



## INFORME DE VIAJES INTERNACIONALES

Palacio Legislativo de San Lázaro a, 03 De Febrero de 2015.

**Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera**  
**Presidente de la Junta de Coordinación Política**  
**Presente.**

De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados en sus artículos 277 y 278; y de la Normatividad Administrativa de la Cámara de Diputados en sus artículos 30 y 31; y atendiendo a los lineamientos, para la autorización de viajes internacionales, con la presente envío a usted el informe de actividades realizadas en mi viaje/comisión en la Primera Jornada Latinoamericana de Cohesión Social, que se llevó a cabo en la ciudad de Santiago de Chile, República de Chile, los días 22 y 23 de Enero, del presente año.

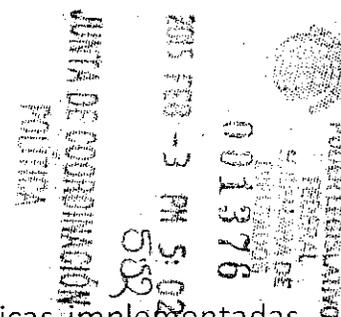
**Este informe cuenta con los siguientes apartados:**

**I. Objetivos y resultados de la actividad:**

Intercambiar experiencias nacionales a través de las políticas públicas implementadas en los diferentes países de Latinoamérica y Europa. En mesas temáticas experiencias internacionales que fortalecen la cohesión social como: Educación, Trabajo, Participación Ciudadana, Igualdad de Género y Protección Social.

Se basó el análisis de esta primer Jornada Latinoamericana de Cohesión Social en la definición hecha por la CEPAL (2007) que establece que el concepto de cohesión social surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; la extrema desigualdad que nos caracteriza; diversas formas de discriminación y de exclusión social que se remonta a un lejano pasado.

En el caso chileno, se abordó la recién aprobada por el Senado, la Reforma Educativa que busca elevar la calidad de la educación ya que en este país por la dictadura se hizo evidente la segregación social que aumentaba las diferencias económicas de las clases más adineradas cercanas al régimen. En términos comparados, México también aposto





## INFORME DE VIAJES INTERNACIONALES

por mejorar la calidad de la educación, aunque partiendo de diferentes circunstancias la parte fundamental es ofrecer educación de calidad para promover la integración social, con la idea central que la educación es el motor del desarrollo de los países y que esta fomenta la cohesión social.

Una de las conclusiones de esta primera jornada, es que los países latinoamericanos tienen la oportunidad histórica de apostarle al desarrollo económico a través de la cohesión social, ya que en el futuro el costo de no hacerlo será mayor, incrementando las brechas de desigualdad económica que hoy existen.

### **II. Evaluación de la actividad, de sus resultados y, en su caso, del seguimiento de actividades relacionadas previas:**

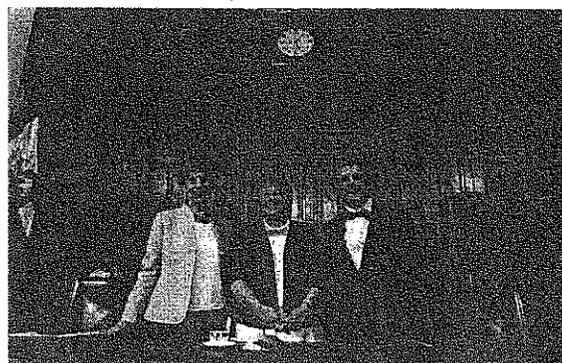
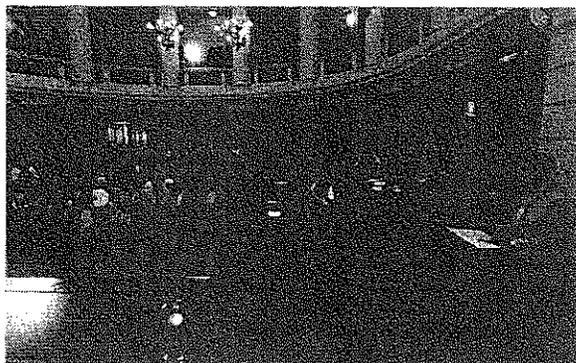
Durante esta jornada, se fortalecieron los distintos puntos de vista en Latinoamérica sobre los retos de cohesión social al compartir experiencias con el objetivo de construir una agenda común. Se contó con el apoyo de la Cooperación Europea EUROsocial, sirviendo de plataforma para que se genere un diálogo horizontal con Europa, cuya experiencia será útil a Latinoamérica.

### **III. Anexo con declaraciones, resoluciones y acuerdos.**

Se anexan notas conceptuales elaboradas por el Club de Madrid y Euro Social sobre las "Reformas para Mejorar la Calidad de la Democracia y la Participación Ciudadana".

IV. Anexo con material visual.

Inauguración de la 1ª Jornada Latinoamericana de Cohesión Social.



Mesas de trabajo.

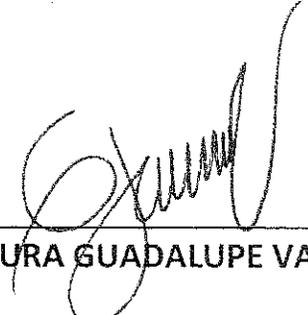




## INFORME DE VIAJES INTERNACIONALES

Dando cumplimiento a mi encomienda legislativa, informo del resultado de la misma.

ATENTAMENTE



---

DIP. LAURA GUADALUPE VARGAS VARGAS

C.c.p. Dip. Eloy Cantú Segovia. Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores. Para su conocimiento.  
Prof. Rogelio Juan González Andrade. Director de Bibliotecas y Archivo. Para su conocimiento.

Eje 2: Calidad de la democracia, AMÉRICA LATINA - EUROPA

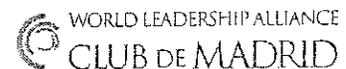
# Nota conceptual "Reformas para mejorar la calidad de la democracia y la participación ciudadana"

Primera Jornada Latinoamericana de Cohesión Social.  
Una prioridad estratégica en la alianza  
Unión Europea-América Latina

Club de Madrid

**Nota conceptual**  
**“Reformas para mejorar la calidad de la  
democracia y la participación ciudadana”**  
Primera Jornada Latinoamericana de Cohesión Social.  
Una prioridad estratégica en la alianza  
Unión Europea-América Latina  
Santiago de Chile, 22-23 de enero de 2015

La presente nota conceptual ha sido elaborada por el equipo de trabajo del proyecto  
Next Generation Democracy del Club de Madrid



## Índice

I. Introducción al compendio.....	5
II. Una mirada latinoamericana.....	7
1. Introducción.....	7
2. Perspectiva comparativa interna. Desafíos pendientes y perspectivas de futuro.....	7
3. Temas para la discusión.....	10
III. Una mirada europea.....	13
1. Introducción.....	13
2. Perspectiva comparativa interna a la UE. Desafíos pendientes y perspectivas de futuro.....	13
3. Temas para la discusión.....	18
IV. Conclusiones.....	21
V. Bibliografía.....	23

## I. Introducción al compendio

La presente nota conceptual es una colaboración del Club de Madrid con el Programa EUROsociAL, de la Unión Europea, como contribución a las Jornadas de Cohesión social, organizadas por el Senado de Chile.

Esta nota es una contribución a la mejora de la calidad de la democracia y la participación ciudadana en la Unión Europea y América Latina. Para ello se han utilizado diversas fuentes bibliográficas, y muy especialmente, los informes regionales elaborados para el proyecto Next Generation Democracy (NGD), explicado más abajo, así como conclusiones de los grupos de trabajo de Europa y América Latina en el Foro de Debate "¿Están en declive la democracia y los derechos humanos? Un llamamiento a la Acción" organizado por el Club de Madrid en noviembre de 2014.

Debido a la percepción generalizada de que la democracia está en declive actualmente, el Club de Madrid y sus miembros se han propuesto reexaminar el estado de la misma en un nuevo proyecto llamado Next Generation Democracy (Democracia de Nueva Generación), que durante los próximos dos años implicará a múltiples actores bajo la coordinación del Club de Madrid, y facilitará un debate sobre el estado y futuro de la democracia, analizando exhaustivamente las dinámicas regionales y respuestas a amenazas potenciales a la democracia, y reuniendo de manera directa e interactiva, evaluaciones de expertos con las perspectivas experimentadas de actores políticos y sociales primordiales.

NGD cuenta con diferentes socios estratégicos, tales como organizaciones y agencias internacionales e instituciones que proporcionarán la visión y la dirección para desarrollar el proyecto. Los miembros del equipo de trabajo, principal motor de contenido del proyecto, cuyas contribuciones han sido especialmente relevantes para este documento son la Fundación Bertelsmann de Alemania y los think tanks FRIDE (Europa) y FLACSO (América Latina).

En el contexto del proyecto NGD se han analizado y comparado tendencias regionales en la democracia de 2000 a 2015, para así poder proyectar tendencias futuras e identificar y compartir las mejores prácticas que han tenido éxito en contrarrestar dinámicas preocupantes y hacer propuestas políticas prácticas para cada región a nivel global con el objetivo de hacer avanzar la democracia efectiva. Dicho proceso conforma el marco referencial para la elaboración de esta nota de concepto con el enfoque específico en la situación en Europa y América Latina.

## II. Una mirada latinoamericana

### I. Introducción

En las últimas décadas América Latina ha avanzado decididamente hacia la democracia. Sin embargo, aunque las dictaduras militares pertenecen al pasado, las instituciones democráticas siguen siendo débiles y persisten las limitaciones a la participación de la sociedad civil en los procesos políticos de toma de decisiones. Además, a pesar de los muchos progresos, el populismo está viviendo un nuevo auge y el crimen organizado no ha sido eliminado.

Las desigualdades y la falta de inclusión siguen siendo los principales obstáculos para llegar a una democracia genuina en América Latina, pues la prosperidad por sí sola no ha llevado a una mayor igualdad. Las clases medias han experimentado un buen nivel de vida en las últimas décadas, pero no sabemos si continuará o no esta tendencia. Si la respuesta es no, puede haber inestabilidad en un futuro cercano y es probable que las clases medias responsabilicen a los gobiernos democráticos de la misma.

Además en América Central y partes de México, el crimen organizado ha desplazado al poder judicial y a la policía, ejerciendo el control de facto en lugar de instituciones gubernamentales democráticas. Al hecho de que la sociedad civil continúe siendo comparativamente débil en América Latina, hay que añadir unas estructuras rudimentarias en los partidos, por lo que alcanzar consensos se convierte en tarea difícil.

A pesar de los problemas existentes y las tendencias preocupantes, las instituciones regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos, parecen cada vez menos capaces de señalar las deficiencias de los gobiernos y presionarles tanto a ellos como a la sociedad civil para hacer avanzar la democracia. Considerando también que la presencia de la comunidad internacional ha disminuido en América Latina, no se debe descartar la posibilidad de que las prácticas democráticas continúen experimentando una regresión.

### 2. Perspectiva comparativa interna. Desafíos pendientes y perspectivas de futuro.

El diagnóstico de la calidad de la democracia en América Latina requiere analizar las tendencias de los últimos años relativas a la participación política, el estado de derecho, la capacidad estratégica y eficacia de la acción política, la creación del consenso social y político, así como la proyección de esas tendencias hacia el futuro<sup>1</sup>.

#### a) Participación política

##### • Elecciones

Las elecciones son mayoritariamente libres y constituyen uno de los grandes activos de las democracias latinoamericanas, siendo las mayores excepciones el estado fallido de Haití y Cuba. Sin

1. Las ideas expuestas en esta sección están elaboradas desde el informe Regional para América Latina del proyecto del Club de Madrid NGD: [http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD\\_RegionalReports\\_AMERICAS.pdf](http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD_RegionalReports_AMERICAS.pdf)

embargo, durante la última década se ha producido un cierto declive en la calidad de los procesos e instituciones electorales en algunos países latinoamericanos, debido en parte a una fuerte polarización social y política y/o a políticas populistas cuyo objetivo es ganar el control del gobierno, sobre todo en Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua y Venezuela; y en menor medida en la República Dominicana y Guatemala. Además, los golpes de estado en Honduras y Paraguay demostraron que el poder de veto puede ignorar los resultados electorales cuando estos se oponen a sus intereses básicos.

- Derecho de asociación y reunión

Con algunas excepciones, el respeto al ejercicio del derecho de asociación y reunión ha alcanzado un nivel bastante alto en América Latina, lo cual constituye un pilar indiscutible de la solidez democrática de la región. Aparte de la autocrática Cuba, sólo se aprecian grandes problemas en la muy polarizada Venezuela y en Guatemala, donde el racismo y la violencia, que están muy arraigados, han afectado al conjunto de los derechos políticos. A su vez, las protestas ciudadanas en Chile y Brasil representan una clara señal de que los ciudadanos confían en que sus voces sean oídas para exigir respuestas del gobierno.

- Libertad de expresión

La libertad de expresión ha alcanzado un buen nivel de desarrollo en América Latina, a excepción de Cuba, Ecuador, Guatemala y Venezuela. Otro ejemplo negativo es Chile, donde el pluralismo de los medios está significativamente dañado. El factor que más ha afectado a la libertad de expresión ha sido el tráfico de drogas de Sudamérica a los Estados Unidos a través de América Central, México y el Caribe, países donde los gobiernos no quieren o no pueden luchar contra el crimen organizado y la corrupción.

- Proyecciones 2015-2030

Los factores que despiertan una mayor incertidumbre con respecto a la participación política en América Latina son la gran polarización en algunos países y los problemas de gobernanza como consecuencia de las persistentes desigualdades sociales, las tentaciones populistas y el alto grado de violencia relacionado con el crimen organizado y el tráfico de drogas. Si la sociedad civil sigue sin implicarse en los procesos de toma de decisión, es posible que los grupos elitistas y los mecanismos de exclusión socioeconómica sigan dificultando la democratización.

## b) Estado de derecho

Aparte de Chile, Costa Rica y Uruguay, en América Latina el estado de derecho constituye el factor más débil en el desarrollo político de la región. De hecho, no se observa una mejora significativa desde el año 2000 debido a la reticencia hacia las reformas, a la corrupción, y a los nuevos retos que debilitan el respeto a la ley en general.

- División de poderes

A excepción de Haití, los países latinoamericanos han optado por sistemas presidencialistas. La legitimación electoral directa del presidente ha servido a menudo para invocar una legitimidad superior y justificar una concentración de poder en el ejecutivo, lo cual ha minado el equilibrio de poderes. Solo Chile, Costa Rica, Uruguay y, con algunas limitaciones, Brasil, Jamaica y México han demostrado una sólida separación de poderes.

- Poder judicial independiente

Históricamente, el poder judicial en América Latina ha sido débil. Solo Chile, Costa Rica y Uruguay han tenido éxito en (re)establecer un poder judicial fuerte e independiente, y en países como Brasil y

Colombia se han hecho algunas mejoras al respecto. Puesto que el poder judicial se ve a menudo plagado de deficiencias profesionales y corrupción generalizada, el gobierno y las élites suelen contemplarlo como un obstáculo y tratan de manipularlo, mientras son reticentes a emprender reformas jurídicas. El avance del crimen organizado tampoco ha contribuido a incrementar la ya poca confianza en el poder judicial.

- Derechos civiles

Actualmente, los derechos civiles en América Latina gozan de un mayor respeto, a excepción de Cuba, el estado fallido de Haití y por otro lado Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela, países con graves problemas de violencia. Algunos países han dado grandes pasos para investigar y juzgar horribles violaciones de derechos humanos acaecidas en el pasado.

- Proyecciones 2015-2030

Las expectativas para un estado de derecho más fuerte son desalentadoras en toda la región, debido a divisiones generadas por la desigualdad y la exclusión, las élites que evaden el estado de derecho o a las que no les interesa mejorarlo, y los actores informales responsables del crimen organizado transnacional, que crea zonas sin ley. Los únicos países que escapan a esta sombría realidad son Chile, Costa Rica y Uruguay. La lucha contra el crimen organizado para mejorar el estado de derecho es un objetivo a largo plazo que requiere cooperación regional y la voluntad de abordar seriamente factores estructurales como el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad. Dada la movilidad del crimen organizado, más la posible recesión económica, muchos países en América Central y el Caribe tendrán problemas para introducir las reformas económicas, sociales y políticas necesarias para eliminarlo de raíz.

c) Capacidad estratégica y eficacia de la acción política

- Prioridades estratégicas

Sólo Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay han establecido prioridades estratégicas claras, mientras que Colombia y México, países no populistas, también han hecho un esfuerzo notable en este aspecto. Es importante resaltar que incluso el gobierno de Evo Morales en Bolivia, cuyos objetivos estratégicos abarcan conceptos de democracia e inclusión que difieren de los principios de la democracia liberal y la economía de mercado, ha sido capaz de establecer y mantener sus prioridades estratégicas, con algún éxito en materia de desarrollo social. Los mayores fracasos en esta área los encontramos en Cuba, Haití y Venezuela.

- Implementación

La implementación de políticas plantea problemas en los países latinoamericanos, a excepción de Brasil, Chile, El Salvador y Uruguay, donde se ha llevado a cabo con éxito. México y Perú han tenido éxito menor, mientras que Venezuela y Haití han fracasado rotundamente en este aspecto. Los grandes problemas para dicha implementación de políticas son las barreras estructurales tales como las deficiencias en infraestructuras, un paisaje difícil, niveles bajos de profesionalidad, la falta de una burocracia y un funcionariado meritocráticos, y una baja institucionalización.

- Política anticorrupción

La mayoría de países en América Latina experimentan dificultades para luchar contra la corrupción y establecer mecanismos apropiados para atajarla. Tan sólo Chile, Costa Rica y Uruguay han combatido persistentemente la corrupción con éxito. Otros países como Brasil y Perú han cosechado un menor éxito, y el resto ha fracasado completamente en la implementación de estas políticas, con la República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá y Venezuela a la cabeza.

- Proyecciones 2015-2030

La mala gobernanza ha sido identificada como uno de las mayores características del desarrollo político en América Latina desde los años ochenta. Los hechos sucedidos recientemente apuntan sin embargo a la posibilidad de que las élites políticas, al menos en algunos países como Chile y Uruguay, hayan reconocido la necesidad de una buena gobernanza, aunque su capacidad para iniciar las reformas necesarias se vea frenada por problemas estructurales. En el futuro será necesario un mayor esfuerzo tanto de las élites como de los ciudadanos para alcanzar consensos y luchar contra problemas estructurales tales como el tráfico de drogas y el crimen organizado, ya que ningún país puede resolverlos por separado.

d) Creación de consenso social y político

- Gestión de conflictos

Tradicionalmente, en América Latina se han reprimido o ignorado muchos conflictos, que sólo han salido a la luz después de que la democracia permitiera a la población manifestarse o votar. En los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, estos cambios provocaron la ruptura del orden establecido. Los patrones de gestión de conflictos a menudo cambian con cada gobierno, con lo cual no podemos hablar de una tendencia clara para la región desde el año 2000.

- Participación de la sociedad civil

Aunque la mayoría de gobiernos siempre señalan la importancia de la participación de la sociedad civil, su influencia está muy limitada en la práctica. Sólo Brasil y Uruguay, y hasta cierto punto Bolivia y Costa Rica, incluyen regularmente a actores de la sociedad civil en procesos de consulta y toma de decisión. Sin embargo, como ocurre con la gestión de conflictos, la implicación de la sociedad civil depende de cada gobierno, con lo cual no podemos hablar de una tendencia clara desde el año 2000.

- Proyecciones 2015-2030

La búsqueda de consenso parece ser un recurso poco utilizado en la gobernanza democrática de los países de América Latina. Por tanto, es necesario fomentar un mayor uso de este recurso con estrategias creíbles, basadas en el conocimiento del pasado. Ejemplos como los del presidente Morales en Bolivia, y más recientemente la presidente Fernández en Argentina, apuntan a la posibilidad de que la búsqueda de consenso sea mayor en el futuro. Los hechos recientes en Brasil y Chile puede que estimulen a la sociedad civil a implicarse más si los gobiernos gestionan los conflictos adecuadamente. De hecho, ya en algunos países como Colombia y México los gobiernos se han dado cuenta de las ventajas de crear consenso entre las élites políticas, lo cual constituyó un éxito importante en el Chile después del régimen de Pinochet.

### 3. Temas para la discusión

Los temas propuestas para la discusión son algunos ejemplos positivos de iniciativas de participación ciudadana en América Latina cada vez más comunes en la región, gracias en parte a las transiciones democráticas de los últimos años. Se trata de propuestas promovidas tanto por gobiernos como por la sociedad civil y que han mejorado la gobernanza, el sentido de la responsabilidad y la justicia social. Entre las más relevantes, cabe mencionar:

#### Consultas ciudadanas

Se trata de procesos que permiten, tanto a nivel nacional como local, preguntar a los ciudadanos su opinión con respecto a una ley, una reforma constitucional, una decisión administrativa o un proyecto de desarrollo a gran escala antes de que se formule o implemente. Dichas consultas han recibido diversos

nombres: referéndums, plebiscitos, consultas populares y cabildos abiertos y se consideran una herramienta de participación directa o semidirecta. Además la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos incluyen estas consultas ciudadanas y algunas de ellas se complementan con leyes secundarias que regulan las consultas en sectores específicos o a nivel local. Aunque este mecanismo ofrece grandes oportunidades, las leyes no siempre garantizan que las opiniones recogidas en las consultas tengan un impacto real en el proceso de toma de decisiones.

### **Presupuestos participativos**

El presupuesto participativo surgió en Brasil en 1989 y actualmente se aplica más de 2500 gobiernos locales en quince países de la región; y consiste en que los ciudadanos deciden directamente qué proyectos, servicios o prioridades debe financiar el gobierno con un porcentaje del presupuesto local. Este mecanismo refuerza la transparencia en el presupuesto, la participación ciudadana y la gobernanza y responsabilidad conjunta, y garantiza que los ciudadanos en riesgo de exclusión reciban mayores fondos públicos y servicios, sin duda retos para la gobernanza en la zona. El mecanismo de funcionamiento es el siguiente: una vez al año, los gobiernos locales o regionales llaman a individuos u organizaciones de la sociedad civil para participar en una serie de talleres o reuniones, en los que todos dan su opinión o deciden qué proyectos, servicios o prioridades debe financiar el gobierno con una parte del porcentaje del presupuesto local. Esta propuesta ha tenido un impacto significativo en Brasil, Perú o Uruguay donde las asignaciones de presupuestos han beneficiado a regiones y colectivos más pobres y han respondido más efectivamente a sus necesidades.

### **Consejos locales de ciudadanos**

Estos consejos comenzaron en los años ochenta, impulsados por los procesos de democratización y descentralización en países como Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México, Paraguay y Perú. Se trata de mecanismos que permiten al ciudadano de a pie participar en programas de desarrollo y decisiones políticas a nivel municipal. Generalmente, reúnen a actores de los diferentes sectores de la sociedad civil, tales como académicos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con autoridades locales en un solo organismo, con las que colaboran en la elaboración de políticas públicas o el diseño de programas y planes de desarrollo. Se han documentado resultados positivos derivados de estos consejos locales en Brasil, Colombia y Perú, donde grupos marginales están empezando a implicarse directamente en las decisiones sobre políticas públicas que les conciernen.

### **Colaboración ciudadana con instituciones superiores de auditoría**

Una institución superior de auditoría es un organismo gubernamental que monitoriza el gasto de otros organismos también gubernamentales. Normalmente se trata de una agencia externa con alguna autonomía con respecto al gobierno, que lleva a cabo auditorías anuales de una parte del gasto, informa del mismo y en algunos casos impone sanciones. Como estas instituciones no pueden auditar todo el gasto público, se ha pedido a la ciudadanía que ayude en la supervisión para mejorar el alcance, la calidad de proceso de control.

Dichas instituciones ofrecen a los ciudadanos la oportunidad de supervisar el gasto público activamente a través de líneas telefónicas, oficinas, cuentas de correo electrónico y buzones de voz que reciben las quejas de los ciudadanos sobre gasto público o la actuación de agencias gubernamentales. Estos mecanismos han dado algunos resultados prometedores, por ejemplo en Colombia, donde la institución de auditoría se ha hecho eco de irregularidades gracias a la información proporcionada por los ciudadanos.

### **Evaluación ciudadana de los servicios públicos**

En toda América Latina los ciudadanos, tanto a iniciativa del gobierno como de los grupos de sociedad civil, examinan la calidad y efectividad de servicios públicos como la justicia, el agua, la recogida de basuras, la sanidad, la educación y la vivienda, a través de encuestas, grupos de discusión con usuarios, o mecanismos como mensajes de texto, líneas telefónicas o plataformas en internet. En México, el Consejo Ciudadano Para La

Seguridad Pública y la Justicia Penal es una organización de la sociedad civil que aspira a crear mecanismos que permitan a los ciudadanos evaluar los servicios de justicia pública y seguridad en la capital. Para recabar información, el Consejo creó un sistema que permite a los ciudadanos informar sobre problemas tales como baches, semáforos averiados o delitos que sucedieron por la falta de intervención policial con un mensaje de texto, llamadas telefónicas o rellenando informes online. El Consejo envía estos informes a las agencias gubernamentales relevantes para intentar resolver los problemas.

### **Observatorios ciudadanos**

Un observatorio ciudadano es un órgano de supervisión formado por ciudadanos u organizaciones para identificar y supervisar asuntos sociales relevantes, además de evaluar determinadas políticas o programas. Para llevar a cabo su tarea, estos observatorios reúnen información a través de distintas herramientas, tales como las encuestas, sobre la cantidad de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza y lo comparan con el presupuesto destinado a luchar contra la misma.

Los ejemplos más representativos de observatorios ciudadanos son el Observatorio de las Justicias en México, formado por un grupo de organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo es evaluar si las prácticas jurídicas respetan y garantizan los derechos de los indígenas y las mujeres. Los datos recogidos por el observatorio han sido útiles para animar a estos colectivos a que reclamen sus derechos. Otro ejemplo es el Observatorio de Salud Pública de Chile, que realiza análisis y reflexiones sobre la situación sanitaria de las comunidades y territorios chilenos y sobre las respuestas de las agencias estatales en términos de políticas y programas. En Colombia debemos mencionar el Observatorio de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario cuyo objetivo es desarrollar análisis sobre derechos humanos para mejorar el diseño de políticas y que se ha convertido en una fuente fiable de información.

### III. Una mirada europea

#### 1. Introducción

La imagen y la percepción pública de la Unión Europea (UE) se han visto seriamente dañadas por la crisis económica, hasta el punto de que la UE está siendo considerada como una parte del problema en vez de parte de la solución. Los dos rasgos básicos de un sistema democrático —la posibilidad que tienen los votantes para no reelegir a un determinado gobierno y la traducción de las preferencias de los votantes en acciones gubernamentales a través de elecciones— ya no son evidentes a nivel de la UE, o lo son de una manera muy parcial. Además, a nivel europeo también se observa una falta de empatía, solidaridad y reciprocidad, que son esenciales en la política democrática. En este contexto, no es sorprendente que durante los últimos treinta años el número de votantes en las elecciones europeas haya disminuido al mismo tiempo que el Parlamento Europeo adquiría más poderes.

La pregunta de cómo pueden reforzarse los credenciales democráticos y la legitimidad de la UE de una manera coherente con su estructura política única sigue abierta. Sin embargo, la razón de ser fundamental y el nivel de ambición de Europa deben renovarse, sobre todo en respuesta a las crecientes presiones populistas. La división entre los partidos moderados que trabajan dentro “del sistema” y las fuerzas políticas “antisistema” (a menudo equivalente a la contraposición entre pro y antieuropeos) caracteriza más a la política nacional actualmente que la división tradicional izquierda-derecha.

Otro factor muy llamativo es el establecimiento de una serie de “instituciones guardianas” que apenas existían antes o que jugaban un papel mucho más subordinado y que actualmente ejercen una mayor presión sobre las decisiones tomadas por dirigentes electos o legisladores. En primer lugar están los bancos centrales independientes que prácticamente dictan la política financiera y económica, junto con una amplia gama de “agencias reguladoras independientes” que antes regulaban el comercio interestatal, el transporte, salud pública, la seguridad de los trabajadores, alimentación, medicinas, ética profesional, protección del consumidor, etc. A estas agencias se han unido comisiones electorales y anticorrupción en muchos países que han sido deliberadamente diseñadas para no sufrir la interferencia política (democracia) y están presididas por expertos que no son receptivos a la presión de los ciudadanos o gobernantes, o controlados por aquellos a los que supuestamente regulan. La misma Unión Europea cuenta no sólo con su Banco Central, sino también con más de treinta agencias reguladoras. No es de extrañar que los ciudadanos se quejen de que no tienen una influencia efectiva en la elaboración de políticas, especialmente cuando sus políticos se esconden detrás de estos actores supranacionales y afirman que no tienen más remedio que obedecer a Washington o Bruselas.

#### 2. Perspectiva comparativa interna a la UE. Desafíos pendientes y perspectivas de futuro

El diagnóstico de la calidad de la democracia en la UE requiere analizar las tendencias de los últimos años relativas a la participación política, el estado de derecho, la capacidad estratégica y eficacia de la acción política, la creación del consenso social y político, así como la proyección de esas tendencias hacia el futuro<sup>2</sup>.

2. Los aportes desarrollados durante esta sección están extraídos del informe Regional para Europa del proyecto Next Generation Democracy del Club de Madrid, 2014: [http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD\\_RegionalReports\\_WiderEurope.pdf](http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD_RegionalReports_WiderEurope.pdf)

## a) Participación política

## • Elecciones

En la gran mayoría de países de la región los procesos electorales garantizan elecciones libres y transparentes y constituyen una tendencia estable. Los países nórdicos y Alemania lideran la lista con reglas transparentes y abiertas para las candidaturas y un derecho de voto fuertemente protegido. La mayoría de los partidos políticos cuentan con financiación tanto pública como privada, que se caracteriza por la transparencia. En período de elecciones los partidos y los candidatos tienen un nivel equilibrado de acceso a los medios. Asimismo los procesos para presentar candidaturas, la inscripción en el censo electoral y el voto son mayoritariamente efectivos e imparciales, y permiten a los ciudadanos acudir a los tribunales si se sienten discriminados. Sin embargo, existen excepciones como Rumanía, donde los procesos de inscripción en el censo electoral para candidatos y partidos son bastante exigentes y constituyen un obstáculo significativo para los partidos nuevos y los candidatos independientes. En Bulgaria hubo alegaciones de fraude (aunque no probado) en las elecciones presidenciales de 2011 y en las elecciones al parlamento de 2013, las cuales han minado la confianza en el sistema político. En Croacia el mayor problema con respecto al derecho a voto ha sido el número excesivo de votantes registrados que no residen realmente en el país. Algunas de las democracias occidentales más antiguas también presentan algunos fallos, como por ejemplo Francia, donde los procesos de inscripción al censo están abiertos a todos los ciudadanos pero muchos inmigrantes y votantes de clase baja no participan. Otro punto débil es la financiación de las elecciones en países como Croacia, Chipre, Grecia, Hungría, Italia, Malta, Holanda, Eslovaquia, Eslovenia o España, que carecen de mecanismos de control adecuados respecto del gasto electoral y las donaciones.

## • Derecho de asociación y reunión

En la mayoría de países europeos las libertades políticas, y en particular los derechos de asociación y reunión, están bien protegidos y garantizados, ya que forman parte esencial de la cultura política, incluso en los países ex-comunistas, como demuestra el hecho de que Polonia, los países bálticos además de Eslovenia y la República Checa hayan desarrollado fuertes mecanismos constitucionales para proteger las libertades políticas. También se observan variaciones en otros países como Croacia, donde la ley de Reunión Pública es más restrictiva que en Francia o Estados Unidos. En Rumanía existen ciertas prohibiciones legales contra "la difamación del país", lo que puede suponer restricciones al derecho de reunión. En Hungría, la policía ha tolerado ataques de la extrema derecha a manifestantes de izquierdas y en 2011 se aprobó una ley de apoyo público a las comunidades religiosas que ha privilegiado a la Iglesia Católica y ha causado inquietud sobre la libertad de culto.

## • Libertad de expresión

Aunque la libertad de los medios y la libertad de prensa son sólidos en la mayoría de países, la tendencia es claramente negativa en los últimos años. Hungría, junto con otros países del centro, este y sur de Europa es el ejemplo más claro de interferencia y debilitamiento de la libertad de los medios debido a unas controvertidas leyes de 2010 y 2011 aprobadas por el primer ministro Orbán, que refuerzan el control gubernamental sobre los contenidos en los medios y las nuevas licencias de emisión. Por otro lado, la radio y televisión públicas han visto amenazada su continuidad por la caída de ingresos publicitarios debido a la crisis. Además, muchos periodistas dependen a nivel financiero de los propietarios de los medios, y a menudo se subordinan las normas periodísticas a los intereses comerciales y objetivos políticos de éstos. En los países ex-comunistas, los actores políticos, grupos económicos, propietarios de medios y periodistas forman redes informales en las que las relaciones opacas y personales se imponen a la ética profesional. Estos hechos amenazan claramente los cimientos democráticos establecidos después de la caída de los regímenes socialistas.

Incluso en países de Europa occidental, cabe observar tendencias negativas en cuanto a la independencia y pluralismo de los medios. Así, en España, el gobierno del Partido Popular cambió en 2012 una reforma legal previa que había transformado Radiotelevisión Española (RTVE), tradicionalmente

manipulada por el gobierno en el poder, en una corporación autónoma que garantizaba la neutralidad. En el Reino Unido, se han producido una serie de escándalos en los últimos años que han puesto de manifiesto los fuertes lazos entre el *establishment* político y los periodistas del lobby de Westminster, lo cual puede haber afectado negativamente la calidad de la cobertura informativa.

- Proyecciones 2015-2030

Con respecto a los procesos electorales y los derechos de asociación y reunión, se espera que la tendencia actual se mantenga estable. Sin embargo, no es previsible que mejoren en los próximos años los déficits funcionales de algunos países del sudeste europeo en la inscripción de votantes en el censo y la financiación de los partidos políticos.

Asimismo, se espera que alto nivel de libertad de prensa y pluralismo en los medios se mantenga estable en la mayoría de los países del norte y oeste de Europa, aunque la relativamente alta concentración de propiedad en los medios privados podría causar problemas en las democracias occidentales. El crecimiento de los medios en internet puede interpretarse como una tendencia positiva para la libertad de prensa y el pluralismo. La perspectiva para la región del centro, este y sureste europeo es más difícil de predecir, pero se espera que siga la tendencia negativa a corto plazo, ya que los cambios estructurales en las relaciones entre la élite política, los propietarios de los medios y los periodistas han sido demasiado drásticos. Incluso si mejora la situación económica, es difícil que los periodistas y editores, que actualmente dependen tanto de quienes les financian, puedan volver a ejercer un periodismo realmente independiente.

## b) Estado de derecho

- División de poderes

En los estados de la Unión Europea, se puede hablar de una clara separación de poderes entre el poder ejecutivo, legislativo y judicial, que no suele verse perjudicada porque haya un gobierno con mayoría absoluta que quiera favorecer sus intereses políticos. La situación en algunos países del sudeste europeo es bien diferente: en los últimos años, se han dado casos en los que los partidos en el poder han utilizado sus mayorías en el parlamento para debilitar el equilibrio de poderes, como lo demuestran los casos de Hungría y Rumanía. Así, en 2011 el gobierno conservador en Hungría, liderado por el primer ministro Viktor Orbán utilizó su mayoría para sacar adelante una nueva constitución, sin consenso con la oposición y sin un debate previo en la sociedad. En Rumanía, la coalición socialdemócrata/nacional-liberal liderada por el primer ministro Victor Ponta restó autoridad al parlamento y al tribunal constitucional en su lucha contra el presidente Traian Basescu, que hizo campaña para reformar el sistema judicial y poner en práctica leyes anticorrupción efectivas.

- Poder judicial independiente

En la mayoría de países europeos, los tribunales son independientes, supervisan de forma efectiva al poder ejecutivo y aseguran que el gobierno y la administración actúen de conformidad con la ley. Países ex-comunistas como Estonia, Lituania y Polonia han hecho grandes progresos en los últimos años, hasta convertirse en los países con un poder judicial fuerte. Por el contrario, en Bulgaria, la presión política informal y la corrupción a menudo obstaculizan la actuación efectiva e independiente del poder judicial. Rumanía también hace frente a la corrupción en el poder judicial y a la deficiente formación de los jueces.

- Derechos civiles

La protección de la libertad personal, el derecho a la vida y a la seguridad personal, el acceso a la justicia y el principio de igualdad ante la ley constituyen la piedra angular de los marcos constitucionales en la mayoría de países europeos. Aunque en algunos países los parámetros de derechos civiles y libertades políticas parecen haber cambiado después de los atentados del 11 de septiembre, pues se ha

tendido a dar prioridad a la seguridad sobre las libertades tradicionales, esta tensión no ha afectado al alto nivel de protección de los derechos civiles.

Muchos países, entre ellos los nórdicos, Alemania e Irlanda, son modelos a seguir por su protección eficaz de los derechos civiles. Sin embargo, también encontramos excepciones que apuntan a fallos estructurales, legales y constitucionales en Bulgaria, Croacia, y Rumanía, donde todavía ocurren violaciones de los derechos civiles y la protección judicial de los mismos es ineficiente.

- Proyecciones 2015 – 2030

Se espera que tanto los países del norte como los de Europa occidental sigan estables y se mantengan en sus altos niveles de democracia y estructuras constitucionales. También se prevé una tendencia estable para la mayoría de los países del sur de Europa y en muchos países ex-comunistas, en concreto los países bálticos y Polonia. Sin embargo, la tendencia en los países del este y sudeste de Europa es más difícil de predecir, debido a los problemas que han surgido en la división de poderes en los últimos años en Hungría y Rumanía, donde es posible que se produzca una mayor erosión de los principios constitucionales.

- c) Capacidad estratégica y eficacia de la acción política

- Prioridades estratégicas

Tradicionalmente, las prioridades estratégicas y la planificación a largo plazo han estado bien integradas en los procesos de diseño de políticas de los países europeos, especialmente en los países nórdicos y en el Reino Unido. Letonia, Lituania y Polonia también han desarrollado estructuras institucionales sólidas y procedimientos de toma de decisión a largo plazo. Asimismo, las comisiones de expertos no gubernamentales que aconsejan a los responsables son una parte importante del diseño de planes y legislación en Dinamarca y Suecia. Sin embargo, la capacidad estratégica de muchos gobiernos europeos está poco desarrollada (al menos desde una perspectiva intrarregional) debido a fuertes dependencias institucionales y/ o a la lógica política interna de los gobiernos de coalición. En Alemania, por ejemplo, la fuerte autonomía de los ministerios, la falta de un pensamiento unitario y la política de partidos son las razones fundamentales que minan la capacidad ejecutiva. Así como no hay patrones regionales claros o grupos de países que muestren fortalezas o debilidades específicas, a excepción de los exitosos países nórdicos, tampoco los hay para los países con mayores deficiencias en términos de prioridades estratégicas y planificación a largo plazo.

- Implementación

En el área de implementación de políticas, no se observa una tendencia regional claramente positiva o negativa. Los gobiernos con una fuerte capacidad de planificación estratégica, como son los nórdicos y Reino Unido, ejecutan sus políticas de modo eficiente. Sin embargo, dicha ejecución puede verse afectada por las preferencias políticas cambiantes, el pensamiento a corto plazo propio de los ciclos electorales, el estancamiento legislativo y las políticas de coalición. Los problemas más obvios se observan en Bulgaria, Croacia, Chipre, Grecia, Malta, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia: mal funcionamiento de los ministerios, burocracias ministeriales ineficientes, financiación insuficiente de los gobiernos locales y gobiernos centrales que carecen de capacidad administrativa para asegurar que la descentralización de los servicios públicos (atención sanitaria, transporte público y gestión de residuos) cumpla las normas establecidas a nivel nacional.

- Uso eficaz de los recursos

Muchos países de la Unión Europea, especialmente en el norte y en Europa occidental, hacen un uso eficiente de los recursos humanos, financieros y organizativos, pues tanto las burocracias ministeriales como las administraciones están bien equipadas y cuentan con estructuras organizativas sólidas, que aseguran una coordinación interministerial y una implementación de políticas efectiva y eficiente.

Países bien valorados en este sentido son los bálticos y Polonia, mientras que Chipre, Grecia y Malta y los del sudeste europeo obtienen una peor valoración, especialmente Hungría, donde el gobierno, a través de la reorganización institucional repetida y drástica, ha socavado la memoria y experiencia institucionales, así como las buenas prácticas en la administración.

- Política anticorrupción

La tendencia general es bastante positiva, aunque el resultado de las políticas anticorrupción varía mucho en los distintos países europeos. Tradicionalmente, Dinamarca, Finlandia y Suecia, y en menor medida Austria y Luxemburgo, están a la cabeza de la prevención y contención efectiva de la corrupción, pues tanto el estado como la sociedad evitan que los funcionarios públicos y los políticos acepten sobornos aplicando una gran variedad de mecanismos, como las auditorías de gasto público, la regulación de la financiación de los partidos políticos, el acceso de los medios y el ciudadano a la información, o las declaraciones de bienes, normas de conflictos de intereses y códigos de conducta. Aunque en Bélgica y Alemania el nivel de corrupción es bajo, se han dado casos, pues hasta 2013 las normas para declaraciones de bienes de los parlamentarios eran bastante laxas. En Francia, la corrupción sigue siendo un serio problema, a pesar de varias reformas legales y nuevas medidas anticorrupción adoptadas en los últimos años.

En muchos países de sur, este y sudeste de Europa, el panorama es muy diferente, ya que los numerosos escándalos de corrupción con políticos de por medio, muestran que el uso del cargo público para obtener un beneficio privado está extendido y es incluso tolerado por la élite política. Los políticos corruptos raramente son denunciados por periodistas o investigados por la policía. Los casos más llamativos son los de Croacia, donde el primer ministro Ivo Sanader fue condenado después de dos años de juicio, y Eslovenia, donde el primer ministro Janez Jansa fue condenado a dos años de prisión, además de otros casos similares en Eslovaquia, República Checa y Rumanía. Dichos escándalos han causado protestas y originado nuevos partidos políticos que ven la lucha contra la corrupción como su principal objetivo político. Por otro lado Grecia ha hecho grandes esfuerzos para combatir la corrupción desde 2011, lo que ha aumentado la presión ejercida sobre las autoridades judiciales para que activamente investiguen a políticos presuntamente implicados en blanqueo de dinero. También se ha aprobado una nueva ley para reducir la evasión de impuestos por parte de los trabajadores autónomos, o los que tienen una profesión liberal.

- Proyecciones 2015 – 2030

Aunque en términos de calidad de la gestión política, es difícil predecir una tendencia clara para toda la región debido a su heterogeneidad, tampoco se esperan cambios substanciales en la mayoría de países a medio plazo. Sin embargo, la situación particular en muchos países del este y sudeste de Europa indica claramente que la situación no va a mejorar en un futuro próximo. En particular, el alto nivel de corrupción presente en las más altas instancias políticas, además de la capacidad administrativa deficiente para la planificación e implementación a largo plazo, continuarán perjudicando a los sistemas políticos de estas subregiones en años venideros. Los nuevos movimientos de protesta y partidos formados en muchos países del este y sureste europeo en el contexto de los escándalos de corrupción podrían presionar a las élites gobernantes para ejercer una mayor integridad política, pero no cabe afirmar esta posibilidad con rotundidad.

d) Creación de consenso social y político

- Gestión de conflictos

Las tensiones y conflictos sociales son de nivel moderado o bajo en la mayoría de las democracias consolidadas de la Unión Europea. Algunos países de la región, particularmente los países del norte de Europa, suelen fomentar un amplio consenso social en la fase de planificación de políticas. Por su parte, muchos países de la Europa continental, aunque con poblaciones mucho más heterogéneas que sus homólogos del norte, tienen bastante éxito a la hora de alcanzar el consenso social a través de

mecanismos de consulta y la participación de los actores sociales en el proceso político. Sin embargo, el aumento de los separatismos en países como Bélgica, España y el Reino Unido plantea problemas cada vez más serios en el terreno del consenso.

- Participación de la sociedad civil

Las sociedades más capaces de crear al consenso se encuentran en el norte de Europa (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), pero también en muchos países continentales con estructuras neo-corporativas (Austria, Bélgica, Alemania), en los que existe una larga tradición de inclusión de la sociedad civil en todas las fases del ciclo político. Así, los gobiernos consultan activa e intensamente con los actores sociales tales como los sindicatos, las asociaciones de empresarios, empresas líderes, comunidades religiosas, grupos sociales y medioambientales, lo cual incrementa la calidad de las políticas gubernamentales y garantiza su efectividad.

En otros países, los actores sociales también participan en mayor o menor medida en las consultas y toma de decisiones, si bien el grado de participación varía considerablemente de un país a otro. Así, en Grecia (por la crisis económica) y Hungría (con el gobierno de Orbán), la participación de la sociedad civil a través de consultas se ha deteriorado mucho. En Irlanda, España y Portugal, los respectivos gobiernos consultan mucho menos con actores sociales y económicos que antes de la crisis. Asimismo, los procesos de participación sociales podrían mejorar claramente en muchos otros países, como por ejemplo en el Reino Unido, donde hay poca tradición de incorporar sistemáticamente a la sociedad civil organizada en los procesos de toma de decisión. En Letonia, Lituania y Polonia, se consulta frecuentemente con los actores sociales, pero los procedimientos se perciben como demasiado formales e ineficaces. Finalmente, en algunos países del sur, este y sudeste de Europa, la participación de la sociedad civil se caracteriza por ser selectiva (Eslovenia con el gobierno de Jansa o la República Checa con el gobierno de Necas), poco metódica (Chipre), o muy ineficaz (Bulgaria).

- Proyecciones 2015 – 2030

Dada la heterogeneidad de Europa, las perspectivas sobre la creación de consenso social y político son variadas. Tanto en el norte de Europa como en Europa occidental y oriental, el nivel de participación de los grupos sociales en los procesos de toma de decisiones y los niveles de consenso seguirá relativamente estables. En algunos países (Alemania) se ha observado que los movimientos sociales y organizaciones de base son cada vez más fuertes, y podrían llevar a una mayor apertura de los sistemas políticos a través de nuevas formas de participación e implicación en la toma de decisiones. Por el contrario, es mucho más difícil predecir la perspectiva de los países afectados por la crisis en el sur de Europa, donde la consulta a la sociedad y la implicación en procesos políticos se ha debilitado. Es posible que si Grecia, Portugal y España consiguen salir de la crisis también aumente la participación en los procesos políticos; pero si persiste la mala situación económica, habrá más conflictos sociales y aumentará la polarización política, en concreto la originada por los movimientos separatistas en España.

### 3. Temas para la discusión

Como temas para la discusión proponemos algunas reformas e iniciativas que vienen implantándose en los países de la Unión Europea dirigidas a mejorar la calidad de la democracia. Entre las más sobresalientes, podemos citar:

- Los referéndums e iniciativas, organizados tanto a nivel nacional como regional para consultar a la población sobre distintos temas, constituyen tal vez la innovación más extendida. Aunque algunos de estos referéndums son meramente consultivos, también es cierto que han proporcionado a los ciudadanos un canal de participación más directo en los procesos de toma de decisión.
- Las primarias como mecanismo para seleccionar un candidato en un partido político han sido desde siempre una peculiaridad de la política estadounidense, pero en las últimas décadas esta práctica se ha

extendido también a Europa. Este mecanismo también ha llevado a las llamadas "primarias abiertas" en las que los dos primeros candidatos, independientemente de la afiliación al partido, se convierten en los nominados para la competición. Otra reforma que podría afectar a la partidocracia es la modalidad de voto NOTA que en inglés significa *None of the Above* (ninguno de los de arriba) que permite al votante indicar en la papeleta su desaprobación de los candidatos marcando una casilla. En algunas versiones de NOTA, si un número suficiente de ciudadanos marca esta casilla, las elecciones tienen que celebrarse otra vez.

- La financiación pública de los partidos políticos constituye otra innovación relativamente reciente cuyo objetivo es contrarrestar la presión ejercida por ciudadanos ricos y corporaciones privadas que realizan contribuciones desproporcionadas, haciendo obligatoria la contribución del estado. El hecho de que el control de las contribuciones privadas suele ser escaso da lugar a alegaciones persistentes de corrupción.
- Las cuotas para las mujeres, tanto como candidatas electorales como diputadas eventuales, se han convertido en una práctica estándar en las últimas décadas. En algunos casos, se trata de una obligación legal incluida en la constitución. En otros casos, los propios partidos políticos, sobre todo los de izquierdas, pero cada vez más también los de derechas, han implantado las cuotas. Un rasgo adicional es el *zipping*, que consiste en que las listas electorales tienen que estar compuestas de candidatos masculinos y femeninos alternativamente. Algunos países han aprobado leyes para que la mitad o una proporción menor de escaños se reserven a mujeres. Menos común es que otras minorías sociales (étnicas, lingüísticas o religiosas) que han sufrido discriminación en el pasado se beneficien de esta política. Asimismo estos esfuerzos se han trasladado a la formación de gobiernos: la norma informal de que la mitad de los ministerios deban estar dirigidos por mujeres ha comenzado a calar en muchos países europeos.
- Muchas democracias han transferido poder de decisión a ayuntamientos, provincias, regiones que antes eran gobernadas por los gobiernos centrales. Mientras que el federalismo a gran escala parece estar en declive, esta forma más flexible de gobierno local debería permitir a los ciudadanos estar mejor informados sobre los gobernantes en su región y exigirles cuentas.
- Una queja frecuente sobre las democracias más asentadas es que son cortoplacistas, es decir, que están sujetas al ciclo electoral o a los vaivenes de la opinión pública, y por lo tanto son incapaces de anticipar problemas futuros y prevenir su impacto negativo. En las décadas pasadas, se ha producido una explosión virtual de "comisiones del futuro", algunas dentro de los gobiernos, otras en think tanks u ONGs, cuya función consiste en la evaluación, por parte de un grupo de expertos, del coste final y las consecuencias de las propuestas legislativas. En algunos lugares incluso se ha creado la figura de "defensor del pueblo para las generaciones futuras", que realiza esta tarea habitualmente.
- Las democracias más asentadas asumen que los ciudadanos están suficientemente informados sobre el comportamiento de sus gobernantes y que los representantes tienen una idea razonable de lo que quieren los votantes. Una medida reciente e interesante es la proliferación de "leyes de transparencia", que proporcionan a los ciudadanos y sus asociaciones acceso al material que manejan los gobiernos. Sabemos que este acceso lleva tiempo y requiere habilidades que no toda la población tiene, además de que el grado de vigilancia a los gobiernos ha aumentado exponencialmente. Sin embargo, esta medida solo contribuye modestamente a garantizar la transparencia en la que se asienta la responsabilidad de los gobiernos.
- Las avances en la tecnología de las comunicaciones están empezando a tener un impacto significativo en la práctica de las democracias más arraigadas debido a su bajo coste, su amplia distribución y el anonimato personal que han proporcionado a los ciudadanos acceso a fuentes de información que son difíciles de controlar o censurar por las autoridades establecidas, y que frecuentemente revelan comportamientos que comprometen a los gobernantes. Tanto los partidos como los líderes políticos se han visto forzados a utilizar estas nuevas tecnologías, y en algunos casos, las han utilizado de forma efectiva para recaudar fondos y movilizar a sus seguidores. Mientras tanto, amplios segmentos de la sociedad civil han hecho uso de estas tecnologías para crear "unidades virtuales" de acción colectiva, a menudo críticas con las autoridades.

- El próximo paso en esta transformación tecnológica ya ha aparecido en unas cuantas webs seleccionadas, y consiste en el uso de la comunicación electrónica para influir en la nominación de candidatos y la formación de programas de partido, para unir preferencias personales con las posiciones de partido y candidatos (conocido en inglés como smart-voting), y finalmente para emitir el voto. Algunos países han extendido esta forma de democracia electrónica en una especie de "gobierno electrónico", proporcionando a los ciudadanos oficinas o quioscos a través de los que pueden contactar con agencias, descargar formularios y hacer una reclamación.
- Algunos países han introducido sistemas novedosos de financiación de las organizaciones de la sociedad civil. Así, los ciudadanos tienen la posibilidad de asignar un porcentaje fijo de sus impuestos a una lista aprobada de asociaciones, instituciones o agencias de su elección, con lo que estas organizaciones están obligadas a competir pública y activamente por estos fondos divulgando lo que han hecho y piensan hacer en el futuro. La distribución de estos fondos no es solo una fuente de financiación para estas organizaciones, sino también un indicador aproximado de su legitimidad, y asimismo revela preferencias de la ciudadanía que de otro modo quedarían ocultas.
- La naturaleza y el papel del cuerpo electoral está también comenzando a cambiar, como lo demuestra el hecho de la tendencia a rebajar la edad de voto a los dieciséis años. Además los ciudadanos que viven en otros países pueden votar a través de sus respectivas embajadas o consulados. A estos extranjeros que son residentes legales, se les dan algunos derechos de voto y consultativos, especialmente a nivel local, y en ocasiones les es más fácil adquirir la ciudadanía de su nuevo país de residencia. El gran avance llegará cuando la nacionalidad, ya sea *ex sanguis* o *ex solis*, se separe del estatus de ciudadanía. Existe incluso un status de jure para la ciudadanía "supranacional" en la Unión Europea.
- Otra innovación, aunque mucho menos nueva, es la *demokratia*, o democracia directa en oposición a la democracia representativa moderna. La consulta directa a los ciudadanos sobre políticas incluye el muestreo al azar de participantes entre aquellos presentes físicamente en una circunscripción. Una técnica más indirecta es la reunir una muestra al azar, registrar sus opiniones iniciales, someterlas a un debate de puntos de vista alternativos, analizar los cambios potenciales de opinión a través de "votaciones interactivas", y publicar los resultados. Estos *deliberative mini-publics*, según su denominación en inglés, se han convertido en un recurso frecuente para las democracias occidentales, aunque su impacto práctico en el contenido de políticas o en la legitimidad política todavía no es en absoluto significativo.

## IV. Conclusiones

A continuación exponemos las siguientes propuestas de acción a modo de conclusión para Europa:

La cultura de la democracia y la exigencia de responsabilidad deben evolucionar y consolidarse de forma efectiva. Por ello la lucha contra la corrupción para renovar y reforzar la confianza en las instituciones públicas se convierte en un aspecto clave de este proceso. Asimismo los sistemas políticos democráticos también deben equiparse para responder eficazmente a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, o su legitimidad será cuestionada cada vez más.

El papel de los partidos políticos sigue siendo crucial y para que no deje de serlo deberían explorar nuevas opciones para resultar más atractivos a los votantes desencantados, y para conectarlos más efectivamente con la proliferación de movimientos políticos de abajo hacia arriba. Una posible solución a este problema es la comunicación fluida entre partidos políticos, ciudadanos, movimientos y actores sociales durante todo el ciclo electoral, aprovechando todas las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la comunicación y las redes sociales. Asimismo los partidos políticos deben mejorar la transparencia financiera y la democracia interna, además de considerar normas de amplio alcance que regulen la exigencia de responsabilidad (*accountability*) y otras innovaciones para mejorar su democracia interna.

El hecho de que disponemos de una gran cantidad de información no significa necesariamente que la población esté bien informada sobre temas actuales y las opciones disponibles para gestionarlos. La calidad del debate público tiene que mejorar, comenzando con un mejor uso de la información y de las medidas de concienciación. Además, se podrían crear gráficos accesibles que muestren a los ciudadanos como se usan sus impuestos, tanto a nivel local como nacional. Los asuntos sensibles como la inmigración también requieren un debate con información más detallada de los niveles reales de desempleo de los inmigrantes y su contribución al sistema del bienestar.

Asimismo exponemos las siguientes propuestas de acción a modo de conclusión para América Latina:

Entre las reformas imprescindibles para mejorar sustancialmente la calidad de la democracia en América Latina, cabe incluir la necesidad de una nueva fiscalidad, una mayor integración social y un incremento de la seguridad pública, que están estrechamente relacionados entre sí. En particular, la inseguridad ciudadana y el temor deterioran el apoyo a las instituciones democráticas y permiten que afloren expresiones autoritarias largamente arraigadas en la cultura política de la región.

La tributación directa constituye un instrumento central en esa nueva fiscalidad, pero es uno de los menos utilizados para conseguir una mejor redistribución de la riqueza. Así los niveles correspondientes de tributación son extremadamente bajos en algunos países latinoamericanos como Guatemala y Paraguay. Pero aun los que tienen mayores niveles de tributación directa como proporción del PIB, como Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela, presentan niveles de recaudación comparables solamente a los registrados en los países de la OCDE con menor presión tributaria directa.

En este sentido, uno de los determinantes del nivel relativamente bajo de ingresos tributarios directos en América Latina es la evasión tributaria (en países como Guatemala la evasión de los impuestos sobre la

renta se acerca a 70% y en Ecuador supera ampliamente 50%). La mayor redistribución por la vía del gasto social se logra en los países del Cono Sur y Costa Rica, que son también aquellos que tienen los más altos niveles de cobertura de los servicios básicos. La situación opuesta se registra en otros países centroamericanos y en Bolivia, donde el efecto redistributivo del gasto social coincide con bajos niveles de cobertura de los servicios sociales. Los países con grados intermedios de desarrollo de sus políticas sociales —Brasil, Colombia y Panamá— tienen también impactos redistributivos intermedios del gasto social. En niveles intermedios de desarrollo humano, sin embargo, el impacto redistributivo de las políticas sociales tiende a ser más limitado, como en Ecuador, México y Perú.

En las últimas décadas, se han producido una serie de reformas en las que claramente ha prevalecido el principio de eficiencia sobre los de universalidad, solidaridad e integralidad. Esto ha implicado, en primer término, universalizar algunos servicios básicos, como la educación primaria y ocasionalmente la secundaria, o el acceso a los sistemas de agua potable y saneamiento, acudiendo en gran medida a recursos públicos. Ahora bien, cualquier incremento de la presión impositiva que no produzca resultados inmediatos en términos de calidad de los servicios públicos de los que disfrutaban las nuevas clases medias, puede dar lugar a un aumento de las protestas ciudadanas.

En cuanto a la seguridad pública, el mayor problema lo constituye el crimen organizado, y en particular el narcotráfico. La cuenca del Caribe, punto ineludible en las rutas que llevan la droga desde América del Sur a Estados Unidos, exhibe en la actualidad las tasas de homicidio doloso más altas del mundo. Colombia ha mejorado sustancialmente sus indicadores a este respecto. Otros países empiezan a experimentar mejoras, como Guatemala después de la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad, mientras que algunos, como México, han sufrido un franco agravamiento en los índices de violencia y delincuencia. Según los datos de la Procuraduría General de la República de México, casi la mitad de los homicidios dolosos acaecidos en ese país durante el año 2008 estuvieron directamente ligados al narcotráfico

Entre los ejemplos concretos destacables de lucha contra la violencia, São Paulo, Brasil, ha experimentado una reducción significativa en los índices de homicidio en los últimos siete años gracias a la coordinación entre el gobierno federal brasileño y las autoridades locales, lo cual permitió mejorar el desempeño de la policía y de los órganos judiciales y el manejo de los fondos destinados a la seguridad pública. Las medidas aplicadas incluyeron: la planificación estratégica y la evaluación continua de los resultados; la modernización y expansión de los sistemas de comunicación; la creación de un centro para el manejo de la información relacionada con la seguridad; la instauración de prácticas de transparencia y rendición de cuentas de la policía con miras a mejorar el desempeño en materia de derechos humanos; el establecimiento de protocolos operacionales para la policía militar; la creación de policías comunales para la prevención; el entrenamiento profesional permanente de funcionarios policiales y militares para que supieran tratar con la población; el aumento de los mecanismos externos de supervisión policial para permitir una mayor participación comunitaria; y el incremento de los fondos dedicados a la seguridad pública, que pasaron de 6.6% al 10%, del gasto del gobierno local.

## V. Bibliografía

- Club de Madrid: Next Generation Democracy Project - Informe Regional de la Fundación Bertelsmann para Europa: [http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD\\_RegionalReports\\_WiderEurope.pdf](http://nextgenerationdemocracy.org/wp-content/uploads/2014/11/NGD_RegionalReports_WiderEurope.pdf)
- Club de Madrid: Next Generation Democracy Project - Informe Regional de la Fundación Bertelsmann para Américas: [http://nextgenerationdemocracy.org/wpcontent/uploads/2014/11/NGD\\_RegionalReports\\_Americas.pdf](http://nextgenerationdemocracy.org/wpcontent/uploads/2014/11/NGD_RegionalReports_Americas.pdf)
- Conclusiones de los Grupos de trabajo regionales Europa y Américas en el Foro de Debate "¿Están en declive la democracia y los derechos humanos? Un llamamiento a la Acción" organizado por el Club de Madrid, noviembre, 2014
- Diamond, Larry. Chasing Away the Democracy Blues. Why democracy is worth fighting for -- now more than ever. Revista Foreign Policy, octubre, 2014
- Euro-Latin American Parliamentary Assembly, Citizen participation and democracy in Latin America and the European Union, Grecia, marzo, 2014
- Evidence and Lessons form Latin America, Citizen participation in Latin America: innovations to strengthen governance [http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/130516\\_CitPar\\_GOV\\_GUIDE.pdf](http://ella.practicalaction.org/sites/default/files/130516_CitPar_GOV_GUIDE.pdf)
- FRIDE, Conferencia sobre Transición y Consolidación Democráticas, octubre, 2001
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. México, 2014
- International Idea, Asia Europe Foundation and Hanns Seidel Foundation, Political parties and citizen movements in Asia and Europe, 2014
- PNUD, OEA, FCE, Nuestra Democracia, México, 2010
- PNUD, AECID, Ciudadanía política. Voz y participación ciudadana en América Latina, Siglo Veintiuno Editores Argentina, 2014
- Schmitter Philippe C. Democracy in crisis and in transition, but not in decline, 2014

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROSOCIAL es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROSOCIAL pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

