las principales consecuencias que esto implica para los gobiernos en el ámbito de las políticas públicas —además de la necesidad de considerar la capacidad del Estado para formular políticas de migración— es que los países con altas tasas de inmigración, con políticas favorables a la inmigración o multiculturales, deben trabajar con miras a reducir la posible reacción de los ciudadanos que tienen una percepción negativa de la inmigración. Esto es especialmente aplicable a Europa, América Latina y el Caribe, y los Estados Unidos, que han experimentado un aumento de los dirigentes y partidos populistas como resultado de la insatisfacción de los votantes, con frecuencia vinculada a sentimientos contrarios a la inmigración. Los estudios recientes parecen corroborarlo; según estos, el auge de las agrupaciones populistas autoritarias en las sociedades

occidentales ha provocado una intensa reacción cultural contra el cambio social a largo plazo y los valores liberales (Norris, 2016).

Los emigrantes como agentes de la democracia: ¿qué beneficios pueden obtener las democracias de la emigración?

Los países de origen pueden obtener un dividendo democrático de la emigración: los migrantes pueden actuar como agentes de la democracia para ayudar a difundir las normas democráticas. Las comunidades de la diáspora transfieren información, ideas innovadoras, capacidades intelectuales, nuevas aptitudes tecnológicas, prácticas empresariales y comerciales, y prácticas y hábitos políticos democráticos. Por tanto, las personas que regresan a su país de origen posiblemente aumenten las demandas en favor de la rendición de cuentas de los gobiernos, lo que puede incrementar la participación electoral y política, así como estimular la formación de nuevos partidos políticos.

Los países de origen pueden beneficiarse enormemente al reintegrar a los emigrantes, en especial aquellos que se vieron obligados a salir del país, pero que pueden regresar una vez finalizado el conflicto. Durante su estancia en el extranjero, si las sociedades de acogida les dieron la oportunidad, los migrantes pueden haber adquirido nuevas competencias, mejorado su situación económica, y aumentado sus capacidades e intereses políticos. Quizá se hayan presentado como candidatos en elecciones municipales y ganado una experiencia política considerable que puedan aplicar en su país de origen. Tal vez hayan formado asociaciones cívicas o, incluso, grupos políticos en preparación para (re)introducir la democracia si su país inicia una transición democrática. En algunos casos, la diáspora desempeña un papel clave en la concientización sobre la situación política en sus países de origen, así como en la movilización de los gobiernos extranjeros y la comunidad internacional para que promuevan reformas democráticas (Koinova, 2009; Egretau, 2012).

La ciudadanía y los emigrantes

Una cuestión importante para numerosos emigrantes es si pueden retener su ciudadanía original cuando, en su calidad de inmigrantes, se naturalizan en el país de acogida. Numerosos países aceptan la doble nacionalidad, especialmente si renunciar a la nacionalidad del país de origen tiene consecuencias negativas para los emigrantes

que mantienen vínculos con él (OCDE, 2011). La doble nacionalidad puede facilitar el compromiso político de los emigrantes en su país de origen y contribuye (e influencia), por tanto, a la calidad de su democracia.

La doble nacionalidad se obtiene por nacimiento o se adquiere. La mayoría de los países aceptan la primera modalidad, frecuentemente con la obligación de elegir entre una y otra al llegar a la mayoría de edad, en tanto que adquirir otra nacionalidad más tarde suele implicar la renuncia a la anterior o su pérdida automática.

Desde 1975, en todas las regiones del mundo se ha registrado un aumento sustancial en el número de países que ofrecen la doble nacionalidad; en la actualidad es la norma (base de datos mundial sobre doble nacionalidad de los expatriados del MACIMIDE, 2015). En 2015, la doble ciudadanía era comúnmente aceptada en los países de América Latina y el Caribe (91 por ciento), América del Norte (100 por ciento), Europa (76 por ciento), Oriente Medio e Irán (90 por ciento) y África (63 por ciento), pero incluso en la región con la tasa más baja, Asia y el Pacífico, la mayoría de los países (el 57 por ciento) ofrecían la doble ciudadanía. La cuestión de si los países deben conceder o permitir la doble ciudadanía despierta controversias —que incluyen cuestiones jurídicas como el servicio militar y la responsabilidad fiscal derivada de conflictos administrativos—, así como debates sociopolíticos sobre el otorgamiento del derecho al voto a los migrantes tanto en el país de acogida como en el de origen.

¿Ampliar el derecho al voto de los emigrantes?

¿Se fortalece la democracia en el país de origen al otorgar el derecho al voto a los emigrantes? Al igual que ocurre con el reconocimiento del derecho al voto a los inmigrantes, permitir que los emigrantes voten genera polémica, ya que posibilita que los ciudadanos influyan en la política de su país de origen sin que los resultados de las elecciones o las políticas del gobierno necesariamente les afecten (López-Guerra, 2005). Hay quienes sostienen que permitir que los ciudadanos con doble nacionalidad voten en dos países debilita el principio de “una persona, un voto”. Otros argumentan que la globalización ha dado lugar a la superposición de jurisdicciones, y que los intereses que los votantes expatriados tienen en juego en su país de origen justifican su derecho a participar políticamente (Spiro, 2006).

La concesión del derecho al voto a los emigrantes es un acto discrecional de un país, ya que el derecho internacional no impone a los Estados la obligación jurídica de mantener el derecho al voto de los emigrantes. Numerosos países hacen extensivo el derecho al voto a los ciudadanos no residentes, aunque el voto desde el extranjero puede verse obstaculizado debido a limitaciones técnicas y administrativas. La legislación de 146 de 206 democracias permite que los ciudadanos no residentes voten desde el extranjero. De ellas, 48 permiten que los expatriados voten en un único tipo de elección, mientras que la mayoría lo hacen en dos o más tipos. La práctica más común —en 43 países— es permitir el voto desde el extranjero en tres o más tipos de elecciones; se autoriza a los ciudadanos no residentes a votar en las elecciones presidenciales y legislativas (IDEA Internacional Base de datos sobre el voto en el extranjero, 2015).

Tradicionalmente, entre los grupos marginalizados, los refugiados son los últimos en adquirir derechos. No existe ninguna práctica estándar internacional para la promoción de los derechos políticos de los refugiados; la asignación de recursos, la práctica y el liderazgo institucional varían según las regiones.

No obstante, no hay una correlación clara entre las disposiciones para el voto en el exterior y las características socioeconómicas o políticas de los países. Si bien la tercera ola de democratización en general ha ampliado el sufragio de los expatriados desde la década de 1990, la evidencia es mixta. Las nuevas democracias de América del Sur han otorgado el derecho al voto a los emigrantes, mientras que los países africanos no lo han hecho, con frecuencia debido a que los expatriados apoyaban a partidos de la oposición. Entre los países que lo han reconocido se cuentan tanto democracias consolidadas como democracias emergentes o restauradas, e incluso países que no pueden calificarse como democráticos (Navarro, Morales y Gratschew, 2007). Los efectos del derecho al voto en las democracias dependen de muchos factores, entre ellos el contexto sociopolítico y los sistemas electorales a través de los cuales se ejercita ese derecho, así como la proporción de ciudadanos que representan los expatriados, y la accesibilidad y las tasas de participación.

Participación electoral de los emigrantes

Los emigrantes con derecho al voto pueden influir en el resultado de las elecciones cuando estas son muy reñidas.

En las elecciones presidenciales francesas de 2017, el 2,6 por ciento de los ciudadanos franceses que residían en el exterior estaban registrados en el padrón electoral. En la primera ronda de los comicios, Emmanuel Macron venció con el 24 por ciento de los votos, mientras que Marine Le Pen obtuvo el 21,3 por ciento. Macron ganó la primera ronda por aproximadamente 1 millón de votos, lo que significa que los 1,3 millones de ciudadanos franceses que podían votar en el extranjero pueden haber decidido el resultado de las elecciones (Lui, 2017).

No obstante, cuando se permite el voto de los emigrantes, las tasas de inscripción y participación son, por lo general, más bajas que las de los ciudadanos que residen en el país, como ocurre en España, Filipinas, Italia, Senegal y Suecia. Sin embargo, en algunos países, a pesar de la disminución del número de personas que votan en el extranjero, el porcentaje de participación de los emigrantes sigue siendo alto. Existen diversas razones que explican la baja participación tanto de los votantes en el exterior como de los residentes en el país, pero algunos factores intervienen específicamente en el voto exterior. El voto de los emigrantes es costoso y reduce los beneficios del acto de votar; la facilidad con que los emigrantes pueden votar influye en su participación (Kostelka, 2017).

Aunque sus tasas de voto suelen ser más bajas que las de los residentes en el país debido a los costos que implica, la dimensión de la diáspora influye en la participación electoral de los emigrantes, ya que, si son numerosos, puede motivar a los partidos políticos a movilizarlos. Por consiguiente, si aumenta el tamaño de la diáspora, es probable que la tasa de participación electoral de los emigrantes ascienda. Al mismo tiempo, es probable que disminuya la participación electoral general en el país de origen (Kostelka, 2017). A fin de apoyar la democracia, los responsables de la formulación de las políticas del país de origen deben considerar el potencial de la participación política de los emigrantes en sus países de origen, dada la tendencia general descendiente de la participación electoral.

Representación política de los emigrantes en las principales instituciones políticas y órganos consultivos

La mayoría de los países (el 67 por ciento) permite y facilita que los emigrantes voten en las elecciones nacionales mediante la asignación del voto a un distrito electoral con el cual el emigrante tiene lazos, como su

lugar de residencia previo (Navarro, Morales y Gratschew, 2007). Solo 13 países han reservado escaños o establecido una “representación especial” en el parlamento para los ciudadanos no residentes: Angola, Argelia, Cabo Verde, Colombia, Croacia, Ecuador, Francia, Italia, Mozambique, Panamá, Portugal, Rumania y Túnez. No obstante, Angola y Panamá no aplican la disposición correspondiente (Sundberg, 2007; base de datos sobre elecciones nacionales de EUDO Citizenship, s. f.).

Se ha constatado que la migración a los países en los que el empoderamiento político de las mujeres es mayor aumenta la proporción de mujeres en los parlamentos de los países de origen (Lodigiani y Salomone, 2012). Las organizaciones de mujeres y las activistas de la diáspora han desempeñado un papel importante en el desarrollo de capacidades y la promoción del empoderamiento político femenino con miras a aumentar la participación política de las mujeres en sus países de origen. Cabe mencionar, a modo de ejemplo, las fructíferas actividades de promoción llevadas a cabo por la Red de Empoderamiento de las Mujeres de Sudán del Sur, creada por emigrantes sudanesas asentadas en los Estados Unidos y la activista liberiana por la paz Leymah Roberta Gbowee.

Algunos países no permiten a los emigrantes votar en las elecciones municipales o de los consejos locales. Las excepciones son Australia, Austria, Canadá, Chipre, Italia, Malta, México, Nueva Zelanda y Uruguay, aunque en estos países el derecho al voto local de los ciudadanos no residentes está vinculado a otros requisitos de residencia, la condición de regresar al país de origen para emitir el voto o la condición de ser funcionario (base de datos de EUDO Citizenship, s. f.).

Numerosos países de origen desean mantener vínculos con sus ciudadanos en el extranjero, ya que pueden constituir una valiosa fuente de remesas de fondos o de influencia política en el país de destino (Itzigsohn, 2000; Bauböck, 2003). Asimismo, muchos países de origen procuran conservar cierto control político sobre la diáspora. Quince países africanos, entre ellos Etiopía, Ghana, Malí, Nigeria, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal y Uganda, han creado instituciones y ministerios relacionados con la diáspora.

Además de considerar la posibilidad de otorgar el derecho al voto a los expatriados, los países de origen deben empoderar a los migrantes que regresan a su país

para que participen en el ámbito político. Estos países podrían consultar con sus comunidades en la diáspora en materia migratoria a fin de animarlas a actuar como embajadoras de buena voluntad en los países de destino y a invertir en el desarrollo del país de origen, lo cual puede contribuir a la cohesión social y la promoción de entendimiento cultural.

Implicaciones de política pública: soluciones para hacer frente a los desafíos que plantea la migración

Hay una creciente reacción mundial contra el multiculturalismo en la opinión pública, el discurso político, las políticas de inmigración y la teoría política. Numerosos países cuyas políticas hacían hincapié en el multiculturalismo, como Australia, los Países Bajos y Suecia, han modificado su postura y comenzado a requerir a los inmigrantes más “adaptación”, “adopción de los valores” e “integración”, con frecuencia debido a la presión asociada al ascenso de los partidos de extrema derecha o populistas.

Las instituciones democráticas deben aprender de las iniciativas locales que han logrado incluir a los migrantes en la vida política y vincular estas lecciones a los marcos de gobernanza internacional y regional. Algunas ciudades de Europa (como Atenas, Berlín, Bilbao y Dublín) y de Asia y el Pacífico (Fuzhou en China, Singapur y una red de ciudades de Japón) están creando, con el apoyo de las autoridades nacionales, estructuras institucionales dirigidas a canalizar los diversos intereses de los migrantes y promover la cooperación inclusiva. Berlín, Dublín y Lille están estableciendo alianzas con asociaciones de migrantes para promover la ciudadanía y la participación política en los grupos de migrantes. Mecanismos de presupuesto participativo (a través de los cuales los miembros de la comunidad deciden directamente en qué se invierte parte de un presupuesto público) se están empleando para financiar políticas municipales de inclusión en más de 1.700 administraciones locales de más de 40 países, sobre todo en países de bajos ingresos en los que los presupuestos municipales siguen siendo reducidos a pesar de la descentralización (OIM, 2015b).

La aplicación de una “política multicultural interactiva” con un componente cívico que permita que la gente se conozca e interactúe en espacios comunes —como lugares de trabajo, partidos políticos, escuelas, instalaciones de barrio y sistemas de transporte público— puede contribuir a crear una identidad colectiva nacional y, al

mismo tiempo, respetar la diversidad de las identidades de grupo. Con la excepción de la ciudadanía, las medidas dirigidas a la inclusión de los migrantes —adquisición de la lengua, educación, conciencia cívica, acceso a los servicios de salud y medidas de seguridad pública— por lo general se facilitan en el ámbito local.

En general, las instituciones democráticas deben considerar la aplicación de políticas encaminadas a empoderar a los migrantes para que estos puedan decidir por sí mismos cómo participar en la vida pública, en lugar de basarlas en modelos de “ciudadanía-como-nacionalidad” o de “inclusión-sin-nacionalidad”. Para fortalecer la democracia, los responsables de la formulación de políticas deben considerar la posibilidad de otorgar el derecho al voto, en especial a escala local, como vía de acceso a la ciudadanía. Esto resultaría más útil para fomentar el respeto de las decisiones individuales que un enfoque de políticas públicas centrado en grupos o naciones étnicas.

Las instituciones democráticas deben dar respuesta a los retos que la migración plantea a la democracia a través de políticas que no se apoyen únicamente en las estructuras políticas oficiales tradicionales y en la noción de Estado-nación. A fin de proporcionar resiliencia al sistema democrático, el principio fundamental de la política migratoria debe ser la inclusividad, ya que la misma permite la expresión de diversas opiniones y el empleo de distintas formas de canalizar el descontento y la necesidad de cambio.

Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente al reto que plantea la migración

Gobiernos nacionales y locales

- Invertir en recopilación de datos e investigaciones sobre el nexo entre migración y democracia, incluidos los flujos migratorios y los factores que influyen en los impactos positivos y negativos de la migración, con el fin de maximizar sus beneficios.
- Diseñar políticas migratorias que se centren en cambiar la percepción pública de la migración y en fomentar la rendición de cuentas política.
- Teniendo en cuenta las circunstancias de cada país, facilitar la naturalización de los inmigrantes y considerar la posibilidad de otorgar el derecho al voto local como vía para la integración de los inmigrantes y su facilidad de acceso a la ciudadanía.

- Hacer partícipes a los actores de la sociedad civil en la integración de los inmigrantes en el ámbito nacional y local, aprovechando los conocimientos y la capacidad de promoción de la sociedad civil para aumentar la participación política de los migrantes y promover el entendimiento cultural, especialmente en las comunidades locales.
- Considerar el potencial del derecho al voto de los emigrantes y favorecer su participación política en los países de origen; para ello, vale la pena estudiar las iniciativas de éxito de la sociedad civil en la diáspora, procurar a los votantes emigrantes un fácil acceso a la información, facilitar el empadronamiento electoral y dialogar con los países de acogida para evitar controversias políticas.
- Empoderar a los migrantes que han regresado a su país para que participen en el ámbito político y mantengan diálogos y consultas sobre cuestiones relativas a la migración con las comunidades en la diáspora. Es importante alentarlos a actuar como embajadores de buena voluntad en los países de destino y a invertir en el desarrollo de su país de origen.

Partidos políticos

- Entablar un diálogo democrático sobre la migración basado en los hechos, a fin de promover la tolerancia hacia los migrantes y contrarrestar los prejuicios, la información falsa y los comportamientos inapropiados de la población con respecto a la migración.
- Los estatutos de los partidos políticos, las plataformas electorales y las listas de candidatos deben ser inclusivos e involucrar a los migrantes a fin de fortalecer su base representativa; a tal fin, deben, entre otras cosas, crear igualdad de condiciones para los migrantes en sus estructuras internas.
- Adoptar una perspectiva a largo plazo a la hora de definir las estrategias del partido, con objeto de fortalecer la credibilidad de los partidos entre los votantes.

Sistemas de gobernanza mundiales y regionales

- Las organizaciones regionales, los gobiernos nacionales y locales, y las organizaciones de la sociedad civil deben cooperar para cumplir los objetivos, las metas y los indicadores de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 16, “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”.
- Cooperar con organizaciones regionales e internacionales con el fin de definir políticas que compartan de manera equitativa la responsabilidad de la protección de los migrantes y refugiados, y defender la legislación internacional en la materia, como el pacto mundial sobre la migración y los refugiados.
- Mejorar la gobernanza de la migración internacional a través de una mayor cooperación y consulta en el plano regional sobre las principales cuestiones políticas, como los vínculos entre la migración y la democracia, el desarrollo, la seguridad, los derechos humanos y el comercio.
- Ampliar los mecanismos de cooperación que refuerzan los beneficios mutuos entre los migrantes y el país que los acoge, a fin de mejorar el entendimiento cultural, promover la tolerancia y la integración, y facilitar su participación política tanto en el país de origen como en el de destino.
- Los procesos consultivos internacionales y regionales sobre la migración deben fortalecer su relación con la sociedad civil, en especial con las asociaciones de migrantes, con ánimo de promover su integración y participación en lugar de su control. Estos procesos deben contar también con la participación del sector académico, las fundaciones y el sector privado.

8. La consolidación inclusiva de la paz en los Estados afectados por conflictos: un diseño en aras de la resiliencia democrática

Los países que salen de situaciones de conflicto armado se enfrentan a un largo y arduo camino, caracterizado por múltiples obstáculos, así como por numerosas oportunidades. Las medidas adoptadas en el período inmediato después del conflicto tienen un efecto enorme en el futuro del país, particularmente en la estabilidad gubernamental y la capacidad para garantizar la paz necesaria para construir democracias estables. Los períodos de transición tras los conflictos presentan oportunidades y desafíos en cuanto a la construcción de instituciones democráticas que contribuyan a prevenir conflictos futuros. Si los procesos de transición son inclusivos, nacionales, abiertos y democráticos, el sistema democrático resultante será resiliente. Es importante fomentar un amplio sentido de participación en las decisiones adoptadas durante los períodos de transición. Si la población siente que interviene en ellas, es más probable que respete las normas y mantenga su compromiso político a largo plazo.

La manera en que las élites políticas gestionan el desarrollo del nuevo Estado e integran los principios de la inclusión en el diseño de las nuevas instituciones políticas tras un conflicto violento constituye un factor clave que permite determinar si el Estado transita hacia una democracia resiliente. La inclusión activa y dirigida a grupos específicos promueve la estabilidad y la resiliencia de las nuevas instituciones democráticas, ya que prioriza la comunicación entre las élites políticas y los ciudadanos, y da voz a los sectores más marginalizados de la sociedad.

En el proceso constituyente, así como en el arreglo político y el diseño de los sistemas electorales, los mecanismos de inclusión activa y selectiva en la elaboración de las constituciones constituyen el fundamento de las normas del nuevo Estado; determinan quién puede participar en él y determinan los niveles de dicha participación. Juntos dan forma a algunos de los elementos básicos de la resiliencia democrática. Los procesos inclusivos de elaboración de las constituciones

garantizan que el texto constitucional goce de legitimidad ante el público y las élites, y promueve la interacción entre estas y los electores. Permitir que los antiguos rebeldes se reinventen y redefinan como políticos ayuda a ampliar la base de apoyo popular y, por tanto, la legitimidad del Estado. Los sistemas electorales inclusivos que estimulan a las élites a buscar apoyo electoral fuera de su “zona de seguridad” ofrecen incentivos para la generación de consenso en lugar de plantear una política de ganadores absolutos. Además, los sistemas electorales que permiten la elección de un mayor número de representantes con acceso a las instancias superiores del poder de decisión son más propicios a la resiliencia que los que consideran la inclusión como poco más que una simple representación numérica. Los sistemas electorales verdaderamente inclusivos deben proporcionar acceso a quienes ejercen el poder y a los responsables de la toma de decisiones, y fomentar el surgimiento de nuevos actores locales interesados en el proceso democrático.



La inclusión activa y selectiva lleva a la práctica la definición de inclusión del Secretario General de las Naciones Unidas, consistente en “la medida y la manera en que las opiniones y necesidades de las partes en el conflicto y otras partes interesadas están representadas, son escuchadas y se integran en el proceso de paz” (ONU, 2012, pág. 13).

Tendencias en materia de consolidación de la paz y democratización

Para comprender en qué medida la inclusión se ha considerado e integrado en la teoría y la práctica de la consolidación de la paz, es fundamental, en primer lugar, examinar el modelo dominante de consolidación de la paz. El período posterior a la Guerra Fría abrió las puertas a una avalancha de misiones de paz, muchas de ellas a cargo de las Naciones Unidas. Entre 1989 y 1994, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó 20 nuevas misiones de paz, y el personal de mantenimiento de la paz desplegado en el mundo pasó de 11.000 a 75.000 efectivos (Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2016). Esas misiones asumieron una gran variedad de responsabilidades, desde

la aplicación de los acuerdos de paz, hasta la supervisión de las elecciones, e incluso la reorganización de las fuerzas militares y de seguridad. Resulta evidente que ese modelo de mantenimiento de la paz y las tendencias de quienes las implementaron de imponer un modelo único y genérico (y en especial uno centrado en los actores nacionales) no pueden establecer las condiciones necesarias para una paz duradera.

La figura 8.1 muestra el desempeño a lo largo del tiempo de los países en los que se desplegaron misiones de paz importantes (de al menos 6 meses de duración y 500 efectivos militares) con respecto al índice de gobierno representativo, que se utiliza aquí como indicador convencional de la democracia. Los resultados son variados. Camboya, Haití, Liberia y la República Centroafricana experimentaron períodos con un drástico descenso en el índice de gobierno representativo, mientras que Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Namibia, Tayikistán y Timor-Leste conservaron una relativa estabilidad a lo largo del tiempo. Otros han experimentado períodos con un incremento significativo. Solo Croacia ha mantenido una trayectoria claramente ascendente en el índice de gobierno

representativo. Evidentemente, en las tendencias de estos países en materia de gobierno representativo también han influido otros factores además de las misiones de consolidación de la paz.

Inclusión y Estados resilientes

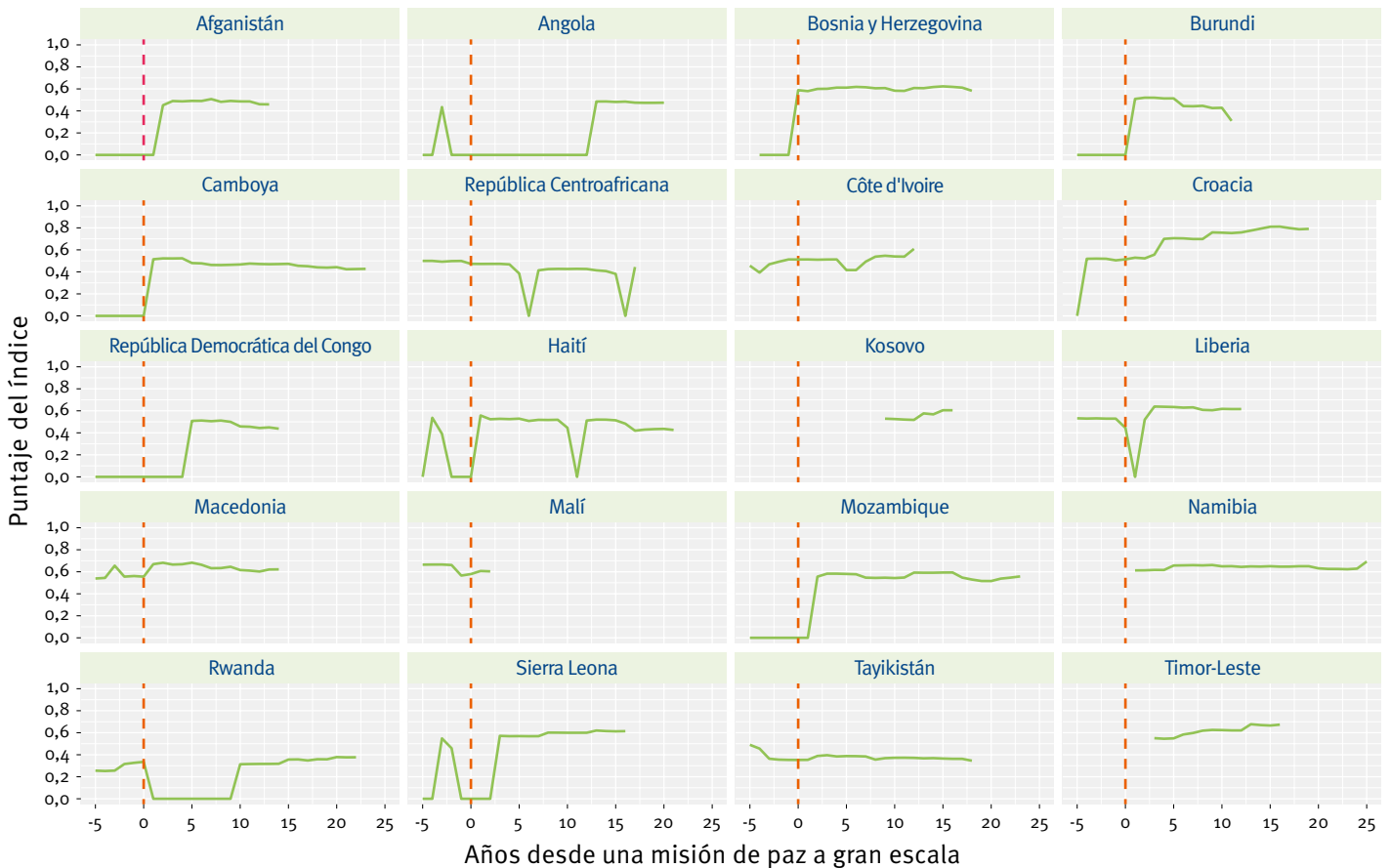
Los responsables de la formulación de políticas, al tiempo que se enfrentan a los retos asociados con la reconstrucción de un Estado devastado por un conflicto, tienen que reflexionar sobre cómo modificar el modelo liberal imperante de consolidación de la paz, de modo que la inclusión activa y selectiva constituya una prioridad más central.

La inclusión de los antiguos rebeldes en el arreglo político del proceso de transición ha demostrado ser de

vital importancia tanto para una paz duradera como para la resiliencia democrática. El consenso al respecto es que si se da voz a los excombatientes para que puedan expresarse sobre su destino político, económico y social, disminuyen las posibilidades de recurrencia de la violencia (Toft, 2010, pág. 10) y, por tanto, se dispone de más tiempo para que las instituciones democráticas se establezcan y ganen la confianza del público. Algunos datos sugieren que la inclusión de los antiguos combatientes en las nuevas instituciones políticas aumenta la probabilidad de que un proceso democrático conduzca a la creación de instituciones democráticas o a su fortalecimiento (Hoddie y Hartzell, 2003). La inclusión de los excombatientes a través de la ampliación de la participación y la responsabilidad compartida o indirecta ha resultado eficaz en Colombia,

FIGURA 8.1

Índices de EdDM: la evolución del gobierno representativo en 20 países tras una situación de conflicto



Nota: El eje y indica la puntuación en el índice de gobierno representativo y el eje x muestra los años anteriores y posteriores a una misión de paz a gran escala. La línea discontinua de color rojo marca el inicio de la operación de paz (año 0 en el eje). Las puntuaciones del eje y varían entre 0 y 1. Las puntuaciones más altas indican un mejor desempeño en la dimensión de gobierno representativo.

Fuente: Índices de *El estado de la democracia en el mundo 2017* (índice de gobierno representativo).

El Salvador y Guatemala (véase, por ejemplo, Travesí y Rivera, 2016; Herbert, 2013).

La inclusión es, asimismo, importante para salvar otras diferencias e integrar a representantes que puedan ofrecer perspectivas procedentes de la esfera subnacional y las minorías, y de género, edad o clase social (ZIF, 2015; ONU, 2015). La resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reafirma el importante papel que desempeñan las mujeres en la prevención y solución de los conflictos, las negociaciones de paz, la consolidación de la paz, el mantenimiento de la paz, la respuesta humanitaria y la reconstrucción después de un conflicto. La Resolución pone de relieve los puntos fuertes y las capacidades de las mujeres para lograr un cambio, y subraya la importancia de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en todas las iniciativas encaminadas a mantener y fomentar la paz y la seguridad (ONU, 2000). La inclusión hace algo más que incorporar a diversos grupos en los procesos de toma de decisiones. También puede ayudar a promover una visión abierta en la sociedad y aumentar la tolerancia social. Los sistemas inclusivos y consensuales promueven el respeto mutuo y la tolerancia, y facilitan la deliberación (Kirchner, Freitag y Rapp, 2011, pág. 210).

Los límites de la inclusión

Puesto que es imposible incluir a todos los grupos en los procesos de toma de decisiones, el Banco Mundial hace hincapié en la formación de coaliciones “suficientemente inclusivas” adaptadas al contexto. Estas deben dar prioridad a los grupos que aportan legitimidad política y recursos financieros y técnicos, y que sigan ejerciendo presión en favor de la adopción de reformas institucionales profundas, como los grupos de empresas, de trabajadores y de mujeres, así como otros elementos de la sociedad civil (Banco Mundial, 2011, pág. 124).

Algunos grupos pueden excluirse legítimamente de las negociaciones de paz, por ejemplo, si la población considera que el grupo ha perdido su derecho a participar debido a los abusos cometidos en el pasado. La inclusividad también puede disminuir la eficacia: cuando es muy amplia e intervienen numerosos ministerios u organizaciones, la toma de decisiones y los avances pueden ser lentos o costosos (Banco Mundial, 2011, pág. 124; ZIF, 2015).

Las constituciones después de los conflictos: la inclusión en la práctica

Las constituciones posteriores a los conflictos asumen una gran responsabilidad. No solo cumplen su función habitual de crear un marco para el gobierno, sino que también encarnan el acuerdo de paz, incluida la resolución de las controversias relacionadas con la identidad, la ideología, la autonomía y el acceso al poder público y los recursos. Con tanto en juego, los procesos constituyentes son el escenario de encarnizadas disputas políticas en las que cada grupo reivindica sus intereses. Los procesos constituyentes inclusivos tienden a dar lugar a una constitución resiliente, ya que aumentan la probabilidad de que el arreglo constitucional perdure (Elkins, Blount y Ginsberg, 2009), al tiempo que reducen la probabilidad de que se reanude el conflicto (Widner, 2005).

La definición de “Nosotros, el pueblo”

Según la descripción de Thomas Paine, la constitución “no es un acto del gobierno, sino del pueblo que constituye el gobierno” (Paine, [1791] 2008). Pero el pueblo no puede decidir hasta que alguien decida quién es “el pueblo” (Jennings, 1956). Esta es, en muchos sentidos, la decisión más crucial, ya que puede influir en el producto sustantivo del proceso constituyente (es decir, el texto constitucional), así como en la legitimidad procedimental del proceso y, por tanto, en la generación de un amplio sentido de apropiación de la constitución resultante (Hart, 2003).

Si bien es posible que, en algunos casos, todos los ciudadanos tengan la oportunidad de ratificar la constitución mediante un referendo, la tarea de dotar de un marco a la constitución se delega en un órgano creado *ad hoc*, como una asamblea constituyente. Por tanto, entre las principales decisiones iniciales figuran la definición de “pueblo”, quiénes componen el órgano constituyente (y quiénes están excluidos), cómo se los incluye y a quiénes representan.

La inclusión a través de la representación

La inclusión a través de la representación presenta oportunidades para la integración a través de dos dimensiones: a) la inclusión horizontal (selectiva), que procura dar voz al mayor número posible de los principales grupos sociales, en particular los grupos minoritarios y contestatarios; y b) la inclusión vertical (activa), que tiene por objetivo hacer partícipe a la ciudadanía más allá de las élites seleccionadas para llevar

a cabo las negociaciones. A la hora de diseñar los procesos constituyentes posteriores a un conflicto, deben tenerse en cuenta ambas dimensiones.

Con miras a satisfacer las demandas de las sociedades subnacionales, en los procesos constituyentes la inclusión selectiva debe basarse en el concepto de “nosotros los pueblos”, es decir, asociados que participan en pie de igualdad, incluso si las comunidades difieren en número o si algunas de las identidades subnacionales pueden ser objeto de controversia. La legitimidad del órgano constituyente debe reflejar las percepciones colectivas que la propia sociedad tiene de sí misma; es posible que se requieran medidas especiales para garantizar la inclusión de grupos que, de lo contrario, estarían subrepresentados, como las mujeres.

Hay quienes han sugerido que el proceso óptimo de diseño de una asamblea constituyente debe tener la forma de un reloj de arena: inclusión amplia al principio, en un debate nacional durante las elecciones a la asamblea, e inclusión amplia al final, bajo la forma de un referendo popular. No obstante, este análisis se basa principalmente en la Asamblea Nacional Constituyente francesa de 1789 y la Convención Constitucional de los Estados Unidos de 1787. Aunque esta idea se aplica a gran parte de los procesos constituyentes actuales, las normas modernas de la representación democrática y las divisiones sociales propias de las transiciones posteriores a los conflictos hacen necesario un enfoque más matizado en el diseño del proceso y de la inclusión. El mecanismo de inclusión predominante en los procesos constituyentes es activo en el sentido de que solicita de manera periódica y sistemática la opinión de la ciudadanía, sobre todo a través de consultas públicas. Sin embargo, suele ponerse en duda el valor de esa participación pública. Ello se debe a que las negociaciones secretas entre las élites constituyen un elemento esencial en la elaboración de la constitución y pueden verse comprometidas a causa de un exceso de apertura y transparencia; las consultas públicas suelen ser superficiales en el mejor de los casos y, en el peor, perjudiciales, al generar expectativas poco realistas sobre la incorporación al texto de los puntos de vista de la población.

La inclusión más allá de las elecciones y los referendos se ha convertido en una norma generalizada. La cuestión para quienes diseñan los procesos constituyentes no es, por tanto, si se incluyen consultas públicas, sino cómo

asegurarse de que las mismas cumplan con eficacia las expectativas cambiantes de los ciudadanos. La inclusión de diferentes grupos en el proceso constituyente permite la participación de una amplia variedad de actores en el arreglo constitucional que se alcance, lo que aumenta las probabilidades de que los distintos grupos acaten las condiciones del nuevo orden constitucional y procuren protegerlo frente a posibles vulneraciones. A su vez, un orden constitucional estable contribuye a la resiliencia democrática duradera, ya que canaliza el conflicto a través de normas acordadas por todas las partes, proporciona certeza y previsibilidad con respecto a la distribución del poder, y limita los impulsos mayoritarios.

La consolidación de la paz a través de las elecciones y los partidos políticos

Los antiguos grupos rebeldes desempeñan un papel importante en el período de transición que sigue a un conflicto, y su decisión de participar en la política electoral (y cómo lo harán) puede tener consecuencias de gran alcance para la resiliencia del nuevo Estado y del sistema democrático. En muchos casos, esos grupos rebeldes forman los partidos políticos que representan los intereses de los sectores de la población que sufrieron agravios en el pasado. Las pruebas apuntan a que, si el resto de los factores permanece invariable, la inclusión de los antiguos rebeldes en el proceso de consolidación de la paz reduce las probabilidades de que se reanude el conflicto, tanto a corto como a largo plazo (Marshall e Ishiyama, 2016, pág. 1020; Call, 2012, pág. 4).

Al convertirse en partidos políticos, los grupos rebeldes se enfrentan a retos y riesgos considerables. Una transformación significativa requiere cambios actitudinales y conductuales significativos, lo que requiere tiempo (De Zeeuw, 2007, págs. 11-19; Ishiyama y Batta, 2011; Lyons, 2005; Manning, 1998). La impugnación de las elecciones también puede modificar y desestabilizar la organización y las jerarquías internas de los partidos. Es importante tener en cuenta que la inclusión de los exrebeldes en las estructuras de poder acarrea riesgos para la legitimidad democrática. Cuando algunos aspectos del conflicto no se resuelven por completo, la inclusión puede, de manera involuntaria, demostrar a las distintas facciones que también se las incluirá con el tiempo si vuelven a tomar las armas.

La inclusión de los rebeldes en las transiciones tras un conflicto puede ayudar a construir un Estado

más resiliente de varias maneras. Los rebeldes que se incorporan a la vida política con frecuencia se dan cuenta de que participar en la política electoral puede ser mejor que regresar al campo de batalla. Los políticos que ganan un escaño legislativo, municipal o regional obtienen un salario periódico, visibilidad y una posible plataforma de promoción política. Por tanto, es posible que estos elementos despierten su interés por la participación continua en las instituciones y procesos democráticos, y las políticas de inclusión selectiva procurarán ayudarlos a entender y creer en los beneficios del nuevo sistema. A la larga, la participación de estos nuevos políticos crea instituciones más resilientes (y legítimas).

Instituciones electorales

Las instituciones políticas son especialmente importantes después de un conflicto (Wolff, 2011b, pág. 1778), cuando los antiguos adversarios evalúan la forma y el carácter que puede adoptar el nuevo Estado, se plantean el papel que podrían desempeñar en él y deciden hasta qué punto confían en la capacidad de las nuevas reglas del juego para atender sus reivindicaciones. En consecuencia, es fundamental que se elija el sistema electoral más adecuado (Sisk y Reynolds, 1998). Los tres principales tipos de sistemas electorales son el de mayoría absoluta o relativa, el de representación proporcional y el mixto (Reynolds, Reilly y Ellis, 2005).

La elección del sistema electoral

La elección del sistema electoral resulta crucial porque puede influir en la estabilidad a largo plazo del país y potenciar su capacidad para afrontar las perturbaciones y crisis, especialmente de dos formas. En primer lugar, los sistemas electorales influyen en el comportamiento y la estrategia de los políticos. Algunos sistemas mayoritarios recompensan la moderación, por ejemplo, y pueden obtener resultados significativamente diferentes de los que proporciona un escenario con opiniones más extremistas (Reilly, 2002, pág. 156). En segundo lugar, los sistemas electorales tienen la capacidad de aliviar o exacerbar el conflicto (Horowitz, 1985; Benoit, 2004, pág. 369). Los partidarios del consociacionismo, un modelo de gobierno basado en el reparto de poder entre las élites de diferentes grupos sociales, sostienen que la representación proporcional es la mejor opción para las sociedades profundamente divididas porque esta produce resultados proporcionales, facilita la representación de las minorías y trata a todos los grupos por igual (Lijphart, 2004, pág. 100).

Sistemas proporcionales versus los sistemas mayoritarios

Los sistemas de representación proporcional no son la panacea para las sociedades divididas. Los críticos señalan que estos sistemas reproducen las divisiones sociales en los órganos legislativos nacionales. No ofrecen ningún incentivo para ampliar las plataformas políticas o apelar a partidarios no tradicionales. Las elecciones mediante el sistema de representación proporcional suelen dar como resultado “coaliciones de conveniencia” que no se basan en una ideología común ni en metas a más largo plazo (Horowitz, 2012, pág. 26). Mientras que los sistemas mayoritarios tienden a favorecer a grupos numéricamente dominantes, algunos de ellos también ofrecen incentivos para que los candidatos moderen sus políticas y posturas a fin de ganar apoyo fuera de sus bases tradicionales. Algunos sistemas mayoritarios fomentan la moderación política y es más probable que logren un consenso entre los rivales (Horowitz, 2012, pág. 26).

Las pruebas sobre la capacidad de la representación proporcional para crear una paz duradera también resultan contradictorias. Aunque según algunos estudios la representación proporcional está correlacionada con la paz (Bogaards, 2013, pág. 80), en otros se la vincula con la violencia política (Selway y Templeman, 2012, pág. 1558). Se ha demostrado que, en las sociedades con más diversidad, esta no produce ningún efecto apreciable en la disminución de la violencia, y que en las sociedades homogéneas reduce la violencia (Selway y Templeman, 2012, pág. 1560).

Por tanto, a largo plazo, los escaños legislativos no garantizan una paz duradera ni la resiliencia democrática. Los grupos sociales que se sienten marginalizados (o en riesgo de marginalización) quieren tener la posibilidad de acceder a los procesos de toma de decisiones de más alto nivel e influir en ellos, especialmente en el nivel ejecutivo. La inclusión amplia (es decir, ocupar los escaños de la oposición en los órganos legislativos) solo contribuye a la resiliencia a largo plazo. Para lograr un cambio duradero, la inclusión debe ser más significativa.

Por consiguiente, la inclusión selectiva puede ser necesaria —por ejemplo, al incluir a los grupos marginalizados en instancias de poder específicas—. Entre los ejemplos de sistemas de representación proporcional ligeramente modificados que facilitan el acceso al poder ejecutivo se cuentan Sudáfrica, donde todos los partidos con al menos

el 5 por ciento de los escaños legislativos tienen derecho a estar representados en el gabinete, y el Líbano, que permanentemente destina la presidencia a un grupo y el cargo de primer ministro a otro (Lijphart, 2004, pág. 99).

Dado el aumento de los movimientos de población y la migración en todo el mundo, a las democracias quizá les convenga dejar de alentar identidades de grupo reducidas que entran en conflicto con otros grupos. En su lugar, puede ser mejor crear y apoyar instituciones políticas que recompensen el consenso y procuren sacar partido de la diversidad. De esta forma, puede que la representación proporcional no satisfaga las necesidades de las futuras democracias.

Tras más de 30 años de consolidación de la paz internacional, los expertos ahora reconocen que uno de los defectos fundamentales del modelo dominante de consolidación de la paz es su falta de insistencia en la inclusión. Esta, no obstante, debe ir más allá de las cuotas; debe ser significativa y selectiva. Las disposiciones dirigidas a facilitar una verdadera inclusión consiguen algo más que asegurar la representación numérica; facilitan el acceso a la toma de decisiones y fomentan el surgimiento de nuevos actores locales interesados en el proceso democrático.

Opciones de políticas y recomendaciones para hacer frente al reto que plantean la democracia y la consolidación de la paz

Todos los negociadores de la paz o de la transición

- Crear y emplear una definición más amplia de la inclusión, que no solo tenga en cuenta el número de personas y grupos que participan en la negociación.
- Integrar estrategias de inclusión activa y selectiva en el diseño de todas las instituciones, de modo que este sea producto de una comunicación periódica con el público y esté abierto a los grupos que desafían los conceptos tradicionales del Estado democrático.
- Encontrar formas innovadoras de seguir los pasos de los actores locales, en particular en el plano subnacional.
- Durante el período de transición, incluir en los procesos de toma de decisiones a las organizaciones de la sociedad civil especializadas en las cuestiones tratadas.

Autoridades encargadas de las elecciones y entidades internacionales de asistencia electoral

- Prestar un apoyo continuo al desarrollo de los partidos políticos, que se dirija a diversos subgrupos de los partidos con posibilidades de empoderamiento gracias a su participación en la política electoral. Entre ellos se incluyen los representantes de los partidos en los órganos legislativos nacionales, el gabinete, las administraciones locales y sus candidatos, y los líderes regionales de los partidos de las zonas del país cuyos intereses difieren de los que defienden los líderes de los partidos de la capital.
- Ayudar a los representantes de los partidos a prepararse para llevar a cabo sus funciones con eficacia mediante la colaboración con los representantes legislativos a fin de fortalecer los vínculos con sus electores, e impartir formación sobre cómo analizar y preparar la legislación.
- Promover la inclusión de los dirigentes de los nuevos partidos en el diseño de programas, de manera que se les permita desempeñar un papel en el sistema; a tal fin, invitar a los miembros de la jerarquía de los partidos a participar en cursos de formación y programas de apoyo para legisladores y autoridades locales, y asegurar la transparencia y la inclusión en sus actividades.

Diseñadores del sistema electoral

- No limitarse a los acuerdos sobre el reparto del poder adoptados en el nivel ejecutivo y diseñar formas novedosas de ofrecer a los partidos de los antiguos rebeldes garantías de seguridad creíbles y de base amplia, sin excluir a los partidos de la oposición “desarmados”.
- Dar prioridad a los sistemas electorales que equilibran la inclusión con el acceso a la toma de decisiones gubernamental y que procuran obtener un apoyo popular de base amplia para lograr la inclusividad.
- Incluir disposiciones que reconozcan el poder de veto y que no releguen a ciertos partidos a la bancada de la oposición.

Bibliografía

Si desea obtener una lista completa de referencias, consulte *El estado de la democracia en el mundo 2017: examen de la resiliencia democrática*.

Acemoglu, D. y J. Robinson, *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Barcelona: Deusto S. A. Ediciones, 2014).

Afrobarómetro, “*Is democracy your preferred system of government?*” [¿Es la democracia su sistema de gobierno preferido?] (2016), disponible en <<http://afrobarometer.org/online-data-analysis/analyse-online>>.

Alexander, G., *The Sources of Democratic Consolidation* [Las fuentes de la consolidación democrática] (Ithaca, Nueva York y Londres: Cornell University Press, 2002).

Altman, D., “The potential of direct democracy: a global measure (1900-2014)” [El potencial de la democracia directa: una medida mundial (1900-2014)], *Social Indicators Research* (2016).

Anderson, B., *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* [Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo] (Nueva York: Verso, 1983).

Arkhed Olsson, S., *Corruption and Political Participation: A Multilevel Analysis* [Corrupción y participación política. Un análisis multinivel] (Gotemburgo: Quality of Government Institute, 2014), disponible en <http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1551/155180_2014_12_arkhed-olsson.pdf>.

Asher, W. et al., *The Evolution of Development Thinking: Governance, Economics, Assistance, and Security* [La evolución del pensamiento sobre el desarrollo. Gobernanza, economía, asistencia y seguridad] (Londres: Palgrave, 2016).

Banco Mundial, *Governance, Growth, and Development Decision-Making—Reflections by Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama, and Dani Rodrik* [Gobernanza, crecimiento y toma de decisiones sobre el desarrollo. Reflexiones de Douglass North, Daron Acemoglu, Francis Fukuyama y Dani Rodrik] (Washington D. C.: Banco Mundial, 2008).

___, *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo* (Washington D. C.: Banco Mundial, 2011), resumen disponible en <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR_Overview_Spanish.pdf>.

___, *La pobreza y la prosperidad compartida 2016: Asumir la desigualdad* (Washington D. C.: Banco Mundial, 2016), resumen disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25078/2109580vSP.pdf>>.

___, *Informe sobre el desarrollo mundial 2017: La gobernanza y las leyes* (Washington D. C.: Banco Mundial, 2017), resumen disponible en <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950mmSP.pdf>>.

Bauböck, R., “Towards a political theory of migrant transnationalism” [Hacia una teoría política del transnacionalismo de los migrantes], *International Migration Review*, 37/3 (2003), págs. 700-723.

___, “Expansive citizenship—voting beyond territory and membership” [Ciudadanía expansiva. El voto más allá del territorio y la pertenencia], *Political Science and Politics*, 38/4 (2005), págs. 683-687.

___, “Stakeholder citizenship and transnational political participation: A normative evaluation of external voting” [Ciudadanía de las partes interesadas y participación política transnacional. Una evaluación normativa del voto desde el exterior], *Fordham Law Review*, 75/5 (2007), págs. 2393-2447.

Beauchamp, Z., “No easy answers: why left-wing economics is not the answer to right-wing populism” [No hay respuestas fáciles. Por qué la economía de la izquierda no es la respuesta al populismo de derecha], *Vox* (13 de marzo de 2017), disponible en <<https://www.vox.com/world/2017/3/13/14698812/bernie-trump-corbbyn-left-wing-populism>>.

Behrend, J. y L. Whitehead, “The struggle for subnational democracy” [La lucha por la democracia subnacional], *Journal of Democracy*, 27/2 (2016), págs. 155-169.

Benoit, K., “Models of electoral system change” [Modelos de cambio de sistema electoral], *Electoral Studies*, 23 (2004), págs. 363-389.

Bergh, G., A. Rocha Menocal y L. Rodríguez Takeuchi, *What's Behind the Demand for Governance?* [¿Qué hay detrás de la demanda de gobernanza?] (Londres: Overseas Development Institute, 2014), disponible en <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8837.pdf>>.

Bermeo, N., “On democratic backsliding” [Sobre el retroceso de la democracia], *Journal of Democracy*, 27/1 (2016), págs. 5-19.

Bird, K., T. Saalfeld y A. Wüst, *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties, and Parliaments in Liberal Democracies* [La representación política de los inmigrantes y las minorías. Votantes, partidos y Parlamentos en las democracias liberales] (Londres y Nueva York: Routledge Taylor y Francis Group y ECPR, 2016).

Bishwa, N. T., *An Assessment of the Causes of Conflict in Nepal* [Una evaluación de las causas de conflicto en Nepal], Universidad Tribhuvan, 2007, disponible en <http://dspace.unm.edu/bitstream/handle/1928/3294/BishwaNathTiwari_Nepal_CausesofConflict_pdf.pdf?sequence=1>.

Blais, A. et al., “Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws” [Decidir quién tiene derecho al voto. Un análisis comparativo de las leyes electorales], *Electoral Studies*, 20 (2001), págs. 416-2.

Bloemraad, I., “Accessing the corridors of power: puzzles and pathways to understanding minority representation” [El acceso a los pasillos del poder. Incógnitas y vías para comprender la representación de las minorías], *West European Politics*, 36/3 (2013), págs. 652-670.

Bogaards, M., “The choice for proportional representation: electoral system design in peace agreements” [La elección de la representación proporcional. El diseño del sistema electoral en los acuerdos de paz], *Civil Wars*, 15 (2013), págs. 71-87.

- Booth, D., *Development as a Collective Action Problem* [El desarrollo como un problema de acción colectiva], (Londres: Overseas Development Institute, 2012).
- Booth, D. y S. Unsworth, *Politically Smart, Locally Led Development* [El desarrollo políticamente inteligente de dirección local] (Londres: Overseas Development Institute, 2014).
- Briscoe, I. y D. Goff, *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Elections* [Proteger la política. Detener la influencia del crimen organizado en las elecciones], C. Uribe Burcher (ed.) (Estocolmo y La Haya: IDEA Internacional y Clingendael Institute, 2016a), <<http://www.idea.int/publications/catalogue/protecting-politics-deterring-influence-organized-crime-elections>>.
- , *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Political Parties* [Proteger la política. Detener la influencia del crimen organizado en los partidos políticos], C. Uribe Burcher (ed.) (Estocolmo y La Haya: IDEA Internacional y Clingendael Institute, 2016b), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/protecting-politics-deterring-influence-organized-crime-political-parties>>.
- Briscoe, I., C. Perdomo y C. Uribe Burcher (eds.), *Redes Ilícitas y Política en América Latina* (Estocolmo y La Haya: IDEA Internacional, Netherlands Institute for Multiparty Democracy y Netherlands Institute for International Relations, 2014), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/illegal-networks-and-politics-latin-america?lang=es>>.
- Brown, M., “Democratic governance: toward a framework for sustainable peace” [Gobernanza democrática. Hacia un marco para una paz sostenible], *Global Governance*, 9 (2003), págs. 141-146.
- Brownlee, J., *Authoritarianism in an Age of Democratization* [Autoritarismo en una era de democratización] (Nueva York: Cambridge University Press, 2007).
- Bulmer, E. W., *Presidential Veto Powers* [Poderes de veto presidenciales] Constitution-Building Primer, 14 (IDEA Internacional, Constitution-Building Primer n.º 14, mayo de 2015), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/presidential-veto-powers?lang=en>>.
- Call, C., *Why Peace Fails: The Causes and Prevention of Civil War* [Por qué fracasa la paz. Las causas y la prevención de la guerra civil] (Washington D. C.: Georgetown University Press, 2012).
- Carothers, T., “The end of the transition paradigm” [El fin del paradigma de la transición], *Journal of Democracy*, 13/1 (2002), págs. 5-21.
- Caryl, C., “The age of disillusionment” [La era de la desilusión], *Foreign Policy* (11 de enero de 2016), disponible en <<http://foreignpolicy.com/2016/01/11/the-age-of-disillusionment/>>.
- Casal Bértoa, F. et al., “The world upside down: delegitimising political finance regulation” [El mundo al revés. La deslegitimación de la regulación de las finanzas políticas], *International Political Science Review*, 35/3 (2014), págs. 355-375.
- Casas-Zamora, K. y D. Zovatto, *El costo de la democracia: Ensayos sobre el financiamiento político en América Latina* (México D. F., Washington D. C. y Estocolmo: IDEA Internacional, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/cost-democracy-essays-political-finance-latin-america?lang=es>>.
- Chang, A., Y.-H. Chu y B. Welsh, “Southeast Asia: sources of regime support” [Sudeste asiático. Fuentes de apoyo de sus regímenes], *Journal of Democracy*, 24 (2013), págs. 150-164.
- Cheema, S. y V. Popovski, *Engaging Civil Society: Emerging Trends in Democratic Governance* [Involucrar a la sociedad civil. Tendencias emergentes en materia de gobernanza democrática] (Tokio: United Nations University Press, 2010).
- Cheeseman, N., *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform* [Democracia en África. Éxitos, fracasos, y la lucha por la reforma política] (Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press, 2015).
- Choudhry, S. y S. Bisarya, “Regional organizations and threats to constitutional democracy from within: self-coups and authoritarian backsliding” [Organizaciones regionales y amenazas a la democracia constitucional desde dentro. Autogolpes y retroceso autoritario], en R. Cordenillo y K. Sample (eds.), *Rule of Law and Constitution Building: The Role of Regional Organizations* [Estado de derecho y procesos constituyentes. El papel de las organizaciones regionales] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/rule-law-and-constitution-building-role-regional-organizations>>.
- CIVICUS, *State of Civil Society Report 2016* [Informe sobre el estado de la sociedad civil 2016] (Washington D. C.: CIVICUS, 2016), disponible en <<http://www.civicus.org/index.php/socs2016>>.
- Collyer, M., “A geography of extra-territorial citizenship: Explanations of external voting” [Una geografía de la ciudadanía extraterritorial. Explicaciones del voto externo], *Migration Studies*, 2/1 (2014), págs. 55-72, disponible en <<https://academic.oup.com/migration/article/2/1/55/2567470/A-geography-of-extra-territorial-citizenship>>.
- Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho), *Report on Out Of Country Voting* [Informe sobre las votaciones realizadas en el extranjero] (Estrasburgo: Consejo de Europa, 2011).
- Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, *Recommendation: Financing of political parties* [Recomendaciones. Financiamiento de los partidos políticos], Rec 1516(2001) (22 de mayo de 2001), disponible en <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=16907&lang=EN>>.
- Coppedge, M. et al., “Conceptualizing and measuring democracy: a new approach” [Conceptualizar y medir la democracia. Un nuevo enfoque], *Perspectives on Politics*, 9/2 (2011), págs. 247-267.
- Dahlberg, S., J. Linde y R. Egreteau, “Burma in diaspora: a preliminary research note on the politics of Burmese diasporic communities in Asia” [Birmania en la diáspora. Una nota de investigación preliminar sobre la política de las comunidades de la diáspora birmana en Asia], *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31/2 (2012), págs. 115-147.
- Dähnke, I. et al., *Diversity in Political Parties' Programmes, Organisation and Representation* [Diversidad en los programas, la organización y la representación de los partidos políticos] (Hamburgo: DIVPOL, 2014), disponible en <https://www.upf.edu/documents/3329791/3455370/DIVPOL_EN_screen.pdf/b5106c57-bf20-426b-bb75-b5cf46a718e5>.
- Davies, W., “The age of post-truth politics” [La era de la política de la posverdad], *New York Times* (24 de agosto de 2016), disponible

- en <<http://www.nytimes.com/2016/08/24/opinion/campaign-stops/the-age-of-post-truth-politics.html>>.
- De Zeeuw, J., *Soldiers into Politicians: Transforming Armed Opposition Groups after Civil War* [De soldados a políticos. La transformación de los grupos armados de la oposición después de la guerra civil] (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007).
- Departamento de Desarrollo Internacional (DFID), *Reducing Poverty by Tackling Social Exclusion: A DFID Policy Paper* [Reducir la pobreza mediante el abordaje de la exclusión social. Un documento de políticas del DFID] (Londres: DFID, 2005).
- Diamond, L., "The democratic rollback: the resurgence of the predatory state" [El desmantelamiento democrático. El resurgimiento del Estado predador], *Foreign Affairs* (marzo/abril de 2008), disponible en <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2008-03-02/democratic-rollback>>.
- ___, "Democracy in decline" [La democracia en declive], *Foreign Affairs*, 13 de junio de 2016.
- Earnest, D. C., "Voting Rights for Resident Aliens: Nationalism, Post-nationalism and Sovereignty in an Era of Mass Migration" [Derechos de voto para los residentes en el extranjero. Nacionalismo, posnacionalismo y soberanía en una era de migración masiva], disertación, Universidad George Washington, 2004, inédita.
- The Economist*, "Art of the lie" [El arte de la mentira] (10 de septiembre de 2016), disponible en <<http://www.economist.com/news/leaders/21706525-politicians-have-always-lied-does-it-matter-if-they-leave-truth-behind-entirely-art>>.
- Economist Intelligence Unit (EIU), *Democracy on the edge: Populism and protest* [La democracia al límite. Populismo y protesta] (2015), disponible en <<http://ifuturo.org/documentacion/Democracy-on-the-edge.pdf>>.
- ___, *Democracy Index 2016: Revenge of the 'Deplorables'* [Índice de democracia 2016. La venganza de los «deplorables»] (Londres: EIU, 2017), disponible en <<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>>.
- Edelman Insights, *2013 Edelman trust barometer global results* [Resultados mundiales del barómetro de confianza de Edelman 2013] (2013), disponible en <<http://www.edelman.com/trust-downloads/executive-summary/>>.
- Egreteau, R., "Burma in diaspora: a preliminary research note on the politics of Burmese diasporic communities in Asia" [Birmania en la diáspora. Una nota de investigación preliminar sobre la política de las comunidades de la diáspora birmana en Asia], *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 31/2 (2012), págs. 115-147.
- Elkins, Z., J. Blount y T. Ginsburg, "Does the process of constitution-making matter?" [¿Tiene importancia el proceso constituyente?], *Annual Review of Law and Social Science*, 5 (2009), págs. 201-230.
- E. Falguera, S. Jones y M. Ohman (eds.), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/funding-political-parties-and-election-campaigns-handbook-political-finance?lang=es>>.
- Encuesta Mundial de Valores, "Ronda 6: 2010-2014", disponible en <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>.
- European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUDO CITIZENSHIP), National Electoral Laws Database [Base de datos sobre leyes electorales nacionales], disponible en <<http://eudo-citizenship.eu/databases/national-electoral-laws>>.
- Fish, M. S., "Stronger Legislatures, Stronger Democracies" [Asambleas legislativas sólidas, democracias sólidas], *Journal of Democracy*, 17/1 (2006), págs. 5-20.
- Foro Económico Mundial, *The Global Risks Report 2016* [Informe de riesgos mundiales 2016] (Colonias y Ginebra: Foro Económico Mundial, 2016).
- Fox, J. y B. Halloran, *Connecting the Dots for Accountability: Civil Society Policy Monitoring and Advocacy Strategies* [Conectar los elementos necesarios para la rendición de cuentas. Estrategias de la sociedad civil para la vigilancia y la promoción de las políticas] (Londres: Open Society Foundation, 2016), disponible en <https://jonathanfoxucsc.files.wordpress.com/2011/11/fox_halloran_eds_connecting-the-dots-for-accountability.pdf>.
- Gates, B. y M. Gates, "Promises to keep in 2016" [Las promesas que hay que cumplir en 2016], *Project Syndicate* (20 de enero de 2016), disponible en <<https://www.project-syndicate.org/commentary/gates-foundation-2016-priorities-by-bill-gates-and-melinda-gates-2016-01>>.
- Gershman, C., "Democracy and democracies in crisis" [La democracia y las democracias en crisis], *World Affairs* (2016), disponible en <<http://www.worldaffairsjournal.org/article/democracy-and-democracies-crisis>>.
- Ginsburg, T., J. Melton y Z. Elkins, "On the evasion of executive term limits" [Las estrategias para eludir la duración del mandato presidencial], *William & Mary Law Review*, 52 (2011), págs. 1807-1869, disponible en <<https://ssrn.com/abstract=1683594>>.
- Gleditsch, N.-P. y H. Hegre, "Peace and democracy: three levels of analysis" [Paz y democracia. Tres niveles de análisis], *The Journal of Conflict Resolution*, 41/2 (1997), págs. 283-310.
- Greven, T., *The Rise of Right Wing Populism in Europe and the United States: A Comparative Perspective* [El ascenso del populismo de derecha en Europa y los Estados Unidos. Una perspectiva comparada] (Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2016), disponible en <http://www.fesdc.org/fileadmin/user_upload/publications/RightwingPopulism.pdf>.
- Grimm, R., "The rise of the German Eurosceptic party *Alternative für Deutschland*: between Ordoliberal critique and popular anxiety" [El ascenso del partido euroescéptico alemán *Alternative für Deutschland*. Entre la crítica ordoliberal y la ansiedad popular], *International Political Science Review*, 3 (2016), págs. 264-278.
- Haggard, S. y R. Kaufman, "Poverty, inequality, and democracy: how regions differ" [Pobreza, desigualdad y democracia. En qué se diferencian las regiones], *Journal of Democracy*, 20/4 (2009), págs. 36-49.
- Hart, V., *Democratic Constitution Making* [Procesos constituyentes democráticos] (Washington D. C.: Instituto de la Paz de los Estados Unidos, julio de 2003), disponible en <<https://www.usip.org/sites/default/files/resources/sr107.pdf>>.
- Herbert, S., *Lessons from Implementing Peace Agreements: What next for Colombia?* [Las lecciones que se extraen de la aplicación de los acuerdos de paz. ¿Qué ocurrirá en Colombia?] (Birmingham: GSDRC, 2013).
- Hickey, S., K. Sen y B. Bukenya, "Exploring the politics of inclusive development: towards a new conceptual approach" [Análisis

- de la política de desarrollo inclusivo. Hacia un nuevo enfoque conceptual], en S. Hickey, K. Sen y B. Bukenya (eds.), *The Politics of Inclusive Development: Interrogating the Evidence* [La política del desarrollo inclusivo. Examen de las pruebas] (Oxford: Oxford University Press, 2014).
- Hochschild, J. y K. L. Einstein, *Do Facts Matter? Information and Misinformation in American Politics* [¿Los hechos cuentan? Información y desinformación en la política estadounidense] (Norman: University of Oklahoma Press, 2015).
- Hoddie, M. y C. Hartzell, “Civil war settlements and the implementation of military power-sharing arrangements” [Las soluciones negociadas en las guerras civiles y la implementación de acuerdos sobre el reparto del poder militar], *Journal of Peace Research*, 40/3 (2003), págs. 303-320.
- Holmberg, S., “Democratic discontent in old and new democracies: assessing the importance of democratic input and governmental output” [El descontento democrático en las democracias antiguas y nuevas. Evaluación de la importancia de la representación democrática y la calidad del gobierno], *Political Studies*, 63 (2015), págs. 18-37.
- Holmberg, S., B. Rothstein y N. Nasiritoussi, “Quality of government: what you get” [La calidad del gobierno. ¿Qué beneficios nos aporta?], *Annual Review of Political Science*, 12 (2009), págs. 135-161.
- Holmes, L. *Rotten States? Corruption, Post-communism, and Neoliberalism* [¿Estados en descomposición? Corrupción, poscomunismo y neoliberalismo] (Durham, NC: Duke University Press, 2006).
- Horowitz, D., *Ethnic Groups in Conflict* [Grupos étnicos en conflicto] (Berkeley, CA: University of California Press, 1985).
- ___, “Encouraging electoral accommodation in divided societies” [El fomento de la conciliación electoral en las sociedades divididas], en B. V. Lal y P. Larmour (eds.), *Electoral Systems in Divided Societies: The Fiji Constitution Review* [Los sistemas electorales en las sociedades divididas. Examen de la Constitución de Fiji] (Canberra: Australian National University Press, 2012).
- Houle, C., “Inequality and democracy: why inequality harms consolidation but does not affect democratization” [Desigualdad y democracia. Por qué la desigualdad perjudica la consolidación pero no afecta a la democratización], *World Politics*, 61/4 (2009), págs. 589-622.
- Htun, M., “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups” [¿Es lo mismo el género que la etnicidad? La representación política de los grupos identitarios], *Perspectives on Politics*, 2/3 (2004), págs. 439-458.
- Huddleston, T. et al., “Migrant Integration Policy Index” [Índice de políticas de integración de migrantes], Political participation [Participación política] (2015), disponible en <<http://mipex.eu/political-participation>>.
- Hudson, D. y A. Leftwich, “From Political Economy to Political Analysis” [De la economía política al análisis político], Developmental Leadership Program Research Paper No. 25 [documento de investigación del Programa de Liderazgo para el Desarrollo n.º 25] (2014), disponible en <<http://publications.dlprog.org/From%20Political%20Economy%20to%20Political%20Analysis.pdf>>.
- Huq, A. Z. y T. Ginsburg, “How to lose a constitutional democracy” [Cómo perder una democracia constitucional], *UCLA Law Review*, 65 (2017), disponible en <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2901776>.
- Human Rights Watch (HRW), *World Report 2017* [Informe mundial 2017] (Nueva York: HRW, 2017), disponible en <<https://www.hrw.org/world-report/2017>>.
- International Crisis Group (ICG), *Burundi: A Dangerous Third Term* [Burundi. Un tercer mandato peligroso] (Bruselas: ICG, 2016), disponible en <<https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/burundi/burundi-dangerous-third-term>>.
- IDEA Internacional, Portal digital para las partes interesadas, [s.f.], disponible en <<http://digitalparties.org>>.
- ___, Base de datos sobre el voto en el extranjero [s. f.], disponible en <<http://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>>.
- ___, *El estado de la democracia en el mundo 2017: examen de la resiliencia democrática* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017a), disponible en <<http://www.idea.int/gsod>>.
- ___, Índices de *El estado de la democracia en el mundo* (2017b), disponible en <<http://www.idea.int/gsod-indices>>.
- ___ “Geographical definitions of regions and international organizations in *The Global State of Democracy*” [Definiciones geográficas de las regiones y las organizaciones internacionales en *El estado de la democracia en el mundo*], documento de referencia (2017c), disponible en <<http://www.idea.int/gsod>>.
- Inglehart, R. y P. Norris, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-nots and Cultural Backlash” [Trump, el *brexit* y el ascenso del populismo. Marginados económicos y reacción cultural], *Faculty Research Working Paper Series No. 16-026*, Facultad de Investigación de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, agosto de 2016, <<https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?id=1401>>.
- Ishiyama, J. y A. Batta, “Swords into ploughshares: the organizational transformation of rebel groups into political parties” [De la espada al arado. La transformación organizativa de los grupos rebeldes en partidos políticos], *Communist and Post-Communist Studies*, 44 (2011), págs. 369-379.
- Itzigsohn, J., “Immigration and the boundaries of citizenship” [Inmigración y las fronteras de la ciudadanía], *International Migration Review*, 34/4 (2000), págs. 1126-1154.
- Jennings, I., *The Approach to Self-Government* [El enfoque del autogobierno] (Cambridge: Cambridge University Press, 1956).
- Kane, S. y N. Haysom, *Electoral Crisis Mediation: Responding to a Rare but a Recurring Challenge* [La mediación en las crisis electorales. La respuesta a un reto poco habitual pero recurrente] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2016).
- Karl, T. L., “Economic inequality and democratic instability” [Desigualdad económica e inestabilidad política], *Journal of Democracy*, 11/1 (2000), págs. 149-156.
- Keck, M. E. y K. Sikkink, “Transnational advocacy networks in international and regional politics” [Las redes transnacionales de sensibilización en la política internacional y regional], *International Social Science Journal*, 51 (1999), págs. 89-101.
- Keefer, P., *Collective Action, Political Parties and Pro-Development Public Policy* [Acción colectiva, partidos políticos y políticas públicas en favor del desarrollo] (Washington D. C.: Banco Mundial, 2011).

- Keen, R. y V. Apostolova, "Membership of political parties" [La afiliación a los partidos políticos], House of Commons Library Briefing Paper No. SN05125 [documento informativo de la biblioteca de la Cámara de los Comunes n.º SN05125] (28 de marzo de 2017), disponible en <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05125/SN05125.pdf>>.
- Kemp, B. et al., *Diálogo interpartidario. Guía para el facilitador* (Estocolmo, La Haya y Oslo: IDEA Internacional, Netherlands Institute for Multiparty Democracy y Oslo Center for Peace and Human Rights, 2013).
- Kirchner, A., M. Freitag y C. Rapp, "Crafting tolerance: the role of political institutions in a comparative perspective" [Cimentar la tolerancia. El papel de las instituciones políticas con una perspectiva comparativa], *European Political Science Review* (2011), págs. 201-227.
- Klaas, B., *The Despot's Accomplice: How the West is Aiding and Abetting the Decline of Democracy* [El cómplice del déspota. Cómo Occidente colabora en el declive de la democracia] (Londres: C. Hurst & Co. Publishers, 2016).
- Knutsen, C. H., "Reinvestigating the reciprocal relationship between democracy and income inequality" [Reinvestigar la relación recíproca entre la democracia y la desigualdad de ingresos], *Review of Economics and Institutions*, 6/2 (2015), págs. 1-37.
- Koinova, M., "Conditions and Timing of Moderate Diaspora Mobilization" [Condiciones y plazos para la movilización moderada de la diáspora], documento de trabajo, Universidad George Mason, 2009.
- Kostelka, F., "Voter turnout and emigration: what affects transnational electoral participation?" [Participación electoral y emigración. ¿Qué factores influyen en la participación electoral transnacional?], *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43/7 (2017), págs. 1061-1083.
- Kriekhaus, J. et al., "Economic inequality and democratic support" [Desigualdad económica y apoyo democrático], *The Journal of Politics*, 76/1 (2014), págs. 139-151.
- Kurlantzick, J., *Democracy in Retreat: The Revolt of the Middle Class and the Worldwide Decline of Representative Government* [La revuelta de la clase media y el declive mundial del gobierno representativo] (New Haven, CT: Yale University Press, 2014).
- Landman, T., *Evaluar la calidad de la democracia. Una introducción al marco de trabajo de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/assessing-quality-democracy-practical-guide?lang=es>>.
- La República*, "Vladivideos: 16 años de la primera grabación que hizo caer al régimen fujimorista" (14 de septiembre de 2016), disponible en <<http://larepublica.pe/politica/802860-vladivideos-16-anos-de-la-primera-grabacion-que-hizo-caer-al-regimen-fujimorista>>.
- Latinobarómetro, "¿Es la democracia preferible a cualquier otra forma de gobierno?" (2016), disponible en <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>>.
- Leftwich, A., *Developmental States, Effective States and Poverty Reduction: The Primacy of Politics* [Estados desarrollistas, Estados eficaces y reducción de la pobreza. La primacía de la política] (Nueva York: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2008).
- Leterme, Y. y S. van der Staak, "Active citizenship and political movements in Europe: the evolution of political representation" [Ciudadanía activa y movimientos políticos en Europa. La evolución de la representación política], *Turkish Policy Quarterly*, 15/2 (2016), págs. 47-57.
- Levin-Waldman, O., "How inequality undermines democracy" [Cómo la desigualdad socava la democracia], *International Relations*, (2016), disponible en <<http://www.e-ir.info/2016/12/10/how-inequality-undermines-democracy/>>.
- Levitsky, S. y L. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* [Autoritarismo competitivo. Regímenes híbridos tras la Guerra Fría] (Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- ___, "The myth of democratic recession" [El mito del retroceso de la democracia], *Journal of Democracy*, 26/1 (2015), págs. 45-58.
- Levy, B., *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies* [Trabajar a favor de la corriente. La integración de la gobernanza y el crecimiento en las estrategias de desarrollo] (Oxford: Oxford University Press, 2014).
- Lijphart, A., "Constitutional design for divided societies" [Diseño constitucional para sociedades divididas], *Journal of Democracy*, 15/2 (2004), págs. 96-109.
- Lodigiani, E. y S. Salomone, "Migration-induced transfers of norms: the case of female political empowerment" [La transferencia de normas inducida por la migración. El caso del empoderamiento político de las mujeres], Centro Studi Luca d'Agliano, Development Studies Working Paper [Documento de trabajo de estudios sobre el desarrollo del centro de estudios Luca d'Agliano n.º 343], 2012.
- López-Guerra, C., "Should expatriates vote?" [¿Deben votar los expatriados?], *Journal of Political Philosophy*, 13 (2005), págs. 216-234.
- Lui, K., "Expatriate voters like those in Hong Kong could be decisive in the French election" [Los votantes expatriados, como los de Hong Kong, podrían resultar decisivos en las elecciones francesas], *Time Magazine* (5 de mayo de 2017), disponible en <<http://time.com/4752023/france-presidential-election-voters-hong-kong/>>.
- Lust, E. y D. Waldner, *Unwelcome Change: Understanding, Evaluating, and Extending Theories of Democratic Backsliding* [Un cambio no deseado. Comprender, evaluar y ampliar las teorías del retroceso democrático] (Washington D. C.: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, 2015), disponible en <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAD635.pdf>.
- Lührmann, A. et al., *V-Dem Annual Report 2017. Democracy at Dusk?* [Informe anual de V-Dem 2017. ¿El ocaso de la democracia?] (Gotemburgo: V-Dem Institute, 2017).
- Lyman, R. y K. Gillet, "Romania protests simmer despite leaders' promises to back down" [Las protestas de Rumania siguen activas a pesar de las promesas de capitulación del Gobierno], *New York Times* (5 de febrero de 2017), disponible en <<https://www.nytimes.com/2017/02/05/world/europe/romania-protests-corruption-sorin-grindeanu.html>>.
- Lyons, T., *Demilitarizing Politics: Elections on the Uncertain Road to Peace* [Desmilitarizar la política. Las elecciones en el incierto camino hacia la paz] (Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2005).
- Maastricht Centre for Citizenship, Migration and Development, base de datos mundial del MACIMIDE sobre la doble ciudadanía

- de los expatriados, 2015, disponible en <<https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>>.
- Manning, C., “Constructing opposition in Mozambique: Renamo as political party” [La construcción de la oposición en Mozambique. El RENAMO como partido político], *Journal of Southern African Studies*, 24/1 (1998), págs. 161-189.
- Manning, C. e I. Smith, “Political party formation by former armed opposition groups after civil war” [La formación de los partidos políticos por los antiguos grupos armados de la oposición tras la guerra civil], *Democratization*, 23/6 (2016), págs. 972-989.
- Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, “Aumento de actividad después de la Guerra Fría” (2016), disponible en <<http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml>>.
- Marshall, M. C. y J. Ishiyama, “Does political inclusion of rebel parties promote peace after civil conflict?” [La inclusión política de los partidos rebeldes para promover la paz tras un conflicto civil], *Democratization*, 23/6 (2016), págs. 1009-1025.
- Mazucca, S., “Access to power versus exercise of power: democratization and bureaucratization in Latin America” [Acceso al poder frente a ejercicio del poder. Democratización y burocratización en América Latina], *Studies in Comparative International Development*, 45/3 (2010), págs. 334-357.
- McLaren, L. M., “Cause for concern? The impact of immigration on political trust” [¿Un motivo de preocupación? La repercusión de la inmigración en la confianza política], Policy Network Paper, Universidad de Nottingham, septiembre de 2010.
- McMann, K. M. et al., *Democracy and Corruption: A Global Time-Series Analysis with V-Dem Data* [Democracia y corrupción. Análisis de una serie temporal mundial con datos del V-Dem] (Gotemburgo: Varieties of Democracy Institute, 2017), disponible en <https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/52086/1/gupea_2077_52086_1.pdf>.
- Merkel, W., “Are dictatorships returning? Revisiting the ‘democratic rollback’ hypothesis” [¿Están resurgiendo las dictaduras? Reexamen de la hipótesis del “retroceso democrático”], *Contemporary Politics*, 16/1 (2010), págs. 17-31.
- Ministère de l’Intérieur [Ministerio del Interior], Francia, Résultats de l’élection présidentielle 2007 [Resultados de las elecciones presidenciales 2007], <[https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle_2007/\(path\)/presidentielle_2007/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle_2007/(path)/presidentielle_2007/FE.html)>.
- , Francia, Résultats de l’élection présidentielle 2017 [Resultados de las elecciones presidenciales 2017], <[https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017/\(path\)/presidentielle-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Presidentielles/elecresult__presidentielle-2017/(path)/presidentielle-2017/FE.html)>.
- Ministerio del Interior (Grecia), “Parliamentary Elections September 2015” [Elecciones parlamentarias, septiembre de 2015], disponible en <<http://ekloges.yypes.gr/current/v/public/index.html?lang=en#{'cls':'main','params':{}}>>.
- Møller, J. y S. Skaaning, “The third wave: inside the numbers” [La tercera ola. Un examen de las cifras], *Journal of Democracy*, 2/4 (2013), págs. 97-109.
- Moore, J. y T. Velásquez, “Sovereignty negotiated: anti-mining movements, the state and multinational mining companies under ‘Correa’s twenty-first century socialism’” [La negociación de la soberanía. Los movimientos contra la minería, el Estado y las empresas mineras multinacionales en el contexto del “socialismo de Correa del siglo XXI”], en A. Bebbington (ed.), *Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry* [Conflicto social, desarrollo económico e industria extractiva] (Londres: Routledge, 2012).
- Mudde, C., “The problem with populism” [El problema del populismo], *The Guardian* (17 de febrero de 2015), disponible en <<https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/feb/17/problem-populism-syriza-podemos-dark-side-europe>>.
- Naciones Unidas, “Resolución 1325”, S/RES/1325 (31 de octubre de 2000), disponible en <[https://undocs.org/es/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1325(2000))>.
- , *La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos. Informe del Secretario General*, A/67/499*S/2012/746* (8 de octubre de 2012), disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/740644/files/A_67_499_S_2012_746-ES.pdf>.
- , *Estudio mundial sobre el homicidio 2013* (2014), resumen disponible en <https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf>.
- , *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Nueva York: Naciones Unidas, 2015).
- , *Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development* [No dejar a nadie atrás. El imperativo del desarrollo inclusivo] (Nueva York: Naciones Unidas, 2016a), disponible en <<http://www.un.org/esa/socdev/rwss/2016/full-report.pdf>>.
- , “International Migration 2015” [Migración internacional 2015], División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2016b), disponible en <<http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2015.pdf>>.
- Navarro, C., I. Morales y M. Gratschew, “Panorama comparado del voto en el extranjero”, en A. Ellis, C. Navarro, I. Morales, M. Gratschew y N. Braun, *Voto en el extranjero. El manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook?lang=es>>.
- Norris, P., *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* [Ingeniería electoral. Normas electorales y comportamiento político] (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).
- , *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* [Déficit democrático. Revisión de ciudadanos críticos] (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).
- , *Why Elections Fail* [Por qué fracasan las elecciones] (Nueva York y Cambridge: Cambridge University Press, 2015).
- , “It’s not just Trump, authoritarian populism is rising across the West. Here’s why” [No es solo Trump; el populismo autoritario está en ascenso en todo Occidente. Le explicamos por qué], *The Washington Post* (11 de marzo de 2016), disponible en <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/11/its-not-just-trump-authoritarian-populism-is-rising-across-the-west-heres-why/?utm_term=.5e5572b48c1a>.
- Norris, P., A. van Es y L. Fennis, *Democracy, Agency and the State: Theory with Comparative Intent* [Democracia, agencia y Estado. Teoría con un propósito comparativo] (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- , *Checkbook Elections: Political Finance in Comparative Perspective* [Elecciones con la chequera. El financiamiento político con una

- perspectiva comparada] (Sídney: Sunlight Foundation, Global Integrity y Electoral Integrity Project, 2015).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Naturalisation: A Passport for the better integration of immigrants?* [Naturalización. ¿El pasaporte para mejorar la integración de los inmigrantes?] (2011), disponible en <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/8111061e.pdf?expires=1497951866&id=id&accname=ocid54026704&checksum=611ED9A3FoDEA71BF6816FCEDF69A017>>.
- ___, *Phase 2 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Latvia*, [Informe sobre la 2.ª fase de la aplicación en Letonia del Convenio sobre la lucha contra el soborno de la OCDE] (2015a), disponible en <<http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Latvia-Phase-2-Report-ENG.pdf>>.
- ___, *In it Together: Why Less Inequality Benefits Us All* [Todos juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia a todos?] (París: OCDE, 2015b).
- ___, *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture* [Financiar la democracia. El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, y el riesgo de captura de las políticas públicas] (París: OCDE, 2016).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Global Migration Trends Factsheet 2015” [Ficha informativa sobre las tendencias de la migración en el mundo 2015] (2015a), disponible en <<http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>>.
- ___, *World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility* [Informe sobre la migración en el mundo 2015. Migrantes y ciudades, una nueva alianza para gestionar la movilidad] (Ginebra: OIM, 2015b).
- ___, “Youth Participation in National Parliaments” [Participación de los jóvenes en los Parlamentos nacionales] (2016), disponible en <<http://www.ipu.org/pdf/publications/youthrep-e.pdf>>.
- ___, “Women in National Parliaments, situation as of 1st of March 2017” [Las mujeres en los Parlamentos nacionales. Situación a fecha 1 de marzo de 2017] (2017), disponible en <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>.
- Ortiz, I. et al., *World Protests 2006–2013* [Las protestas en el mundo 2006-2013] (Nueva York: Iniciativa para el Diálogo de Políticas Públicas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013).
- Osueke, A. y E. Tsounta, *What is Behind Latin America’s Declining Income Inequality?* [¿Qué hay detrás de la disminución de la desigualdad de los ingresos en América Latina?] (Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional, 2014).
- Ottaway, M., *Democracy Challenged: The Rise of Semi-Authoritarianism* [La democracia amenazada. El ascenso del semiautoritarismo] (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2003).
- Oxfam, *Youth and Inequality: Time to Support Youth as Agents of their own Future* [Juventud y desigualdad. Es hora de apoyar a los jóvenes como agentes de su futuro] (Oxford: Oxfam, 2016).
- ___, *An Economy for the 99%* [Una economía para el 99 por ciento] (Oxford: Oxfam, 2017).
- Paine, T., *Derechos del hombre* (Madrid: Alianza Editorial, [1791] 2008).
- Paz Arauco, V. et al., *Strengthening Social Justice To Address Intersecting Inequalities Post-2015* [Fortalecer la justicia social a fin de hacer frente a las desigualdades interrelacionadas después de 2015] (Londres: Overseas Development Institute, 2014).
- Pedroza, L., “The democratic potential of enfranchising resident migrants” [El potencial democrático de la concesión del derecho al voto a los inmigrantes residentes], *International Migration*, 53/3 (2015), págs. 2324.
- Perdomo, C. y C. Uribe Burcher, *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Local Democracy* [Proteger la política. Detener la influencia del crimen organizado en la democracia local] (Estocolmo y Ginebra: IDEA Internacional y Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2016), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/protecting-politics-deterring-influence-organized-crime-local-democracy>>.
- Pevhouse, J. C., *Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization* [La democracia desde arriba. Organizaciones regionales y democratización] (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- Plattner, M., “Introduction” [Introducción], en F. Fukuyama, L. Diamond y M. Plattner (eds.), *Poverty, Inequality, and Democracy* [Pobreza, desigualdad y democracia] (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2012).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Departamento de Asuntos Políticos (DAP), *Joint UNDP-DPA Annual Report 2015* [Informe anual conjunto del PNUD y el DAP] (Nueva York: PNUD y DAP, 2015), disponible en <<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/conflict-prevention/undp-dpa-joint-programme-annual-report-2015.html>>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Humanidad dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo* (Nueva York: PNUD, 2013), resumen disponible en <<http://www.redetis.iipe.unesco.org/wp-content/uploads/2014/03/HUMANIDAD-DIVIDIDA-pnud-Spanish.pdf>>.
- Przeworski, A., “Ruling against rules” [Gobernar contra las reglas], en T. Ginsburg y A. Simpser (eds.), *Constitutions in Authoritarian Regimes* [Las Constituciones en los regímenes autoritarios] (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).
- Puddington, A. y T. Roylance, “The Freedom House survey for 2016: the dual threat of populists and autocrats” [El estudio de The Freedom House de 2016. La doble amenaza de los populistas y los autócratas], *Journal of Democracy*, 28/2 (2017), págs. 105-119.
- Putzel, J. y J. Di John, *Meeting the Challenges of Crisis States* [Afrontar los retos de los Estados en crisis] (Londres: Crisis States Research Centre, 2012).
- Reilly, B., “Electoral systems for divided societies” [Sistemas electorales para sociedades divididas], *Journal of Democracy*, 13/2 (2002), págs. 156-170.
- Reitano, T. y M. Hunter, “Case study: Colombia” [Estudio de caso. Colombia], en C. Uribe Burcher (ed.), *Protecting Politics: Deterring the Influence of Organized Crime on Public Service Delivery* [Proteger la política. Detener la influencia del crimen organizado en la democracia local] (Estocolmo y Ginebra: IDEA Internacional y Global Initiative against Transnational Organized Crime, 2016), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/protecting-politics-deterring-influence-organized-crime-public-service>>.

- Reporteros sin Fronteras, “Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa” (2016), disponible en <<https://rsf.org/es/clasificacion/archivo>>.
- Reynolds, A., B. Reilly y A. Ellis, *Diseño de Sistemas Electorales. El Nuevo Manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=es>>.
- Rocha Menocal, A., “Analysing the relationship between democracy and development” [Análisis de la relación entre democracia y desarrollo], *Commonwealth Good Governance 2011/2012* (2012), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook?lang=es>>.
- ___, “Political settlements and the politics of inclusion” [Arreglos políticos y la política de la inclusión], *Developmental Leadership Program State of the Art Research Series [Serie sobre investigación avanzada del Developmental Leadership Program]* (octubre de 2015), disponible en <<http://publications.dlprog.org/PoliticalSettlementsSOTA.pdf>>.
- ___, “Inclusive development and the politics of transformation: Lessons from Asia” [Desarrollo inclusivo y la política de la transformación. Las lecciones de Asia], *Developmental Leadership Program Research Paper No. 45 [documento de investigación del Developmental Leadership Program n.º 45]* (2017), disponible en <<http://www.dlprog.org/publications/inclusive-development-and-the-politics-of-transformation-lessons-from-asia.php>>.
- Rothstein, B. y S. Holmberg, *Correlates of Corruption* [Los correlatos de la corrupción] (Gotemburgo: Quality of Government Institute, 2014), disponible en <http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1551/1551577_2014_17_rothstein_holmberg.pdf>.
- Rovni, J., “Communism, federalism, and ethnic minorities: explaining party competition patterns in Eastern Europe” [Comunismo, federalismo y minorías étnicas. Explicación de los patrones de competencia de los partidos en Europa Oriental], *World Politics*, 22/4 (2014), págs. 669-708.
- Russett, B. y J. R. Oneal, *Triangulating Peace: Democracy, Interdependence, and International Organizations* [Triangulando la paz: democracia, independencia y organizaciones internacionales] (New York: Norton, 2001).
- Santamaría, G., *Drugs, Gangs, and Vigilantes: How to Tackle the New Breed of Mexican Armed Violence* [Drogas, bandas y vigilantes: Cómo enfrentar la nueva generación de violencia armada en México] (Oslo, Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2014), disponible en <<https://www.clingendael.org/publication/drugs-gangs-and-vigilantes>>.
- Schedler, A., *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism* [La política de la incerteza. Mantenimiento y subversión del autoritarismo electoral] (Oxford: Oxford University Press, 2013).
- Schmitter, P., “Crisis and transition, but not decline” [Crisis y transición, pero no declive], *Journal of Democracy*, 26/1 (2015), págs. 32-44.
- Schumpeter, J., *Capitalismo, socialismo y democracia* (Barcelona: Ediciones Folio, 1996).
- Schwertheim, H., *Measuring Public Support for Democracy: A Resource Guide* [Medición del apoyo público a la democracia. Guía de recursos] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017), disponible en <<http://www.idea.int/gsod>>.
- Selway, J. y K. Templeman, “The myth of consociationalism? Conflict reduction in divided societies” [¿El mito del consociacionalismo? Reducción de conflictos en sociedades divididas], *Comparative Political Studies*, 45/12 (2012), págs. 1542-1571.
- Sen, A., “Democracy as a universal value” [La democracia como valor universal], *Journal of Democracy*, 10/3 (1999), págs. 3-17.
- ___, *Desarrollo y libertad* (Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina, 2000).
- Shale, V. y R. Gerenge, “Electoral mediation in the Democratic Republic of Congo, Lesotho, and Kenya: a comparative perspective” [Mediación electoral en la República Democrática del Congo, Lesotho y Kenya. Perspectiva comparativa], *Conflict Trends* (16 de febrero de 2017), disponible en <<http://www.accord.org.za/conflict-trends/electoral-mediation-democratic-republic-congo-lesotho-kenya/>>.
- Shirky, C., “The political power of social media” [El poder político de los medios de comunicación], *Foreign Affairs*, (enero/febrero de 2011).
- Sisk, T. y A. Reynolds, *Elections and Conflict Management in Africa* [Elecciones y gestión de conflictos en África] (Washington D. C.: Instituto de la Paz de los Estados Unidos, 1998).
- Skaaning, S.-E., *The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework* [Metodología de los índices de El estado de la democracia en el mundo. Marco conceptual y de medición] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017), disponible en <<http://www.idea.int/gsod>>.
- Spiro, P., “Perfecting political diaspora” [Perfeccionamiento de la diáspora política], *New York University Law Review*, 81 (2006), págs. 207-233.
- Stewart, F., *Horizontal Inequalities as a Cause for Conflict: A Review of CRISE Findings* [Las desigualdades horizontales como causa de conflicto. Examen de las conclusiones del CRISE] (Washington D. C.: Banco Mundial, 2010).
- Stiglitz, J., *El precio de la desigualdad: el 1 % de la población tiene lo que el 99 % necesita* (Madrid: Taurus, 2012).
- Stokes, B., “The Rise of Nontraditional, Eurosceptic Parties” [El ascenso de los partidos euroescépticos no tradicionales], en B. Stokes, *Faith in European Project Reviving* [El renacer de la fe en el proyecto europeo], Pew Research Center, (2 de junio de 2015), disponible en <<http://www.pewglobal.org/2015/06/02/chapter-4-the-rise-of-nontraditional-eurosceptic-parties/>>.
- Stokke, K. y O. Törnquist (eds.), *Democratization in the Global South: The Importance of Transformative Politics* [La democratización en el Sur Global. La importancia de la política transformativa] (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).
- Stuart, E. et al., *Leaving No One Behind: A Critical Path for the first 1,000 days of the Sustainable Development Goals* [No dejar a nadie atrás. El trayecto crítico de los primeros 1.000 días de los Objetivos de Desarrollo Sostenible] (Londres: Overseas Development Institute, 2016), disponible en <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10692.pdf>>.

- Sundberg, A., “Diasporas Represented in their Home Country Parliaments” [La representación de las diásporas en los Parlamentos del país de origen], Overseas Vote Foundation (2007), disponible en <https://www.overseasvotefoundation.org/files/Diasporas_Represented_in_their_Home_Country_Parliaments.pdf>.
- The Guardian*, “Panama Papers: a special investigation” [Los papeles de Panamá. Una investigación especial] (2016), disponible en <<https://www.theguardian.com/news/series/panama-papers>>.
- Toft, M. D., “Ending civil wars: a case for rebel victories?” [La finalización de las guerras civiles. ¿Un argumento a favor de la victoria de los rebeldes?], *International Security*, 34/4 (2010), págs. 7-36.
- Törnquist, O. y J. Harriss, *Reinventing Social Democratic Development: Insights from Indian and Scandinavian Comparisons* [La reinención del desarrollo democrático social. Comparación de las experiencias de Escandinavia y la India] (Copenhague: NIAS Press, 2016).
- Travesí, F. y H. Rivera, “Delito político, amnistías e indultos. Alcances y desafíos”, informe del Centro Internacional para la Justicia Transicional (marzo de 2016), disponible en <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Analisis-Colombia-delito-politico-2016_o.pdf>.
- Treisman, D. (ed.), *The New Autocracy: Information, Politics, and Policy in Putin’s Russia* [La nueva autocracia. Información, política y políticas en la Rusia de Putin] (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2017).
- Unión Interparlamentaria (UIP), “Women in Parliament, 20 Years in Review” [Las mujeres en los Parlamentos. Veinte años a examen] (2015).
- Valladares, J., K. Sample y S. van der Staak, “Implicancias para la acción: habilitadores, gatillos, candados y agentes de los partidos programáticos”, en N. Cheeseman et al., *La política al encuentro de las políticas: El surgimiento de partidos programáticos* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2014), disponible en <<http://www.idea.int/publications/catalogue/politics-meets-policies-emergence-programmatic-political-parties?lang=es>>.
- Varshney, A., “Ethnic conflict and civil society: India and beyond” [Conflicto étnico y sociedad civil en la India y otros países], *World Politics*, 53/3 (2001), págs. 362-398.
- Warren, M., “What does corruption mean in a democracy?” [¿Qué significa la corrupción en una democracia?], *American Journal of Political Science*, 48/2 (2003), págs. 328-343.
- Weyland, K., *Democracy Without Equity: Failures of reform in Brazil* [Democracia sin equidad. Los fallos de la reforma en el Brasil] (Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1996).
- Widner, J., “Constitution writing and conflict resolution” [Redacción de la Constitución y resolución de conflictos], *The Round Table*, 94/381 (2005), págs. 503-518.
- Will, G., *Money in Politics: What’s the Problem?* [El dinero en la política. ¿Cuál es el problema?] [película] (Prager University Foundation, 2014), disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=c5-4jW5dLSI>>.
- Wolff, S., *Conflict Management in Deeply Divided Societies: Theories and Practice* [La gestión de los conflictos en las sociedades profundamente divididas. Teorías y práctica] (Londres: Wiley-Blackwell, 2011a).
- , “Post-conflict state building: the debate on institutional choice” [Construcción del Estado después de un conflicto. El debate sobre la elección institucional], *Third World Quarterly*, 32/10 (2011b), págs. 1777-1802.
- Yanguas, P., “The role and responsibility of foreign aid in recipient political settlements” [El papel y la responsabilidad de la ayuda exterior en arreglos políticos receptores], *Journal of International Development*, 29/2 (2017), págs. 211-228.
- Zamfir, I., *Democracy in Africa: Power Alternation and Presidential Term Limits* [Democracia en África. Alternancia del poder y límites de la duración del mandato presidencial] (Bruselas: Parlamento Europeo, abril de 2016), disponible en <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580880/EPRS_BRI\(2016\)580880_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580880/EPRS_BRI(2016)580880_EN.pdf)>.
- Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), *The Challenge of Sustaining Peace: The Report on the Review of the UN Peacebuilding Architecture* [El reto del mantenimiento de la paz. El informe sobre el examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz] (Berlín: ZIF, 2015), disponible en <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_kompakt_PBA_Review.pdf>.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que ofrece apoyo a instituciones y procesos en favor de la democracia sostenible a nivel mundial. IDEA Internacional proporciona fuentes de conocimiento y propuestas de políticas y ofrece apoyo a las reformas democráticas en respuesta a solicitudes específicas de países, así opera como catalizador en la construcción de la democracia. El Instituto trabaja con los encargados de la formulación de políticas, Gobiernos, organizaciones y agencias internacionales, así como con organizaciones regionales que participan en el ámbito de la construcción de la democracia.

¿Qué hace IDEA Internacional?

El trabajo de IDEA se organiza a nivel mundial, regional y nacional, siempre centrándose en el ciudadano como motor de cambio. IDEA Internacional genera conocimientos comparativos en sus principales áreas de competencia: procesos electorales, elaboración de constituciones y participación y representación política, así como la relación entre la democracia y el género, la diversidad, los conflictos y la seguridad.

IDEA pone sus conocimientos al servicio de los actores nacionales y locales que trabajan en las reformas democráticas y ejerce de mediador en el diálogo necesario para lograr el cambio democrático.

En sus tareas, IDEA tiene como objetivo:

- aumentar la capacidad, legitimidad y credibilidad de la democracia;
- lograr una participación más inclusiva y una representación responsable; y
- establecer una cooperación democrática más efectiva y legítima

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo. El Instituto tiene su sede en Estocolmo, Suecia, y cuenta con oficinas en las regiones de África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y Europa.

IDEA Internacional es Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<http://www.idea.int>>

El panorama político actual plantea complejos retos a las democracias de todo el mundo

Este escenario está determinado por la globalización, los desplazamientos geopolíticos del poder, el papel y las estructuras cambiantes de las organizaciones e instituciones (supra)nacionales y el auge de las nuevas tecnologías de la comunicación. Los fenómenos transnacionales, como la migración y el cambio climático, influyen en la dinámica de los conflictos, así como en el desarrollo, la ciudadanía y la soberanía del Estado. El aumento de las desigualdades, y la polarización y la exclusión sociales que generan, distorsionan la voz y la representación política y, por tanto, reducen el centro vital y moderado del electorado.

Esta dinámica ha contribuido a la opinión, ampliamente discutida, de que la democracia está en declive. En todo el mundo suceden acontecimientos que cuestionan la idea de la resiliencia de la democracia y hacen que los sistemas democráticos parezcan frágiles y amenazados. No obstante, los ciudadanos y las instituciones nacionales e internacionales siguen expresando y defendiendo los valores democráticos.

Este resumen de *El estado de la democracia en el mundo 2017: examen de la resiliencia democrática*, de IDEA Internacional, describe los principales retos a los que se enfrenta la democracia en la actualidad y las condiciones que permiten su resiliencia. Mediante el empleo de los nuevos índices de *El estado de la democracia en el mundo* como base empírica clave para fundamentar las políticas y adoptar perspectivas orientadas a la resolución de problemas, la publicación presenta evaluaciones mundiales y regionales del estado de la democracia desde 1975 —al inicio de la tercera ola de democratización— hasta 2015, complementadas con un análisis cualitativo de los desafíos a la democracia hasta 2017.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Tel.: +46 8 698 37 00

info@idea.int

www.idea.int

ISBN: 978-91-7671-134-7