



Al servicio
de las personas
y las naciones

CIUDADANÍA POLÍTICA

VOZ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA



**AUTORIDADES DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO**

Helen Clark

Administradora

Rebeca Grynspan

Administradora Asociada

Heraldo Muñoz

Administrador Auxiliar y Director Regional para América Latina y el Caribe

Jessica Faieta

Administrador Auxiliar Adjunta y Directora Regional Adjunta para
América Latina y el Caribe

Gerardo Noto

Coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática
de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe

Esta publicación ha sido preparada con el apoyo del Fondo España-PNUD y
de la Agencia Española para la Cooperación Internacional
y el Desarrollo (AECID).

CIUDADANÍA POLÍTICA

VOZ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN AMÉRICA LATINA

EQUIPO DEL PROYECTO

Coordinador del Proyecto

Gerardo Noto

Director Académico

Ángel Flisfisch

Consultores/autores

**Ángel Flisfisch, Lucía Miranda, Marisa Von Bulow,
Pablo Luna, Álvaro García**

Grupo Asesor

Queremos agradecer los valiosos comentarios teóricos y metodológicos realizados por académicos que colaboraron con el equipo del estudio, entre los que se encuentran Gerardo Munck (School of International Relations University of Southern California), David Altman (Universidad Católica de Chile), George Gray Molina (Economista Jefe y responsable del Área de Desarrollo Humano y Pobreza de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD), Marcela Ríos (responsable del área de Gobernabilidad Democrática del PNUD Chile), Juan Claudio Lechín (Analista Político, Bolivia), Rodrigo Márquez y Maya Zilveti (Equipo de IDH del PNUD Chile), Silvia Beatriz García Savino (Coordinadora del proyecto regional PNUD Población afrodescendiente de América Latina), Ferran Cabrero (Consultor Internacional PNUD) y Juan Enrique Vega*

* Nuestro querido colega falleció en septiembre 2012.



grupo editorial
siglo veintiuno

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS
04310 MÉXICO, D.F.
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BJP
BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

salto de página

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.saltodepagina.com

biblioteca nueva

ALMAGRO 38
28010 MADRID, ESPAÑA
www.bibliotecanueva.es

anthropos

C/LEPANT 241
08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Ciudadanía política: Voz y participación ciudadana en América Latina.- 1ª ed.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014
256 p.; 16x23 cm.

ISBN 978-987-629-408-9

1. Sociología. 2. Política en América Latina

CDD 306.2

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. El Informe es una publicación independiente preparada por un grupo de consultores por encargo del PNUD.

© 2014, Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD)

© 2014, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

ISBN 978-987-629-408-9

Impreso en Impresiones Martínez // Camila Quiroga 870, Burzaco
en el mes de febrero de 2014

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

Prólogo	11
<i>Heraldo Muñoz</i>	
Introducción	15
<i>Gerardo Noto</i>	
<i>Ángel Flisfisch</i>	
1. La expansión de la ciudadanía política en las democracias latinoamericanas (2000-2012)	21
I. Introducción	21
II. Instituciones y participación, bases de la democracia de ciudadanía	26
III. Desigual ejercicio de los derechos a elegir y a ser elegidos/as	33
III.1. La ciudadanía política y la participación directa no institucionalizada	38
III.2. Ciudadanía, institucionalidad y partidos: modos de relacionarse y patrones de evaluación	41
IV. Conclusiones	51
2. Desigualdades en modalidades de ejercicio de la ciudadanía política	53
I. Introducción	53
II. Ciudadanía política, desigualdad y participación electoral	55
II.1. ¿Cómo medir la desigualdad en el acceso a los mecanismos de participación?	64
III. IDEDE	67
III.1. Ejercicio del voto en función del género de los encuestados	68
III.2. Ejercicio del voto en función de la edad de los encuestados	77

III.3. Ejercicio del voto en función de la identificación étnica de los encuestados	83
III.4. Ejercicio del voto en función del nivel educacional de los encuestados	88
III.5. Ejercicio del voto en función de la zona donde habitan los encuestados (rural versus urbana)	92
III.6. Sobre la propensión a votar y protestar entre los habitantes de la región	95
IV. Índice general de desigualdad en el ejercicio del derecho a sufragio y su relevancia según magnitudes absolutas de participación electoral	96
V. Conclusiones	98
ANEXO. Metodología del índice para medir la desigualdad en el acceso a mecanismos de participación política	99
3. América Latina en movimiento: acción colectiva directa y la construcción de ciudadanía política	103
I. Introducción	103
II. Ciudadanía política y acción colectiva directa	105
II.1. La relación entre ciudadanía política y acción directa	105
II.2. Cambios en los actores y en las demandas	108
III. Protesta y política en América Latina	111
III.1. Percepciones sobre formas de acción colectiva directa	111
III.2. Probabilidad de que los individuos protesten en América Latina	115
III.3. Estudios de caso	119
III. Conclusiones	132
ANEXO I. Cronología resumida del caso del movimiento estudiantil (Chile), entre 12 de mayo de 2011 y 11 de agosto de 2012	134
ANEXO II. Cronología resumida del caso TIPNIS (Bolivia), entre 4 de junio de 2011 y 6 de agosto de 2012	137
ANEXO METODOLÓGICO	140
4. La ciudadanía y los agentes políticos: tipos de vínculos y el problema de la confianza	145
I. Introducción	145
II. Desempeño democrático, representación y sensibilidad a las demandas	146

II.1. Vínculos programáticos, clientelistas, personalistas y partidistas	150
II.2. La representación política: el problema de la confianza	167
II.3. Modelos de “ciudadanía política” en la opinión pública latinoamericana	176
III. Conclusiones	180
ANEXO. Preguntas utilizadas para estimar la presencia de vínculos alternativos sobre la base de la Encuesta de Expertos liderada por Herbert Kitschelt (2008)	181
5. Ciudadanía social: progresos y desafíos	189
I. Introducción	189
II. ¿Qué es ciudadanía social?	190
III. América Latina sigue fortaleciendo su ciudadanía social	194
III.2. La ciudadanía social y su relación con el crecimiento, la distribución del ingreso y las políticas públicas	204
III.2. Ciudadanía social y equidad de género: un índice de ciudadanía social de género	213
IV. Ciudadanía social y gobernabilidad democrática: un círculo virtuoso	229
V. Conclusiones	235
Bibliografía	239
Quienes participan de este libro	247

Prólogo

*Heraldo Muñoz**

La “ciudadanía política” es el mecanismo esencial por medio del cual los ciudadanos acceden e incrementan su cobertura de derechos civiles, sociales y políticos. Participar políticamente es por ello esencial. En este estudio se revisa el estado de la ciudadanía política en la región analizando los factores anexos a la participación.

Siguiendo la línea de los trabajos anteriores elaborados por el PNUD, aquí se entiende la ciudadanía como el camino hacia la consolidación de una democracia plena mediante la ampliación de sus dimensiones social, política y civil. La hipótesis que guía todo el trabajo y que de forma constante se está testeando es (habiendo asumido la necesaria previa incorporación y reconocimiento de los derechos civiles), si efectivamente el ejercicio de los derechos políticos es el camino previo imprescindible para avanzar hacia mayores niveles de satisfacción en materia de derechos sociales e incorporación de derechos civiles.

La democracia está ampliamente legitimada por la ciudadanía latinoamericana; los niveles de satisfacción con la democracia son en general positivos, así como los porcentajes de participación electoral son estables. Sin embargo, estos buenos resultados conviven con persistentes niveles de desconfianza en las instituciones básicas de la democracia: los partidos políticos.

La presencia de vínculos programáticos en un sistema de partidos contribuye a traducir las preferencias de los votantes en resultados de política pública. En la región son muy pocos los casos en que existen niveles comparativamente altos de vinculación programática entre partidos y votante. Esto deja en evidencia las dificultades para que la ciudadanía opte por vínculos programáticos ante otros de tipo más personalista o clientelar.

La desigualdad sigue siendo el gran escollo a superar, con unos resabios que afectan aún el modo en que la gente participa políticamente. Del análisis sobre cómo los efectos de la desigualdad socioestructural inciden en la manera

* Subsecretario general de la ONU y director regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

en que los ciudadanos participan políticamente, se constata que por grupos socioeconómicos existe una menor disposición a ejercer el derecho al voto por parte de la ciudadanía. Entre los principales aportes de este estudio se identifica el que, luego de hacer una revisión de los valores, opiniones, tipos y niveles de participación política que los ciudadanos ejercen y expresan, se presentan los resultados de un Índice de Desigualdad de Ejercicio del Derecho a Elegir (IDEDE) que permite sacar conclusiones en perspectiva regional comparada. Se observa que, según el país, son los ciudadanos autoidentificados étnicamente o aquellos con menor nivel de estudios quienes están haciendo un llamado de atención para que las instituciones pongan en práctica nuevos y más eficientes mecanismos para generar agencia política. No obstante, son los jóvenes quienes en todos los casos demuestran altos niveles de desafección respecto de la participación electoral. Este sector interesa especialmente porque son los líderes y protagonistas de las próximas décadas. Es imprescindible que se pongan en práctica políticas de cohesión intergeneracional, con el objeto de propiciar un diálogo en torno a las demandas actuales y su resolución.

Como una de las conclusiones positivas del presente estudio se desprende que América Latina y cada uno de sus países muestran un importante progreso en materia de ciudadanía social. El Índice de Ciudadanía Social (ICS), elaborado con motivo del estudio inmediatamente anterior, es actualizado para los dos últimos años, lo que permite afirmar que la primera década del siglo XXI puede catalogarse como una década ganada para la ciudadanía social en la región.

Las conclusiones generales del trabajo apuntan a que, no obstante los avances alcanzados en las democracias en la región y su consolidación durante las últimas tres décadas, persisten desigualdades en el ejercicio de derechos políticos, como el derecho a votar y a ser electo. La calidad de la democracia depende en gran medida de que existan partidos políticos programáticos, y estos son la excepción, y no la regla, en América Latina. De igual modo es necesario garantizar la expresión (*voice*) y participación en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, para asegurar un acceso universal a los bienes públicos.

Se observa que la protesta y movilización política es principalmente bandera de sectores jóvenes, así como de los ciudadanos autoidentificados como indígenas, aunque con variaciones entre países. Estos mecanismos de expresión se interpretan positivamente y como complementarios a las formas de participación más institucionalizada. Su eficacia parece depender del grado de voluntad política de las elites nacionales para escuchar e implementar las reformas necesarias que estarían haciendo eco de las demandas de estos sectores.

Se concluye también que, aunque los niveles de confianza en las instituciones políticas son bajos, la percepción crítica de los ciudadanos es consecuen-

cia de procesos de profundización democrática y expansión de la ciudadanía política, entendiendo que los procesos de ampliación del ejercicio de la ciudadanía implican, en muchos casos, repertorios de acción extrainstitucionales que pueden contribuir a la expansión y consolidación de una ciudadanía democrática.

Introducción

Gerardo Noto*

Ángel Flisfisch**

En 2004, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó un primer informe sobre el desarrollo político-democrático en América Latina, intitulado *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, un estudio pionero en términos de apertura del debate y la reflexión analítica sobre cómo avanzar hacia democracias plenas en la región. Por plenitud, el informe entendía un orden de cosas donde la universalidad de los derechos civiles, políticos y sociales adquiere una cabal realidad, de modo tal que el orden normativo y la vida política efectiva no presentase brechas o distancias importantes. Este informe se elaboró en el marco de un contexto social y político caracterizado por una instauración generalizada de regímenes democráticos como resultado de los procesos de transición de la segunda mitad del siglo pasado, pero ensombrecido por los legados arrojados por estrategias de crecimiento socialmente excluyentes. Así, la región enfrentaba dos desafíos cruciales: de una parte, consolidar las democracias emergentes, y de la otra, derrotar la exclusión social y la pobreza.

Posteriormente, en 2010 se publicó un segundo informe que lleva por título *Nuestra Democracia*, en el que se especificaban los elementos definitorios de las diversas dimensiones de la ciudadanía, así como los temas estratégicos de la agenda pública para su ampliación. Si bien para el PNUD una democracia plena supone el goce universal de todas las categorías de derechos connotados por un concepto inclusivo de ciudadanía, es necesario reconocer no sólo esa pluralidad dimensional que caracteriza al concepto –partiendo de la distinción ya clásica entre ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social–, sino también el hecho de que los procesos que llevan a una democracia más plena no son lineales. Una trayectoria nacional particular puede presentar en el tiempo progresos en ciertas dimensiones y rezagos en otras. Ello obliga a investigar y analizar cada una de las dimensiones por separado, para así identificar los problemas y desafíos concretos que van enfrentando los países de la región.

* Coordinador regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD.

** Director académico del Proyecto.

Es por ello que *Nuestra Democracia* se ocupó de un conjunto de temas específicos, como las formas de acceso a los cargos públicos y la permanencia en ellos, las desigualdades existentes en la representación política en términos de género y de minorías étnicas, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y sus efectos en la toma de decisiones, el marco constitucional y su proceso de reforma.

En el dominio de la ciudadanía social, caracterizada a partir del catálogo de derechos económicos y sociales contenidos en los instrumentos internacionales ratificados por los países de la región, *Nuestra Democracia* concluía que en un contexto de poscrisis global se debe avanzar progresivamente hacia el fortalecimiento del Estado, planteando la necesidad de un nuevo pacto fiscal que permita una recaudación efectiva y eficiente como herramienta imprescindible. A la vez, al constatar que datos de diversas fuentes mostraban opiniones públicas que percibían al Estado sin la suficiente legitimidad, el informe sostenía que dicho fortalecimiento se requería también para que las instituciones públicas recuperaran legitimidad ante la ciudadanía.

Finalmente, en el ámbito de la ciudadanía civil *Nuestra Democracia* identificaba como una de las mayores preocupaciones ciudadanas en la región los problemas de seguridad pública o ciudadana. Sobre ellos, el PNUD publicó luego el Informe Regional del Desarrollo Humano 2013-2014, *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*, asumiendo así la prioridad y relevancia del tema para un cabal goce de la ciudadanía civil en los países de la región.

Los análisis contenidos en el estudio *El Estado de Ciudadanía*, publicado por PNUD en 2011, permitieron concluir que se han hecho importantes avances en la región respecto de una forma de Estado caracterizado como democrático, capaz, eficaz e incluyente, cuyo norte es el progreso sistemático hacia una universalización de los derechos civiles, políticos y sociales.

En efecto, hay evidencia de que el Estado está de regreso, que hay logros respecto de una ampliación de la cobertura en materia de políticas públicas de protección social, que las experiencias participativas se han multiplicado, y que la cultura ciudadana se está expandiendo en un sentido amplio. No obstante, la desigualdad y la inseguridad siguen siendo los dos grandes escollos hacia el logro del ejercicio pleno de la ciudadanía.

Entre otros aportes, esa publicación analizaba el estado de la ciudadanía social mediante la construcción de un Índice de Ciudadanía Social (ICS) que, de forma agregada y comparada, presentaba el estado de la cobertura de los derechos económicos y sociales en la región.

El estudio que aquí se introduce sigue la línea de los tres anteriores, entendiendo la ciudadanía como el camino hacia la consolidación de una democracia plena mediante la ampliación de sus dimensiones sociales, políticas y

civiles. El proyecto que lo originó fue coordinado desde el Área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, por Gerardo Noto, y contó con la dirección académica de Ángel Flisfisch (director Flasco Chile). Su implementación contó con los aportes teóricos, metodológicos y analíticos de varios académicos de la región, quienes analizaron temas relativos a desigualdades relevantes en el ejercicio de los derechos políticos, la acción colectiva directa, los tipos de liderazgos políticos y su relación con las estructuras partidarias, los efectos de los imaginarios sociales en las concepciones políticas de los ciudadanos, la actualización del ICS ya presentado en *El Estado de Ciudadanía*, y el efecto y evolución de la confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas a lo largo de la última década.

En el capítulo 1, se presenta la guía conceptual que acompañará a todo el libro en términos de dimensiones de la ciudadanía, democracia poliárquica, democracia de ciudadanía, derechos concernientes a cada una y, más específicamente, los tipos y modos de participación política correspondientes a la ciudadanía política, dimensión que constituye el núcleo duro de este estudio. En este capítulo se examina también el comportamiento de diversos indicadores, como los referidos a la confianza en las instituciones, los niveles de participación electoral y la calidad de la democracia, y concluye en que hay desafíos importantes en términos de mejorar la comunicación entre ciudadanía y elite política mediante la reestructuración de la participación política, como también mediante el impulso de procesos de expansión y renovación de las elites, buscando una mayor diversidad y representatividad en el contexto de sociedades contemporáneas crecientemente más complejas y heterogéneas.

El capítulo 2 examina en detalle el efecto de la desigualdad social en la participación política ciudadana. A partir de los datos provenientes de encuestas de opinión pública de reconocida solvencia en la región (Latin American Public Opinion Project –LAPOP–, Latinobarómetro), se analizan las potenciales desigualdades derivadas de algunos de los clivajes más relevantes en la región: identificación étnica, edad, zona de hábitat o residencia, sexo y nivel de estudios. A partir de estos datos, se calcula el Índice de Desigualdad de Ejercicio del Derecho a Elegir (IDEDE) como una aproximación a los fenómenos de exclusión política en los países de la región.

El capítulo 3 ahonda en los fenómenos de participación en protestas y manifestaciones públicas, formas de participación política definidas como acción colectiva directa (ACD). Se analizan estos modos de participación en dos sentidos: a partir de los niveles de aprobación ciudadana de dichas prácticas en contextos democráticos, como en cuanto medio idóneo legitimado por los ciudadanos para hacerse oír. Por otra parte, a partir de la base de datos LAPOP (2012), se lleva a cabo un análisis de las características predominantes entre los ciudadanos que se manifestaron públicamente durante 2012.

El capítulo 4 se centra en la relación entre los ciudadanos y los agentes políticos por antonomasia de una democracia representativa: los partidos políticos. El análisis pone esta relación en perspectiva, a la luz de los niveles de confianza expresados por la ciudadanía en dichas instituciones, y se analizan los tipos de vinculación predominantes entre ciudadanos y partidos políticos.

De forma previa a las conclusiones generales, en el capítulo 5 se lleva a cabo una revisión y actualización del ICS, ya elaborado y presentado en el estudio *El Estado de Ciudadanía*. La principal conclusión a que lleva esa actualización es que América Latina y cada uno de sus países muestran un importante progreso en materia de ciudadanía social durante la primera década del siglo XXI. Ese progreso se mantiene –e incluso se acelera– durante el último año analizado (2010). Con justicia, por lo tanto, la primera década del siglo XXI puede catalogarse como una década ganada para la ciudadanía social en América Latina.

Este progreso en ciudadanía social es particularmente destacable en el contexto del escenario mundial. América Latina mejoró sus niveles de gasto social por persona y de equidad distributiva, en un momento en que la mayoría de los países del mundo experimenta el fenómeno contrario: incrementos en sus niveles de desigualdad y caídas o estancamiento en el gasto social por persona. América Latina, una región tradicionalmente rezagada en estas materias, empieza a cerrar la brecha que la separa de las naciones más desarrolladas.

El progreso en este ámbito está relacionado con el respeto por los derechos políticos, por el estado de derecho, el control de la corrupción y la transparencia en las políticas públicas, o sea, en gobernabilidad democrática. De hecho, todos estos países avanzaron en ciudadanía social, como también la mayoría lo hizo en la lucha contra la corrupción, hacer respetar el estado de derecho y fortalecer la voz ciudadana y la rendición de cuentas –aunque existen todavía hoy desafíos y la necesidad de mejorar–, variables todas estas que están correlacionadas. Es interesante constatar que la relación entre ciudadanía social y las variables que dan cuenta de la gobernabilidad democrática se torna cada vez más relevante mientras más avanzan los países en estas dimensiones. Por lo tanto, fortalecer la ciudadanía social requiere crear instituciones públicas inclusivas, transparentes y eficientes. Cuando estas existen y operan efectivamente, no sólo se avanza en ciudadanía social, sino también en el apoyo ciudadano a la democracia y sus instituciones. El desarrollo de instituciones inclusivas y participativas en materia de ciudadanía social y política –esto es, aquellas que resguardan las garantías en el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población, a partir de la interacción y compromiso de los ciudadanos– se refuerzan mutuamente.

Por último, en el ámbito de la ciudadanía política las conclusiones del estudio apuntan a que, a pesar de los avances alcanzados en las democracias

en la región y su consolidación durante las últimas tres décadas, persisten desigualdades en el ejercicio de derechos políticos, como el derecho a votar y a ser electo. La calidad de la democracia depende en gran medida de que existan partidos políticos programáticos, y estos son la excepción, y no la regla, en América Latina. De igual modo, es necesario garantizar la expresión (*voice*) y participación de ciudadanas y ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas, para asegurar un acceso universal a los bienes públicos.

Se observa que la protesta y la movilización política es principalmente bandera de sectores jóvenes y de las capas medias, así como de los ciudadanos autoidentificados como indígenas, aunque con variaciones entre países. Estos mecanismos de expresión se interpretan positivamente y como complementarios a las formas de participación más institucionalizada. Su eficacia parece depender del grado de voluntad política de las elites nacionales para escuchar e implementar las reformas necesarias que estarían haciendo eco de las demandas de estos sectores.

Se concluye también que, aunque los niveles de confianza en las instituciones políticas son bajos, la percepción crítica de los ciudadanos es una consecuencia de procesos de profundización democrática y expansión de la ciudadanía política, entendiendo que los procesos de profundización del ejercicio de la ciudadanía implican, en muchos casos, repertorios de acción extrainstitucionales que pueden contribuir a la expansión y consolidación de una ciudadanía democrática.

La publicación de este nuevo estudio regional del PNUD busca, como los anteriores, arrojar luz sobre los avances y déficits de diversas dimensiones de la ciudadanía –con un foco en la ciudadanía política– como una contribución para subrayar líneas de acción a los tomadores de decisión y a la ciudadanía, con el objetivo de implementar una democracia de ciudadanía para todas y todos en América Latina.

1. La expansión de la ciudadanía política en las democracias latinoamericanas (2000-2012)

A partir de las premisas conceptuales en las que se basan las publicaciones inmediatamente anteriores del PNUD, en este capítulo se analiza la relación entre los tipos de ciudadanía a partir de la definición de Marshall (1950). De manera específica, se identifican los obstáculos más importantes que ha encontrado la expansión de la ciudadanía política en los países de la región, subrayando la desigualdad en el acceso a ella como uno de los obstáculos más relevantes y persistentes. La situación de la ciudadanía política en la región se estudia a partir de sus componentes básicos: el derecho a elegir y a ser elegido o elegida, focalizando también el análisis en formas de participación política no institucionalizadas, como la protesta, así como respecto de los modos en que se vinculan los ciudadanos con la política y los políticos. A la vez, a partir de los temas que se analizan, se introduce al lector a los restantes capítulos de este volumen que estudian en profundidad las diversas cuestiones identificadas.

I. INTRODUCCIÓN

La teorización, investigación y análisis del fenómeno democrático, sea que se oriente desde una perspectiva puramente positiva o fáctica, o bien que asuma simultáneamente una perspectiva normativa, puede llevarse a cabo desde diversos puntos de vista. El presente estudio asume el de la ciudadanía política, y los desafíos y riesgos que enfrenta su expansión en los países latinoamericanos en el período 2000-2012. Para los fines que él persigue, el concepto de “ciudadanía política” connota la capacidad de participar e influir en los procesos de adopción e implementación de decisiones colectivas (mayoritariamente vinculantes), a partir del empleo de recursos legítimos de diversas clases, y donde la naturaleza vinculante de las decisiones descansa en la coer-

ción y regulaciones estatalmente centralizadas y territorialmente circunscritas (Mann, 1986).

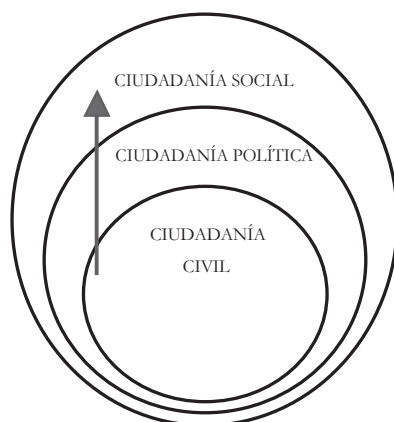
Si bien el concepto amplio de ciudadanía política connota el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros (PNUD-OEA, 2010), con el fin de poder lograr un estudio comparado del estado de la ciudadanía política en la región se ha circunscrito el concepto principalmente a dos dimensiones básicas: el derecho a elegir y ser elegido. Sin embargo, a lo largo de este volumen se exploran también los mecanismos menos institucionalizados de participación política, como la protesta (capítulo 3), o formas menos legitimadas de vinculación entre política y elector, como el personalismo clientelista (capítulo 4).

En continuidad con las publicaciones anteriores en materia de democracia, Estado y ciudadanía, a partir del clásico texto de Marshall (1950) se distinguen tres tipos de ciudadanía: civil, política y social. En el análisis de este autor, se postula un desarrollo secuencial en la configuración de estos tres tipos de ciudadanía, que parte en una primera etapa con el desarrollo de la ciudadanía civil, para continuar luego con la ciudadanía política y culminar contemporáneamente con la ciudadanía social, desarrollo que se postula a partir de una reconstrucción del proceso histórico inglés. Esta concepción implica pensar el desarrollo de la ciudadanía civil como una condición necesaria aunque no suficiente de un posterior desarrollo de la ciudadanía política. Asimismo, supone que la ciudadanía política es una condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo de la ciudadanía social. La figura 1.1 representa, a través de un diagrama de Venn, la relación lógico-temporal que se presume en Marshall respecto del proceso secuencial de conformación de estas tres ciudadanía.

La historia de los países latinoamericanos torna problemática esa conceptualización, tal como ya se señaló en el informe del PNUD (2004), y en el libro *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011).

Por una parte, en varios de los países de la región los procesos de extensión de la ciudadanía social¹ durante el siglo XX tuvieron lugar independientemente de las vicisitudes que afectaron al desarrollo y la consolidación de la ciudadanía política, y en ciertos casos ocurrieron aun en contradicción con

¹ En el presente estudio, se entiende la ciudadanía social como el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de acuerdo con la legislación vigente en cada país, esto es, de acuerdo con cómo se ha ido extendiendo en razón del dinamismo del proceso democrático y sobre la base de los estándares reconocidos en el instrumento jurídico internacional por antonomasia que reconoce los derechos económicos y sociales –El Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales (*El Estado de Ciudadanía*, 2011)–.

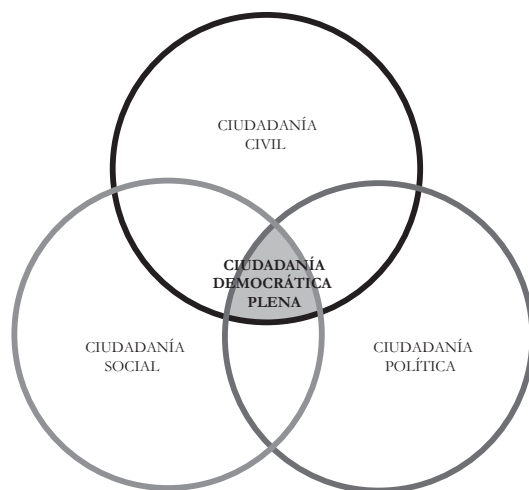
Figura 1.1. Las ciudadanía según T. H. Marshall

las exigencias para la existencia de una democracia electoral. Si se consideran estos casos, se puede sostener que la expansión de la ciudadanía social con frecuencia precedió a la de la ciudadanía política.

Por otra parte, ha sido característico de los procesos de desarrollo latinoamericanos que la idea de democracia, en tanto impulso motivacional e ideológico de las historias políticas nacionales, se ha presentado a menudo con un significado no sólo político, sino también con claros significados que han apuntado al ideal de una sociedad socioeconómicamente más justa (*El Estado de Ciudadanía*, 2011). Hoy en día, en una época de consolidación de las democracias electorales, esta asociación próxima entre ambas clases de ciudadanía sigue presentándose con una intensidad importante.

Finalmente, cabe destacar que pese a esa asociación histórica entre lo social y lo político, aun en el marco de países que se desempeñan satisfactoriamente como democracias electorales según el índice IDE (Munck, 2009), los tres tipos de ciudadanía operan de forma escindida, lo cual no sólo rompe con la secuencia lógico-temporal postulada por Marshall, sino también entra en contradicción con la asociación histórica que tiende a observarse en América Latina entre desarrollo político y desarrollo social. La figura 1.2 ilustra esta concepción escindida de la ciudadanía, una vez más mediante un diagrama de Venn. Si bien múltiples intersecciones son posibles, sólo aquella entre las tres ciudadanía corresponde a lo que hoy entendemos como ciudadanía democrática plena: una condición caracterizada por un nivel de desarrollo importante tanto de la sociedad civil como de la sociedad política y de la realidad de la justicia redistributiva.

Figura 1.2. Ciudadanías escindidas en las democracias electorales de América Latina



A modo de ejemplo, hoy es posible pensar en ciudadanos con acceso a ciertos elementos de la ciudadanía social, por ejemplo, a través de la expansión de programas de transferencia monetaria condicionada, pero con restringido acceso a ciudadanía política: participan poco, no se sienten representados, no pueden incorporarse a partidos en términos prácticos, etc. Algunos de estos ciudadanos tampoco tienen la posibilidad de ejercer plenamente su ciudadanía civil; por ejemplo, viven en barrios donde el estado de derecho no opera o su seguridad y libertad individual se encuentran coartadas *de facto*. En este último sentido, los déficits de estatalidad ya señalados en el texto del *Informe de la Democracia en América Latina* (PNUD, 2004) también permean muy significativamente la capacidad de los ciudadanos latinoamericanos de disfrutar plenamente de la ciudadanía civil.

El texto reciente del PNUD, *El Estado de Ciudadanía* (2011), refleja a su vez la presencia de avances disociados en términos de ciudadanía social y política. Dicho texto muestra una disociación fuerte y aparentemente paradójica entre incorporación social y malestar político. Así, mientras la inclusión social ha mejorado sustantivamente en la última década, y por consiguiente hay una expansión de la ciudadanía social, a la vez los ciudadanos latinoamericanos exhiben un malestar cada vez mayor respecto de la institucionalidad política de sus países, lo cual puede interpretarse como un déficit en cuanto a ciudadanía política, al menos desde el punto de vista de sus percepciones subjetivas.

Pensar las tres ciudadaníaas como áreas escindidas en el contexto de los países de la región permite responder a estas paradojas. Es empíricamente plausible, en otras palabras, que los ciudadanos accedan de forma disociada a componentes de ciudadanía social, política y civil, presentando a su vez percepciones subjetivas “contradictorias” respecto de ellas. La expansión de los tres tipos de ciudadanía supone, por consiguiente, la superación progresiva de este fenómeno de escisión. Como se ha señalado en *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011), la expansión de la ciudadanía social requiere del desarrollo de procesos de naturaleza esencialmente política, y cabe hacer una afirmación análoga respecto de la expansión o recuperación de aspectos importantes de la ciudadanía civil. En este punto, conviene rescatar la reciente tesis de Acemoglu y Robinson (2012), que otorga primacía a lo político en la determinación de la naturaleza más o menos inclusiva del orden económico. En el caso de la ciudadanía social, su expansión dependería de desarrollos adecuados de la política y lo político, lo cual implica una asociación de su expansión con la expansión de la ciudadanía política. Esta visión teórica es coherente con la perspectiva de la democracia de ciudadanía impulsada por el PNUD, que se basa en la vigencia efectiva de los derechos civiles, políticos y sociales, y en el rol protagónico de las ciudadanas y los ciudadanos como agentes de cambio y promoción del goce efectivo de esos derechos para impulsar la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano.

No obstante, como se verá en el capítulo 5, esa asociación o relación es compleja. La expansión de la ciudadanía política, analizada desde el punto de vista de las personas individuales, tiene lugar en contextos de desarrollo y consolidación democráticos. A su vez, esos contextos de democracia electoral son condiciones necesarias, pero no suficientes, de la expansión de ambas categorías de ciudadanía. Posteriormente, según se argumenta en el capítulo 5, para que esos procesos de desarrollo y expansión tengan lugar, la dinámica de esos contextos democrático-electorales tiene que generar a su vez contextos institucionales –el ámbito de lo político (*El Estado de Ciudadanía*, 2011)– de naturaleza suficientemente inclusiva, según emplean ese concepto Acemoglu y Robinson (2012). Se requiere de esta manera una cadena de mediaciones no sólo compleja, sino a la vez provista de cierta calidad, para que la asociación entre ciudadanía política –por ejemplo, la participación electoral– y ciudadanía social se traduzca en una expansión de la segunda y, por consiguiente, en un progreso a una menor escisión de las categorías de ciudadanía, esto es, un progreso hacia una ciudadanía democrática plena. En el capítulo 4, se ahonda en los diferentes tipos de vínculos entre los ciudadanos y los políticos que predominan en la región como medio para comprender el tipo de institucionalidad predominante.

Cuadro 1.1. La democracia de ciudadanía

La democracia es una forma de organización del poder en las sociedades con el objetivo de ampliar la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática. Regula las relaciones entre individuos, organizaciones y Estados de acuerdo con normas emanadas de la voluntad popular y procedimientos democráticos. En el ejercicio de ese poder el Estado es una pieza vital.

Fuente: PNUD-OEA (2010: 33).

En función del mandato y los derechos humanos universales reconocidos por las Naciones Unidas, el PNUD ha impulsado una gobernabilidad democrática que vaya más allá de la importante dimensión de la democracia electoral, que, sin embargo, restringe al ciudadano a la categoría de un simple votante, para abrazar una concepción más amplia de la democracia retroalimentada por los ciudadanos: “democracia de ciudadanía”. Este concepto implica que mediante la interacción entre ciudadanos y representantes políticos los derechos se expandan, se renueven, se actualicen según las necesidades contextuales, y para ello es importante por una parte escuchar a una ciudadanía empoderada y, por la otra, evaluar la manera en que funcionan las instituciones.

II. INSTITUCIONES Y PARTICIPACIÓN, BASES DE LA DEMOCRACIA DE CIUDADANÍA

En los países democráticos, el repertorio de los recursos ofrecidos a la ciudadanía en términos de acción política puede clasificarse según dos criterios: el grado en que están institucionalizados, que va desde su plena institucionalización hasta su no institucionalización, por una parte, y si se trata de participación en procesos de democracia representativa o de modalidades de participación directa, por la otra.

En términos de las tradiciones conceptuales que han caracterizado los informes y estudios realizados por el PNUD, el concepto de “ciudadanía” aquí empleado es inclusivo y comprende por consiguiente capacidades que impliquen el empleo de recursos pertenecientes a cualesquiera de las seis categorías identificadas en la tabla 1.1, sin que se restrinja al derecho a elegir y el derecho a ser elegido, si bien ciertamente esos dos derechos constituyen una suerte de núcleo básico de la ciudadanía política en un contexto democrático representativo, al ser dos de las vigas maestras de lo que se ha denominado democracia electoral (PNUD, 2004; PNUD-OEA, 2010).

Tabla 1.1.

	Democrático-representativos	Participación directa
Institucionalizados	Sufragio, derecho a ser elegida	Iniciativa popular de ley, etc.
Baja institucionalización	Militancia en partidos, etc.	Instancias macro y micro de participación directa
No institucionalizados	Tráfico de influencias, lobby, etc.	Protesta callejera, sentadas, etc.

Fuente: Elaboración propia.

La evolución de la ciudadanía política durante la última década ha comprendido procesos referidos a todas las categorías identificadas, y si bien no en todos se presentan carentes de ambigüedades respecto de su signo positivo o negativo, según se verá más adelante, en el caso de la democracia electoral ellos sí pueden evaluarse positivamente. En la primera década de este siglo, seis presidentes democráticamente electos no completaron sus mandatos, mientras que se registraron doce casos similares en la última década del siglo pasado (*El Estado de Ciudadanía*, 2011), y a ellos hay que añadir un caso reciente en 2012. No obstante, en ninguna de esas situaciones se ha cuestionado la democracia como régimen político, sin perjuicio de que obviamente la ocurrencia de ese tipo de situaciones afecta el normal desempeño de la institucionalidad democrática y puede traer consigo impactos no deseables, por ejemplo, en la cultura cívica ciudadana.

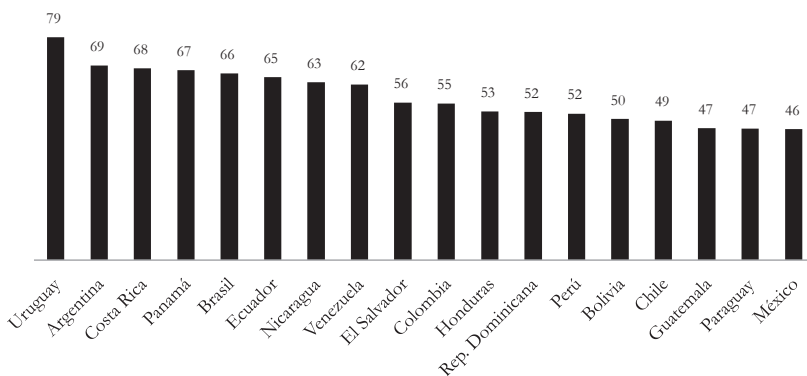
Por otra parte, en términos de la relación entre subjetividad ciudadana y democracia, la situación que exhiben la gran mayoría de los países de la región es positiva. Como se observa en el gráfico 1.1, de los dieciocho países² sondeados por el Latin America Public Opinion Project (LAPOP) durante 2012, ante la pregunta sobre la satisfacción con la democracia, en ocho países las respuestas de los encuestados fueron positivas en un intervalo de 60 a 80%, destacándose el caso de Uruguay, en que el porcentaje es un poco menor a un

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Aunque LAPOP encuesta a todos los países de América Latina y el Caribe (incluyendo Belice, Jamaica, Haití y las Guayanas), para facilitar la comparación con otras bases de datos se seleccionaron los resultados para los dieciocho países indicados.

80%, y distanciándose 10 puntos porcentuales de quien sigue luego, la Argentina, con casi un 69% de respuestas positivas. En otras palabras, en más de dos quintos de los países hay una mayoría ciudadana más que importante para la cual la democracia que vive es algo satisfactorio.

A este grupo le sigue un segundo conjunto de cinco países, algo menos de tres décimos del total, caracterizados por respuestas positivas en un rango que va de 51 a 56%. Se trata entonces de países donde la satisfacción con la democracia continúa siendo mayoritaria, aunque comparativamente con el primer grupo son mayorías más ajustadas. Por último, hay un tercer grupo en el que la satisfacción es inferior al 50%, lo que sucede al menos en tres casos –Guatemala, Paraguay y México–, o supera por muy poco el porcentaje de respuestas negativas, según el error muestral que se estime –Bolivia y Chile–.

Gráfico 1.1. Porcentaje de entrevistados satisfechos con la democracia 2012



La pregunta fue formulada de la siguiente manera: *En general, ¿usted diría que está muy satisfecho/a, satisfecho/a, insatisfecho/a o muy insatisfecho/a con la forma en que la democracia funciona en su país?* Aquí porcentajes de respuesta válidos para las opciones de respuesta “Muy satisfecho” y “Satisfecho”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de LAPOP (2012).

Un punto a destacar es que la noción de “satisfacción con la democracia” no es semánticamente transparente, si es que se puede formular en estos términos. En la comprensión de la persona entrevistada puede significar cosas muy diferentes: una apreciación positiva del clima general o global que vive el país, incluidos factores económicos, crecimiento, prosperidad y estabilidad, así como un clima social de escasa conflictividad, tolerancia y ejercicio sin obstáculos

de derechos (libertad de expresión), o una evaluación también positiva y global pero restringida al desempeño gubernamental; o bien, por el contrario, puede estar basada en una apreciación de la propia situación individual, que se estima como positiva, sobre todo en términos de situación económica. En países donde la democracia se entiende como sinónimo del país, una respuesta positiva tal vez expresa satisfacción con la situación nacional que se vive. En todo caso, y aceptando cierta ambigüedad en las respuestas, cabe suponer que altos niveles de satisfacción con la democracia constituyen una condición positiva en términos de un aprovechamiento masivo activo de la oportunidad de participación que significa el sufragio popular u otras modalidades de acción política, como por ejemplo las protestas.

Según se observa en la tabla 1.2, de los cuatro países con niveles de participación electoral promedio entre 80 y 93% del electorado potencial para el período 2000-2012, tres de ellos se ubican también en el grupo caracterizado por niveles de satisfacción con la democracia en el intervalo que va de 60 a 80%. A la vez, de los tres países con promedios de participación electoral para ese período que oscilan entre 72 y 75%, en dos de ellos el de satisfacción con la democracia es superior al 65%. En el caso de los siete países con promedios de participación electoral en el rango de 60 a 70%, cuatro de ellos –Venezuela, El Salvador, Honduras y República Dominicana– exhiben niveles de satisfacción con la democracia superiores al 50%.

Ciertamente, no se trata de afirmar la existencia de una correlación: hay un número no menor de casos en que un nivel bajo de satisfacción con la democracia se asocia a niveles de participación razonablemente altos. Lo que interesa subrayar es que también hay un número importante de países en que ambas variables presentan magnitudes relevantes, lo cual conforma contextos caracterizados por la existencia de niveles igualmente altos de ejercicio efectivo del derecho a votar como una realización de la ciudadanía política.

Las cifras que muestra la tabla 1.2 refuerzan la imagen de una visión positiva mayoritaria de la relación entre ciudadanía y democracia. Salvo tres casos en los que el promedio de participación electoral para el período 2000-2012 está por debajo del 50%, para el resto oscila entre 62 y 93%. Según se advierte en esa misma tabla y lo resume la tabla 1.3, las trayectorias temporales durante el período no son todas estacionarias: los promedios por año o agrupación de años oscilan entre 65 y 72%, y las trayectorias nacionales exhiben patrones distintos de evolución en el tiempo. No obstante, el comportamiento en el tiempo de los niveles de participación electoral también contribuyen a reforzar una imagen positiva de la situación en la región: como se advierte en la tabla 1.4, hay un grupo de ocho países caracterizados por un nivel estable de participación, de los cuales sólo en dos esa estabilidad se traduce en estancamiento, porque sus niveles promedio de participación están por debajo del

Tabla 1.2. Votos emitidos sobre electores potenciales 2000-2012 (en porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Uruguay	-	-	-	-	91	-	-	-	-	96	-	-	-	93
Ecuador	-	-	70	-	-	-	84	-	-	90	-	-	-	81
Perú	76	78	-	-	-	-	83	-	-	-	-	86	-	81
Brasil	-	-	79	-	-	-	84	-	-	-	77	-	-	80
Bolivia	-	-	67	-	-	63	-	-	-	86	-	-	-	72
Argentina	-	-	-	77	-	-	-	72	-	-	-	77	-	75
Panamá	-	-	-	-	80	-	-	-	-	69	-	-	-	75
Venezuela	47	-	-	-	-	-	76	-	-	-	-	-	-	61
El Salvador	-	-	-	-	63	-	-	-	-	72	-	-	-	68
Rep. Dominicana	65	-	-	-	69	-	-	-	72	-	-	-	70	69
México	60	-	-	-	-	63	-	-	-	-	-	-	65	63
Costa Rica	-	-	59	-	-	-	-	64	-	-	-	62	-	62
Chile	72	-	-	-	-	-	63	-	-	-	59	-	-	65
Honduras	-	72	-	-	-	61	-	-	-	53	-	-	-	62
Paraguay	-	-	-	48	-	-	-	-	-	-	-	-	46	47
Colombia	-	-	45	-	-	-	44	-	-	-	45	-	-	45
Guatemala	-	-	-	42	-	-	-	-	45	-	-	61	-	49

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Internacional IDEA. Todos los porcentajes se han aproximado al entero superior o inferior más próximo.¹

1 Este criterio de aproximación se mantiene para la presentación de datos en esta parte del estudio, salvo que aparezca claro que se ha seguido una regla diferente.

50%. A la vez, se observa un conjunto de seis países con una tendencia creciente en materia de participación electoral, y sólo tres países donde la tendencia es negativa.

Tabla 1.3. Promedios de participación electoral por períodos

Períodos	Promedios
2000-2001	67
2002-2003	61
2004-2005	70
2006	69
2007-2009	72
2010-2012	65

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de International IDEA.

Tabla 1.4. Tendencias de participación electoral por países

Participación estable	Tendencia creciente	Tendencia decreciente
Uruguay	Ecuador	Panamá
Argentina	Perú	Chile
Brasil	Bolivia	Honduras
Rep. Dominicana	Venezuela	
México	El Salvador	
Costa Rica	Guatemala	
Paraguay		
Colombia		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de International IDEA.

En 2006, 2008 y 2009, Latinobarómetro³ formuló en los dieciocho países sobre los que versa este estudio la siguiente pregunta: *¿Qué es más efectivo para cambiar*

³ Anualmente Latinobarómetro aplica sus encuestas a los dieciocho países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

las cosas?, y una de las alternativas de respuesta era: “Votar para elegir a los que defienden mi posición”. La tabla 1.5 muestra los porcentajes que eligieron esta opción para cada país y cada uno de los tres años, juntamente con los promedios respectivos por país. De las cincuenta y cuatro observaciones obtenidas, ninguna es inferior al 50%, salvo el caso de Perú en 2008. Respecto de los promedios por país, en cuatro casos se ubican en un intervalo entre 70 y 80%, en cinco entre 60 y 70%, y en otros cinco entre 57 y 59%. Estos resultados refuerzan aún más la imagen de una relación positiva entre ciudadanía y práctica del sufragio universal en los países de la región. Adicionalmente, la pregunta recién referida posee la ventaja de no encerrar ninguna ambigüedad, lo que sí ocurría con la que preguntó por la satisfacción con la democracia.

Tabla 1.5. Porcentaje de encuestados que afirman “Votar a los que defienden mi posición es la mejor forma de cambiar las cosas”

	2006	2008	2009	Promedio
Venezuela	75	81	85	80
Uruguay	74	70	87	77
Rep. Dominicana	67	73	75	72
Nicaragua	71	69	74	71
El Salvador	64	60	81	68
Argentina	70	64	71	68
Costa Rica	64	64	71	66
Panamá	52	59	71	61
Brasil	58	61	62	60
Paraguay	41	73	64	59
México	59	58	58	58
Bolivia	52	55	65	57
Colombia	55	64	53	57
Chile	56	57	59	57
Guatemala	54	52	56	54
Honduras	56	48	57	54
Ecuador	53	53	51	52
Perú	50	49	53	51

La pregunta se formuló de la manera siguiente: *¿Qué es más efectivo para influir y cambiar las cosas?* Aquí se recogió el porcentaje de respuesta válido para la opción “Votar para elegir a los que defienden mi posición”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por Latinobarómetro para los años correspondientes.

Hasta aquí, entonces, los resultados permiten configurar un cuadro positivo para las democracias en la región, así como al modo en que la ciudadanía política se ejerce a través de la participación electoral. Esta consolidación de las democracias electorales implica una expansión importante de la ciudadanía política. Sin embargo, queda pendiente analizar la medida en que el acceso a los mecanismos de elección redunde en una distribución igualitaria del poder.

III. DESIGUAL EJERCICIO DE LOS DERECHOS A ELEGIR Y A SER ELEGIDOS/AS

Ante esa faz positiva recién esbozada, cabe contraponer una que no lo es tanto. Los seis tipos de recursos identificados en la tabla 1.1 constituyen un *stock* de oportunidades y capacidades que cada ciudadano y ciudadana puede utilizar o no. Por ejemplo, centrando la atención en uno de los derechos que integran el núcleo básico de la democracia electoral —el derecho a elegir—, en las democracias latinoamericanas el derecho a voto, su reconocimiento constitucional, la universalidad formal que ha alcanzado al superarse o atenuarse durante el siglo XX las restricciones normativas basadas en propiedad, género y edad, los progresos de los procesos electorales en cuanto a limpieza y transparencia, y ello asociado a una vigencia efectiva significativa de los derechos y garantías que posibilitan competición y oposición igualmente efectivas, hacen que los problemas contemporáneos que plantea la ciudadanía política adquieran un sentido distinto del que tuvieron en el pasado.

Así, de lo que se trata hoy es del empleo que ciudadanas y ciudadanos hacen del sufragio, de las restricciones de hecho o fácticas que condicionan el uso del derecho por diversas categorías de ciudadanas y ciudadanos, de la relación que establecen entre ese derecho, su ejercicio y los destinos tanto individuales como colectivos, y de los estándares éticos que lo regulan.⁴ Al reconocer un protagonismo igualitario universal y masivo en la generación de representantes políticos, la democracia abre un conjunto de oportunidades de participación. La pregunta es en qué medida se utilizan esas oportunidades, y qué condiciones afectan su uso. El desarrollo de la ciudadanía política supone una utilización progresivamente creciente de ellas, una remoción o atenuación de las condiciones que afectan negativamente ese desarrollo, y una identificación

4 Por ejemplo, la indebida influencia o coerción sobre los votantes en términos de dinero o especies es ciertamente una práctica ilegítima desde el punto de vista de la calidad de una democracia e ilegal en la gran mayoría de las legislaciones, aunque tolerada o practicada en diversos ámbitos nacionales y subnacionales.

de condiciones positivas para su desenvolvimiento. A la vez, un elemento central en los niveles de aprovechamiento de esas oportunidades es la relación que las personas establecen tanto respecto de ellas como de las instituciones y organizaciones que median entre su empleo —el comportamiento electoral mismo— y la operación y desempeño de esas instituciones y organizaciones traducidos en decisiones y políticas. Esta clase de consideraciones no son privativas del derecho a sufragio: son susceptibles de hacerse respecto de los seis tipos de recursos identificados en la tabla 1.1.

Considerados en abstracto, los recursos y capacidades que connota la ciudadanía política definen una distribución formal igualitaria de poder político, pero al considerar un contexto nacional específico en un momento determinado lo que se tiene es una distribución concreta de poder político, que puede distar importantemente de la distribución ideal que supone la ideología democrática. Fijando la atención nuevamente en el derecho a elegir, se puede preguntar si en la práctica su empleo se muestra sometido a condicionamientos fácticos que implican una desigual distribución de poder político, y de manera tal que si esos condicionamientos desaparecen o se atenúan considerablemente, entonces la distribución efectiva de poder político se torna más igualitaria. Por ejemplo, hay antecedentes que hacen plausible la hipótesis según la cual los sectores de ingresos más altos emplean más el derecho a elegir que los de ingresos más bajos, pese a que en términos normativos son iguales en el ejercicio de ese derecho.

Si la evidencia empírica confirma esa hipótesis, los mismos factores que permiten avanzarla hacen concluir que también es plausible sostener que esa diferencia de comportamiento está impuesta por condicionamientos socio-culturales, y que la desaparición de esos condicionamientos posibilitaría un comportamiento mucho más autónomo en los sectores que los padecen, que se traduciría en una erosión y en definitiva desaparición de esa diferencia, que ciertamente implica una desigual distribución de poder político entre niveles de estatus socioeconómico. Hipótesis similares podrían avanzarse en el caso de diferencias en niveles de educación, de segregaciones sobre bases étnicas, o de edad. De hecho, el capítulo 2 de este estudio explora precisamente esta clase de desigualdades y cómo afectan el ejercicio de derechos ciudadanos.

Ciertamente, los comportamientos consistentes en no ejercitar un derecho político como el de elegir pueden obedecer a decisiones que no cabría calificar de deficientes en cuanto a autonomía personal, en razón de la operación de determinantes socioeconómicos o socioculturales estructurales. Se puede no inscribirse en registros electorales por una decisión voluntaria autónoma si esa inscripción es requerida para votar, o se puede no votar si sufragar no es obligatorio, o se puede votar en blanco o nulo si sufragar es obligatorio, todo ello en razón de una decisión de esa naturaleza. El problema surge cuando

esas decisiones permiten distinguir categorías de ciudadanos o ciudadanas en que esos patrones de comportamiento son característicos de esas categorías, en el sentido de que la probabilidad de que se lo observe, dado que se pertenece a una categoría específica, es significativamente mayor que esa probabilidad, dado que se pertenece a otra categoría distinta.

Los efectos de decisiones individuales en el empleo de un recurso propio de esa capacidad de influir en decisiones colectivas, que es lo que define la ciudadanía política en contextos democráticos, no plantea un problema de desigualdad en la distribución de poder político en la medida en que se distribuyen aleatoriamente, sin sujetarse a regularidades atribuibles a la pertenencia a categorías específicas de ciudadanas y ciudadanos. Sí lo plantean cuando esas regularidades empíricas existen: ellas implican que todos los ciudadanos son iguales, pero hay algunos que son más iguales que otros.

Así, el poder entendido en su sentido político puede estar tan desigualmente distribuido como el ingreso o el acceso a una educación de calidad. Considerando otro de los derechos básicos que constituyen la ciudadanía, como el derecho a ser elegido, hay de partida un grupo de personas que tienen menor o mayor posibilidad de acceder a cargos públicos en función de su origen. Respecto del total de ciudadanas y ciudadanos, los cargos de elección popular son una más que pequeña minoría. Si elegimos al azar a una persona del total de una población nacional, la probabilidad de que ella haya desempeñado, esté desempeñando o vaya a desempeñar uno de esos cargos es bien cercana a cero.

Para casi la totalidad, el derecho a ser elegido es simplemente una posibilidad que no pasa de mera abstracción. A ello hay que añadir la existencia de diferencias fácticas que operan como otras tantas fuentes de desigualdad respecto del ejercicio de ese derecho, por ejemplo, la de género. En el capítulo 2 de este libro se presentan los porcentajes de mujeres presentes en los congresos de cada país de la región, tanto para los que contemplan leyes de cuota como para los que no. Allí se analizan varios de los resultados obtenidos en términos de predisposición a participar a través del voto en las mujeres, tanto para los que contemplan leyes de cuota como para los que no. Si se desplaza la atención a los municipios o gobiernos locales, se puede constatar que, aunque ha habido progresos, la probabilidad de que una mujer sea elegida concejal sigue siendo baja.⁵

5 Véase PNUD-Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá (2013), “¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe”. Este estudio es fruto de un trabajo de recopilación y análisis realizado durante 2012 por parte de los equipos de las Áreas de Práctica de Género y

Cuadro 1.2. Estudio de caso: Chile y la desigual predisposición a votar entre jóvenes y adultos

El caso de Chile ilustra bien la clase de desigualdades fácticas que pueden afectar el derecho a elegir. Así, por ejemplo, la tabla siguiente, construida a partir de datos proporcionados por una encuesta realizada por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en 2011 sobre una muestra nacional, ilustra cómo una diferencia fáctica específica –la pertenencia a un grupo etario determinado–, afecta la probabilidad de estar inscrito en los registros electorales, un requisito habilitante para votar a la época de la encuesta.

Encuestados en Chile inscritos en el padrón electoral por grupo etario

Grupo etario	Sí	No	Total
18-24	28 (11,2%)	222 (88,8%)	250 (100,0%)
25-34	135 (43,55%)	175 (56,45%)	310 (100,0%)
35-54	510 (86,1%)	82 (13,9%)	592 (100,0%)
55 y +	370 (94,1%)	23 (5,9%)	393 (100,0%)

El efecto de la edad sobre estar o no inscrito no es en absoluto menor: la probabilidad de estar inscrito aumenta importantemente a medida que se salta de un tramo a otro. En otras palabras, a la época de la encuesta la distribución de uno de los recursos básicos de poder en un contexto democrático se presenta fuertemente sesgada a favor de los grupos etarios de mayor edad. Un hecho bastante notable es que ese sesgo no se correlaciona con una variable como el interés por la política. En una encuesta similar realizada por CEP en 2010, alrededor de un 57% de los encuestados pertenecientes al grupo etario más joven expresaba estar al menos algo interesado por la política, versus 60%, 52% y 47% para los tres grupos etarios siguientes, respectivamente. Se puede entonces conjeturar que la baja probabilidad de estar inscrito de los más jóvenes no se explica como un factor más de un síndrome más global de distanciamiento, lejanía o apatía respecto de la vida política, sino por características de la arquitectura político-institucional o por las evaluaciones predominantes en ellos respecto de la eficacia del voto o del desempeño de los agentes políticos y representantes en relación con sus intereses.

Similares resultados se obtuvieron a partir del análisis también a partir de datos de la encuesta CEP de 2011 ya señalada, registrando otra diferencias fácticas: el nivel socioeconómico y años de esco-

laridad de las personas. La probabilidad de estar inscrito en los registros electorales es mucho mayor en el caso del estrato socioeconómico alto y más años de escolaridad, diferencia que merma a medida que disminuyen ambos indicadores.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Centro de Estudios Públicos (CEP) Chile.

No es la única diferencia fáctica que se traduce en una desigualdad en este ámbito. Es bien sabido que existen correlaciones altas entre probabilidades de ocupar cargos de elección popular y niveles educacionales, orígenes familiares, tipos de trabajo, origen étnico, etc. La distribución de las chances de ejercer con éxito el derecho a ser elegido o elegida es importantemente desigual. En consecuencia (y esto es analizado en profundidad en el capítulo 3), los ciudadanos que en función de sus características socioeconómicas se ven mayormente excluidos de la arena política son quienes mayores probabilidades muestran de participar en protestas a través de los mecanismos de acción colectiva directa (ACD).

Por otra parte, considerando el ejercicio del derecho a elegir, la distribución de poder social está claramente sesgada en favor de los más educados y por consiguiente de los más ricos. Ante este hecho, se puede responder señalando que ello no constituye ninguna novedad, y que en realidad el sesgo generado por la influencia del dinero en la política y en la distribución de poder social se hace efectivo por medios mucho más eficaces que una mayor disposición a ejercer el derecho a elegir, por ejemplo, financiando campañas electorales (Gutiérrez y Zovatto, 2011) o gastando en cabildeo para influir en las decisiones de los representantes.

En todo caso, el sesgo que introduce el nivel socioeconómico en la distribución de poder afecta negativamente la probabilidad de que los más desprovistos de recursos económicos puedan enfrentar exitosamente el conflicto social, canalizando sus demandas a través de un canal institucional básico para la democracia representativa, como lo es la elección de representantes.

de Gobernabilidad Democrática del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este estudio está centrado en la participación política de mujeres en los gobiernos subnacionales de la región con el objetivo de ver cómo acceden las mujeres a cargos de elección democrática, qué impacto tienen las medidas de acción afirmativas en ese proceso y cuán inclusivas son para las mujeres las estructuras subnacionales del Estado. Los avances y materias pendientes identificados en la materia son presentados en el capítulo 2 al analizar la dimensión correspondiente a participación política y género.

Tal como acontece con la economía o en general con las actividades sociales, son ejemplos o aspectos de la operación de sistemas de desigualdades cuyo efecto es que al final del día no todo lo que es válido en el universo de las normas resulta ser aplicable en la vida política práctica. Desde el punto de vista del orden normativo, la ciudadanía es un conjunto de derechos cuya titularidad es universal: su ejercicio no está condicionado por diferencias fácticas como las que se han estado examinando, salvo aquellas a las que ese propio orden confiere legitimidad, por ejemplo, estableciendo un mínimo de edad para ejercer algunos de esos derechos. Es precisamente frente a la operación de estos sistemas de desigualdades que adquieren sentido nociones como las de mejorar la calidad de la democracia, expandiendo la ciudadanía política. En los orígenes modernos del ideal democrático, hay implícita la promesa de una distribución del poder social más equitativa, más justa. Mejorar la calidad de la democracia y expandir la ciudadanía política equivale entonces a extirpar progresivamente esas desigualdades originadas en diferencias fácticas como las aquí examinadas. Más adelante, el capítulo 2 de este estudio explorará precisamente esta clase de desigualdades y cómo afectan el ejercicio de derechos ciudadanos en los países latinoamericanos.

III.1. LA CIUDADANÍA POLÍTICA

Y LA PARTICIPACIÓN DIRECTA NO INSTITUCIONALIZADA

La democracia no sólo abre oportunidades de participación al instituir el derecho a voto y los derechos y garantías que le otorgan pleno sentido como expresión libre y autónoma de voluntades y preferencias. Todo el conjunto de garantías y derechos individuales que conforman el constitucionalismo democrático –libertad de expresión, libertad de asociación, derecho a reunión en lugares privados o públicos, libertad de movimientos o desplazamientos, etc.– da origen a una segunda estructura de oportunidades, susceptibles de utilizarse a través de distintas modalidades de acción política, algunas pocas plenamente institucionalizadas como firmar y enviar peticiones a autoridades o formar partidos políticos, otras institucionalizadas como la participación en partidos políticos, o simplemente no institucionalizadas como las marchas masivas, las firmas masivas de peticiones o proclamas, los paros, las huelgas de hambre, los boicots, los cierres de carreteras, las sentadas, etc.

Dicho repertorio incluye modalidades de acción política que universalmente son consideradas acciones abiertamente ilegítimas que impiden el ejercicio de derechos legítimos de terceros, como los cierres de carreteras o las tomas de edificios, o aquellas directamente ilegales, como el caso de las acciones terroristas o acciones violentas contra autoridades constituidas o personas. Tam-

bién es posible identificar zonas grises, entre la legitimidad y la ilegitimidad: por ejemplo, las huelgas de hambre.

No hay aún un consenso sobre cómo denominar esta categoría de acciones. Usualmente se emplean nociones como acción directa, movilización colectiva, acción contestataria, acción política no convencional, acción no institucional, o bien términos específicos como movilización para connotar las protestas mediante desfiles y reuniones callejeras masivas. Típicamente, son acciones organizadas o impulsadas por actores de la sociedad civil, como los movimientos sociales, sindicales y las organizaciones no gubernamentales.

La evidencia existente apunta a una tendencia al aumento del empleo de esta forma de participación como fenómeno global durante las últimas dos décadas, como asimismo un incremento de la ACD en diversas sociedades nacionales latinoamericanas. En el capítulo 3 del presente estudio, dedicado al análisis de la ACD en los países de la región, se destaca la existencia de dos hipótesis que buscan explicar su aumento: la de la polarización, que sostiene que dicho aumento resulta de un distanciamiento entre la participación política canalizada a través de partidos y el voto, distanciamiento que deriva de una asociación entre menores niveles de legitimidad del sistema político y mayores niveles de conflictividad, y la hipótesis de la normalización, que argumenta que este tipo de acciones son una modalidad de incidir o influir en decisiones colectivas y políticas públicas que no están en contradicción con el voto o la participación o mediación a través de partidos políticos.

La primera hipótesis es cercana a lo sostenido en el estudio *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011): el incremento en el empleo de esta forma de participación obedecería a la inadecuación contemporánea de la arquitectura clásica de la democracia representativa respecto de contingentes ciudadanos que han experimentado cambios profundos resultantes de los fenómenos de modernización social tardía, traducidos en ganancias individuales importantes en autonomía, y que buscan afirmar esa autonomía en los ámbitos y procesos de decisión colectiva, búsqueda que revela la ineficacia de los recursos y mecanismos clásicos representativos y, por consiguiente, el tránsito hacia estas nuevas formas de participación directa. En el fondo, este fenómeno se sustentaría en la difusión de una orientación hacia la autorrepresentación política (*El Estado de Ciudadanía*, 2011), y parece plausible sostener que se asocia con la emergencia y crecimiento de contingentes importantes de clases medias. Desde este punto de vista, el aumento de la ACD estaría relacionada con la demanda ciudadana por una expansión de derechos. También como una respuesta a deficiencias institucionales, susceptibles de subsanarse vía reformas, o el preludio de crisis mayores que pudieran implicar el tránsito a modalidades no conocidas de orden político.

Siguiendo la tesis sostenida por Pierre Rosanvallon (2006), ese aumento sí implicaría una expansión específica de la ciudadanía política. Según Rosanvallon, la movilización colectiva ha estado asociada a la democracia representativa desde sus orígenes modernos, como una modalidad de participación que no tiene ni un carácter extraordinario ni anormal o patológico. Se trata de lo que este autor denomina como *contrademocracia*, no en el sentido de un fenómeno opuesto y contradictorio con la democracia representativa, que estaría en conflicto con ella, sino como algo que se erige ante la operación normal de la democracia representativa como una instancia de control y *accountability*—rendición de cuentas—, tal como lo son las elecciones y su periodicidad. En este sentido, *contrademocracia* tiene el mismo significado que balances y contrabalances en Madison y los federalistas (*The Federalist Papers*, 2013), y juega un rol análogo a la oposición entre poderes y el equilibrio resultante de ello. El aumento de la movilización colectiva no constituiría entonces una disfuncionalidad en la operación de un sistema político-democrático, y esta posición sería cercana a la hipótesis de la normalización que se analiza en el capítulo 3 de este estudio.

Finalmente, interesa destacar que, cualesquiera sea la explicación por la que se opte para dar cuenta del aumento de fenómenos de movilización colectiva, estas modalidades de participación interactúan y se articulan con las formas convencionales de hacer política ligadas a la representación democrática, aunque con diferencias nacionales relevantes. Por ejemplo, durante la última década en Bolivia lo que se observa es una progresiva integración, sujeta hasta hoy a fuertes tensiones, entre procesos de movilización colectiva de gran magnitud y agentes políticos propios del repertorio de la democracia representativa, cuyo desenlace es el acceso al poder político, en una medida importante, de los actores no convencionales de la movilización colectiva, con el resultado de una generación de significativas transformaciones sociopolíticas de una envergadura tal como para merecer la calificación de refundacionales (*El Estado de Ciudadanía*, 2011).

Contrariamente, en un caso como el de Chile se tienen fenómenos de movilización colectiva cuya dinámica es paralela y antagónica con el curso de la política entendida como la actividad ordinaria de los agentes de la democracia representativa (partidos, parlamentarios, etc.), sin que exista integración entre unos y otros, pero con una clara consolidación de la movilización colectiva, sus organizadores y voceros como sujetos con capacidad de influir en decisiones colectivas y políticas públicas. Adicionalmente, en estos procesos de consolidación de movilizaciones han jugado un rol relevante como factores de potenciación de las acciones colectivas las redes sociales y los medios de comunicación social virtual, generándose así una ampliación del espacio público, tanto institucionalizado como no institucionalizado, en términos de

una nueva dimensión mediática propia de la era contemporánea. Cabe sí señalar que las redes sociales contribuyen a retroalimentar estos procesos, pero no los originan ni constituyen su justificación. Su efecto es contribuir de modo crucial a amplificar sus impactos.

III.2. CIUDADANÍA, INSTITUCIONALIDAD Y PARTIDOS:

MODOS DE RELACIONARSE Y PATRONES DE EVALUACIÓN

La relación entre ciudadanas y ciudadanos y los procesos de adopción e implementación de decisiones colectivas⁶ es siempre una relación mediada en términos de una cadena, más o menos larga y compleja, que comprende diversos agentes. Ello es válido aun en el caso de modalidades de participación percibidas como más directas: el empleo del derecho de iniciativa popular de ley supone autores intelectuales, presumiblemente motivados por un cálculo estratégico, activistas, operadores voluntarios de distinta índole y un sinnúmero de agentes mediadores; una marcha callejera de protesta tiene organizadores; y así por delante. Es posible concebir espacios de participación de carácter muy micro, en los que los componentes de mediación se encuentren muy atenuados, pero la regla general es la inversa. Por lo demás, ello no es contradictorio con la noción de una expansión de la ciudadanía política. El horizonte de posibilidades de esa expansión no implica una suerte de objetivo último de desaparición de toda mediación, sino un aumento de participación e influencia en las instancias de decisión, de modalidades de mediación, de igualdad en el acceso a esas modalidades y de oportunidades de control de los agentes que median entre la ciudadana o el ciudadano y las decisiones. Por consiguiente, las modalidades de relación entre ciudadanía, por una parte, y las categorías de agentes que median entre ella y las decisiones, por la otra, es un objeto de análisis importante en la investigación sobre la calidad de la democracia en términos de su impacto sobre la ciudadanía política y su ejercicio.

En el estudio que aquí se presenta, el foco de atención recae en dos dimensiones de este tema desarrolladas en el capítulo 4. Por una parte, las modalidades de relación entre los ciudadanos y el mundo de los agentes políticos, vistas principalmente desde el punto de vista de la democracia electoral; o en otras palabras, los tipos de vínculos de representación que en esos contextos se establecen entre ciudadanos y agentes políticos. Por otra, los patrones de evaluación de los focos básicos de institucionalidad de la democracia representativa –el Poder Legislativo, el Ejecutivo o gobierno, la presidencia– y de la categoría principal de agentes políticos en contextos democráticos –los parti-

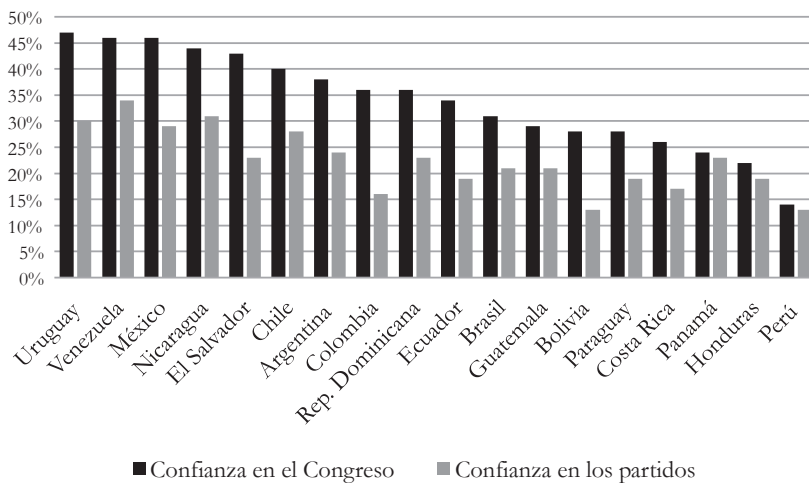
⁶ Entendidas en un sentido amplio, incluidas por ejemplo las políticas públicas.

dos—, en términos de los niveles de confianza que se observan respecto de ellos en las ciudadanías de los países de la región.

Respecto de la relación entre ciudadanos y el mundo de los agentes políticos, en el capítulo 4 se propone distinguir cuatro modalidades que dicha relación puede asumir, a partir de la evidencia proporcionada por sondeos de opinión pública: vínculos de representación a partir de orientaciones programáticas, relaciones basadas en rasgos de personalidad de los agentes, vínculos clientelares, y relaciones que descansan en la identificación con partidos.

Tanto para las éticas democráticas oficiales y los sentidos comunes democráticos, como igualmente para la familia de conceptualizaciones de elección racional del comportamiento ciudadano en contextos de democracia electoral, originadas en la teorización de Downs (1957), la representación basada en orientaciones programáticas es la modalidad más legítima de interacción. Las otras tres son o bien formas relativamente corruptas, inmorales o primitivas, que es como se aprecia usualmente el vínculo clientelar, o modalidades débilmente racionales de relacionamiento: las basadas en carismas personales,

Gráfico 1.2. Confianza en partidos y Congreso para 2012



La pregunta fue formulada de la siguiente manera: *¿Hasta qué punto tiene confianza en (los partidos políticos y el Congreso nacional)?*; las opciones de respuesta iban de 1 a 7, donde 1 significa “Nada de confianza” y 7, “Mucha confianza”. Aquí se recogieron los porcentajes válidos de respuesta de los encuestados posicionados de 5 a 7.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos LAPOP (2012).

o que descansan en una identidad organizacional (identificación partidaria –“party id”–, en la investigación behaviorista del comportamiento electoral). Como se muestra en el capítulo 4, en las ciudadanías latinoamericanas reales lo que se observa son combinaciones de estas clases de vínculos, con casos donde predominan uno o dos de ellos, y otros en que se distribuyen de manera más igualitaria. De allí entonces la pregunta sobre cómo estas diversas combinaciones afectan la calidad de los contextos de democracia electoral.

La opción por la confianza o desconfianza como noción de evaluación de instituciones y partidos se justifica porque en los últimos años se ha hecho un uso de gran caudal de ella en cuanto síntoma o indicador de crisis de índole diversa: por ejemplo, de representatividad, según se subraya en *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011). Ciertamente los niveles de confianza en instituciones democrático-representativas básicas y en los partidos políticos, observables en los países latinoamericanos durante la última década, son sorprendentemente bajos, situación que se puede constatar también en 2012, según lo muestra el gráfico 1.2 para el caso de los legislativos y los partidos políticos.

A partir de ese hecho, este estudio concluye lo siguiente:

Con los procesos de expansión de derechos ciudadanos y la desconfianza sobre los políticos, se ha abierto una nueva brecha de expectativas en la región. Para países con instituciones democráticas estables y consolidadas, las expectativas tienden a ser declinantes, expresadas en la baja participación electoral, la apatía política o el cinismo con respecto a la política y los políticos.⁷ De manera inversa, para muchos países marcados por la inestabilidad democrática, el conflicto y la refundación política, las expectativas del retorno de lo político y el Estado son ascendentes, y se concretan en cambios constitucionales radicales, inflación de reconocimiento de derechos, y muy altas expectativas sobre la capacidad del Estado de refundar el pacto social y la sociedad política (PNUD, 2011: 148).

Un primer punto que vale la pena examinar en términos conceptuales es la atribución de confianza o desconfianza con respecto a entes que no sean personas, específicamente, a instituciones y organizaciones como las asambleas legislativas o los partidos políticos. En efecto, la noción de confianza se emplea

⁷ Hay casos como el de Chile que ilustran bien esta proposición. No obstante, hay otros casos como las movilizaciones masivas durante 2013 en Brasil, o la participación en las consultas asociadas al proceso de paz y el apoyo masivo a ese proceso en Colombia (2012, 2013), que contradicen el desenlace de despolitización y desmovilización hipotetizado.

primordialmente en la investigación social como un concepto que caracteriza un tipo de relación interpersonal diádica que involucra tres componentes: la persona que confía, la persona en la que se confía, y la acción u omisión a que está referida la confianza. Este último elemento implica que la confianza siempre es algo específicamente contextualizado: no hay confianzas abstractas. En términos de quien confía, se parte de la premisa que la relación tiene una naturaleza esencialmente cognitiva: se confía porque se sabe, se conoce o se tiene la información de que la persona en quien se confía con certeza o una alta probabilidad se comportará de la manera prevista. Ese fundamento cognitivo de la confianza se conceptualiza a la vez mediante la premisa de la existencia de un interés encapsulado atribuido a la persona en quien se confía: quien confía tiene un interés cuya realización depende de la acción u omisión a que está referida la confianza, y confía porque a su vez aquella persona en quien se confía, si bien puede no compartir ese interés o puede serle un interés radicalmente ajeno, tiene sin embargo un interés propio en realizar esa acción u omisión, un interés propio que encapsula el interés de quien confía.

Obviamente, la motivación de aquella en quien se confía puede descansar en intereses situados en una escala que va desde el egoísmo puro hasta el altruismo, pasando por situaciones intermedias variadas. La expectativa de la existencia de un interés encapsulado puede a su vez descansar en fundamentos diversos: conocimiento personal directo, información por terceros, reputación, etc. (Hardin, 2002). La noción de confianza interpersonal descansa en este concepto, o en alguno muy similar, y su extrapolación a instituciones u organizaciones no es fácil. De hecho, aún se ha negado que se pueda utilizar válidamente en estos contextos (Hardin, en Braithwaite y Levi, 1998). En las investigaciones de Putnam sobre gobiernos regionales en Italia y sus relaciones con las culturas regionales, lo que podría calificarse de variable independiente son las relaciones de confianza interpersonales y, respecto de instituciones y organizaciones, lo que se observa son efectos de esas relaciones (Putnam, 1993). Lo mismo puede afirmarse de investigaciones más recientes de Putnam sobre confianza en la sociedad estadounidense (Putnam, 2000).

Pese a las dificultades de extrapolar el concepto usándolo para analizar comportamientos respecto de instituciones y organizaciones, durante la última década se han popularizado las investigaciones vinculando la confianza a esos objetos institucionales y organizacionales, o aún se ha teorizado sobre un tipo particular de confianza, característico de la modernidad tardía, que diferiría y sería superior al tipo de confianza interpersonal clásico (Fukuyama, 1995). El auge del concepto aplicado a instituciones y organizaciones está asociado al hallazgo de tendencias de declinación de los niveles de confianza en gobiernos, partidos e instituciones políticas en una multitud de sondeos realizados durante la última década. Por ejemplo, se ha observado una declinación más

que importante en la confianza en el gobierno federal en los Estados Unidos (M. Kent Jennings, en Braithwaite y Levi, 1998). Hallazgos de esa naturaleza son hoy globales, existiendo también para los países latinoamericanos, como ya se ha señalado.

La pregunta es entonces cómo recuperar cierto rigor, procurando conceptualizar las nociones de confianza y desconfianza en instituciones y organizaciones de una manera explícita. Una alternativa que se ha propuesto (Hardin, en Braithwaite y Levi, 1998) es basar la relación de confianza o desconfianza entre la persona y la organización o institución en el sistema de incentivos que caracteriza a la estructura institucional u organizacional y que opera sobre sus agentes. Los incentivos vendrían así a jugar el rol motivacional que desempeña el interés encapsulado en la confianza interpersonal.

Por ejemplo, se desconfía de los partidos políticos porque operan mediante agentes que obran inducidos por una estructura de incentivos que al menos son neutrales respecto de los intereses de quien desconfía, cuando no abiertamente antagónicos con esos intereses. La dificultad con esta propuesta es que supone en los ciudadanos destrezas cognitivas y evaluativas propias de alguien especializado en las instituciones y organizaciones que interesan (puntualmente, asambleas o poderes legislativos y partidos políticos), que es el caso sólo de una muy pequeña minoría.

A los fines de este estudio, se considerará la confianza o la desconfianza como una actitud hacia los objetos políticos que puede tener varios orígenes distintos, que se corresponden con otras tantas imágenes cognitivo-valorativas, u otros tantos mapas cognitivo-valorativos, o bien otros tantos sentidos comunes colectivos, si se prefiere. Se presume aquí que un elemento central en estos mapas cognitivo-valorativos es una imagen de los objetos políticos de que se trata –legislativo, partidos, ejecutivo central, gobierno local, etc.–, imagen que es más o menos compleja y que se integra al menos por una cierta narrativa y una reputación atribuida a los objetos de que se trata, reputación que posibilita una valoración y “conocimiento” relativamente permanentes de ellos.

Aquí se parte del supuesto de la existencia de cierto número reducido de imágenes de esta clase, que integran uno de los tantos repertorios que ofrece la cultura política nacional para fines cognitivos y evaluativos; si se prefiere, determinado número de mapas cognitivo-evaluativos “en existencia”. Plausiblemente, la adquisición de uno de estos mapas y no de los otros no es una decisión libre del ciudadano o ciudadana, sino más bien algo determinado en una medida importante por procesos de socialización anclados en posiciones socioeconómicas y socioculturales. En este sentido, estas imágenes tienen una historia, distinta de la “narrativa” que las integra, que explica su origen y conformación, y los intereses a que responde. La funcionalidad o disfuncionalidad de estos mapas para la democracia y la calidad de su funcionamiento,

y por consiguiente para la calidad de ciudadanía política a la que se puede aspirar, es una cuestión relevante que se examinará posteriormente. En todo caso, un punto que interesa recalcar, y que puede no ser del todo obvio, es que con el tipo de datos de sondeos de opinión pública de que se dispone no es posible identificar esas imágenes en términos de sus contenidos.

Con el fin de interpretar el fenómeno de los niveles de desconfianza hacia los poderes legislativos y los partidos políticos,⁸ se ha partido de la hipótesis de la existencia de al menos cinco de estos sentidos comunes colectivos.

Primero, una constelación cognitivo-valorativa que los concibe como agencias y agentes responsables de la calidad de los tiempos que se viven, tanto en términos de malos y buenos tiempos económicos, como en cuanto a los niveles de seguridad o inseguridad existentes, la mayor o menor conflictividad presente en la sociedad, y otros bienes o males públicos y privados. La información sobre la calidad de los tiempos puede provenir de experiencias personales, de lo que se comunica vía redes familiares e interpersonales, o vicariamente a través de los medios. En la medida en que el juicio sobre los tiempos es positivo, se expresa confianza hacia los objetos políticos en cuestión; si los tiempos son malos, desconfianza. La actitud de quienes se orientan por este mapa es entonces variable y depende de la calidad de los tiempos que se viven, y esa labilidad debería mostrarse en las observaciones sobre niveles de confianza en la medida en que existan modificaciones importantes en esa calidad.

Segundo, se puede expresar una actitud permanente de confianza a partir de una imagen deferencial o deferente del legislativo, de los partidos, o de ambos, a partir de la interiorización de una norma que los constituye en objetos de respetabilidad y exige por consiguiente prestarles respeto. La expresión de confianza hacia ellos ante la pregunta del encuestador es una instancia específica del cumplimiento de esa norma. Esta segunda constelación contribuiría con una suerte de piso permanente a los niveles agregados de confianza que se observan.

Tercero, se puede postular la existencia de una actitud permanente de desconfianza hacia el fenómeno del poder político en general, que contribuiría de manera decisiva a los pisos de los niveles de desconfianza que se observan. De hecho, como se ha subrayado (Hardin, en Braithwaite y Levi, 1998), la teorización político-institucional republicana y liberal ha elaborado sistemáticamente diseños de arquitecturas político-institucionales a partir de la premisa de que el poder es algo que merece desconfianza y que por consiguiente es

8 En la medida en que existan datos, el análisis puede extenderse a otros objetos políticos: ejecutivo central, ejecutivos regionales, gobiernos locales, alcaldes, etc.

imperativa su contención mediante instituciones adecuadas. La división tripartita de poderes de Montesquieu se orienta por ese objetivo, como igualmente lo hace la construcción de los federalistas de una institucionalidad de pesos y contrapesos (*The Federalist Papers*, 2013), que ciertamente ha tenido una expresión práctica hoy en día global. En este sentido, la presencia de niveles masivos de desconfianza hacia los objetos políticos más relevantes en las democracias contemporáneas no sería síntoma de un estado de cosas patológico, sino por el contrario de la prevalencia de un sano escepticismo respecto del poder político en la ciudadanía masiva.

En contraposición a la imagen de las expresiones institucionales de poder político como agencias eminentemente sospechosas, se puede postular la existencia de una imagen que ve en esas expresiones agencias benévolas, en las cuales se puede depositar confianza sin mayores condiciones o restricciones.⁹ Este cuarto sentido común podría corresponder a una actitud estatista, relativamente permanente, opuesta a la actitud liberal que en el mejor de los casos visualiza la política y lo político como un mal necesario, que adquiere sentido por ejemplo en contextos de predominio prolongado de políticas socialdemócratas, aun en circunstancias de alternancia partidista en el gobierno.

Finalmente, cabe la hipótesis de la existencia de una quinta constelación: legislativo, partidos, ejecutivos, gobiernos locales, etc., son encarnaciones del enemigo, y por lo tanto, ante la pregunta de la encuesta, sólo cabe negarles confianza. Se trataría de otra fuente que contribuye al piso de los niveles agregados de desconfianza, y podría encontrarse, por ejemplo, en minorías étnicas: la política de las asambleas legislativas y de los partidos es una expresión más de los descendientes de conquistadores, invasores, expropiadores, propietarios de esclavos, etc., enemigos del grupo étnico al que se pertenece. O desde una perspectiva de género, el reflejo de una estructuración patriarcal de la sociedad en pos del predominio de la dominación masculina (en términos de Bordieu, 1998).¹⁰

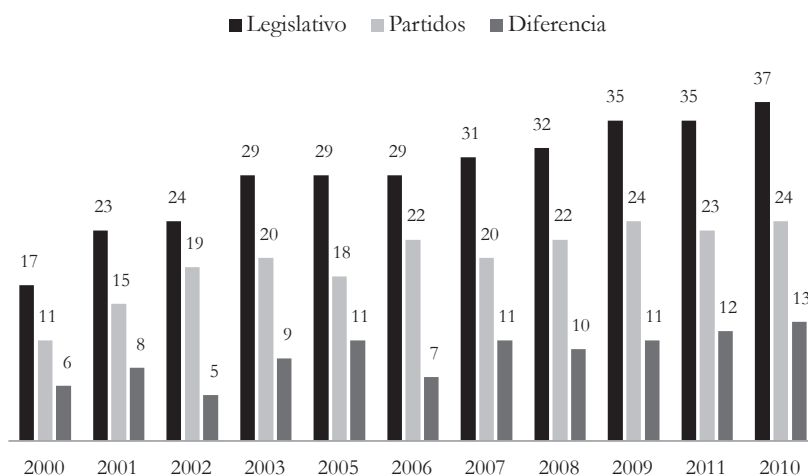
Si bien el examen de cuán plausible es la tipología arriba esbozada se llevará a cabo en el capítulo 4, el gráfico 1.3 permite una interpretación que constituye un argumento a favor de la utilidad de esa tipología. En efecto, como se observa en este gráfico, los promedios regionales anuales de confianza en los legislativos son sistemáticamente mayores que esos mismos promedios para los

9 La metáfora del “cheque en blanco” entregado a los representantes puede utilizarse en este caso.

10 En esta obra P. Bordieu profundiza sobre los presupuestos socialmente aceptados en torno a todo aquello que significa masculinidad (lo duro, fuerte, recto, etc.) como positivo versus todo aquello que simbólicamente es asociado a lo femenino (lo blando, curvo, flexible) como negativo.

partidos políticos. Como se observó en el gráfico 1.2, en 2012 esas diferencias se mantienen para todos los países, salvo quizás tres de ellos: Panamá, Perú y Honduras, aunque lo más probable es que las diferencias no sean significativas. La reputación de los partidos políticos es peor que la de las asambleas legislativas, congresos o parlamentos, pese a la íntima vinculación entre las organizaciones que son los partidos y la generación y operación de esas instituciones. Parece plausible sostener que esas diferencias obedecen precisamente al hecho de que los poderes legislativos son instituciones y poderes del Estado, y en este sentido se exige para ellos deferencia. Habría entonces la internalización de un factor normativo por un sector de la ciudadanía que efectuaría una contribución permanente a la confianza agregada de que gozan los legislativos.

Gráfico 1.3. Confianza en Congreso y partidos: promedios anuales comparados

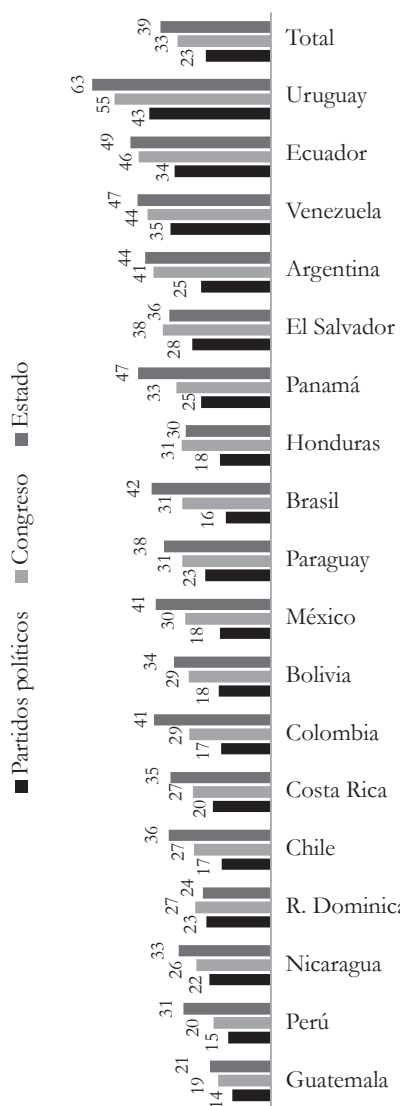


Promedios calculados para los países de la región donde se aplica dicha encuesta: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro para los años correspondientes.

En *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011) se constató que el Estado está de vuelta en la región. La idea de una legitimación mayor por parte de la ciudadanía de aquellas instituciones que encarnan el Estado se ve nuevamente refren-

Gráfico 1.4. Confianza en las instituciones políticas, 2011



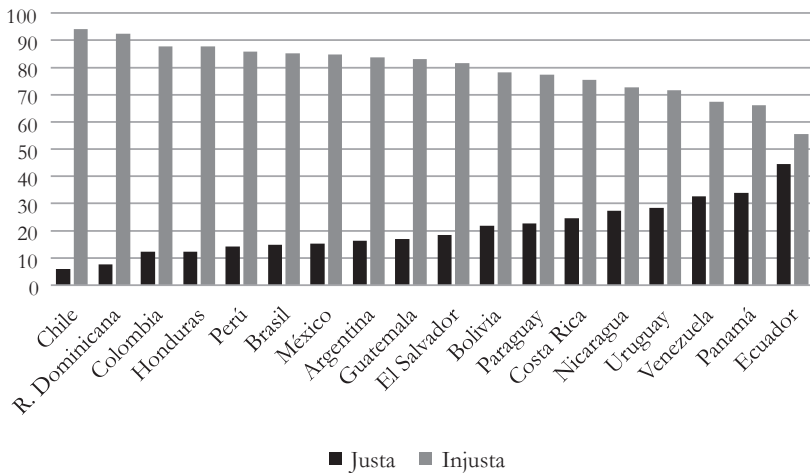
Sobre la base de la pregunta: *Por favor, mire esta tarjeta y dígame para cada uno de estos grupos, instituciones u organizaciones: ¿tiene usted mucha, algo, poco o nada de confianza?* Se recogieron los porcentajes de respuesta dados para las opciones “Mucha” más “Algo”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Latinobarómetro (2011).

dada cuando observamos de manera comparada los niveles de confianza que reciben las instituciones políticas por antonomasia: el Congreso, los partidos políticos y el Estado. En el gráfico 1.4 se puede observar cómo en todos los países de la región el Estado es mejor valorado mientras que los partidos políticos continúan siendo los peor valorados. Las excepciones a esta confianza generalizada la recogen República Dominicana, Honduras y el Salvador, donde el Congreso es casi igual valorado que el Estado (las diferencias porcentuales oscilan entre 3 y 1 punto porcentuales).

El Estado ha retomado su rol de aglutinador, y la ciudadanía no sólo lo percibe sino que lo aprueba. Adicionalmente, hay que considerar que la relación entre el Estado y la acción de sus aparatos, por una parte, y el impacto en la vida cotidiana de las personas de esas acciones, por la otra, es algo particularmente visible y público. El Estado y sus agentes son los que disponen de las capacidades, las atribuciones y los recursos para adoptar medidas y prestar servicios en relación con la seguridad, la educación, la vivienda, la salud, etc., y ello es relativamente independiente de la calidad del desempeño estatal. Salvo

Gráfico 1.5. Porcentaje de encuestados que considera que la distribución del ingreso es justa o injusta, 2011



La pregunta se formuló de la manera siguiente: *¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en el país?* Aquí, porcentaje válido de encuestados que optó por cada opción “Justa” e “Injusta”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Latinobarómetro (2011).

los casos de Estados fallidos, donde la estatalidad es inexistente, la presencia estatal es un hecho cotidiano y relevante, y ello puede explicar que logre niveles de confianza mayores que las otras instituciones. Así, son las instituciones encargadas de canalizar las demandas y articular la representación las que siguen en el punto de mira.

Finalmente, hay que destacar que esta cuestión de los niveles de desconfianza observados adquiere una relevancia especial si se considera el contexto en términos de la evaluación de aspectos normativos relevantes de la operación de la sociedad y la economía. En cuanto a esta última, la sensación que parece predominar es de una injusticia predominante. Por ejemplo, como se ve en el gráfico 5.1, en todos los países la mayoría considera que la distribución del ingreso es injusta, alcanzando aun casi la unanimidad en Chile y República Dominicana. Esta coexistencia de altos niveles de desconfianza y percepciones mayoritarias sobre el carácter injusto de la operación de la economía podría implicar riesgos para el progreso de la democracia. Puesto en positivo, implica desafíos en cuanto a expandir la ciudadanía de manera integral.

IV. CONCLUSIONES

El objetivo de este capítulo es invitar al lector a explorar en profundidad, a partir de la lectura de los capítulos correspondientes, los indicios de las problemáticas aquí expuestas. La ciudadanía latinoamericana presenta en general niveles positivos de satisfacción con la democracia, así como porcentajes estables de participación electoral que parecerían estar asegurando una consolidación extendida de la democracia básica en términos electorales. Sin embargo, estos indicios positivos conviven con persistentes niveles de desconfianza en las instituciones básicas de la democracia (como los partidos políticos).

Los niveles crecientes de acción colectiva directa registrados en la región son una muestra de la necesidad de expansión de los mecanismos que permiten dar voz a las demandas ciudadanas. Una visión simplista podría concluir que las demandas expresadas a través de canales no institucionalizados, junto con elevados niveles de sentimiento de injusticia social, pueden estar mostrando un terreno de cultivo para fenómenos de desestabilización. Se trata de un tipo de desenlace posible. Sin embargo, como se verá en el capítulo 2, la realidad puede ser más compleja y heterogénea, y cabe interpretar la intensificación de la acción colectiva directa como un crecimiento de los niveles de participación ciudadana que implica una ampliación de la ciudadanía política, contribuyendo a una mejor calidad de la democracia. Obviamente, lo anterior no obsta a que continúe siendo prioritaria la identificación e imple-

mentación de mecanismos que posibiliten la operación de círculos virtuosos –mediante diversos mecanismos de participación ciudadana– que posibiliten situaciones donde mayores niveles de satisfacción social estén alineados con mayores niveles de confianza institucional.

Adicionalmente, la comunicación entre la ciudadanía y la elite política debe mejorarse, para lo cual hay que buscar una mejora en la estructuración de la participación política, así como impulsar procesos de expansión y renovación de las elites con una mayor diversidad y representatividad respecto de sociedades crecientemente más complejas y heterogéneas, es decir, innovar en la calidad de la representación política, de manera que se superen las desigualdades que, por razones de origen u ocupación en la estructura social, impiden el acceso equitativo al ejercicio de los derechos básicos constitutivos de la ciudadanía política.

2. Desigualdades en modalidades de ejercicio de la ciudadanía política

En este capítulo se profundiza sobre cómo los efectos de la desigualdad socioestructural inciden en la manera en que los ciudadanos participan políticamente. Primero, se presentan los fundamentos teóricos que guían el capítulo, y luego se revisa cómo parte de la ciudadanía percibe el estado de la democracia actual. Más adelante, sobre la base de datos de encuestas de opinión aplicadas en veintitrés países de América Latina y el Caribe (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Uruguay y Venezuela), se crea un indicador que da cuenta de la medida en que los ciudadanos ejercen de manera igualitaria sus derechos políticos básicos mediante el voto. Por último, se analizan los resultados obtenidos para cada categoría de análisis y se adicionan en el Índice de Desigualdad de Ejercicio del Derecho a Elegir (IDEDE). Este índice, construido sobre la base de las declaraciones de los ciudadanos clasificados según su pertenencia a distintas categorías sociales, permite conocer la propensión con la que cada grupo de ciudadanos se sitúa respecto del ejercicio de sus derechos participativos. El análisis de cada categoría deja en evidencia que los jóvenes son el grupo social sobre el que se deben centrar los mecanismos de generación de agencia política.

I. INTRODUCCIÓN

La pregunta que guía este capítulo es: ¿en qué medida existe igualdad en el ejercicio de la participación política electoral? En el contexto de las democracias representativas, la participación ciudadana a través de elecciones

es crucial. De la participación electoral depende la selección de los cargos políticos al frente del entramado institucional que gobernará el Estado, elaborará las leyes, definirá los programas de políticas públicas, protegerá los derechos, etc. Por otra parte, desde hace tiempo, los académicos y profesionales dedicados a estudiar la realidad política latinoamericana han identificado un proceso de institucionalización en la región diferente del que existe en las democracias industrializadas (O'Donnell, 1996), y en este punto cabe destacar los trabajos de Guillermo O'Donnell (1993) en el esfuerzo por subrayar la importancia de tener en cuenta las particularidades nacionales de los países de América Latina para poder comprender mejor sus realidades políticas.

La institucionalización hace referencia a la legitimidad en las pautas y comportamientos que dan contenido a la realidad social de manera conjunta por parte de todos y todas. Muchas de estas pautas de comportamiento están formalmente reconocidas y legalmente reguladas; otras son creadas, transmitidas y ejecutadas fuera de los canales oficialmente establecidos (Helmke y Levitsky, 2006). Esta situación deja en evidencia debilidades en las instituciones para llegar a todas y todos de forma igualitaria, y aunque los esfuerzos por avanzar hacia el estado de ciudadanía (es decir, democrático, capaz, eficaz e incluyente cuya aspiración es progresar sistemáticamente hacia una universalización de los derechos humanos –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales–) ha dado frutos, las grandes desigualdades persisten y dificultan el ejercicio de derechos ciudadanos básicos.

Como se describe en el capítulo 1, aunque la ciudadanía es una sola, a efectos analíticos se ha tomado como referencia la clasificación de derechos que conciernen a cada subtipo de ciudadanía en los términos de Marshall (1950): ciudadanía civil, política y social. Aquí el acento está puesto en la ciudadanía política.

En el capítulo dedicado a la ciudadanía social presente en *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011: 199), se explicita que esta connota el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales de acuerdo con la normativa constitucional legal y vigente en cada país. Lo que el concepto denota en cada caso nacional va evolucionando (generalmente en términos expansivos) de acuerdo al proceso democrático. Así como en materia de ciudadanía social existe un grupo de derechos mínimos, aunque posibles de extenderse a lo largo del tiempo, también existen unos derechos mínimos en materia de ciudadanía política: los concernientes a poder elegir y a ser elegido para un cargo público.

En este capítulo se examina la medida en que ciudadanos pertenecientes a diversas categorías sociales ejercen de manera desigual sus derechos políticos básicos. Para ello, se analiza inicialmente el grado en que la desigualdad penetra en las sociedades latinoamericanas, afectando el ejercicio de dichos derechos. En la primera parte, se presentan los conceptos y valores asociados a la democracia de ciudadanía. Luego, a partir de encuestas de opinión se analiza

cómo la ciudadanía percibe actualmente la democracia y sus mecanismos de representación. Posteriormente se aplica el IDEDE y se avanza en conclusiones generales para los países de la región.

II. CIUDADANÍA POLÍTICA, DESIGUALDAD Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Si bien el derecho a elegir y la competición electoral institucionalizada constituyen el núcleo básico necesario de una democracia, no son el medio exclusivo de participación. La ciudadanía política va más allá de la posibilidad de votar y postularse en elecciones, pues contempla mecanismos para la agencia política que son mutables y evolucionan en función del contexto y de la situación histórica, de modo que en un momento o período dado no sólo atañe a los mecanismos institucionalizados de participación, como la participación electoral, pudiendo adicionalmente encontrarse en procesos de expansión importantes otros canales de participación.

El ejercicio del derecho a voto resulta un mínimo indispensable para el acceso a la ciudadanía política por la vía electoral. No obstante, su efectividad para trasladar las preferencias de los ciudadanos en resultados de política pública se encuentra mediada por la acción de representación política que ejercen los partidos políticos y los representantes electos. En otras palabras, no basta con votar, puesto que también resulta clave saber por qué tipo de representante se puede optar al hacerlo, entre qué mecanismos pueden optar los ciudadanos para hacer sus opciones, y cuán efectivos pueden ser dichos mecanismos para producir una efectiva agencia política ciudadana.

Como se señala en el capítulo 1 de este libro, es pertinente incorporar la desigualdad social y sus manifestaciones como una clave analítica para identificar los principales factores que facilitan o inhiben el acceso de distintos grupos al ejercicio pleno de su ciudadanía política, incluidas diversas formas de participación, además de las asociadas al derecho a elegir y a ser elegido.

La desigualdad ha sido ampliamente analizada en las ciencias sociales. De forma preponderante se ha puesto mayor atención a la desigualdad en términos de ingresos, pero reconociendo a la vez que ella afecta a todo el posicionamiento del individuo en la estructura social, incluida su situación en términos de la distribución del poder político. Específicamente, en relación con la actividad política se han identificado lo que podría denominarse estructuras clásicas de desigualdad política, cuyos efectos han sido descritos: la existencia de altos niveles de desigualdad implican que el poder se encuentra concentrado en unos pocos, que demandan mayor atención por parte de los políticos, viéndose beneficiado ese pequeño grupo de “aventajados” en detri-

mento de los demás (Anderson y Beramendi, 2008; Bartels, 2002; Dahl, 1971; Schattschneider, 1960).

Sobre la materia, hay una amplia literatura que sostiene que altos niveles de educación y de nivel socioeconómico predicen consistentemente en un gran número de países las diversas modalidades de comportamiento político (Almond y Verba, 1963; Anderson y Beramendi, 2008; Barnes y Kaase, 1979; Verba, Nie y Kim, 1971). Desde ese punto de vista, la desigualdad política se conceptualiza como una dimensión de la estratificación social y también de la desigualdad en el acceso al poder en todos aquellos ámbitos relacionados con los procesos políticos (Dubrow, 2010). De esta manera, la posición dentro de la estructura social y política que ocupan los individuos afecta a la posibilidad que cada uno tiene de ejercer influencia, en términos de la probabilidad de expresar demandas, usualmente caracterizada a partir de la noción de “voz” —en inglés *voice*, según la tipología de *exit, voice and loyalty*, debida a Hirschman (véase cuadro 2.1)—.

Cuadro 2.1. Salida, voz y lealtad

En esta obra clásica el autor expone que todo tipo de asociación u organización está destinada a pasar por crisis. Las opciones de respuesta cuando se llega a ese estado de conflicto o insatisfacción son tres: salida, voz y lealtad. La salida implica un abandono de la vinculación sea con el partido político o líder al frente (en este caso el votante abandonaría su apoyo partidario o decidiría votar por otra opción en las elecciones). La voz hace referencia a la capacidad de verbalizar ese descontento confiando en que el reclamo haga eco y se traduzca en una modificación del comportamiento (aquí, desde el punto de vista del ejercicio de los derechos políticos, entraría la serie de acciones que la ciudadanía puede llevar a cabo para hacer escuchar sus demandas —protestas, peticiones, marchas, etc.—). La lealtad como respuesta refiere a seguir siendo leal (al producto, al líder, partido, organización, etc.) confiando en que el error, la crisis, o el conflicto pasará y la relación continuará siendo buena.

Fuente: Hirschman (1970).

Si la posición social del individuo incide en su capacidad de ejercer influencia política, los individuos mejor posicionados tendrán mejores oportunidades de hacer oír sus demandas y viceversa. En América Latina los mejores posicionados fueron históricamente pocos, y además el lento progreso del Estado de bienestar durante el siglo XX, que debería tender a atenuar las desigualdades

en un contexto de mayor crecimiento económico por medio de la redistribución del ingreso y el acceso a educación (Anderson y Beramendi, 2008: 2), ha permitido que la desigualdad se refuerce en lugar de ser mitigada (Huber, Nielsen, Pribble y Stephens, 2006).

Adicionalmente, sobre todo en el contexto de sociedades altamente desiguales y fuertemente segregadas en términos territoriales (sobre este punto, véase particularmente Kaztman, 2001), los procesos de descentralización y devolución de poder supusieron históricamente la fragmentación y localización del conflicto político. A su vez, estas condiciones pueden asociarse a una apropiación asimétrica por parte de agentes locales de los instrumentos de participación ciudadana incorporados a los textos constitucionales, consolidándose así una estratificación de recursos políticos en términos territoriales, étnicos y socioeconómicos. Las iniciativas contemporáneas de expansión de la ciudadanía tienden a identificar como una herramienta privilegiada para la consecución de ese objetivo las políticas de descentralización, cuya implementación en casos como los de Bolivia y Perú ha sido exitosa en la generación de mayores niveles de participación. No obstante, conviene destacar que existe el riesgo de que la descentralización genere una fragmentación social y territorial de la propia participación, al mismo tiempo que “microcosmos” político-partidarios significativamente distintos a través del territorio y de los diversos ámbitos que determina la estructura social. En otras palabras, hay el riesgo de que la descentralización introduzca presiones centrífugas. Surge entonces el desafío de construir simultáneamente una institucionalidad que sea funcional a la participación en el nivel nacional.

Los efectos de los patrones de desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos son bien conocidos. La experiencia histórica muestra un patrón de expansión del derecho a voto, seguido de una expansión del Estado de bienestar que alimenta la disminución de las desigualdades en la sociedad, asociación que posibilita una relación entre el progreso en derechos políticos y la participación democrática, y un progreso correspondiente en la garantía de los derechos sociales (Burchardt, 2010). De hecho, varios países de la región han sido escenarios de una expansión de derechos sociales y económicos asociada al ejercicio activo de los derechos políticos ciudadanos. No obstante, estos fenómenos muestran que esa asociación es compleja. En efecto, estos procesos de expansión tanto de la ciudadanía política como de la ciudadanía social se han presentado, en ciertas ocasiones, acompañados de incrementos de los niveles de desigualdad, lo que podría dar lugar a procesos contracíclicos de desarrollo de la ciudadanía al debilitar la posibilidad de ejercer los derechos ciudadanos.

Estos procesos contracíclicos dejan en evidencia dos efectos negativos relacionados con la desigualdad en la sociedad latinoamericana y con la institucio-

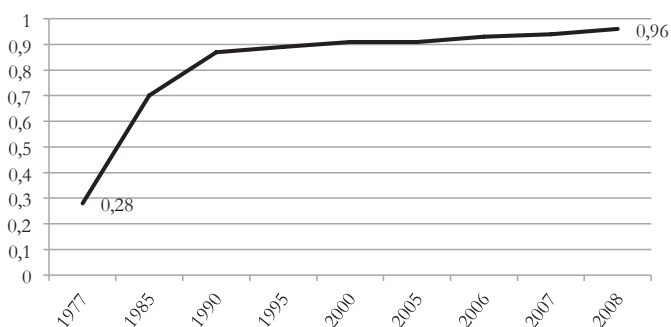
nalidad para generar canales de expansión e incorporación de derechos, que se traduzcan en resultados positivos para los sectores excluidos. Dadas las deficiencias del aparato institucional en la implementación de políticas públicas, lo que debería ser normalmente un círculo virtuoso que implica participación política, conquista de derecho y expansión de la igualdad social se ve truncado en un proceso en el que los ciudadanos terminan gozando de los derechos conquistados de forma desigual y precaria.

Por una parte, hay un primer efecto negativo vinculado al hecho de que históricamente los países de la región han tenido una gran dificultad para generar políticas públicas orientadas a incluir las demandas de la población excluida.¹ Burchardt (2010) identifica mecanismos de poder inherentes al sistema que redundan en una evidente relación asimétrica de poder. Blofield (2011) habla de un proceso truncado de promoción de las soluciones colectivas a través del Estado de bienestar, donde la distancia social entre las elites y la clase trabajadora es muy grande, manteniendo a quienes toman las decisiones demasiado alejados de una realidad que amerita cambios. Oxhorn (1998) destaca una dificultad importante de las clases trabajadoras para que sus demandas sean integradas en el sistema político social, debido a que en muchos países ellas fueron organizadas a través del Estado, el cual limitó el poder político y económico de las clases trabajadoras afectando negativamente las posibilidades de sus organizaciones autónomas, para que pudieran efectivamente desafiar la posición privilegiada de las clases dominantes.

Por otra parte, la experiencia histórica global muestra que, en conjunto o de forma individual, los mecanismos de agencia política son la vía necesaria para el avance en la conquista de derechos. Si los excluidos no pueden acceder a un ejercicio efectivo de estos derechos, no pueden cambiar su situación actual de exclusión a una de inclusión. Esas experiencias son las que han llevado a postular que los objetivos de integración deben ser prioritarios por sobre los de institucionalización (PNUD-PAPEP, 2011: 115): sería necesario identificar en primer lugar cómo participan los ciudadanos, y luego entender por qué prefieren unos mecanismos de participación frente a otros, para así conocer cuáles son los aspectos que no están permitiendo romper con lógicas de exclusión en el ejercicio de los derechos políticos.

1 Una reflexión interesante se encuentra en Calderón (PNUD-PAPEP, 2011: 115) sobre la “dialéctica de negación del otro” nacida con la Conquista en América Latina, según la cual se diferencia y luego inferioriza al “otro” (indígena, campesino, mujer, homosexual, marginal, etc.).

Gráfico 2.1. Índice de Democracia Electoral (IDE) en América Latina



Fuente: El IDE se construye sobre la base de cuatro componentes básicos: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos electos (Munck, 2009).

Si bien desde distintas perspectivas de estudio existe una amplia literatura respecto de la desigualdad en el acceso y ejercicio del poder, los análisis empíricos con datos cuantitativos son escasos en general en el mundo y especialmente para América Latina. Dubrow (2010) llevó a cabo un análisis comparativo entre varios países europeos de la desigualdad política estructural en el ejercicio de *voz* a partir de la situación socioeconómica de los votantes.² Anderson y Beramendi (2008), a partir de la hipótesis de que la desigualdad en el ingreso importa en los procesos democráticos pues afecta los resultados de la calidad de la democracia, llevaron a cabo un análisis aplicado a los países de la OCDE sobre la base de datos de la encuesta mundial de valores. Centrados en América Latina con el objetivo de inferir cómo la desigualdad en el ingreso incide en el acceso al poder político, Huber, Nielsen, Pribble y Stephens (2006) llevaron a cabo su análisis a partir de datos del Banco Mundial y del FMI.

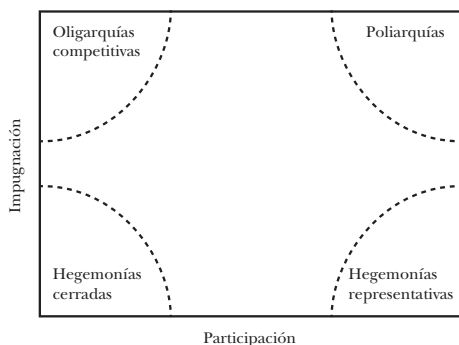
La asociación entre agencia política y progreso social se proyecta en los sentidos comunes a partir de los cuales la ciudadanía comprende la democracia. Como se describe al inicio de este volumen, la democracia como régimen político es ampliamente aceptada por la mayoría de los ciudadanos latinoamericanos en las encuestas de opinión pública. Ello es armónico con lo que muestran índices internacionales de prestigio reconocido, que miden el acceso a los

² Este autor exploró la relación entre las medidas y el ranking de los países de Europa usando datos de la Encuesta Social Europea 2008 y datos del Economist Intelligence Unit en su categoría “participación política”.

canales de participación de la democracia. Entre ellos, cabe destacar el IDE ideado por Gerardo Munck y el PNUD (2004).

Cuadro 2.2. La poliarquía según Robert Dahl

La caracterización ideal típica del sistema democrático que se propone se basa en una aplicación del ya clásico análisis de Robert Dahl (1971) sobre los dos componentes de la democracia (participación y conflicto institucionalizado), los que cuando se encuentran simultáneamente presentes dan lugar a regímenes “poliárquicos” (representaciones realmente existentes del ideal democrático). Esta tipología de Dahl se aplica al análisis de las tensiones que hoy enfrentan las democracias de la región para combinar grados razonables de institucionalización del conflicto político y de participación política. Esto podría resultar útil para pensar la representación política y sus déficits en la región.



La figura superior presenta el esquema de Dahl, distinguiendo entre: a) hegemonías cerradas, b) hegemonías representativas, c) oligarquías competitivas, y d) poliarquías. Las dos categorías que se emplean para los sistemas políticos de la región son las de oligarquías competitivas y hegemonías representativas, a las que se denominan hegemonías participativas. La categoría de poliarquía es consistente con la caracterización de un escenario de “normalización”, como se propone en el capítulo 3 de este estudio, en tanto sistema en el que conviven altos niveles de institucionalización y de participación política.

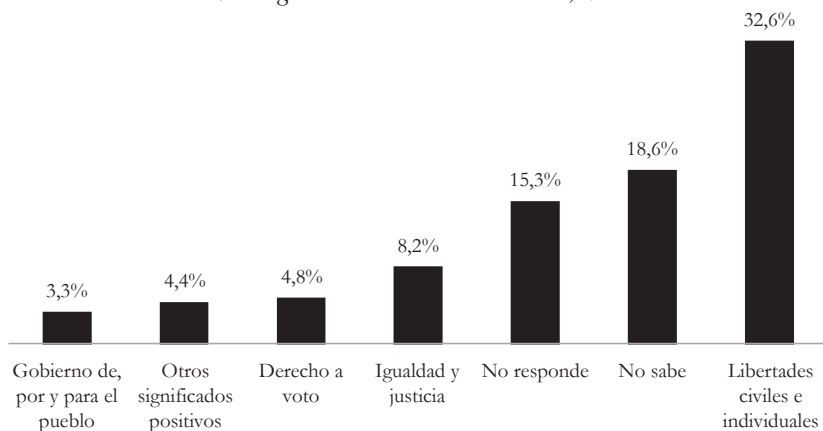
Fuente: Dahl (1971).

Este índice permite evaluar la democracia representativa en sus términos mínimos poliárquicos, es decir, como el conjunto de procedimientos e instituciones que permiten la celebración periódica de elecciones limpias y competitivas (véase cuadro 2.2). La conclusión que se puede obtener a partir de esos índices es que la región ha experimentado una evolución positiva y ascendente en términos de democratización. Esto es un gran avance y claramente los ciudadanos y ciudadanas se sienten mayoritariamente orgullosos del hecho de que mecanismos para la elección de los representantes estén instaurados y legitimados en sus países, según la evidencia presentada en el capítulo 1.

No obstante, hay evidencia con respecto a que los sentidos comunes ciudadanos comprenden la democracia más allá de su significado institucional normativo, es decir, como un conjunto de valores más allá del entramado institucional que permite a través de las elecciones la elección de los representantes. En 2006, el Latinobarómetro consultó a sus encuestados por última vez con la siguiente pregunta: *¿Qué significa para usted la “democracia”?* Si bien un porcentaje alto de encuestados eligieron no responder, la mayoría entendió que la democracia significaba libertades civiles e individuales (32,6%), valorando de forma mucho menos importante el ejercicio del derecho a voto como elemento definitorio de la democracia (4,8%) (véase gráfico 2.3).

Si bien la noción de libertades cívicas e individuales connota las ideas de ciudadanía civil y ciudadanía política, esa respuesta es interesante interpre-

Gráfico 2.3. Significado de la democracia, 2006

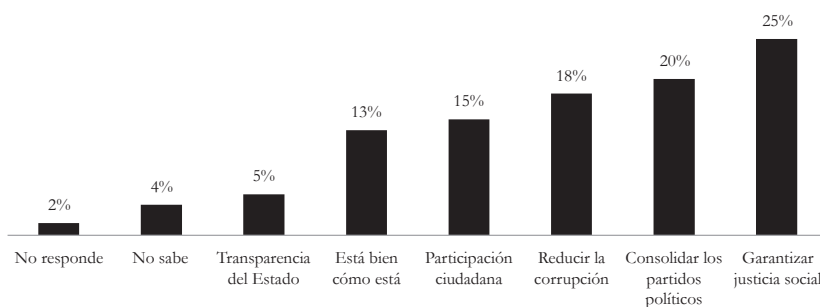


Se recogieron los porcentajes válidos a las respuestas graficadas ante la pregunta: *Para usted, ¿qué significa “democracia”?*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por Latinobarómetro (2006).

tarla en el contexto de evidencias posteriores que sí le atribuyen un sentido social. Así, por ejemplo, cuando de manera reciente se consultó a través del Latinobarómetro (2011) respecto de: *¿Qué cree usted que le falta a la democracia en su país o la democracia está bien cómo está?*, una pluralidad de los encuestados respondieron que lo que le falta a la democracia en sus países es garantizar la justicia social. Esta demanda por más justicia social está expresando un deseo por una parte de la ciudadanía de superar el mínimo institucional requerido para que exista democracia y extenderlo a una mayor cobertura y garantía integral de los derechos ciudadanos (véase gráfico 2.4).

Gráfico 2.4. Lo que le falta a la democracia, 2011



Se recogieron los porcentajes válidos de la primera mención hecha por los encuestados ante la pregunta: *¿Qué cree usted que le falta a la democracia en su país o la democracia está bien cómo está?*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por Latinobarómetro (2011).

Que en promedio una pluralidad de los encuestados latinoamericanos (25%) haya señalado la carencia de la garantía de justicia social significa, por un lado, que entienden que esta es un atributo de la democracia y, por otro, que dicho objetivo no está siendo cumplido. Por otra parte, los encuestados indicaron la falta de “participación ciudadana” (15%) y de “consolidación de los partidos políticos” (20%) como carencias de las democracias de sus países, así como la necesidad de que se reduzca la corrupción y la necesidad de mayor transparencia por parte del Estado. Esto parece estar dejando en evidencia que los ciudadanos no están satisfechos con el funcionamiento institucional.

Las democracias latinoamericanas enfrentan complicaciones adicionales derivadas de una transición inconclusa entre las formas de representación existente y nuevos contextos político-institucionales en los que esas formas sean complementadas por las formas hoy emergentes. Los medios clásicos de

representación política tienen debilidades significativas. A modo de ejemplo, los partidos políticos y las asambleas legislativas, piezas clave de la democracia representativa, parecen encontrarse importantemente deslegitimados en las democracias contemporáneas. Los partidos en particular muestran limitaciones al momento de canalizar efectivamente las demandas de amplios sectores de la población.

Por otro lado, las nuevas formas de representación surgidas durante la década de 2000 a consecuencia del fracaso de los principios del Consenso de Washington no terminan de cristalizar y plantean un desafío crucial: la agregación y canalización institucional de intereses. En efecto, las nuevas formas de representación no logran muchas veces contrarrestar procesos muy marcados de fragmentación y atomización social, los cuales son especialmente profundos en sociedades altamente desiguales. En su funcionamiento actual, dichas formas de representación son muy efectivas para la protesta (muchas veces espasmódica), pero menos efectivas de cara a la propuesta y articulación de intereses.

El desafío que hoy enfrentan las democracias de la región consiste entonces en la rearticulación de formas de representación y participación política que logren gestar un equilibrio entre participación, mecanismos de democracia participativa y de la democracia representativa e institucionalización política, como se señala en los capítulos 1 y 3 de este estudio.

Cuadro 2.3. Nuevas formas de representación: las experiencias participativas

En el contexto de crisis producto del desmantelamiento estatal ampliamente promovido y aceptado en los países de la región, surgieron nuevos actores provenientes de la sociedad civil en respuesta a la crisis institucional de la década de dos mil, como una forma de reconciliar a la ciudadanía con las instituciones a través de la ampliación de los mecanismos de participación política y la renovación de liderazgos. Los cacerolazos y las protestas se multiplicaron bajo el lema “Que se vayan todos”. En un intenso ambiente impregnado de solidaridad y esperanza, la sociedad civil organizada en asociaciones vecinales, mediante consultas populares o presupuestos participativos, hicieron oír sus demandas. Pero como expresa Grzybowski (en PNUD, 2004: 69), “para avanzar en la democratización, las experiencias participativas deben promover una nueva institucionalidad, una especie de refundación de abajo hacia arriba, haciendo que los Parlamentos y los gobiernos produzcan los cambios necesarios”.

A la vez, la asociación que se da en la realidad política de los países de la región entre ciudadanía política, su expansión y el progreso social otorga una clara importancia al análisis de las desigualdades que afectan al ejercicio de los derechos políticos. El desafío radica en que los ciudadanos y las ciudadanas de los países de la región tengan opciones reales de participar y ser representados en calidad igualitaria.

II.1. ¿CÓMO MEDIR LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN?

Asumiendo las categorías sobre la base de las cuales la sociedad latinoamericana se ha estructurado generando márgenes amplios de desigualdad entre categorías sociales y al interior de ellas, y con el fin de avanzar hacia una mejor comprensión de la situación actual del ejercicio de los derechos básicos de la ciudadanía política en los países de la región, se presenta aquí un análisis de la medida de acceso a los canales de participación institucionalizados, como el derecho a elegir y a ser elegido, y no institucionalizados: los llamados mecanismos contenciosos de expresión y protesta política. El análisis utiliza bases de datos de encuestas aplicadas en todos los países de la región³ y emplea una metodología que se describe en el Anexo de este capítulo. El objetivo de la metodología aplicada es estimar la propensión de los ciudadanos a votar o protestar al interior de categorías o conjuntos de ciudadanos definidas a partir de las siguientes oposiciones: mujer versus hombre, menores de 30 años versus mayores de 30 años, identificación étnica versus ausencia de identificación étnica, baja educación versus alta educación, y hábitat rural versus urbano.⁴

³ Los datos analizados en este documento fueron proporcionados por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), <www.LapopSurveys.org>. Su principal colaborador es la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Importantes fuentes de apoyo fueron también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), el Centro para las Américas (CFA) y Vanderbilt University.

⁴ Las variables socioeconómicas seleccionadas son fruto de dos objetivos: 1) lograr identificar de la manera más minuciosa los factores socioeconómicos que puedan estar incidiendo en la disposición a votar de la gente; 2) seleccionar las variables a partir de datos de encuestas que en función de la muestra y del número de casos dé resultados estadísticamente significativos. Quizás el lector encuentre que falta entre las variables seleccionadas la que corresponde al estrato socioeconómico específico del encuestado (clase media, alta, etc.); dicha variable intentó contemplarse, pero los datos de la encuesta no presentaron la robustez suficiente como para ser incluida en el análisis.

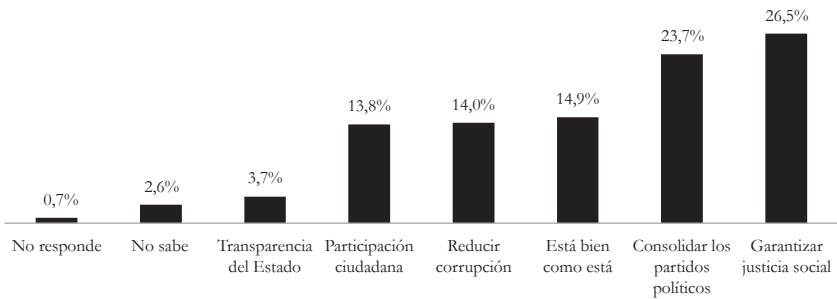
A los efectos de identificar los criterios para individualizar las categorías de ciudadanos objeto de análisis, este trabajo se apoya teóricamente en las situaciones de exclusión social más perennes de la región, tal como han sido a su vez identificadas teóricamente y por las investigaciones con que se cuenta. Pese a los avances que se han logrado en las últimas décadas tendientes a empoderar sectores de la población más vulnerables, predominan las dificultades que un ciudadano encuentra a lo largo de su vida en razón de su origen étnico, sexo, situación educacional, residencia, o etapa del ciclo de vida en que se encuentra, dificultades que a su vez suelen ser acumulativas. La imagen de la mujer de origen indígena y pobre o el joven de los suburbios de una gran ciudad que abandona sus estudios para poder sobrevivir son claramente identificables en los imaginarios sociales de varios países de la región.

Si se consideran los medios de participación política antes identificados, se presume que factores estructurales como los ya señalados estarán afectando importantemente el modo en que participan los ciudadanos. ¿Qué pasa cuando no pueden participar en calidad igualitaria, por ejemplo, debido a su origen étnico, que es de difícil modificación en razón de prejuicios fuertemente enraizados, o debido a la escasa movilidad social que caracteriza a la mayoría de los países de la región? La inequidad en el ejercicio de los derechos políticos puede entonces convertirse en un gran obstáculo para generar agencia política, hacerse oír y por lo tanto contribuir a propiciar cambios que permitan la expansión de derechos, tanto políticos como sociales. A la vez, esa inequidad adquiere una visibilidad de tal magnitud en las sociedades latinoamericanas que termina por convertirse en una percepción compartida por el conjunto de la ciudadanía, más allá de cómo afecta específicamente a diversas categorías de ciudadanos.

Hay evidencia empírica que avala esta proposición. Por ejemplo, a partir de la base de datos provista por el Latinobarómetro (2011), se seleccionaron exclusivamente los encuestados que se identifican como “indígenas”, como también los que lo hacen como “afrodescendientes o negros”. Si la percepción sobre la existencia de inequidad social y su asociación con la desigualdad política fuera privativa sólo de los grupos más afectados, se esperaría que en la distribución de las respuestas a la pregunta ya mencionada sobre qué le falta a la democracia, tanto los entrevistados “indígenas” como “afrodescendientes” señalarían garantizar la justicia social como déficit en términos de un promedio para cada categoría muy superior al promedio general. No obstante, como se observa en los gráficos 2.5 y 2.6, la distribución del promedio para la totalidad de los países es similar respecto de la distribución de los promedios para cada subconjunto “indígenas” y “afrodescendientes”. En efecto, según se vio en el gráfico 2.4, en promedio un 26% de los encuestados señaló que garantizar la justicia social es algo que falta a la democracia, y ese promedio es

muy similar al que caracteriza a los ciudadanos que se autoidentifican como afrodescendientes (26,5%) y no muy distinto del que corresponde a la categoría de los que se autoidentifican como indígenas (20,6%).

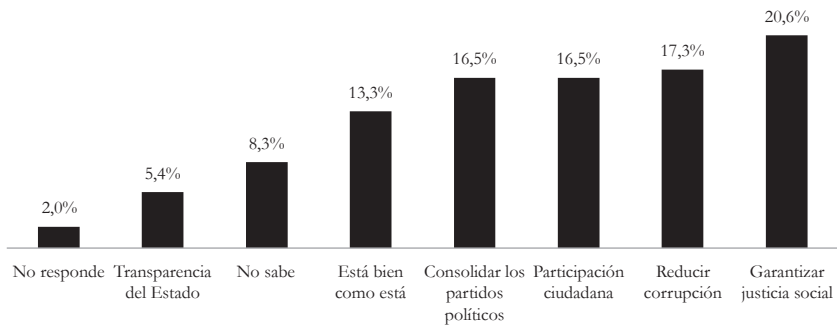
Gráfico 2.5. Lo que los ciudadanos autoidentificados como afrodescendientes entienden que le falta a la democracia, 2011



Se recogieron los porcentajes válidos de la primera mención hecha por los encuestados ante la pregunta: *¿Qué cree usted que le falta a la democracia en su país o la democracia está bien cómo está?*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por Latinobarómetro (2011).

Gráfico 2.6. Lo que los ciudadanos autoidentificados como indígenas entienden que le falta a la democracia, 2011



Se recogieron los porcentajes válidos de la primera mención hecha por los encuestados ante la pregunta: *¿Qué cree usted que le falta a la democracia en su país o la democracia está bien cómo está?*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por Latinobarómetro (2011).

A efectos de medir la desigualdad en el desempeño de la participación, la carencia en términos de datos accesibles y comparables para los países de la región fue uno de los grandes obstáculos frente al cual se encontró este análisis. Ante este desafío metodológico se optó por utilizar encuestas de opinión para estimarla. Si bien ello implica presumir que hay una alta correlación entre respuesta verbal y comportamiento efectivo, por otra parte hay que destacar que tanto las encuestas del LAPOP como las del Latinobarómetro están correctamente diseñadas en términos de muestras de la población seleccionada, es decir, son representativas, como también en términos de calidad de sus cuestionarios.⁵

III. IDEDE

Si se considera la idea antes descrita en torno a la desigualdad política en general, y cómo esta afecta a la manera en que los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, se ha partido del supuesto que será diferente la utilización de las oportunidades de participación propias de la democracia representativa según si se es hombre o mujer, joven o adulto, indígena o no. Usando datos de la encuesta LAPOP y tomando como referencia las preguntas que consultan a los encuestados si han votado o no en las últimas elecciones, así como las preguntas de “clasificación social” donde los encuestados se autoubican en términos de identificación étnica, nivel educativo, nivel de ingreso y sexo, se buscó conocer la medida en que variaban las declaraciones de los encuestados de haber participado en las últimas elecciones en función de dichas categorías de estructuración social.

A continuación se presentan los resultados obtenidos en términos de la medida de desigualdad al interior de cada categoría de ciudadanos, calculada según el algoritmo descrito en el Anexo metodológico a este capítulo para cada una de las dimensiones de análisis, es decir, poniendo en relación cada variable independiente, esto es, las variables socioestructurales, con la variable dependiente: declarar haber ido a votar. Igualmente, se han calculado medidas similares de desigualdad utilizando como variable dependiente la percepción de la legitimidad de la protesta como mecanismo de participación. Finalmente se presentan los resultados obtenidos al calcular un IDEDE, que

5 Para diseñar el IDEDE, cuyos resultados serán analizados de manera posterior, se utilizaron las bases de datos de LAPOP debido a que las muestras por país son mayores en cantidad y permiten entonces un número mayor y suficiente para fines estadísticos de casos en cada celda.

mide de manera agregada la desigualdad en función de todas las categorías ciudadanas ya señaladas, cuya construcción se describe y justifica también en el mencionado Anexo.

Por último, cabe subrayar que de esta manera lo que se está estimando es la magnitud relativa de la participación de un subconjunto de la ciudadanía en comparación con la participación del subconjunto complementario del primero. Por ejemplo, se estima la magnitud de la participación de las mujeres por comparación con la magnitud de la participación de los hombres. En este sentido, si el resultado es negativo significa que para ese país las mujeres han declarado haber participado en las elecciones en menor proporción (y de manera significativa) que los hombres. Si el resultado es positivo, significará por el contrario que las mujeres han declarado haber votado en mayor proporción que los hombres. Si el resultado es 0, significa que no existen diferencias significativas entre las declaraciones de hombres y mujeres respecto del ejercicio del voto en las últimas elecciones.

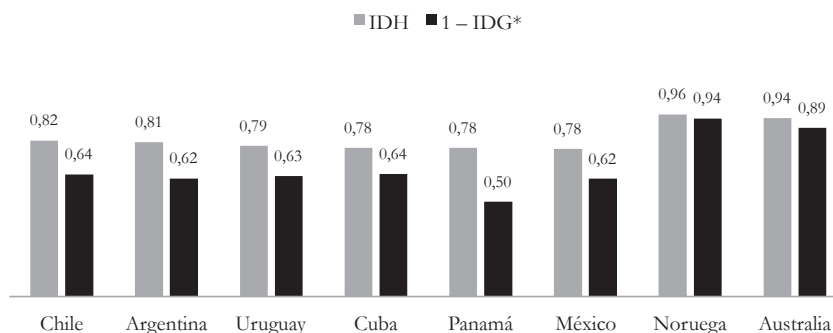
III.1. EJERCICIO DEL VOTO EN FUNCIÓN DEL GÉNERO DE LOS ENCUESTADOS

La incorporación y reconocimiento de derechos de hombres y mujeres se ha dado de forma desigual en América Latina. Entre 1927 (Uruguay), 1929 (Ecuador) y 1961 (Paraguay), se les reconoció el derecho a voto a las mujeres en América Latina. Sin embargo, el pleno ejercicio de sus derechos sobre bienes materiales, la tutoría sobre sus hijos, acceso al trabajo o libre decisión en materia de reproducción perduraron en términos de importantes déficits en sus países (Ríos Tobar, 2008: 253). Las mujeres obtuvieron antes derechos políticos que civiles, y si bien se constata cómo el ejercicio de la ciudadanía política ha permitido en su caso que se abriera y expandiera para ellas el camino de los derechos civiles y sociales, persisten grandes desigualdades entre hombres y mujeres. La pobreza toca en mayor medida a las mujeres que a los hombres y está vinculada a su vez a una menor participación en la fuerza de trabajo y una mayor precariedad laboral. Como se remarcó en el estudio del PNUD (2011), *El Estado de Ciudadanía*, los países de la región presentan pérdidas en materia de desarrollo humano debido a las desigualdades entre hombres y mujeres. Un indicador altamente efectivo para reflejar esta situación es el IDG,⁶ según el cual los países con mayor nivel de IDH en América Latina

6 Este índice mide el progreso con las mismas variables básicas que el IDH, pero refleja las desigualdades en términos de progreso entre mujeres y hombres. La metodología utilizada penaliza la desigualdad, de manera tal que el IDG disminuye cuando descienden los niveles de progreso tanto de mujeres como de hombres a nivel nacional o cuando aumentan las disparidades en el

pierden posiciones debido a la desigualdad de género; en contraposición de países como Noruega o Australia que en el ránking internacional registran los niveles más altos de IDH así como los más bajos de desigualdad en materia de género, lo cual demuestra que es posible lograr altos niveles de desarrollo de forma igualitaria entre géneros (véase gráfico 2.7).

Gráfico 2.7. Pérdida en niveles de desarrollo debido a la desigualdad de género en países de América Latina en comparación con países desarrollados, 2011



(*) Dado que los niveles de desigualdad están expresados en términos positivos (a mayor valor, mayor desigualdad de género), para contrastar el nivel de IDG con el de IDH se expresan los valores de IDG invertidos (a 1 se le restó el nivel de IDG para cada país).

Fuente: PNUD (2013), disponible en <hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES_Summary.pdf>.

Las relaciones de género son multidimensionales pues tocan todas las esferas de la vida cotidiana público-privada: sociedad, comunidad, hogar. Por tanto, lo más probable es que los efectos observados según su origen en determinado nivel de interacción se reproduzcan en otros niveles de la vida. Como señala Calderón (PNUD-PAPEP, 2011: 165), la equidad de género es un indicador fundamental del grado de democracia de un sistema político y, ante todo, un indicador de las desigualdades que persisten hacia el interior de nuestras sociedades.

progreso. Cuanto mayores son las diferencias entre las capacidades básicas, tanto menor es el IDG de un país en comparación con su IDH. El IDG es simplemente el IDH actualizado o ajustado para reflejar las desigualdades basadas en el género. Véase <hdr.undp.org/es/estadisticas/indices/idg_ipg>.

Cuadro 2.4. Ciudadanía e igualdad de género

Las relaciones desiguales de género, la construcción social de los roles de género y los efectos que ello tiene en el acceso a recursos, oportunidades y valoraciones culturales de lo femenino y masculino inciden directamente en el impacto diferencial de la pobreza y la desigualdad entre mujeres y hombres. Esto, junto con otros obstáculos existentes para que las mujeres ejerzan sus derechos civiles, sociales y políticos, determinan los niveles de autonomía real a los que pueden aspirar los individuos: individuos concretos detrás de todo ciudadana/o. Así, la ciudadanía requiere de una autonomía básica de los individuos, y esta a su vez implica una equidad mínima entre individuos y grupos.

Fuente: PNUD (2008: 254-255).

En términos de ciudadanía, la desigualdad de género se hace evidente respecto del derecho a ser elegido, pues respecto del ejercicio del derecho a voto, la medición practicada arroja resultados positivos. Como se observa en el gráfico 2.8, en la mayoría de los países de la región no existen diferencias entre uno y otro sexo en términos de propensión a participar electoralmente. Sólo en Guatemala las mujeres muestran una propensión menor a participar electoralmente en comparación con los hombres. En el extremo opuesto, en Jamaica y Uruguay las mujeres dicen participar comparativamente más en elecciones que los hombres.

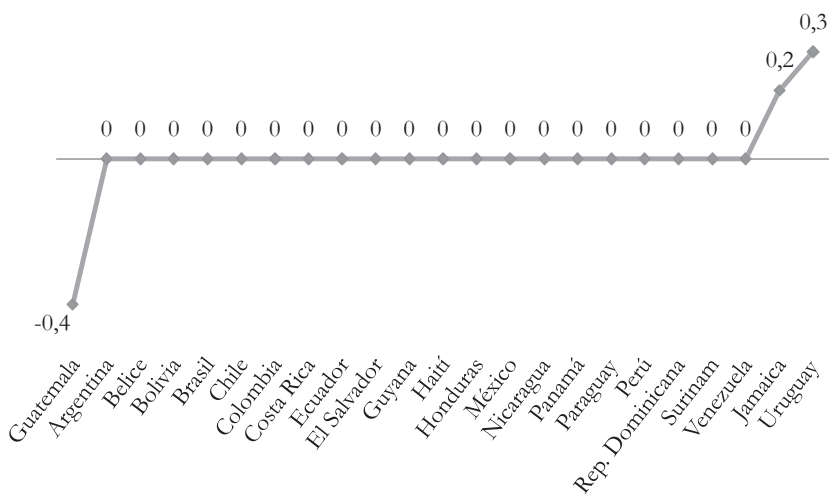
Si analizamos estos resultados a la luz del ejercicio de la ciudadanía política en su dimensión “derecho a elegir”, hombres y mujeres, sobre la base de sus declaraciones, estarían accediendo al ejercicio de este derecho en condiciones similares. Las mujeres estarían expresando igual propensión que los hombres a ejercer su derecho a voto en la mayoría de los países –con la única excepción de Guatemala–. En función de los resultados en términos de cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM), Guatemala sigue registrando niveles de desigualdad en materia de género persistentes. Las mujeres en Guatemala pertenecientes a los diferentes grupos y niveles de educación acceden a la educación siempre en menor medida que sus pares hombres.

El mismo análisis se practicó respecto de la aprobación a participar en manifestaciones públicas permitidas por la ley (véase gráfico 2.9).⁷ Respecto de

7 Se utilizó la pregunta aplicada en el cuestionario LAPOP (2012): *Esta nueva tarjeta tiene una escalera del 1 a 10, el 1 indica que usted desaprueba firmemente y el 10 indica que usted aprueba firmemente. Voy a leerle una lista de algunas acciones*

la actitud en cuanto a la legitimidad de este derecho, tampoco existen diferencias significativas entre las opiniones de hombres y mujeres, excepto para Chile, Colombia, El Salvador, Perú y Jamaica, donde las mujeres muestran menores niveles de aceptación de dicha práctica. Resulta difícil explicar estas excepciones sin un estudio de las particularidades de cada caso; puede deberse a que en estos países las mujeres son más conservadoras que los hombres respecto de participar en la protesta –un origen ideológico de la desigualdad–, pero es también plausible que las condiciones sociales hagan más difícil a las mujeres participar en protestas por motivos de seguridad, un origen social objetivo de la diferencia.

Gráfico 2.8. Participación en últimas elecciones y género



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

o cosas que las personas pueden hacer para alcanzar sus metas y objetivos políticos. Quisiera que me dijera con qué firmeza usted aprobaría o desaprobaría que las personas hagan las siguientes acciones. Que las personas participen en manifestaciones permitidas por la ley, ¿hasta qué punto aprueba o desaprueba?

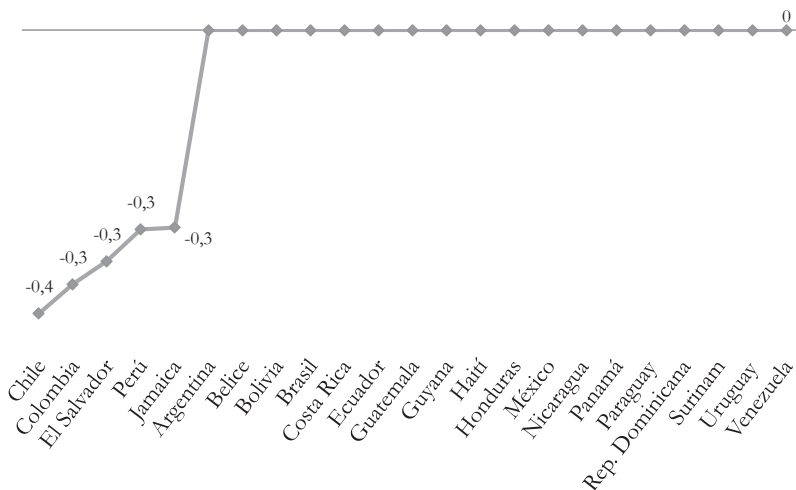
III.1.a. El derecho a ser elegidas

Si bien es ciertamente positivo que hombres y mujeres se caractericen por una propensión similar a utilizar el derecho a sufragio, medida en términos de sus declaraciones ante una pregunta formulada por un encuestador, ello contrasta con las realidades políticas nacionales en cuanto al ejercicio del derecho a ser elegidas en comparación con los hombres. Si bien la proporción de mujeres elegidas como representantes políticas ha ido en aumento en la región latinoamericana, siguen existiendo grandes brechas al compararlas con sus pares hombres (véanse gráficos 2.10 y 2.11).

Cuadro 2.5. Estudio de caso sobre leyes de cuotas: Argentina

Argentina fue el primer país con cuota mínima de mujeres en su legislación electoral: la “Ley de Cupo Femenino”, aprobada en 1991, estableció que todos los partidos políticos están obligados a incluir a mujeres en sus listas a cargos legislativos nacionales, “en un mínimo de 30% de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas”. Esta ley se aplicó en un principio sólo a las candidaturas a diputados nacionales, y a partir de 2001, con el cambio de sistema de asignación de escaños del Senado, se extendió la obligatoriedad de la cuota también a las candidaturas a la Cámara Alta. Desde la puesta en marcha de la ley (elecciones de 1993), se ha producido un incremento sostenido en la cantidad de legisladoras nacionales; antes de la norma, estas no alcanzaban el 6% nacional. Cumplido el objetivo de inserción, la permanencia se enfrenta a ciertos obstáculos. Fruto de un estudio cualitativo que llevaron a cabo Marx, Caminotti y Borner (PNUD, 2008), los principales obstáculos que encuentran las legisladoras son el trato desigual por razones de género (“voz dominante” masculina y la tendencia a asumir que los hombres son más capaces), la dificultad de compatibilizar su trabajo con la maternidad (horarios y exigencias), y otros como ser joven, de provincia o partido pequeño o no contar con el aval de un líder importante, dificultan su correcto desempeño. Y que a su vez existe la percepción de que las legisladoras deben trabajar más y mejor que sus colegas varones, para desempeñarse eficientemente y ser reconocidas.

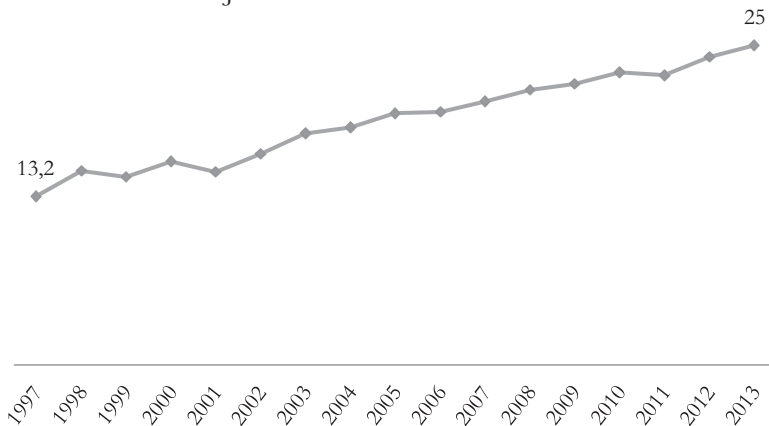
Gráfico 2.9. Legitimación del ejercicio de la protesta y género



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

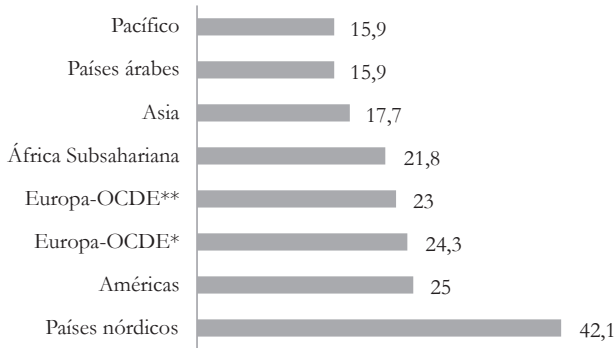
Gráfico 2.10. Evolución del porcentaje de mujeres en el Congreso o Cámara Baja en las Américas



Las cifras entregadas corresponden a los congresos unicamerales o al promedio entre las dos cámaras en aquellos países con Congresos bicamerales.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, <www.ipu.org>.

Gráfico 2.11. Porcentaje de mujeres en el Congreso o Cámara Baja por regiones, 2013



(*) Incluidos los países nórdicos.

(**) Excluidos los países nórdicos. Datos recogidos con fecha 31 de diciembre de 2013.

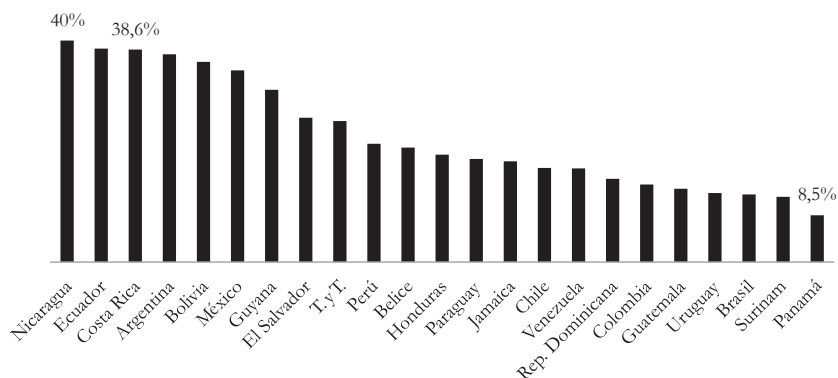
Fuente: Women in Parliaments, <www.ipu.org/wmn-e/world.htm>.

Hoy en América Latina el promedio de mujeres en cargos legislativos para ambas cámaras ronda el 25%. Hay que reconocer que en el último tiempo varios países de la región han llevado a cabo reformas tendientes a potenciar la presencia de mujeres en los cargos electivos. Los resultados, sin embargo, no han sido uniformes. La distancia porcentual entre Panamá, con 8,5% de mujeres en puestos legislativos, y Costa Rica, con un 38,6% de mujeres legisladoras, es de 30 puntos porcentuales, diferencia que adquiere mayor relieve si se tiene en cuenta que ambos países introdujeron reformas en su sistema político en períodos cercanos: Costa Rica aprobó su mecanismo de cuota en 1996, estableciendo un 40% de cuota, y Panamá aprobó su ley en 1997, estableciendo un 30%. ¿A qué se debe la diferente evolución?

Es plausible sostener que ello se explica por razones de diferencias en la estructura social, pero a la vez es igualmente plausible afirmar que esas diferencias se ven reforzadas por determinados diseños institucionales. En términos de liderazgo político, se ha empleado la noción de “laberinto del poder”, fruto de la división sexual del trabajo que asocia distintas valoraciones a las tareas productivas en función del género, en íntima relación con la organización patriarcal de la sociedad de las que se desprenden sentidos comunes asimétricos según los cuales, particularmente en términos de liderazgo político, los hombres estarían mejor dotados para mandar y liderar mientras que las mujeres lo estarían para obedecer y cuidar (Barberá Heredia, Ramos López y Candela Agulló, 2011). De ello derivan resistencias simbólicas frente a la imagen de

una mujer política líder. Esta situación puede verse reforzada o contrarrestada por las características de la arquitectura institucional.

Gráfico 2.12. Porcentaje de mujeres en el parlamento por países en América Latina y el Caribe, 2013



Las cifras entregadas corresponden a los congresos unicamerales o al promedio entre las dos cámaras en aquellos países con congresos bicamerales. Aunque este estudio centra sus análisis en los países de América Latina, existen ciertos datos de países del Caribe que es interesante presentar.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, <www.ipu.org>.

Las leyes de cuotas son parte del tipo de políticas públicas afirmativas, que contrarrestan esa situación. Por otra parte, ciertas características de los sistemas electorales, como la magnitud del distrito electoral,⁸ el tipo de lista o el modelo de repartición de votos afectan significativamente la probabilidad de que las mujeres puedan acceder a escaños de representación en igual proporción que sus pares varones. La tabla 2.1 describe los efectos en términos de oportunidades resultantes de la combinación de dichos elementos.

⁸ En términos absolutos, la magnitud de un distrito electoral mide el número de electores que lo integran. En términos relativos, mide la proporción del electorado que vota en el distrito respecto del electorado total. Salvo los casos en que hay un solo distrito o colegio electoral, equivalente a todo el territorio nacional y que comprende todo el electorado nacional, como por ejemplo el caso de Israel, la regla general es que los escaños parlamentarios se elijan por distritos.

Tabla 2.1.

	Mayores oportunidades para la elección de mujeres	Menores oportunidades para la elección de mujeres
Sistema electoral	Representación proporcional	Mayoritario
Magnitud distrital	Alta	Baja
Tipo de lista	Cerrada	Abierta
Mandato posicionamiento	Sí (con lista cerrada)	Sin mandato
Sanciones	Efectivas y aplicadas	Inexistentes o que no se aplican

Fuente: Rios Tobar y Villar (2006).

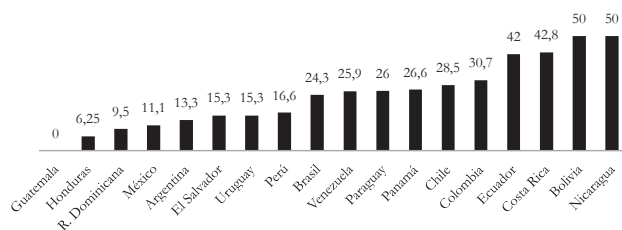
Se ha constatado en este sentido que los países que han logrado superar la barrera del 30% de presencia femenina en las bancadas parlamentarias cuentan con sistemas de representación proporcionales o mixtos. En sentido inverso, cuando existe ley de cuotas, pero el sistema de elección de candidatos es con lista abierta, se disminuye la efectividad de la cuota pues las mujeres deben competir ante el electorado por un escaño. En todo caso, se debe distinguir los efectos de inserción de los de permanencia. Es decir, si bien se puede articular un sistema institucional que potencie los efectos de una representación equitativa, dicho diseño debe estar reforzado por políticas públicas integrales que rompan con patrones de conducta deslegitimadores de los roles en función del género.

Cuadro 2.6. Cuotas de género y paridad

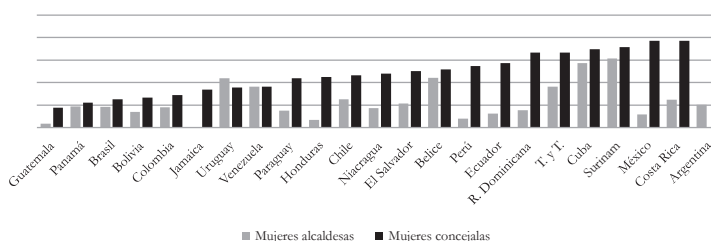
La ocupación de altos cargos políticos por parte de mujeres genera un fuerte impacto simbólico al romper el mito de la falta de vinculación de las mujeres hacia los asuntos público-políticos; no obstante, no significa necesariamente que en los países donde esto ocurre se haya avanzado especialmente en materia de paridad. Seis mujeres en los últimos años han asumido la responsabilidad de altos cargos de gobierno en la región: Michelle Bachelet en Chile (2005), Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007), Dilma Rousseff en Brasil (2010) y Laura Chinchilla en Costa Rica (2010). Y asumieron como primeras ministras Portia Simpson-Miller en Jamaica (2012) y Kamla Persad-Bissessar en Trinidad y Tabago (2010). Como se expresó con antelación la equidad de género en términos de par-

ticipación política está afectada por múltiples factores. Más allá de que un país cuente con niveles altos de democratización, el que al interior de la sociedad las relaciones se den de forma equitativa es una clara muestra de alta calidad democrática. En veintidós países, las mujeres ocupan más del 30% de las carteras ministeriales. Cinco de esos países son latinoamericanos, donde el porcentaje de mujeres ministras, secretarías de Estado, concejales y alcaldesas se ha incrementado en los últimos años.

Porcentaje de mujeres en los ministerios por país, 2011



Porcentaje de mujeres a nivel de gobierno local, 2011



Sin embargo, parece que se termina incorporando el cumplimiento de la representación porcentual de la cuota como el tope suficiente, en lugar de como un mínimo a ser superado y extendido hasta lograr una completa equidad.

Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, <www.cepal.org/oig>.

III.2. EJERCICIO DEL VOTO EN FUNCIÓN DE LA EDAD DE LOS ENCUESTADOS

América Latina se caracteriza por contar en su mayoría con países que aún disfrutan del “bono demográfico” –esto es, la predominancia de personas en edad productiva (jóvenes y adultos) por sobre aquellos en situación de dependencia:

niños y adultos mayores–, y seguirán en esta condición hasta mediados de este siglo según estudios de la Cepal (2008).⁹ Es crucial por tanto conocer la manera en que este sector de la sociedad ejerce su ciudadanía política y si sus intereses están representados de forma equitativa. Como lo expresa Calderón (PNUD-PAPEP, 2011: 174), es en todo caso importante observar los patrones conductuales de este sector de la población ya que de forma inevitable se convertirán en los actores principales de la renovación y cambio de la democracia en la región.

Respecto de la ubicación etaria de los ciudadanos, se llevó a cabo el análisis clasificando a los encuestados en “jóvenes”¹⁰ y “adultos”, para así identificar la diferente proporción en que unos y otros expresaban haber participado en la última elección. Aunque es obligatorio votar en la mayoría de los países de América Latina, los jóvenes expresan mayores niveles de anomia y desconfianza hacia las instituciones políticas. El reciente estudio publicado por el PNUD sobre desarrollo humano y jóvenes en el Mercosur constata que los jóvenes perciben pocas oportunidades de participación sin diferencias significativas respecto de esta percepción por género, aunque sí por nivel socioeconómico, siendo los jóvenes de los estratos económicos más bajos los que perciben una menor posibilidad de participar en la toma de decisiones (véase cuadro 2.7).

Cuadro 2.7. Jóvenes y participación

El Informe de Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano, publicado por el PNUD, basa su análisis en la Encuesta IDHM, entre jóvenes de 15 a 29 años, con una muestra de 4600 casos distribuidos en cuatro aglomerados urbanos (Río de Janeiro n = 1500, Buenos Aires n = 1500, Montevideo n = 800 y Asunción n = 800) y un cuestionario autoaplicado, enviado electrónicamente a 709 líderes jóvenes de la región. La investigación cualitativa se basó en i) 30 grupos focales con jóvenes de Buenos Aires, Salta, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, Asunción, Montevideo y una localidad rural de cada país, y grupos focales especiales con gestores de ONG en temas de juventud en Salvador

9 Para más información, véase <www.eclac.cl/celade/noticias/documentosde-trabajo/2/37142/OIJ-CELADEBono_dem.pdf>.

10 Para el presente estudio y teniendo en cuenta que se está observando la medida en que los ciudadanos ejercen sus derechos políticos, se toma como edad de referencia aquella a partir de la cual las personas pueden votar (según el país, 16 o 18 años) y como edad límite 29 años. En función del calendario electoral de cada país, hubo jóvenes que al momento de aplicarse la encuesta no habían podido ejercer su derecho.

de Bahía; ii) 49 entrevistas en profundidad (entre 10 y 15 por país) a gestores de políticas públicas para la juventud, líderes de ONG, académicos e intelectuales especializados en temas de juventud; iii) cuatro estudios: sobre el estado del arte de las investigaciones sobre jóvenes, sobre jóvenes rurales, sobre relaciones de género y sobre el movimiento de los “grafiteros”.

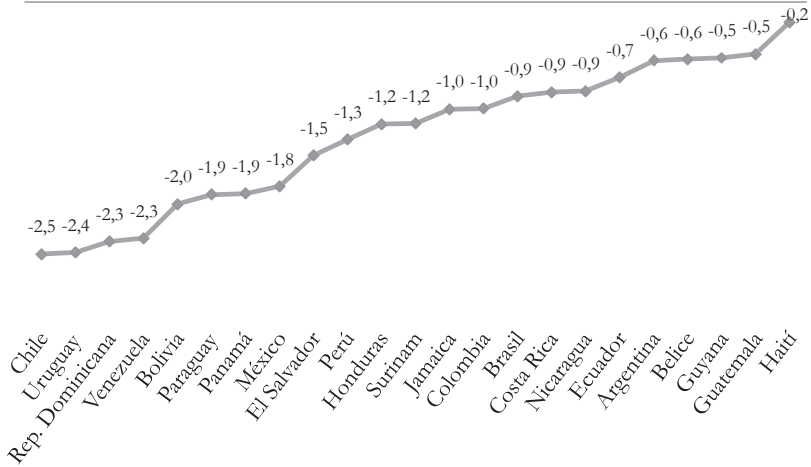
Respecto de la participación política, luego de constatarse una escasa confianza en las instituciones por parte de los jóvenes, se agrupó a los jóvenes por conglomerados urbanos y su deseo y percepción de oportunidades para participar. Como se puede observar a continuación, el porcentaje de jóvenes que desea participar y percibe oportunidades para hacerlo es bajo en todos los casos, destacando especialmente la escasez de jóvenes “actores” en Asunción (5%), que en el Informe se atribuye a la presencia en Paraguay de estructuras patrimoniales de poder cerradas.

Tipología de percepción y deseos de participar en los jóvenes



Fuente: PNUD (2011), *Informe de Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010*.

Al observar los resultados del análisis en la región, se constata que existe en las declaraciones de los jóvenes una fuerte disminución en la propensión a participar electoralmente en todos los países de la región, sin excepción, según se observa en el gráfico 2.13.

Gráfico 2.13. Participación en últimas elecciones y jóvenes

Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

Estos resultados negativos podrían estar mostrando el descontento de este sector de la población respecto de las elecciones como mecanismo para generar agencia política. En general, se sostiene que los jóvenes parecen ser los más desconfiados de las instituciones políticas (Calderón, 2011: 176), aun cuando la evidencia sobre este punto no es clara, ya que empleando datos de LAPOP (2012) se observa que la asociación entre edad y confianza en partidos políticos o entre edad y confianza en legislativos no es significativa en ninguno de los países de la región. En todo caso, es plausible sostener que para este sector de la población es mucho más factible percibir la falta de sintonía con la realidad en la operación de ciertas instituciones, ya que viven una realidad que se ha vuelto mucho más dinámica gracias a la prosperidad tecnológica en el seno de la cual crecieron y que manejan a la perfección, generándose también una mayor distancia en términos de códigos y valores respecto del resto de la comunidad.

Los cambios vertiginosos producen por lo general resistencia entre aquellos ciudadanos acostumbrados a patrones de conducta tradicionales. La distancia en términos de códigos genera problemas de comunicación, lo cual hace que unos sean vistos como caducos y otros como violentos y disruptivos. Por otra parte, los jóvenes tampoco son un grupo homogéneo: la desigualdad impreg-

na a este sector de la sociedad disgregándolo. Se sabe asimismo que no es que los jóvenes no participen sino que lo hacen de manera distinta (Cepal-OIJ, 2004), por lo que las democracias que busquen ser inclusivas deben poder estar atentas a esos modos alternativos de dar voz, reconociéndolos y legitimándolos (véase cuadro 2.8).

Cuadro 2.8. Formas diversas de participación y voz de la juventud

La Cepal (Cepal-OIJ, 2004) llevó a cabo un estudio en el que recapitula las tendencias mayoritarias y predominantes en términos de participación, a través de las cuales los jóvenes dan “voz” a sus demandas:

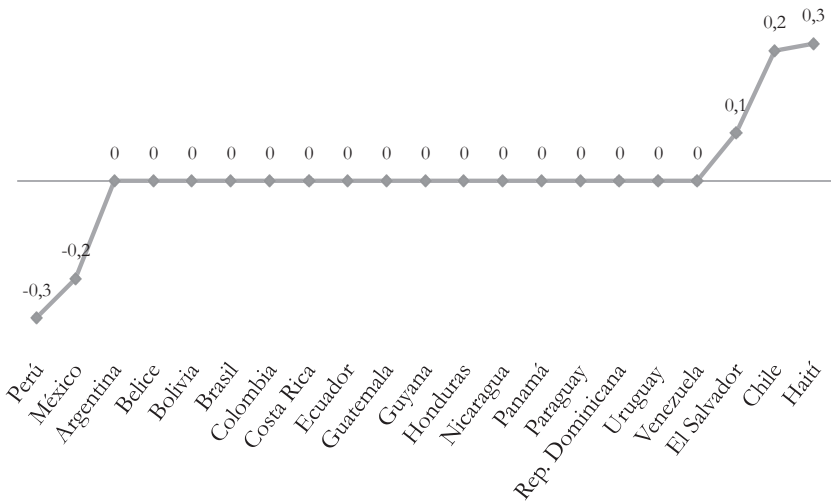
1) de ciertas prácticas culturales tradicionales, particularmente religiosas y deportivas, concentran los mayores niveles de asociatividad. Sin embargo, estas prácticas culturales se encuentran condicionadas por variables socioeconómicas y de género; 2) se aprecia la creciente importancia que adquieren nuevas modalidades asociativas de carácter como los *graffiteros*, los *skaters*, los *okupas* y las bandas de música. Son modos de agrupación preferentemente masculinas que se apropian de determinados territorios urbanos y se encuentran en las principales metrópolis del continente; 3) el protagonismo de la televisión en la vida de los jóvenes y por tanto la centralidad de la experiencia audiovisual parece implicar una “televisación” de la vida pública y la participación en esta a través de la pantalla, lo que los transformaría en teleciudadanos; 4) el ejercicio de la ciudadanía a través de redes sociales, aunque permeada por factores socioeconómicos: se está presenciando un nuevo modo de participación que permite un vínculo directo con los actores; y 5) una creciente participación a través del voluntariado.

Fuente: Cepal-OIJ (2004).

Respecto de la aprobación de los jóvenes a que se participe en marchas aprobadas por la ley, el gráfico 2.14 muestra que son los de El Salvador, Chile y Haití, en ese orden, quienes se muestran más proclives a que la gente participe en marchas y protestas. En el otro extremo, los jóvenes de Perú y México rechazan que se lleve a cabo dichas prácticas, mientras que en el resto de los países la disposición a participar en marchas o protestas no está relacionada con la edad. El caso chileno es claramente reflejo de la situación vivida en

2011, caracterizada por intensas movilizaciones estudiantiles. En el caso de Haití, los jóvenes pueden estar expresando sentimientos de insatisfacción y desesperanza a los que están enfrentándose tras el devastador terremoto de 2010. De forma similar, aunque debido a otras razones, los jóvenes de El Salvador se encuentran ante grandes niveles de incertidumbre respecto de su inserción en el mercado laboral. Predomina en este grupo etario bajos niveles educativos que frente a un mercado laboral inestable ven especialmente frustradas su expectativas. Según un estudio de la Cepal (Cepal-OIJ, 2004), los jóvenes conscientes de esta situación aspiran a mejorar sus niveles educativos y así poder acceder a una mejor retribución económica a cambio de su trabajo, pero las urgencias materiales impiden esta mejoría.

Gráfico 2.14. Legitimación del ejercicio de la protesta y jóvenes



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

Esa situación se explica por una más que importante ampliación de la cobertura de la educación superior, crecimiento de expectativas laborales en cuanto a ingreso, calidad de empleo y desarrollo personal, y altos costos de la educación, financiados básicamente vía endeudamiento personal y familiar. Este tipo de factores y sus efectos llevan a la Cepal a concluir (Cepal-OIJ, 2004: 267) que el sistema basado en el diálogo con actores corporativos ligados al mundo produc-

tivo debe reorientarse hacia una atención más directa a las inquietudes juveniles, si no los jóvenes continuarán sintiéndose ciudadanos de segunda clase.

III.3. EJERCICIO DEL VOTO EN FUNCIÓN

DE LA IDENTIFICACIÓN ÉTNICA DE LOS ENCUESTADOS

Según afirma Camacho Nasser (“Democracy And Diversity Expert Consultation Report”, International IDEA, 2008), América Latina es uno de los lugares del mundo donde la diversidad es su característica distintiva. Conviven pueblos originarios o indígenas e inmigrantes de diferente origen tanto en términos culturales como étnicos o lingüísticos. Si bien varios de los pueblos originarios fueron violenta y sistemáticamente agredidos hasta quedar en algunos casos exterminados, ambos componentes demográficos terminaron en general por constituir la base de la configuración social de los Estados actuales. Durante las últimas décadas los movimientos indígenas han ido en ascenso, obteniendo conquistas importantes en términos de reconocimiento y garantía de nuevos derechos.

La expansión de la ciudadanía política a través del reconocimiento de nuevos derechos en términos de identificación étnica, mediante el concepto de “Derechos de los Pueblos Indígenas” plasmado en el Convenio 169 de la OIT, ha sido uno de los grandes avances asumidos en varios países de la región –y luego de haber ratificado el Convenio– que se han traducido en toda una nueva institucionalidad. En el mismo sentido, cabe destacar el apoyo brindado al proceso y aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por la Asamblea General en 2007. Estos contextos innovadores han sido definidos como “contextos refundacionales” (*El Estado de Ciudadanía*, 2011), cuyos casos más emblemáticos son el reconocimiento de los “usos y costumbres” en algunos Estados de México (Oaxaca), de derechos de autogobierno indígena y de justicia comunitaria en Bolivia, y el reconocimiento de derechos de la naturaleza y de control ciudadano en Ecuador.

En estos contextos, tal como argumenta Tanaka (2005: 54), “el reformismo institucional ciertamente no resolvió los problemas que ofreció remediar, y tuvo muchas consecuencias no intencionales negativas; pero estas también abrieron de manera efectiva el sistema político y fortalecieron nuevos actores sociales y políticos previamente relegados”. Así, la “apertura” de los marcos constitucionales, mediante la introducción de nuevos mecanismos de participación y descentralización, contribuyó a producir durante la década del noventa y principios de los años dos mil un debilitamiento y atomización creciente de los sistemas de partidos existentes y de las instituciones de la democracia representativa en general, pero al mismo tiempo habilitó nuevas formas de

participación política, aunque hay que destacar que ciertos análisis han postulado que ellas frecuentemente se han asociado a crisis de gobernabilidad (IDEA, 2005; Mainwaring y otros, 2006).

Vale la pena destacar las conclusiones a que arriba un reciente estudio realizado por el PNUD (PNUD-Cabrero, 2013) sobre la situación de los pueblos indígenas en términos de participación en México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Perú y Bolivia, que permiten una primera exploración en términos del análisis que procura identificar a los actores comprometidos en el apoyo a la participación política y electoral de los pueblos indígenas, en especial de las mujeres y jóvenes indígenas en esos seis países. Ese estudio muestra que aunque la mayoría de los Estados reconocen el carácter intercultural y multiétnico de sus sociedades, solamente Ecuador y Bolivia han incorporado a su legislación –con rango constitucional– la declaración de constituir un Estado plurinacional.

Respecto de la participación política y electoral, se observa que la mayoría de las agrupaciones indígenas han participado en elecciones a través de alianzas con partidos políticos vinculados a otras agrupaciones sociales o de izquierda, pero en muy pocos casos mediante la creación de partidos políticos con agendas específicas que recojan básicamente demandas asociadas a su propia identidad. A su vez, esta modalidad de exclusión por pertenencia a pueblo originario se refuerza en términos de género en el caso de la mujer, según se observa en la tabla 2.2.

Tabla 2.2.

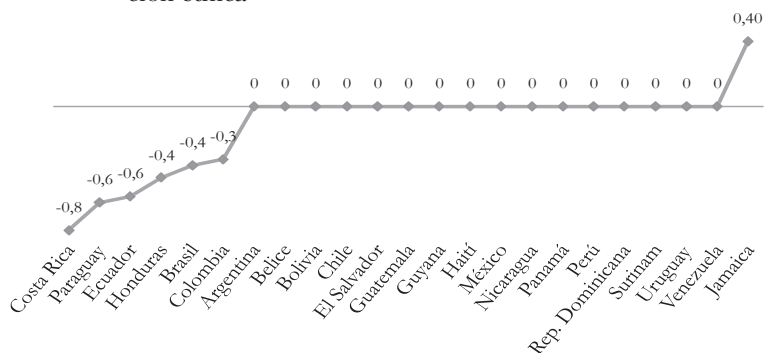
País	Años	Curules alcanzados por indígenas*		Total parlamentarios	Representación indígena	Representación femenina indígena
		Mujeres	Hombres			
México	2012-2015	4	10	500	2,8	0,8
Guatemala	2012-2016	3	16	158	12,0	1,9
Nicaragua	2006-2009	2	1	92	3,3	2,2
Ecuador	2009-2013	2	5	124	5,6	1,6
Perú	2011-2016	2	7	130	6,9	1,5
Bolivia	2009-2015	9	32	130	31,5	6,9

(*) Curules alcanzados por indígenas se refiere a representantes que se han autoidentificado como indígenas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD-Cabrero (2013).

Si bien por lo general en las encuestas de opinión pública realizadas en la mayoría de los países el tamaño del subconjunto o submuestra de quienes se autoidentifican étnicamente no es suficiente como para estimar asociaciones o diferencias de proporciones con niveles de confianza razonablemente exigentes, los resultados del análisis de la propensión a votar en términos de autoidentificación étnica versus ciudadanos no autoidentificados,¹¹ que se muestran en el gráfico 2.15 posibilitan una exploración complementaria a la de la investigación previamente realizada por el PNUD. Se observa allí que en Costa Rica, Paraguay, Ecuador, Honduras, Brasil y Colombia los ciudadanos autoidentificados étnicamente –pueblos indígenas y afrodescendientes– se caracterizan por una propensión menor a participar electoralmente que quienes no se autoidentifican étnicamente.

Gráfico 2.15. Participación en últimas elecciones y autoidentificación étnica



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

¹¹ Como identificación étnica se consideró a todos aquellos encuestados que ante la pregunta sobre autoidentificación étnica aplicada del cuestionario LAPOP (2012) refirieron algunas de las siguientes respuestas: “indígena”, “negro”, “maya ketchi”, “maya mopan” o “maya yucatec”; todas las demás opciones de respuesta fueron clasificadas como neutras.

En el caso de Brasil, es importante destacar el peso que tienen los encuestados autoidentificados como afrodescendientes. Se calcula que para este país el porcentaje de afrodescendientes corresponde al 50,7% de la población. En este sentido cabe resaltar en términos de avances en el reconocimiento de derechos ciudadanos la “Declaración de Bahía” suscrita por los jefes de Estado y de Gobierno de todos los países participantes en el encuentro Iberoamericano del Año Internacional de los Afrodescendientes-Afrodescendiente XXI, celebrado en Salvador de Bahía, Brasil, en noviembre de 2011. Respecto de la preponderancia de población autoidentificada como afrodescendiente, es probable que en Jamaica, dado el predominio de población de origen afrodescendiente, se comprenda mejor el mayor porcentaje de autorreportados que dicen haber votado en las últimas elecciones.

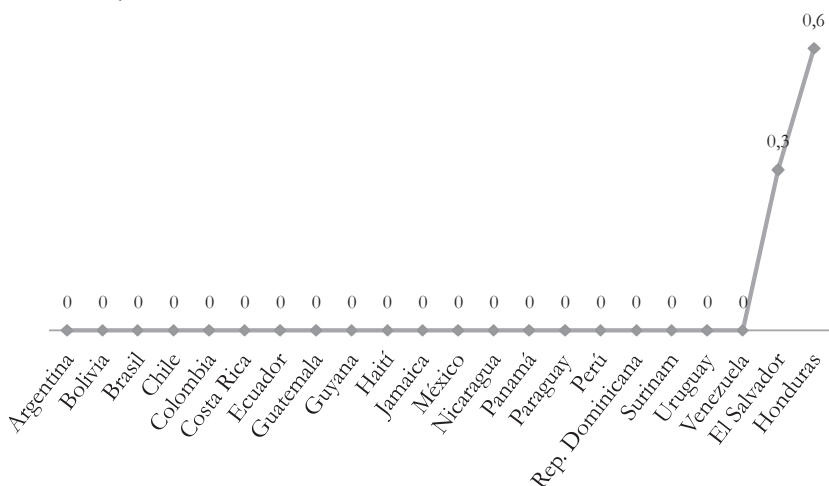
Cuadro 2.9. Afrodescendientes en Colombia, Ecuador, Perú y Costa Rica

Es interesante destacar que, según resultados presentados por el Proyecto Regional del PNUD “Población afrodescendiente de América Latina”, Costa Rica es el único país que, contando con un porcentaje de población afrodescendiente que significa el 7,8% (2013: 11 y ss.) por sobre el total, no ha reconocido explícitamente a esta parte de la población como uno de sus componentes étnicos, con la consecuente ausencia de desarrollos legislativos que permitan el reconocimiento de la población como tal y de sus derechos comunales en particular (2012: 85). La población afrodescendiente en Colombia alcanza el 10,5% según el Censo 2005. En Ecuador, según el Censo de Población y Vivienda de 2001, se estima la presencia de un 4,1% de ciudadanos de origen afrodescendiente. En el caso de Perú, según la Encuesta Nacional de Hogares de 2010, se registra un 3,1% de población descendiente afrodescendiente. En todos estos países, la población afrodescendiente se agrupa mayoritariamente en las zonas urbanas. No existen mecanismos legales concretos de participación política que permitan minimizar impactos del racismo. La estructura racial de poder se convierte en un muro de entrada casi inquebrantable, que no permite entrar ni a mujeres, ni a hombres afrodescendientes (2012: 28). Menos de 12 mujeres afrodescendientes representan hoy a más de 80 millones de mujeres afrodescendientes presentes en la región, mientras sigue habiendo una sobrerrepresentación de afrodescendientes en el sistema penitenciario.

Fuente: PNUD-García (coord.) (2012, 2013).

En términos de aprobación a que se participe en marchas o protestas permitidas por la ley, sólo en El Salvador y en Honduras, aunque la magnitud de las diferencias son importantes en estos dos casos, los encuestados que se autoidentifican étnicamente aprueban preponderantemente este tipo de mecanismo de expresión de demandas. Un caso que resalta en particular es el de Honduras, donde los encuestados que se autoidentifican étnicamente muestran una baja propensión a votar, unida a una disposición a legitimar el ejercicio de la protesta que es la más alta respecto de todos los países de la región, lo cual acaso se explica por la especial situación política que caracteriza a este caso. Siendo Honduras un país con porcentaje de población indígena y afrodescendiente relevante, que si bien ratificó en 1995 el Convenio 169 de la OIT, los proyectos de ley relativos a extender el reconocimiento de derechos en la materia han sido rechazados. Movimientos negros del país han cuestionado la legitimidad de las formas de consulta implementadas por parte del Estado o denunciado la ausencia de dicho mecanismo (PNUD-García [coord.], 2012: 16). Los resultados en términos de escasa disposición a ejercer el voto y alta propensión a participar en protestas (gráfico 2.16) estarían reflejando la disconformidad de los grupos autoidentificados étnicamente respecto del mecanismo tradicional de agencia política (el voto).

Gráfico 2.16. Legitimación del ejercicio de la protesta y autoidentificación étnica



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

En términos de existencia de bancas en la legislatura exclusivas para población afrodescendiente u originaria, sólo Colombia y Venezuela contemplan esa institución. Por su parte, el estudio del PNUD sobre participación indígena constata que generalmente no existen partidos políticos no indígenas que hayan contemplado en sus agendas, demandas y propuestas indígenas reformas del Estado coherentes con las líneas programáticas que implican esas demandas y propuestas, aunque hayan incluido en sus listas a candidatos y candidatas indígenas y hayan acogido demandas puntuales y acotadas, como por ejemplo cuestiones de tipo cultural (PNUD, 2011: 10). Ese estudio destaca también como otra gran falencia en términos de inclusión el hecho de que en ninguno de los países, excepto Bolivia, existen espacios gratuitos en medios de comunicación nacionales para la promoción de los derechos colectivos indígenas.

La exclusión en relación con el acceso al poder e influencia en la sociedad que puedan estar sufriendo estos grupos aumentan su situación de vulnerabilidad. En términos de reconocimiento étnico se constata una carencia en la mayoría de los países con presencia de pueblos indígenas y afrodescendientes. Las carencias se refieren a una falta de reconocimiento de las categorías de clasificación a efectos de censos nacionales y todo lo que de esta situación se desprende: una *invisibilización* (PNUD, 2012) y consecuente falencias en políticas públicas focalizadas para el empoderamiento de las minorías. La estrategia de reversión de esta situación parece estar ligada a: 1) reconocimiento de la presencia de las minorías en el país, 2) creación de una institucionalidad que las contemple ponderando el estado de cobertura de derechos al que grupo accede, inclusión desagregada mediante la toma en cuenta en los censos de los diferentes grupos (por ejemplo, Dirección para Mujeres Afrodescendientes del Instituto de las Mujeres de Uruguay, que promueve la equidad de género y racial), y 3) finalmente la creación de una agenda que dé respuesta a las necesidades particulares de dicha minoría.

III.4. EJERCICIO DEL VOTO EN FUNCIÓN

DEL NIVEL EDUCACIONAL DE LOS ENCUESTADOS

Para llevar a cabo el análisis de este tema, se agrupó a los encuestados en dos categorías: aquellos que no han terminado sus estudios secundarios y aquellos que sí lo hicieron. Se entiende que esta clasificación está asociada a niveles de ingreso. La legislación en la mayoría de los países contempla la obligatoriedad de cumplir con estudios primarios y secundarios completos. Los niveles de completitud de estudios primarios rondan el 99% para casi todos países de la región (*El Estado de Ciudadanía*, 2011). A la vez, la superación de estudios secundarios a través de estudios técnicos o terciarios está asociado a niveles socioeconómicos medios, mientras que la completitud de niveles primarios y no finalización de estudios secundarios está asociada a niveles socioeconómicos medio/bajos.

Una persona con menor nivel de formación es probable que lleve a cabo labores profesionales menos técnicas y más manuales, por tanto, peor remuneradas que una persona que ha concluido estudios superiores. Por otra parte, los niveles de estudios se correlacionan positivamente con el capital cultural que a su vez se transmite generacionalmente. Como se señala en *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011), si bien en comparaciones internacionales se constata que América Latina está relativamente mejor que sus pares de otras regiones en desarrollo en materia de acceso a la educación, los condicionamientos fácticos derivados de la estructura social productiva no han perdido vigencia. La probabilidad de acceder a un alto cargo de autoridad de un hijo o hija de una familia pobre o de bajos ingresos es sensiblemente menor que la misma probabilidad en el caso de un hijo o hija de ingenieros o médicos, y esa probabilidad es casi nula en el caso de un trabajador que sólo cursó educación básica, pero no así para quien tiene estudios universitarios.

Una persona sin acceso a educación difícilmente puede entender y ejercer extensivamente sus derechos políticos. El acceso a la educación primaria y secundaria no sólo debe ser igualitaria, sino también de calidad. La educación es quizás, así, el elemento que pone de manera más clara la relación estrecha de la expansión de la ciudadanía social y de la política.

Como se observa en el gráfico 2.17, en los casos de Jamaica, México, Panamá y Chile las personas con menores niveles de estudios, esto es, que no han superado la educación secundaria, pero también quienes sólo cuentan con estudios primarios o que directamente no han acudido al colegio, muestran una mayor propensión a sufragar que quienes cuentan con niveles altos de educación. Si bien teóricamente se ha asumido una mayor probabilidad de participar políticamente entre ciudadanos con mayor nivel educativo (Downs, 1957; Boix y Riba, 2000; Verba, Nie y Kim, 1971),¹² estudios recientes demuestran que tal asociación no se da de forma constante. Investigaciones realizadas en México han destacado la cercanía entre los actores como un factor que incentiva la participación social, por sobre el posicionamiento socioeconómico de los individuos. González de la Fuente (2008), en un estudio comparado entre municipios de México y España, identifica mayor capacidad de movilización en aquellos municipios donde existe cercanía en términos de nivel educativo y de ingresos entre candidato y votante; y por tanto, altos niveles de participa-

12 Desde esta perspectiva, la participación política se entiende como una inversión por parte del votante (en términos de tiempo, movilización, etc.); por ello dicha inversión resultará más eficiente entre aquellos que más poseen (tiempo, conocimiento, recursos en general).

ción en municipios con predominancia de personas de bajo nivel educativo y socioeconómico.

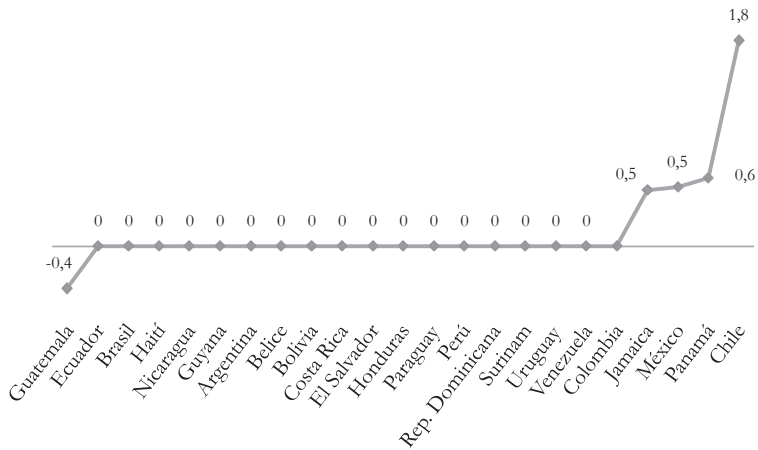
En contextos de gran desigualdad social, participar políticamente opera como un modo de “ser parte” del entramado político. Como se verá en el gráfico 2.19 sobre disposición a votar y zona de hábitat, Chile y Jamaica coinciden en ser países donde tanto los ciudadanos con menor nivel educativo como los habitantes de zonas rurales manifiestan mayor disposición a participar electoralmente. Es presumible que en ambos casos este patrón de comportamiento sea similar en su explicación al identificado en México, donde los ciudadanos votan para sentirse parte del grupo. No obstante, la realidad puede obedecer a causas más complejas. Así, un estudio realizado en Jamaica (Bourne, 2010)¹³ constata que en este país del Caribe las personas con mayores niveles educativos (post secundarios y terciarios) tienden a participar políticamente a través de mecanismos no convencionales de participación (protestas, bloqueos de calles o boicots), mientras que los ciudadanos con menores niveles educativos participan de manera tradicional e institucionalizada.

A su vez, se puede observar en el gráfico 2.18 que en trece países la predisposición de los menos educados a legitimar la protesta como recurso de acción política es menor que en los más educados, o puesto de manera positiva, esa actitud es más frecuente en estos países en el caso de los más educados. Probablemente, hay aquí dos factores en juego: primero, una asociación entre nivel educacional y ubicación etaria, que se explica porque la expansión de la cobertura de los sistemas educacionales es reciente; segundo, antecedentes como para afirmar que las constelaciones culturales a las que están accediendo las nuevas cohortes educadas se caracterizan por una cultura que Boltanski ha denominado “cultura de crítica” (Boltanski, 2006), propia de una posmodernidad urbana tardía, caracterizada por una propensión muy alta a aprobar y legitimar modalidades de acción colectiva que hagan visible aspectos o cuestiones que a su juicio ameriten contestación pública.

De manera coherente con los resultados anteriores, salvo excepciones, los ciudadanos con menores niveles educativos y por tanto con menos recursos en general son más desafectos respecto de los mecanismos de participación. Aunque el uso de mecanismos de protestas como medio para dar voz a las demandas por parte de los ciudadanos es analizado en el capítulo 3 de este volumen, parece importante recalcar la relevancia de este mecanismo como

13 El autor analiza el efecto de un conjunto de variables sobre la participación política, entre ellas: edad, género, confianza interpersonal y confianza en el gobierno, además de nivel de estudios.

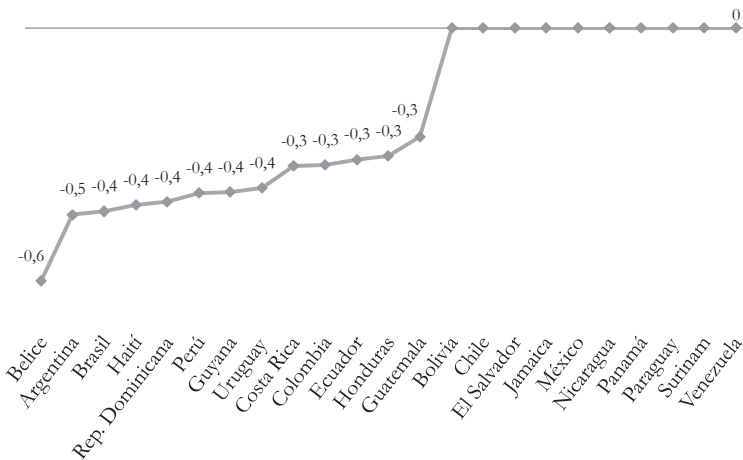
Gráfico 2.17. Participación en últimas elecciones



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

Gráfico 2.18. Legitimación del ejercicio de la protesta y nivel de estudios



Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

medio idóneo para hacerse oír por parte de los grupos sociales en situación de desventaja.

III.5. EJERCICIO DEL VOTO EN FUNCIÓN DE LA ZONA

DONDE HABITAN LOS ENCUESTADOS (RURAL VERSUS URBANA)

La dicotomía de lo rural versus lo urbano sigue siendo objeto de discusión y debate en la actualidad. Las características que se asocian a uno y otro son disímiles, en un contexto en que no hay acuerdo sobre una definición, o sobre la existencia de una realidad homogénea dentro de lo urbano o lo rural. Si bien lo más acertado es considerar que ambos ámbitos varían sustancialmente en función de las regiones y países, pese a las diferencias de opinión existentes predomina una visión de lo rural como marginal, con escasa capacidad de incidencia en términos políticos. La forma en que la geografía urbana se desarrolló en América Latina refuerza aún más la visión de aislamiento de lo rural frente a las grandes megalópolis aglutinadoras de población, gestión y recursos.

Sobre la base de la teoría de las zonas marrones desarrolladas por O'Donnell (1996), las esferas territoriales fuera de control por parte del Estado no están necesariamente asociadas a zonas rurales; sin embargo, dichas zonas al estar más alejadas de la presencia de las instituciones estatales pueden quedar expuestas al dominio de caudillos y terratenientes locales. De esta manera, a lo rural está asociado, dada la estructura geográfica y socioeconómica predominante de América Latina, situaciones de campesinado, indigenismo y niveles de estudios medios y bajos. Como describe Durston (2005), el sistema socio-cultural municipal rural en América Latina exige poner atención en la diversidad interna, la desigualdad y las relaciones de exclusión y subordinación, y en un distanciamiento físico y social extremo de las comunidades aisladas campesinas con los centros de gestión y de toma de decisiones.

En términos de la ciudadanía política y el ejercicio de los derechos que le conciernen, cuando se piensa en el ámbito rural se identifican demandas y mecanismos para su satisfacción muy diferentes de las del ámbito urbano. Por otra parte, en términos de capacidad de resolución y satisfacción de esas necesidades, al ámbito rural se le asocian situaciones de dependencia respecto del urbano que suele ser desde donde se toman las decisiones. Los centros de gestión y administración se encuentran en general en el ámbito urbano, por lo que los habitantes de las zonas rurales en muchos casos terminan por preferir llevar a cabo prácticas comunitarias de autogestión debido a su mayor eficiencia.

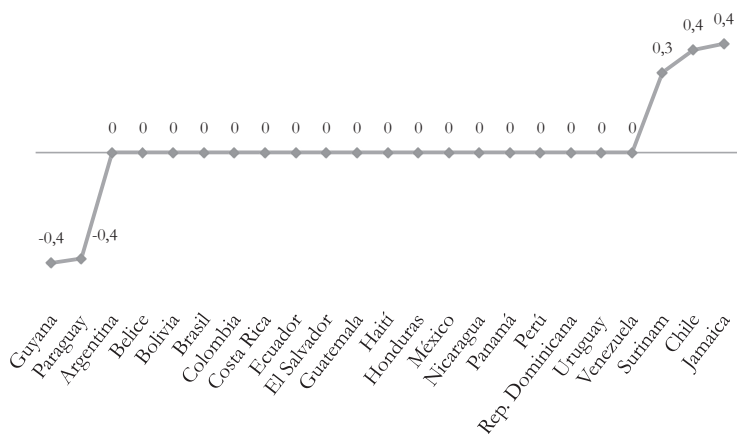
El capital social plasmado en forma de redes de asociación resulta una estrategia de supervivencia efectiva para los habitantes de estas zonas, generado

a partir de redes de gestión basadas en la confianza a través de vínculos de parentesco, o religiosos, entre otros. Estos vínculos pueden ser en mayor o menor medida presas de intereses clientelistas por parte de políticos en busca de votos durante los períodos de campaña electoral, lo que se ve reforzado por la exclusión comunicacional y la dependencia de los propietarios de tierra. No obstante, este clientelismo se puede ver neutralizado si existen organizaciones locales autónomas, eficaces en la satisfacción de las necesidades y demandas locales.

Es importante aclarar que en el análisis de datos que se hace aquí, la significatividad de los resultados en cada caso depende del peso relativo que la variable analizada tenga en ese país. Como lo muestra el gráfico 2.19, ello acontece sólo en dos países, Guyana y Paraguay, donde el peso del ámbito rural es importante respecto del urbano. En estos dos países, los habitantes de las zonas rurales están poco incentivados a votar. A la inversa, en Chile, Surinam y Jamaica, los habitantes de zonas rurales están especialmente incentivados a votar, lo que plausiblemente estaría reflejando la presencia de una red movilizadora por parte de los líderes o partidos políticos, sea en términos de identificaciones partidistas generadas por historias de varias décadas, por ejemplo, procesos de reforma agraria de los años sesenta y setenta del siglo pasado, o en términos de redes clientelares tradicionales o de nuevo cuño que impulsan a los ciudadanos a participar en las elecciones por medio de ese refuerzo vincular de “ser parte”.¹⁴

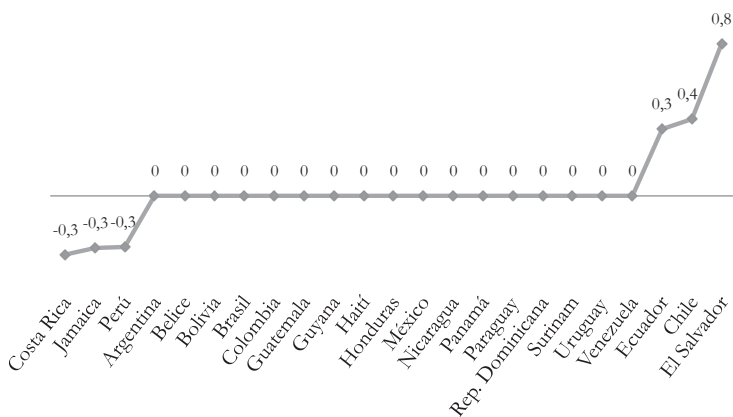
La menor propensión a participar observada en los ciudadanos de las zonas rurales de Paraguay y Guyana contrasta con la ausencia de diferencias que se constata en casi todos los países. Es probable que el patrón de comportamiento general obedezca a la emergencia de un nuevo tipo de ruralidad, caracterizada por una penetración administrativo-estatal importante y una superación igualmente importante del aislamiento físico y comunicacional. En contraste, los dos casos en que la desigualdad subsiste probablemente obedecen a una ruralidad donde predominan asentamientos aislados o marginalizados, que escapan a la presencia estatal y mantienen el aislamiento físico y comunicacional.

14 Varios autores (Auyero, 1999, 2000; Noel, 2004; Roniger, 1984; Torres, 2002) para distintos países en diferentes regiones vinculan situaciones de alta exclusión y vulnerabilidad social con la implantación de redes clientelares como mecanismos de autoaprovisionamiento en contextos de necesidad. El intercambio clientelar por medio del cual el ciudadano da su voto a cambio de brindar apoyo político al líder o partido político se establece a través de un vínculo afectivo en el que el ciudadano se siente parte del entramado social del que antes se veía excluido.

Gráfico 2.19. Participación en últimas elecciones y zona rural

Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

Gráfico 2.20. Legitimación del ejercicio de la protesta y zona rural

Cálculos realizados con un IC del 95%. El valor 0 indica una ausencia de relación con la variable dependiente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

En términos de legitimación de la protesta como medio de expresión de demandas, son los ciudadanos habitantes de las zonas rurales de Ecuador, Chile y El Salvador quienes muestran una propensión mayor que los residentes urbanos a legitimar dicha práctica. En el caso de Chile, además de una importante “urbanización” de lo rural, puede influir una empatía hacia las amplias protestas y marchas celebradas en el país para evitar la construcción de la represa Hidroaysen, un tema abordado en profundidad en el capítulo 3 de este estudio, dedicado al análisis de los mecanismos de participación no institucionalizados. En los otros dos casos, es plausible suponer que se trata del efecto de procesos de movilización rural de una duración más que importante.

III.6. SOBRE LA PROPENSIÓN A VOTAR Y PROTESTAR ENTRE LOS HABITANTES DE LA REGIÓN

Luego de revisar los resultados dimensión por dimensión, se constata que la única variable en que hay un desempeño negativo de todos los países es en edad. Por otra parte, el desempeño es positivo en género, con una excepción; en educación, con la misma excepción; y en residencia, con dos excepciones. El otro resultado relevante lo origina la etnicidad: hay seis casos de desempeño negativo.

Esto permite llegar a una conclusión altamente positiva: la evolución progresiva de las democracias latinoamericanas y caribeñas, al menos en lo que se refiere al derecho a elegir, ha posibilitado una consolidación de un aspecto básico y necesario de la ciudadanía política, pudiendo identificarse una clara tendencia a la superación de las condiciones fácticas que tradicionalmente han afectado negativamente ese derecho. El desafío contemporáneo es procurar superar otras condiciones fácticas, como la relación entre política y dinero, o la calidad de la relación entre partidos políticos y ciudadanía.

Por otra parte, se puede también concluir, y este es posiblemente uno de los resultados más importantes del análisis, que si bien hay situaciones nacionales particulares que ameritan un examen en profundidad, el problema común a todos los países en esta materia es la inclusión de los jóvenes en la operación y procesos de la democracia representativa. Este es uno de los grandes desafíos que plantea el objetivo de expansión de la ciudadanía en el contexto de la democracia electoral, pues en la dimensión de participación de la juventud todos los países sin excepción mostraron una predisposición negativa a participar electoralmente.

IV. ÍNDICE GENERAL DE DESIGUALDAD EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A SUFRAGIO Y SU RELEVANCIA SEGÚN MAGNITUDES ABSOLUTAS DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Después de analizar las diferencias en propensiones a votar en términos de las variables socioestructurales de género, edad, niveles de educación, etnicidad, y zona de residencia, conviene recurrir a un índice que posibilite una medida agregada para cada país de la desigualdad en el ejercicio del sufragio. Es importante señalar que dado que este índice se basa en las declaraciones de los encuestados, lo que está midiendo es de forma agregada la manera en que los ciudadanos con diferentes características propenden a ejercer el voto.

Según se expone en el Anexo a este capítulo, la construcción del índice empleado contempla dos etapas. Primero, por cada país se suman los cinco valores obtenidos para cada una de las variables estudiadas. Un índice sumatorio así obtenido pasaría por alto un hecho más que importante: la simple suma de los valores observados para cada una de las cinco variables no da cuenta de la relevancia de la desigualdad en cada contexto nacional, en relación con los niveles de participación que caracteriza a cada uno, medidos como el porcentaje del electorado potencial, o electorado con derecho a sufragar, que efectivamente votó en la última elección presidencial o general, según sea el caso.

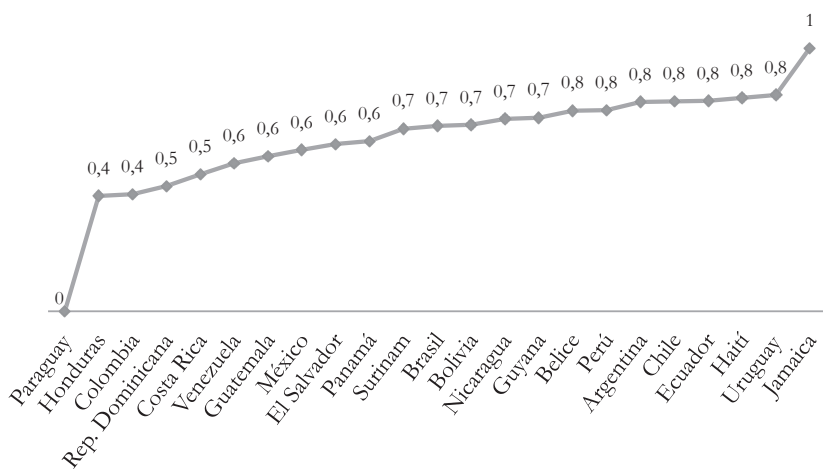
Claramente, en países donde esos niveles de participación son muy altos, las desigualdades que puedan existir son menos relevantes que en el caso de países con niveles bajos de participación. Puesto de otra manera, en el caso de los primeros la influencia de la desigualdad es relativamente marginal respecto de su efecto en el resultado global de los procesos políticos. Por ejemplo, en un país donde la participación bordea el 90% la forma en que puedan contribuir las desigualdades examinadas anteriormente al 10% de abstención es, *ceteris paribus*, algo de escasa importancia.

Por el contrario, en un caso donde la participación alcanza sólo un 60%, el efecto de las desigualdades sobre la abstención puede ser muy relevante. Una manera simple de explicar la presencia de este efecto es partir de la observación de que hay una relación entre propensión a no votar y la abstención observada. Por ejemplo, si la propensión de los más jóvenes a no votar es de 0,10, la participación máxima que se puede observar es de un 90%, y correspondientemente la tasa de abstención no puede ser inferior a un 10%. Por consiguiente, la abstención observada impone una restricción importante a las cinco propensiones a no votar originadas en las cinco fuentes de desigualdad analizadas. Si $p(i)$ es la propensión que corresponde a la i -ésima clase de desigualdad, la suma de las cinco propensiones no puede ser mayor que la tasa de abstención observada. Se puede entonces concluir que mientras mayor sea la tasa de abstención observa-

da, menor es la restricción a la magnitud de las propensiones a no votar, y por lo tanto mayor la relevancia posible de las desigualdades presentes.

El gráfico 2.21 presenta los resultados de un índice ponderado, cuya construcción (explicada en detalle en el Anexo al presente capítulo), parte del puntaje obtenido para cada país mediante la suma de los logaritmos naturales de los valores observados para cada una de las cinco variables, definidos en términos del cociente entre las razones de las probabilidades de votar y no votar correspondientes a cada una de las cinco dicotomías analizadas—género, educación, edad, etnicidad, residencia—, para luego multiplicar esa suma por la tasa de abstención registrada en las últimas elecciones, medida respecto del total de la población con derecho a sufragio. Finalmente, esos resultados se estandarizaron en el intervalo de 0 a 1, de modo que los valores más altos reflejen un menor grado de desigualdad—es decir, son positivos desde la perspectiva de la participación política—, controlando para la magnitud de la participación electoral.

Gráfico 2.21. Índice de desigualdad, incluida la relevancia de la desigualdad por referencia a los niveles absolutos de participación electoral



Cálculos de ponderación realizados en función de los porcentajes de participación electoral registrados sobre el total de la población en edad de votar; recogidos por International IDEA, <www.idea.int/vt>. Los resultados fueron estandarizados en el rango de 0 a 1, donde 0 se refiere al país que aglutina mayores desigualdades en términos de disposición a votar, y 1 se refiere al país que presenta menores desigualdades. El posicionamiento de los países dentro del rango es meramente espacial. Para mayor conocimiento de los métodos de cálculo, véase el Anexo metodológico.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por LAPOP (2012).

Al ponderar el resultado y luego estandarizarlo, se observa que en los países donde los niveles de abstención son más bajos (con porcentajes inferiores al 10%, como el caso de Ecuador y Uruguay), la desigualdad pesa menos, al contrario de aquellos donde existen porcentajes superiores al 50% de abstención que, junto con niveles altos de desigualdad en la predisposición a votar, hacen que esta pese más (como ocurre en Colombia y Paraguay).

V. CONCLUSIONES

Los esfuerzos por lograr la instauración de la democracia han dado frutos; salvo excepciones, la democracia no se ha vuelto a interrumpir en los países de la región, y su reconocimiento como la mejor forma de gestionar la política es un sentido común entre los ciudadanos. Sin embargo, el gran escollo que se encuentra en su proceso de institucionalización es que persisten grandes desigualdades en las sociedades.

Se constata que en general, por grupos socioeconómicos existe una menor disposición a ejercer el derecho a voto por parte de la ciudadanía. Según el país, son los ciudadanos autoidentificados étnicamente o aquellos con menos estudios quienes están haciendo un llamado de atención para que las instituciones pongan en práctica nuevos y más eficientes mecanismos para generar agencia política. No obstante, son los jóvenes quienes, en todos los casos, demuestran altos niveles de desafección respecto de la participación electoral. Este sector interesa especialmente porque son los líderes y protagonistas de las próximas décadas. Es imprescindible que se pongan en práctica políticas de cohesión intergeneracional, con el objeto de generar un diálogo en torno a las demandas actuales y su resolución.

Como nota positiva, existen también casos donde sectores de la población que se habían visto mayormente desplazados del ámbito de participación muestran una predisposición positiva a ejercer su derecho a voto, como ocurre en algunos de los países de la región con las mujeres, los habitantes de zonas rurales, los ciudadanos autoidentificados étnicamente o aquellos que no cuentan con estudios superiores.

Anexo

Metodología del índice para medir la desigualdad en el acceso a mecanismos de participación política

El ejercicio que se expone a continuación descansa en las siguientes ideas, desarrolladas para el caso de la dicotomía mujeres/hombres.

- a) La propensión de cualquiera de los dos sexos a VOTAR, en un país determinado, se puede medir mediante el *odd* respectivo (probabilidad), esto es, mediante la fórmula:

$$p/1-p$$

donde p es la probabilidad de que el sexo respectivo elija la opción VOTAR y $(1-p)$ la probabilidad de que escoja la opción NO VOTAR. Estas probabilidades se estiman mediante la frecuencia relativa respectiva: la frecuencia relativa en la muestra de mujeres que eligen VOTAR, y lo mismo respecto de los hombres.

- b) La comparación entre sexos en términos de sus propensiones a VOTAR se mide mediante la *odds ratio* (OR) respectiva (razón de probabilidades):

$$\text{Odds Femenino/Odds Masculino}$$

Este cociente se interpreta como la magnitud en que la propensión femenina a VOTAR es mayor o menor que la propensión masculina. Por ejemplo, tomando en la tabla 2.3 el caso de Argentina, la cuarta columna nos señala que la propensión femenina es 0,8 veces la propensión masculina.

Ello ya es una medida de la desigualdad entre sexos en el empleo del recurso institucional del sufragio, o la desigualdad en el ejercicio del derecho a elegir, si se prefiere.

Tabla 2.3.

		N		Probabilidades		LN
		No votaría	Votaría	Odds	Odds ratio	
Argentina						
Sexo	Hombre	73	323	4,42	0,80	-0,21
	Mujer	91	325	3,5		
Identificación	Blanco	104	467	4,5	0,68	-0,38
	Étnica	57	175	3,07		
Ingresos	Alcanza	108	451	4,17	0,82	-0,19
	No Alcanza	56	193	3,44		
Estudios	Altos	84	321	3,82	1,06	0,06
	Bajos	80	326	4,07		

- c) El IDEDE obviamente va a considerar más de una categoría ciudadana. Ello plantea entonces la necesidad de identificar una lógica de agregación de los resultados para cada país. Un recurso conveniente es el logaritmo natural de la OR. Cuando la OR es 1, lo cual implica una ausencia de asociación entre las dos variables para las cuales se está midiendo la desigualdad en el ejercicio del derecho a elegir, y por consiguiente igualdad en ese ejercicio, LN (OR) es 0, y ello permite pensar en un índice aditivo: cuando hay igualdad, el indicador de que se trata –en este caso, género– asume el valor 0 y no agrega un aumento al índice. A la vez, cuando la relación se revierte, y la propensión al no ejercicio del derecho es mayor en los hombres que en las mujeres, la OR es menor que 1 y LN (OR) es negativo. Por consiguiente, en la agregación de valores de indicadores para obtener el valor que el país asume en el índice, ese indicador con valor negativo para el país disminuye su puntaje en el índice, y esto permite poner en contexto e interpretar los valores que se observan por indicador para cada país. Por ejemplo, los países donde la desigualdad se revierte son casos en que la propensión de los hombres a elegir VOTAR es mayor que la de las mujeres; casos nacionales que sería valioso analizar con mayor profundidad, como los de Costa Rica, Brasil o Bolivia, entre otros.

De esta manera, el Índice tentativamente propuesto sería el siguiente:

$$\text{IDECP} = \sum \text{LN}(\text{OR})$$

donde la sumatoria es de los logaritmos naturales de las OR de cada indicador para cada país.

- d) Para la construcción del índice corregido por los niveles de participación electoral en la última elección presidencial o general, se adoptó como factor de ponderación la diferencia entre 100 y el porcentaje de votantes respecto del electorado con derecho a voto. Esta diferencia se multiplicó luego por el puntaje obtenido por el país correspondiente en el IDEDE, y a los efectos de estandarizar los valores así obtenidos, se obtuvo para cada país el siguiente cociente:

$$\text{IDEDE Corregido} = \frac{((\text{Puntaje corregido país}) - (\text{Peor puntaje corregido}))}{((\text{Mejor puntaje corregido}) - (\text{Peor puntaje corregido}))}$$

Esta fracción asume valores entre 0 y 1, donde 1 mide la menor desigualdad corregida por la participación en la última elección, y 0 la mayor desigualdad igualmente corregida.

A continuación, en la tabla de la página siguiente, se presentan los resultados obtenidos para cada una de las dimensiones analizadas, la sumatoria final obtenida de estas y el resultado final ponderado por el porcentaje total del electorado que votó en las últimas elecciones presidenciales celebradas en los países.

Tabla 2.4.

	Género	Autoidentificación étnica	Jóvenes	Educación secundaria	Zona rural	Suma variables	% VAP	100 - VAP %	Índice ponderado	Estandarización
Argentina	0	0	-0,57	0	0	-0,57	77,4	22,6	-12,92	0,8
Belice	0	0	-0,56	0	0	-0,56	66,4	33,6	-18,70	0,8
Bolivia	0	0	-1,96	0	0	-1,96	85,6	14,4	-28,27	0,7
Brasil	0	-0,36	-0,92	0	0	-1,28	77,3	22,7	-29,09	0,7
Chile	0	0	-2,45	1,79	0,36	-0,30	59,1	40,9	-12,33	0,8
Colombia	0	-0,32	-1,04	0	0	-1,36	44,9	55,1	-74,95	0,4
Costa Rica	0	-0,76	-0,88	0	0	-1,64	62,3	37,7	-61,84	0,5
Ecuador	0	-0,56	-0,73	0	0	-1,29	90,5	9,5	-12,24	0,8
El Salvador	0	0	-1,49	0	0	-1,49	72,4	27,6	-41,15	0,6
Guatemala	-0,41	0	-0,51	-0,36	0	-1,28	61,4	38,6	-49,36	0,6
Guyana	0	0	-0,54	0	-0,39	-0,94	75	25	-23,38	0,7
Haití	0	0	-0,19	0	0	-0,19	47,8	52,2	-10,11	0,8
Honduras	0	-0,44	-1,19	0	0	-1,63	53,2	46,8	-76,28	0,4
Jamaica	0,19	0,40	-1,04	0,49	0,39	0,43	46,2	53,8	23,22	1
México	0	0	-1,80	0,52	0	-1,28	64,6	35,4	-45,29	0,6
Nicaragua	0	0	-0,86	0	0	-0,86	71,8	28,2	-24,35	0,7
Panamá	0	0	-1,86	0,60	0	-1,27	69	31	-39,33	0,6
Paraguay	0	-0,59	-1,88	0	-0,37	-2,85	45,9	54,1	-153,93	0
Perú	0	0	-1,34	0	0	-1,34	86,2	13,8	-18,47	0,8
Rep. Dominicana	0	0	-2,33	0	0	-2,33	70,2	29,8	-69,43	0,5
Surinam	0	0	-1,18	0	0,28	-0,90	65,6	34,4	-30,84	0,7
Uruguay	0,30	0	-2,43	0	0	-2,13	96,1	3,9	-8,31	0,8
Venezuela	0	0	-2,30	0	0	-2,30	76,4	23,6	-54,28	0,6

Fuente: International IDEA, <www.idea.int/vt>.

3. América Latina en movimiento: acción colectiva directa y la construcción de ciudadanía política

En este capítulo se lleva a cabo una revisión de los puntos de vista teóricos en términos de los cuales ha sido analizada la acción colectiva directa, los factores a los que se asocia, y los tipos de contextos que la determinan. Específicamente, una vez identificados los factores clave relacionados con una de las modalidades más clásicas de acción colectiva directa –la protesta–, se analiza la medida en que es ejercida y legitimada por los ciudadanos de los países de la región. Se lleva a cabo una serie de estudios de casos en contextos diferentes para finalmente llegar a algunas conclusiones sobre la efectividad de ciertas modalidades y repertorios de acción colectiva directa como mecanismos para lograr respuesta a demandas ciudadanas.

I. INTRODUCCIÓN

¿Cómo ejercen ciudadanía política los latinoamericanos? En este capítulo se muestra que ciudadanas y ciudadanos en América Latina no sólo votan para elegir representantes, sino que también utilizan una gran variedad de formas de acción colectiva directa (ACD) para tratar de incidir en las decisiones políticas. La noción de ACD remite aquí a las diversas formas de movilización colectiva y de presentación de demandas que no están institucionalizadas ni a través del sistema de partidos ni del sistema electoral. Típicamente, es parte de las estrategias de actores de la sociedad civil, como los movimientos sociales y/o las organizaciones no gubernamentales (ONG). Estas modalidades de movilización incluyen un amplio repertorio de acciones que van desde la marcha, la firma de peticiones, huelgas de hambre, paros, tomas de edificios, cierre de carreteras, huelgas y boicot, hasta formas menos contenciosas, como la participación en audiencias públicas, reuniones con autoridades y organización de seminarios. Algunas de estas maneras de actuar son parte del

marco legal (como la huelga y el derecho a manifestación), mientras que otras son ilegales (como la toma de edificios).¹

La importancia de considerar la ACD en cualquier análisis sobre ciudadanía política en América Latina salta a los ojos cuando se recuerda el importante rol que han cumplido las manifestaciones y protestas en la caída de gobiernos, como en los casos de Argentina, Bolivia o Ecuador a principios de la década del dos mil. Asimismo, también se puede señalar la importancia de las movilizaciones de la sociedad civil en la emergencia de nuevos liderazgos políticos, como ocurrió con la llegada de la alianza liderada por el Partido de los Trabajadores (PT) a la presidencia de Brasil, o el rol que han cumplido algunas organizaciones de piqueteros en apoyo a Néstor y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, y la íntima relación entre movimientos sociales y el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia, por citar sólo tres ejemplos. Como se verá en este capítulo, más allá de la formación de gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil también pueden tener un rol fundamental en procesos de formulación e implementación de políticas públicas, así como en procesos de cambio en el marco legal de los países.

El argumento principal que guía este capítulo es que en los últimos años se han observado cambios importantes en el uso de modalidades de ACD, los cuales tienen impacto en cómo se ejerce ciudadanía política en la región. Más específicamente, se pueden identificar tres tendencias generales:

1. Tendencia a la articulación entre el uso de formas de ACD y el uso de canales de representación.
2. Tendencia a la diversificación de demandas presentadas a través de ACD.
3. Tendencia a la pluralización de los actores que hacen uso de dichas modalidades.

Estas tendencias no pueden ser vistas de forma aislada, sino que se combinan en patrones diferentes de ACD, según el país y el contexto específico.

El capítulo está dividido en tres partes, además de esta introducción. La primera presenta una breve discusión teórica, que sitúa a América Latina en un contexto más amplio de debate sobre democracia, ciudadanía política y las movilizaciones de la sociedad civil. Además, se presentan y analizan datos empíricos. La segunda parte ofrece datos cuantitativos de encuestas de opinión (Latin America Public Opinion Project –LAPOP– y Latinobarómetro) sobre

¹ En este trabajo nos limitamos a analizar las formas no violentas de movilización colectiva.

las percepciones de los individuos respecto de procesos de movilización social. En la medida en que están disponibles, se utilizan datos de distintos años para analizar cambios a lo largo del tiempo. A la vez, también se presentan los resultados de una regresión logística que describe la probabilidad de que individuos participen o no en protestas, sobre la base de datos de LAPOP (2012). El modelo busca explicar dicha probabilidad a partir de variables como género, edad, renta, educación, actividad comunitaria, participación partidaria, participación en asociaciones, interés en la política, aprobación del/de la presidente, aprobación del Poder Legislativo, entre varias otras, definidas a partir de la revisión de la literatura teórica.

La última parte profundiza la discusión mediante tres breves estudios de caso de movilizaciones recientes en la región: el del movimiento estudiantil en Chile, el del movimiento en contra de la construcción de una carretera que pasa por el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) en la República Plurinacional de Bolivia, y el del Movimiento en Contra de la Corrupción Electoral en Brasil. Los tres son “casos paradigmáticos”, es decir, casos ejemplares respecto de los cambios señalados en la primera parte del trabajo, y cuyas características comparten otros procesos de movilización. Aunque no hay ninguna pretensión de generalización a partir de estos casos, su discusión permite avanzar en el sentido de identificar y analizar procesos de cambio en el ejercicio de la ciudadanía política.

II. CIUDADANÍA POLÍTICA Y ACCIÓN COLECTIVA DIRECTA

En esta sección se presentan de manera detallada las tendencias generales de cambio en el uso de canales de ACD en América Latina identificadas en la introducción. Esas tendencias tienen sus orígenes en la década de los noventa y, como ya se mencionó, se combinan de manera específica en los diferentes países de la región.

II.1. LA RELACIÓN ENTRE CIUDADANÍA POLÍTICA Y ACCIÓN DIRECTA

Desde hace mucho la relación entre la ACD y el funcionamiento del sistema político ha sido objeto de análisis tanto por parte de académicos como de actores políticos, en la búsqueda de comprender cómo se relacionan las diferentes maneras de incidir en la política.² La literatura sobre movimientos

2 Parte de esa discusión es normativa, es decir, busca evaluar cuánta partici-

sociales en países desarrollados ha argumentado que instituciones políticas fuertes y movilizaciones sociales no son procesos contradictorios. Por el contrario, habría un paralelo entre la tendencia hacia la democratización a lo largo del siglo XX y el surgimiento de lo que algunos denominan “sociedades de movimiento social”, debido a la presencia cotidiana y relativamente permanente de actores de la sociedad civil que van más allá del voto o de la participación en partidos políticos para incidir en decisiones públicas (Meyer y Tarrow, 1998). En estos países, los participantes de movimientos sociales han aprendido a usar una gran variedad de repertorios, conflictivos y no conflictivos, combinando diferentes tipos de tácticas de acuerdo con sus objetivos (Meyer y Tarrow, 1998: 23).

De manera similar, Norris, Walgrave y Van Aelst (2005: 20), en un estudio sobre el crecimiento de la cantidad de protestas en países postindustriales, argumentan que la creencia popular de que las manifestaciones corroen la democracia representativa, al desplazar los canales políticos convencionales por una política extremada y radical, no tiene base empírica. El ejemplo dado por los autores es el de las manifestaciones en contra de la guerra en Iraq:

Donde la mayoría de los ciudadanos son en gran medida incapaces de influir en las decisiones a través de los canales habituales de la democracia representativa dentro de sus propios países, manifestaciones masivas y no violentas de desobediencia civil parecen ser los únicos canales legítimos y eficaces de expresión política. Lejos de ser una amenaza o incluso un desafío a la democracia, las manifestaciones se han convertido hoy en uno de los principales canales de voz pública.³

En los estudios sobre América Latina, sin embargo, hay un debate abierto sobre las relaciones entre las instituciones políticas y la movilización de la sociedad civil. Más específicamente, hay dos posiciones contrapuestas: por un lado, están los autores que argumentan que a menores niveles de legitimidad del

pación es necesaria o deseable para el funcionamiento de la democracia. Como argumenta Norris (2001), el debate en la ciencia política se divide entre aquellos que siguen el argumento de J. Stuart Mill, según el cual más participación lleva a tener mejores ciudadanos y mejores políticas públicas, y aquellos que siguen la visión de J. Schumpeter, según la cual la participación es importante, pero debería ser mucho más limitada. Va más allá de los objetivos de este trabajo presentar de manera más detallada ese importante debate. Tampoco existe la pretensión de presentar un argumento normativo en favor de mayor o de menor participación.

³ Traducción propia a cargo del editor.

sistema político, mayor probabilidad que individuos participen en protestas. En ese sentido, se espera que la participación política “de la calle” cobre autonomía respecto de la participación política canalizada a través de partidos políticos y del voto. Por el otro lado, están aquellos autores que argumentan que esas acciones de movilización colectiva no necesariamente están en contradicción con el voto o la participación en partidos políticos, sino que, como en las “sociedades de movimiento” de los países más desarrollados, se han vuelto una manera más de tratar de incidir en decisiones públicas. Llamaremos a la primera visión la “hipótesis de la polarización” y a la segunda, la “hipótesis de la normalización”.

En un artículo reciente, Arce (2010) argumenta que los países latinoamericanos con bajos niveles de institucionalización de los sistemas de partidos y altos niveles de fragmentación legislativa tienen niveles más elevados de actividades de protesta. De manera similar, Rice (2010) argumenta que movilizaciones “radicales” en contra de reformas económicas son más probables en países donde los partidos políticos no representan de manera efectiva a los sectores populares. Machado y otros (2009) argumentan de manera más general que en países con instituciones políticas que funcionan mejor y un ambiente más democrático, hay menos probabilidad que individuos participen de protestas.

La “hipótesis de la normalización”, por otro lado, se basa en el argumento de que la protesta en América Latina es simplemente otra forma convencional de incidencia política. Sobre la base de datos de encuestas de opinión, esa literatura argumenta que los individuos que participan en protestas afirman estar interesados en la política, y además muestran una mayor propensión a involucrarse en actividades comunitarias, complementando así formas tradicionales de participación con protestas (Moreno y Moseley, 2010; Moseley y Moreno, 2010). Para Revilla Blanco (2010), es importante señalar que los datos de encuestas de opinión pública muestran que la mayoría de los entrevistados en América Latina creen que las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son normales en democracia. En un estudio reciente realizado por el Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre los conflictos sociales en América Latina, se concluye que la relación entre cantidad de conflictos y niveles de legitimidad institucional no es concluyente y sólo marginalmente significativa en términos estadísticos (PNUD, Calderón, ed., 2012: 14).

Sin embargo, la relación entre ACD y acción electoral-partidaria es bastante más compleja de lo que esta breve revisión de las hipótesis de la polarización y de la normalización podría dar a entender. Por ejemplo, la correlación encontrada por autores como Arce y Machado y otros no implica necesariamente una relación de causalidad entre el funcionamiento débil de las instituciones políticas y el hecho de que individuos participen en protestas. Asimismo, aun-

que Rice (2010) identifique los problemas de representatividad del sistema de partidos como una variable para explicar la presencia de movilizaciones, también argumenta que otras variables son importantes, como la capacidad de los actores sociales de articular nuevas identidades colectivas más amplias que las identidades partidarias o de clase.

En este capítulo se muestra que efectivamente es posible hablar de una tendencia a que los ciudadanos latinoamericanos usen formas de movilización como la protesta como parte de un repertorio amplio que incluye el voto y la participación a través de los partidos políticos. Sin embargo, las formas de ACD no se limitan a la protesta. Además, es importante subrayar que la relación entre sociedad civil y sistema político se ha complejizado aún más en la última década, especialmente en aquellos países donde los movimientos sociales han tenido un rol importante en la elección de nuevos gobiernos. En los casos de Argentina, Brasil y Bolivia, por citar sólo tres, las fronteras entre la política de los pasillos y la política de la calle se han tornado más fluidas, en la medida en que dirigentes de movimientos sociales han pasado a ocupar puestos en el gobierno o que el gobierno ha abierto nuevos canales institucionales de participación de la sociedad civil.⁴

Por otra parte, el hecho de que los individuos creen que las marchas, protestas y manifestaciones son una parte normal de la democracia no descarta que esas modalidades de ACD sean más utilizadas cuando las instituciones políticas no funcionan como canales eficientes de representación. Finalmente, es importante subrayar la heterogeneidad de la región, tanto en términos de las capacidades estatales como en términos de los patrones de relación entre Estado, partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Esa heterogeneidad hace muy difícil encontrar interpretaciones únicas que sirvan para toda la región. En algunos casos la insatisfacción que motiva a acciones directas puede ser canalizada hacia lógicas antisistémicas. Sin embargo, la regla general es de movimientos que buscan más democracia y mejor Estado, sin ser movimientos antisistémicos.

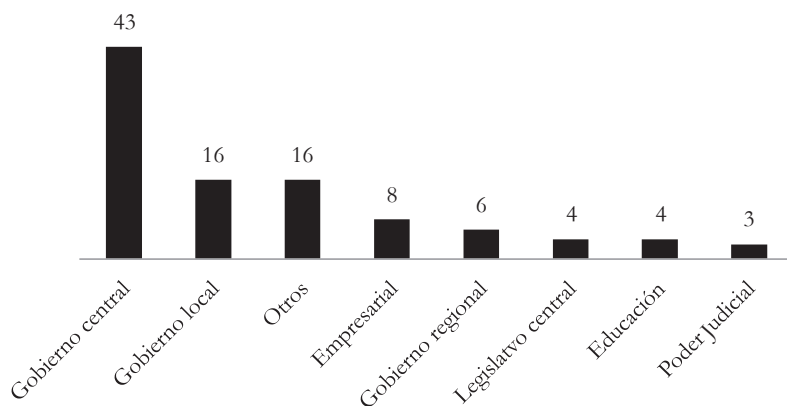
II. 2. CAMBIOS EN LOS ACTORES Y EN LAS DEMANDAS

¿Quiénes son los actores que participan de ACD, qué reivindican y de quién? En el estudio realizado por el PNUD-PAPEP (2011: 23) sobre los conflictos sociales en América Latina, uno de los hallazgos centrales consistió en identificar “un patrón de conflictividad caracterizado por conflictos sociales anacróni-

4 Para un análisis más profundo, véase, por ejemplo, Abers y von Bülow (2011).

cos, es decir, conflictos con distinta dirección, intensidad y sentido”.⁵ Ese mismo estudio encontró que el gobierno central es, por lejos, el más demandado en procesos de conflicto social (véase gráfico 3.1). Según Calderón (2012: 17) “en prácticamente toda la región el Estado es percibido como el único actor capaz de dar solución a problemas macroestructurales y a sus manifestaciones a nivel local”.

Gráfico 3.1. Porcentaje de actores demandados en conflictos sociales



Fuente: Estudio PNUD-PAPEP (2011: 132), sobre la base de datos recolectados durante octubre de 2009-septiembre de 2010.

Con respecto a las temáticas de las demandas, el estudio PAPEP-PNUD encontró tres grandes campos de conflictividad en América Latina. El primero es el de las demandas por la reproducción social, que incluyen demandas destinadas a satisfacer necesidades básicas, como alimentación, empleo, salud y educación. Más de la mitad de los conflictos mapeados en este campo se

⁵ Los datos de ese estudio complementan la información de las encuestas de opinión, porque se basan en eventos registrados por cincuenta y cuatro periódicos en diecisiete países de la región, entre octubre de 2009 y septiembre de 2010. Al definir “conflicto social” de manera amplia, como “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales e instituciones [...] que actúan de manera colectiva con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social” (PNUD-PAPEP, 2011: 283), ese estudio incluye empíricamente una parte importante de lo que hemos definido como formas de ACD.

refirieron a demandas de tipo laboral y salarial. El segundo es el campo de las demandas institucionales, que se refieren a demandas por mayor eficacia y legitimidad de las instituciones del Estado. Estas incluyen desde reclamos sobre cómo se realiza la gestión institucional hasta demandas sobre falta de obras públicas y de servicios básicos. Finalmente, el tercer campo se refiere a los conflictos culturales, que tienen como objetivo el cambio de los modos de vida.⁶ La distribución de los tipos de conflictos muestra la persistencia de la importancia de conflictos tradicionales en la región (referidas a demandas laborales y salariales). Por otro lado, también muestra la creciente relevancia que han ganado conflictos de otro tipo en torno a la eficacia del Estado o que tienen que ver con cuestiones culturales.

El análisis de Modonesi (2012: 260) complementa el mapeo de la diversidad de demandas que han sido puestas en la agenda a través de organizaciones de la sociedad civil. Según este autor, cuatro tipos de movilizaciones de la sociedad civil destacaron en 2011: aquellas en torno a las reivindicaciones laborales, los conflictos socioambientales, el movimiento estudiantil (en Chile y en Colombia), y las protestas contra la militarización y la criminalización de los movimientos sociales (como en México y Colombia). Para ese autor, la mayor novedad del período se refiere a los conflictos socioambientales: “es indudable el aumento exponencial y la difusión regional de los conflictos socioambientales [...]. Estas luchas y estos movimientos han captado en forma creciente la atención y se han convertido en el gran acontecimiento conflictual de 2011”.

Esa tendencia a la diversificación de conflictos y de demandas se explica cuando la relacionamos con otra tendencia, la pluralización de los actores de la sociedad civil que buscan incidir en la política a través de la acción directa. En efecto, la bibliografía sobre sociedad civil en América Latina ha hecho énfasis, en los últimos años, en la creciente heterogeneidad de los actores de la sociedad civil. Esa heterogeneidad se refiere tanto a nuevas temáticas como a nuevos tipos de organización.

Probablemente el mejor ejemplo sea el del surgimiento o fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la región durante las últimas dos décadas. En 1990 la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) organizó la marcha por la tierra, la vida y la dignidad a la capital del país. Desde entonces, otras ocho marchas similares han sido realizadas (véase sección III.2). En 1992, una serie de movilizaciones marcaron el aniversario de los quinientos años del “descubrimiento”, dando visibilidad a las demandas de la población

6 Para una revisión reciente de los “movimientos socioculturales” en la región, véase PNUD-PAPEP (2009).

indígena. Según Bengoa (2006: 29), “la emergencia indígena ha ocurrido en casi todos los países de América Latina” y el “resultado de estos procesos es que los indígenas son hoy actores principales en la escena político-social latinoamericana”.

Las organizaciones indígenas creadas (o fortalecidas) desde entonces han sido actores importantes en muchos de los conflictos socioambientales que Modonesi destaca en la configuración de los campos de demanda analizados en el estudio PAPEP-PNUD sobre conflictos sociales. Desde una perspectiva más amplia, en varios países los movimientos indígenas han tenido un impacto fundamental en la manera como se debate sobre la ciudadanía política, al poner en la agenda nacional de debate la idea de una ciudadanía política intercultural, aún si no han logrado necesariamente progresos para sus demandas.⁷

III. PROTESTA Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA

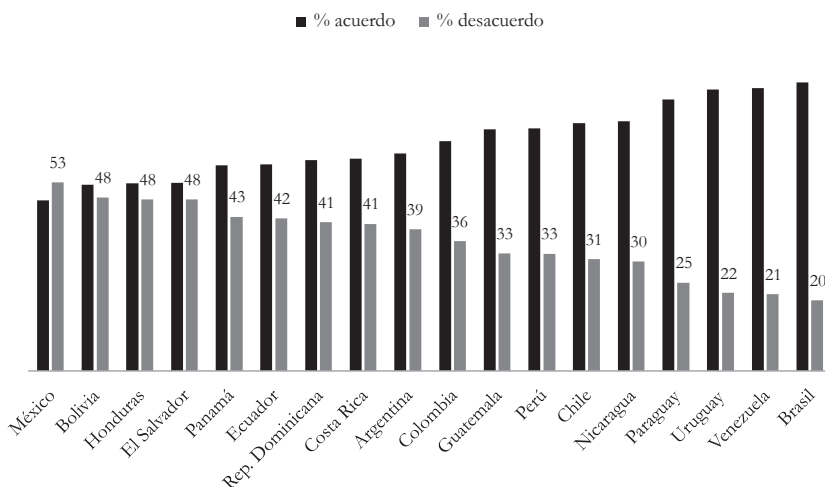
En esta parte del capítulo se presentan, sobre la base de datos de las encuestas de opinión pública de Latinobarómetro (2008, 2009) y de LAPOP (2006, 2008, 2010, 2012), los resultados relativos a las percepciones de los individuos en América Latina acerca de las manifestaciones en la calle y la probabilidad que como ciudadanos participen en ellas. Estos datos son analizados como posibles indicaciones de tendencias en la región, a ser considerados preferentemente en conjunto con otras fuentes de datos.

III.1. PERCEPCIONES SOBRE FORMAS DE ACCIÓN COLECTIVA DIRECTA

Los gráficos 3.2 a 3.4 presentan información sobre el grado de aprobación de los individuos en América Latina respecto de las manifestaciones en la calle. Esos datos indican que la mayoría de los encuestados ve este tipo de acciones colectivas como algo normal en un contexto de democracia, aunque hay variaciones importantes por país. Así, mientras en Brasil el 20% mostró desacuerdo con la afirmación, en México ese porcentaje fue del 53% (véase gráfico 3.2).

⁷ Hay una amplia literatura que identifica ese fenómeno y busca explicarlo. Además de Bengoa (2006), citado en el texto, véanse, por ejemplo, Rice (2010) y Yashar (2005).

Gráfico 3.2. Porcentaje de acuerdo y desacuerdo respecto de que las marchas y protestas son normales en democracia



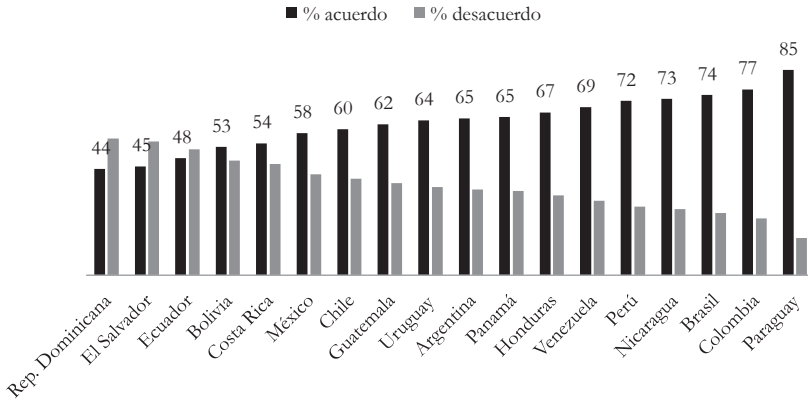
La pregunta es: *¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones: las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son normales en democracia?* Se sumaron los porcentajes de respuestas “Muy de acuerdo” y “De acuerdo”, y también “En desacuerdo” y “Muy en desacuerdo”.

Fuente: Latinobarómetro (2009).

El gráfico 3.3 presenta información correspondiente a 2008, proporcionada por la encuesta Latinobarómetro, sobre cómo los encuestados perciben el potencial impacto de las manifestaciones callejeras. En casi todos los países, la mayoría contestó que estaba “Muy de acuerdo” o “De acuerdo” con la afirmación de que ese tipo de acción colectiva directa es indispensable para que las demandas sean escuchadas. Una vez más, sin embargo, hay variaciones importantes por país. Parece haber menor fe en los impactos de las manifestaciones en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y en República Dominicana. Por el contrario, en Brasil, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Perú más del 70% de los encuestados opinó de manera distinta.

Pese a esas diferencias, según los datos de la encuesta LAPOP en todos estos países la mayor parte de los encuestados declaró que aprueba que las personas participen en manifestaciones permitidas por ley (véase gráfico 3.4). De hecho, entre 2010 y 2012 hubo un importante incremento en ese nivel de aprobación.

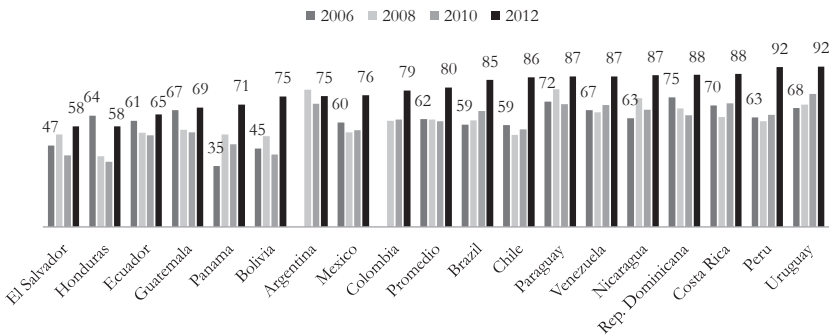
Gráfico 3.3. Las marchas, protestas, manifestaciones en la calle son indispensables para que las demandas sean escuchadas



La pregunta es: *¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con cada una de las siguientes afirmaciones: las marchas, protestas y manifestaciones en la calle son indispensables para que las demandas sean escuchadas?* Se sumaron los porcentajes de respuestas “Muy de acuerdo” y “De acuerdo”, y también “En desacuerdo” y “Muy en desacuerdo”.

Fuente: Latinobarómetro (2008).

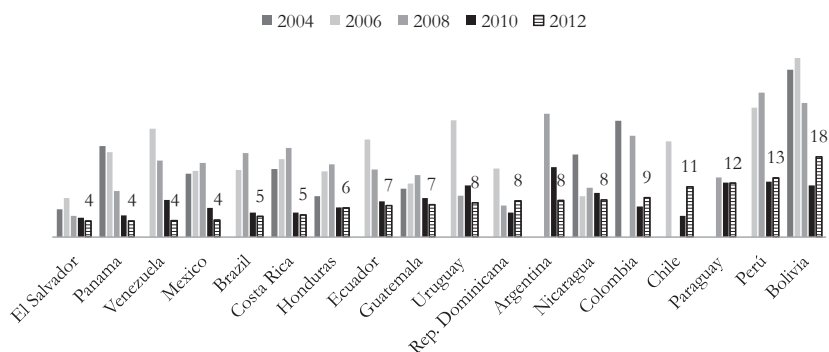
Gráfico 3.4. Grado de aprobación a que las personas participen en manifestaciones permitidas por la ley, por país y por año en porcentajes



La pregunta es: *Que las personas participen en manifestaciones permitidas por la ley, ¿hasta qué punto aprueba o desaprueba?* Se sumaron porcentaje de respuestas 7, 8, 9 y 10 para cada país.

Fuente: LAPOP (2006, 2008, 2010 y 2012).

Gráfico 3.5. Evolución de participación en manifestaciones públicas, en porcentajes



La pregunta es: *En los últimos doce meses, ¿ha participado en una manifestación o protesta pública?*

Fuente: LAPOP (2006, 2008, 2010 y 2012).

El gráfico 3.5 presenta los promedios nacionales de participación autorreportada en protestas en los doce meses anteriores a la encuesta LAPOP. La comparación de los datos de 2006, 2008, 2010 y 2012 muestra varias cosas interesantes. En primer lugar, los niveles de participación en protesta autorreportados han declinado de manera importante en los últimos cuatro años. Si el promedio de la región llegaba a casi el 20% de participantes en protestas, bajó al 16% en 2008 y ha sido aproximadamente la mitad de ello tanto en 2010 como en 2012. Una excepción es el caso chileno, donde el porcentaje aumenta en 2012. También en Bolivia ha habido un incremento entre 2010 y 2012, aunque no se ha llegado a los niveles de participación autorreportados en 2006 y en 2008. En segundo lugar, los datos muestran que en todos los países, con excepción de El Salvador, en al menos algún año más del 10% de los encuestados declararon haber participado en protestas. En nueve países ese porcentaje alcanzó a más del 20% de los encuestados en al menos uno de los años. Son los casos de Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú, Chile, Uruguay, Venezuela, Argentina y Haití.

Si se observan los datos por país, el gráfico también da informaciones relevantes. En primer lugar, no hay una separación clara entre países donde la protesta es importante y países donde no lo es. Pese a las diferencias entre, por ejemplo, los casos de Bolivia, donde los niveles de participación autorreportados están entre los más elevados de la región todos los años, y el caso en que están en el otro extremo, que es el de El Salvador, donde los niveles están entre los más bajos, en todos los países el contexto político específico del momento en que se hace la encuesta parece ser muy importante.

III.2. PROBABILIDAD DE QUE LOS INDIVIDUOS PROTESTEN EN AMÉRICA LATINA⁸

Esta sección tiene como objetivo profundizar la discusión sobre la participación en protestas en América Latina, a partir de un análisis empleando las variables que presumiblemente pueden afectar la probabilidad de que los ciudadanos participen en protestas. Para llevar a cabo dicho análisis se tomaron los datos de la encuesta LAPOP (2012) aplicada a la totalidad de los países de la región. La variable dependiente fue construida a partir de la siguiente pregunta enunciada en la encuesta LAPOP: *En los últimos doce meses, ¿ha participado en una manifestación o protesta pública?* Con respecto a la selección de variables independientes a ser incluidas en el modelo, ello se hizo a partir de la revisión de la literatura teórica sobre protestas.

Las variables independientes utilizadas se basan parcialmente en el modelo propuesto por Moseley y Moreno (2010) utilizado para analizar los resultados de la encuesta LAPOP (2008). Fueron seleccionadas como variables independientes tanto aquellas que sitúan sociodemográficamente a los encuestados, como las que muestran su forma de interactuar con la comunidad, sus niveles de apoyo al sistema político, y sus valoraciones del desempeño de actores tan relevantes como el Congreso o el presidente. A continuación se adjuntan los gráficos que presentan de una forma visualmente más amena el grado en que las variables seleccionadas se relacionan con la variable “haber participado en protestas”⁹ (las variables que resultaron relevantes son: apoyo sistema político, edad, aprobación de la actividad desarrollada por el/la presidente, educación, nivel socioeconómico, haber prestado ayuda comunitaria, haber participado en actividades asociativas, haber participado en un partido político, autoidentificación étnica, alta conectividad a internet, percepción alta de corrupción y haber participado en campañas políticas).

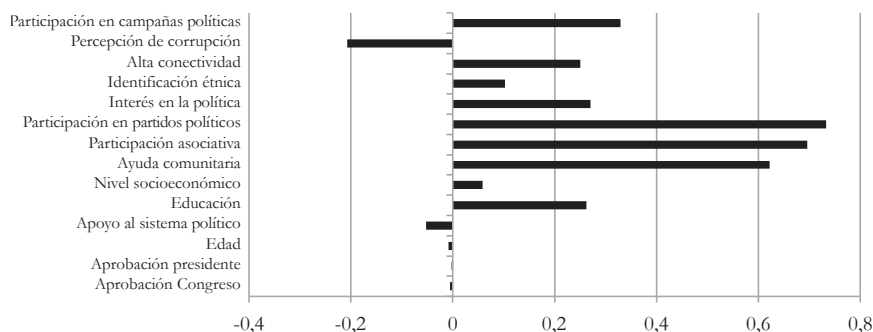
Las variables “percepción de corrupción”, “apoyo al sistema político”, “aprobación del presidente” y “aprobación del Congreso” parecen confirmar que es más probable que personas que están insatisfechas con el funcionamiento del sistema político sean más propensas a participar en protestas. Por otro lado, los resultados presentados en el gráfico 3.6 también apoyan la idea de que los individuos que participan en protestas no ignoran otros canales de participación política. Además de protestar, también participan en campañas políticas, en iniciativas comunitarias, asociaciones civiles y en partidos políticos. Es decir, es más probable que sean individuos críticos al sistema pero

8 Sección desarrollada con el apoyo de Lucía Miranda.

9 Para simplificar la descripción de los resultados aquí se presentan los valores recogidos para los predictores incluidos en el modelo final. En el Anexo metodológico se adjuntan las precisiones técnicas y metodológicas del proceso (tablas 3.1 y 3.2).

que se movilizan de diferentes maneras para influir en las decisiones políticas, cruzando las fronteras entre la calle y los pasillos de las instituciones políticas. Estos resultados coinciden, de manera general, con las conclusiones de Moreno y Moseley sobre la base de los datos de la encuesta de 2008.

Gráfico 3.6. Resultado de la razón de probabilidades en función de la variable dependiente “Participó en manifestaciones en los últimos doce meses en la región”



IC de 95%

Presentación graficada de los resultados contenidos en la tabla 3.2 del Anexo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2012).

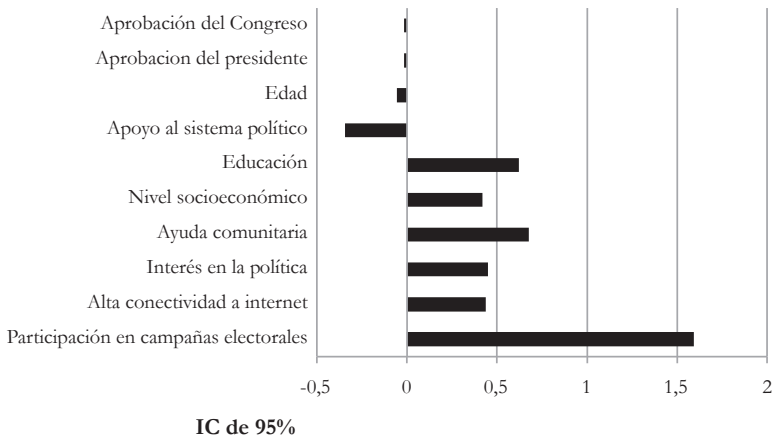
Sin embargo, es importante admitir (como también lo hacen Moreno y Moseley) que hay diferencias importantes en los resultados obtenidos por país. Ello puede indicar que es difícil llegar a un modelo único capaz de explicar la participación en protestas en la región. Para comprender mejor esas variaciones, aplicamos el modelo a los dos países en los cuales hubo un incremento importante en los niveles autorreportados de participación en manifestaciones públicas entre 2010 y 2012 (Bolivia y Chile), así como a un tercer país donde esos niveles bajaron (Brasil).

La aplicación del modelo a los tres casos ofrece datos comparados que demuestran la heterogeneidad de la región en términos de las tendencias de cambio en las formas de ACD, como señalamos en la introducción de este trabajo. Si bien tanto en Bolivia como en Chile hubo una participación activa por parte de la ciudadanía a través de protestas y manifestaciones en los últimos meses, los patrones de acción son claramente distintos. Mientras que en Bolivia (véase gráfico 3.8) la participación en protesta se relaciona de manera positiva con la

participación en partidos políticos y en actividades asociativas y comunitarias, en Chile (véase gráfico 3.7) la participación en protestas se relaciona con altos niveles de desaprobación de los políticos, altos niveles de conectividad a internet, y, no sorprendentemente, un rol más importante de los jóvenes.

En el caso brasileño, la disminución del nivel de participación (hasta el año 2012) en protestas no ha ido de la mano necesariamente con una disminución del uso de formas de acción directa. En todo caso, lo que se ve es un patrón más cercano al caso boliviano, ya que también en Brasil hay una relación positiva entre la probabilidad de participar en protestas, el interés en la política, la participación en partidos políticos y la ayuda comunitaria (véase gráfico 3.9).

Gráfico 3.7. Resultado de la razón de probabilidades en función de la variable dependiente “Participó en manifestaciones en los últimos doce meses” en Chile

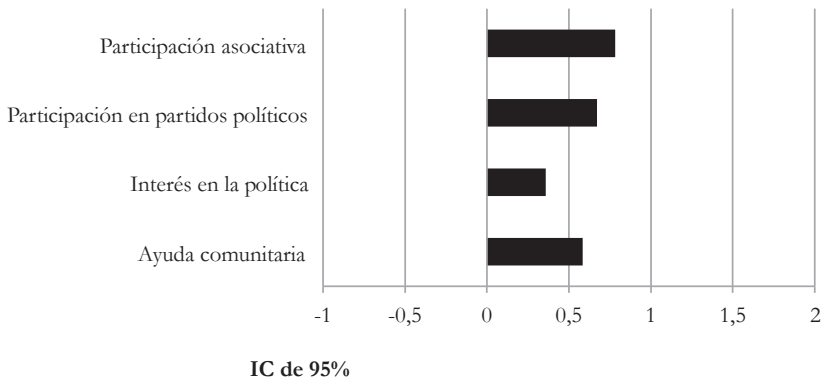


Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP (2012).

No es posible concluir, sin embargo, que los resultados del análisis expliquen por qué los ciudadanos participan o no en protestas. Como enfatiza la literatura de movimientos sociales, la acción colectiva depende de variables que van más allá de las características y opiniones individuales que pueden ofrecer encuestas de opinión como las citadas. Aspectos estructurales o vinculados a los patrones de interacción social, como la estructura de oportunidades y amenazas políticas, los recursos disponibles para la acción colectiva y las redes sociales, son fundamentales para generar motivación e impulsar a una mayor participación. También son importantes los procesos de construcción de iden-

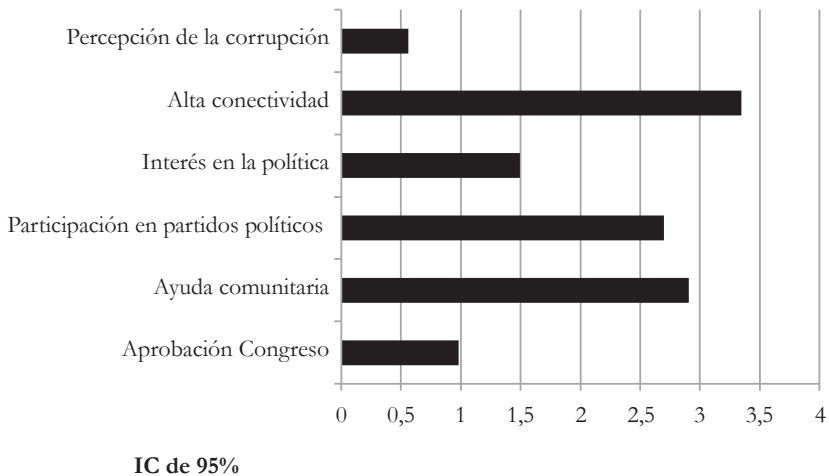
tividad colectiva y la presencia de emociones tales como la rabia o la indignación debidas a situaciones políticas o económicas determinadas.

Gráfico 3.8. Resultado de la razón de probabilidades en función de la variable dependiente “Participó en manifestaciones en los últimos doce meses” en Bolivia



Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP (2012).

Gráfico 3.9. Resultado de la razón de probabilidades en función de la variable dependiente “Participó en manifestaciones en los últimos doce meses” en Brasil



Fuente: Elaboración propia a partir de LAPOP (2012).

Va más allá de los objetivos de este trabajo llevar a cabo una discusión en profundidad sobre las razones estructurales o coyunturales que llevan a la protesta. El análisis de los datos de la encuesta LAPOP sobre participación en manifestaciones públicas, si bien no permite comprender por qué la gente protesta, sí ofrece información importante sobre en qué medida la protesta va o no de la mano con otras formas de participación política. Más específicamente, el modelo de regresión logística utilizado muestra que no es incompatible que los individuos que participen en protestas también usen otros canales de participación como la participación en campañas electorales o la ayuda comunitaria. La siguiente sección complementa estos datos y profundiza el análisis a partir de estudios de caso de movimientos sociales que dominaron la agenda política en los últimos años en Bolivia, Brasil y Chile.

III.3. ESTUDIOS DE CASO

Los datos presentados en la sección III.2 confirman lo que se argumentó anteriormente: si bien hay tendencias generales en América Latina que nos llevan a hablar de la creciente conexión con mecanismos de representación y de la creciente pluralidad de actores y heterogeneidad de demandas, es difícil proponer un modelo general que explique la incidencia de la protesta en toda la región. Los datos también muestran la diversidad de situaciones por país, e incluso podríamos suponer que hay una gran diversidad también a nivel subnacional.

Como se argumentó anteriormente, si bien las encuestas ofrecen datos interesantes a nivel individual, no registran las maneras por las cuales los individuos decidieron (o no) participar de movimientos o de protestas, y tampoco ayudan a comprender las estrategias, discursos y formas de organización adoptadas por diferentes movimientos. Esa comprensión necesariamente requiere un análisis relacional, es decir, que considere la dinámica de interacción entre individuos, grupos y organizaciones. Además, se sabe que los procesos de acción colectiva están importantemente determinados por los diferentes contextos políticos nacionales. Con el objetivo de profundizar el debate, se presentan tres estudios sintéticos de casos de movimientos sociales importantes.

Los tres muestran el desafío de canalizar institucionalmente la participación. Teniendo en cuenta las variables que demuestran tener una relación estadísticamente significativa con la variable participación en protestas para cada caso, se puede concluir que el primero (Chile) es parte del campo más tradicional de conflictos sociales, según el mapeo del estudio PNUD-PAPEP (2011). El segundo (Bolivia) es un ejemplo de conflicto socioambiental, a partir de la movilización de organizaciones indígenas. El tercero (Brasil) usa canales de participación directa para lograr cambios legislativos.

En el caso del movimiento estudiantil chileno, adquiere relieve el hecho de que las nuevas tecnologías de comunicación se han vuelto parte del repertorio de acción colectiva. En el caso del movimiento indígena boliviano, lo adquiere la construcción de alianzas alrededor de conflictos socioambientales, que cruzan las fronteras entre Estado y sociedad civil. El caso del movimiento contra la corrupción en Brasil muestra cómo un amplio conjunto de organizaciones de la sociedad civil ha utilizado otras formas de ACD para lograr cambios institucionales que impactan directamente en el funcionamiento de la democracia representativa.

III.3.a. Movimientos sociales y políticas educacionales en Chile: el caso del “invierno chileno”

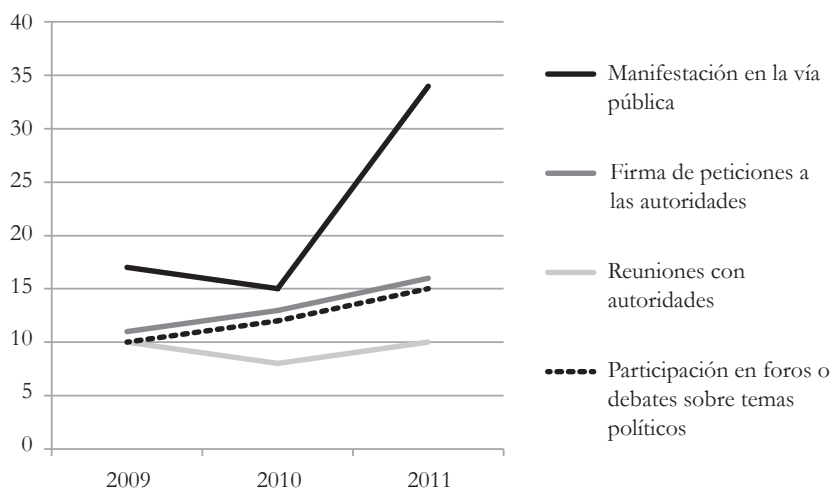
Desde mayo de 2011, decenas de marchas han sacudido el centro de la capital de Chile y de diversas ciudades del país, en un ciclo de movilización estudiantil que cuando se escribió este capítulo aún no terminaba (véase cronología en Anexo). Aunque la protesta callejera ha sido la táctica más visible, el movimiento estudiantil chileno ha utilizado una gran variedad de recursos más o menos contenciosos. Su repertorio incluye, por un lado, los cacerolazos, la toma de escuelas, sedes de partidos y edificios universitarios, y huelgas de hambre (véase cronología en Anexo). Por otro lado, también ha habido una intensa actividad de *lobby* en el Parlamento y en el Poder Ejecutivo, de difusión y coordinación a través de internet, organización de seminarios, lanzamientos de estudios, etc. Mientras que a lo largo de 2011 las protestas fueron lideradas por estudiantes universitarios y organizaciones estudiantiles, en 2012 los estudiantes secundarios han protagonizado las movilizaciones, en especial mediante la toma de escuelas y marchas.

La encuesta a jóvenes realizada por la Escuela de Periodismo de la Universidad Diego Portales (UDP) presenta datos recopilados desde 2009 sobre la participación política de individuos entre 18 y 29 años. La edición de 2011 se basa en datos del cuestionario aplicado entre agosto y septiembre de dicho año, y por lo tanto refleja la participación en el movimiento estudiantil de una parte de los encuestados. No sorprendentemente, el gráfico 3.10 muestra el importante incremento de encuestados que afirman haber participado en manifestaciones en la vía pública en los últimos doce meses.

En junio de 2012 las principales organizaciones de estudiantes universitarios y secundarios acordaron una pauta común de demandas. La más general era por la creación de un nuevo sistema de educación, “público, gratuito, autónomo, democrático, pluralista, intercultural y de excelencia”. Más específicamente, piden más recursos estatales para la educación, la desmunicipalización de la educación secundaria, la prohibición del lucro en la actividad

educativa, la creación de un nuevo Sistema Nacional de Acreditación, entre otras demandas (Confech-ACES-Cones, 2012).

Gráfico 3.10. Tipos de acciones colectivas directas desarrolladas por jóvenes en el año anterior en Chile, 2009-2011 (en porcentaje)



Fuente: Valenzuela (2012: 25), sobre la base de datos de la Encuesta Jóvenes, Participación y Consumo de Medios 2009-2011.

Esta no es la primera vez que los estudiantes chilenos se movilizan. De hecho, la educación ha sido temática contenciosa desde hace mucho tiempo.¹⁰ En 2006, el país pasó por otro ciclo importante de movilización, conocido como la “revolución de los pingüinos”. Los protagonistas fueron estudiantes secundarios, la mayoría de escuelas públicas. Mucho cambió en el país entre 2006 y 2011, en términos del contexto político. Mientras que en 2006 los estudiantes buscaban aliados en un gobierno de centroizquierda, que tradicionalmente mantenía lazos con los movimientos sociales, en 2011 los estudiantes chocaron con un gobierno opuesto desde el punto de vista ideológico. En especial, la alianza política que llega al poder en Chile en las elecciones de 2010 es mucho menos abierta que la Concertación de Partidos por la Democracia (gobernante desde 1990) a debatir la posibilidad de ha-

¹⁰ Para una revisión de las políticas educacionales en Chile, véase, por ejemplo, Bellei, Contreras y Valenzuela (2010).

cer una amplia reforma en relación con una educación pública y gratuita. Paradójicamente, esa dificultad para encontrar aliados en el gobierno no desalentó a los estudiantes.

Cuadro 3.1. Acción directa e internet

Jennifer Earl y Katrina Kimport (2011) proponen diferenciar las formas de activismo en internet en tres tipos: *e-movilizaciones*, *e-tácticas* y *e-movimientos*. Estos representan un continuo, de los usos más restrictos de internet a movimientos que son totalmente virtuales. *E-movilizaciones* son los usos de los instrumentos virtuales destinados a llevar personas a las calles para protestar. El ejemplo de las autoras es la marcha contra la guerra en Iraq organizada en Washington DC por la coalición United for Peace and Justice. Poco más de dos meses antes del 27 de enero de 2007, la página de la coalición funcionó como coordinadora de las actividades relacionadas al evento, con más de cinco millones de accesos en enero de aquel año. En esos casos el uso de internet amplifica el movimiento pero sin cambiar radicalmente las formas de acción colectiva. El ejemplo de *e-tácticas* es la página PetitionOnline, que permite que cualquier individuo cree una petición sobre cualquier asunto. Es rápido y sin costo (más allá del costo de conexión). Ese servicio ha generado miles de peticiones con millones de firmas. *E-movimientos* son el tipo menos común. En ese caso la organización y la participación en el movimiento ocurren sólo en el plano virtual. El ejemplo es del “movimiento por el voto estratégico” en los Estados Unidos durante la campaña presidencial de 2000. Un conjunto de páginas electrónicas ayudaba a vincular votantes y sus elecciones en diferentes estados del país, ofreciendo a votantes que simpatizaban con el candidato del Partido Verde la posibilidad de definir su voto de manera estratégica, es decir, sin ayudar a elegir al candidato del Partido Republicano.

Fuente: Earl y Kimport (2011).

En la práctica, los datos de encuestas de opinión parecen indicar un rechazo generalizado y creciente de la población a esas dos fuerzas políticas, rechazo que es compartido por los más jóvenes. Más del 60% de los que contestaron la Séptima Encuesta Nacional de Opinión Pública de la UDP en 2011 afirmaron que ningún partido político representa sus intereses y creencias. El 56,9% afirmó lo

mismo respecto de las coaliciones políticas.¹¹ Estos datos son confirmados por la literatura, que apunta una tendencia al creciente debilitamiento de los partidos políticos chilenos como instituciones representativas (Luna, 2008).

Otra diferencia entre las movilizaciones de 2006 y de 2011-2012 se refiere a las formas de acción colectiva directa utilizadas por los estudiantes, en especial los usos que hacen de formas virtuales de comunicación y coordinación. En el ciclo de movilizaciones estudiantiles de 2006 era posible ver un uso intensivo de internet por parte de los actores, pero en ese entonces los instrumentos más utilizados eran fotologs, las páginas en internet, los blogs, y el correo electrónico, en paralelo con tecnologías más antiguas como el fax, los walkie-talkies, los teléfonos celulares, y la radio (Serón y Gerter, 2008; Hernández, 2011). Según Salvador Hernández, el uso de estos instrumentos no era resultado de una decisión estratégica, sino casi un fenómeno espontáneo, dada la familiaridad que muchos estudiantes ya tenían con esos instrumentos (Hernández, 2011).

En 2011-2012 el uso de internet se ha vuelto mucho más importante no sólo como medio de comunicación, sino también como medio de coordinación de acciones. Salen los fotologs, entran las redes sociales como Twitter y Facebook (Barahona y otros, 2012). El gráfico 3.11 muestra de manera clara ese movimiento de transición. Llama especialmente la atención el alto porcentaje de jóvenes encuestados que contestaron usar Facebook (85% en 2011). Para la mayoría ese uso es intensivo, y no excepcional. El 60% de los encuestados afirmaron que acceden a Facebook todos los días, y el tiempo promedio que diariamente los jóvenes pasan en las redes sociales aumentó de 1,6 a 2,3 horas entre 2009 y 2011 (Valenzuela, 2012). Ese es un nuevo tipo de comportamiento virtual.

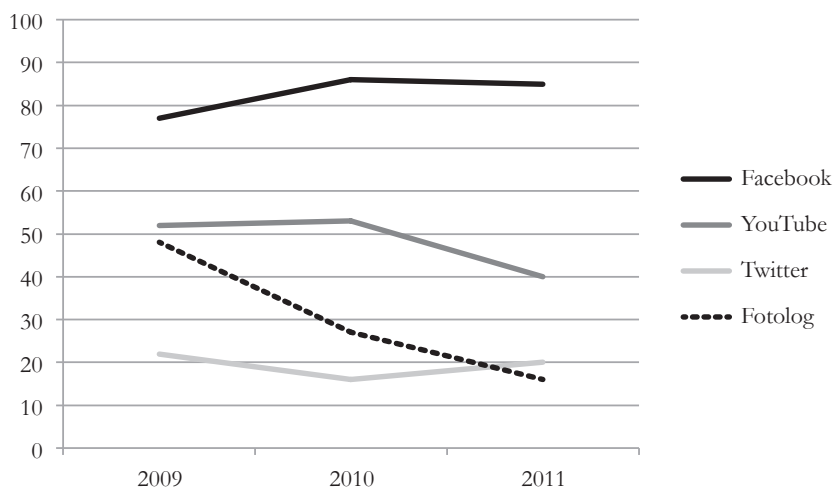
Sin embargo, considerando la tipología presentada por Earl y Kimport (véase cuadro 3.1), el movimiento estudiantil no llega a ser un e-movimiento, dada la importancia del repertorio basado en las interacciones *face to face*. Es mejor caracterizado como una e-movilización, pero con elementos de e-tácticas. De todas maneras, es interesante notar que no hay consenso entre los líderes estudiantiles sobre cómo hacer activismo virtual. Por ejemplo, mientras algunos se han advocated más al uso de Facebook, otros entraron de lleno en el mundo del tweet. Asimismo, algunos líderes parecen ser capaces de usar esos medios de manera más eficiente que otros. Por ejemplo, en junio de 2012 Camila Vallejo, una de las dirigentes estudiantiles más importantes a lo largo de 2011, tenía casi medio millón de seguidores en Twitter, mientras Gabriel Boric, su

11 La encuesta fue aplicada a una muestra de 1302 personas entre los días 3 y 27 de septiembre de 2011. Los resultados están disponibles en <www.encuesta.udp.cl>.

sucesor como presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh), tenía menos de cuarenta y cinco mil seguidores.¹² En parte la explicación del menor nivel de seguidores *online* puede deberse a que los activistas evalúan la utilidad de los diferentes instrumentos de diferentes maneras.

Según la entrevista hecha por Barahona y otros (2012: 8) a uno de los principales líderes de las movilizaciones de 2011, Facebook y Twitter serían más útiles para actividades de difusión que los blogs, pero menos útiles en términos de los medios tradicionales (periódicos, televisión, radio, etc.). Al mismo tiempo, Twitter es considerado el instrumento más útil en términos de impacto en la organización del movimiento.

Gráfico 3.11. Uso de internet por parte de los jóvenes y por tipo de red social en Chile, 2009-2011 (en porcentaje)



Fuente: Valenzuela (2012: 24), sobre la base de datos de la Encuesta Jóvenes, Participación y Consumo de Medios 2009-2011.

III.3.b. Movimientos sociales y gobierno en el Estado Plurinacional de Bolivia: de la alianza estratégica al distanciamiento parcial

El caso boliviano es muy distinto al chileno en términos de la interacción entre movimientos sociales y Estado en los últimos años. En este país, las movilizacio-

12 <www.twitter.com>, revisado el 20 de junio de 2012.

nes masivas estuvieron detrás del apoyo del partido finalmente elegido como mayoritario en las elecciones presidenciales, el Movimiento al Socialismo (MAS), cuya historia se confunde con la historia de movimientos indígenas y campesinos.¹³ La elección de un ex dirigente campesino e indígena como presidente en diciembre de 2005 generó entre esos sectores amplias expectativas con relación a las posibilidades de reformas y de participación en los procesos de toma de decisiones al más alto nivel.

Luego de la mayoría alcanzada por el MAS en el Poder Legislativo a principios de 2012, la ciudadanía parecía tener la amplia expectativa de que se reducirían los altos niveles de conflictividad en el país (Crespo y Mokrani Chávez, 2011: 4).¹⁴ Sin embargo, la relación entre gobierno y algunos movimientos sociales y organizaciones civiles se fue deteriorando, haciéndose crecientes cada vez más las manifestaciones de descontento de los sectores que de forma previa apoyaron la elección del presidente Morales. Ello puede ayudar a explicar el incremento de la participación autorreportada en protestas que se observa en el gráfico 3.5 entre 2010 y 2012 (del 11,4% al 17,7%), aunque es importante considerar que los sectores que apoyan al gobierno también han utilizado la protesta en la calle como parte de su repertorio de acción colectiva directa.

Según Silva (2012), el deterioro en las relaciones gobierno-sociedad civil tiene que ver con la priorización de algunas políticas, las cuales favorecieron ciertos grupos sociales de la coalición de apoyo al gobierno en detrimento de otros. Para Zuazo (2010), la explicación está en el hecho de que el presidente ha concentrado poder en sus manos a lo largo del tiempo, lo cual ha ido en paralelo con el debilitamiento del rol de los movimientos sociales en la definición de los rumbos del gobierno. De todas maneras, es importante señalar que este nuevo ciclo de movilizaciones es distinto del ciclo vivido a principios de los dos mil, que llevó a la renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 y, dos años después, del presidente Carlos Mesa. Las protestas de los últimos dos años tienen como objetivo recuperar o ampliar espacios de poder en el gobierno, sin que hasta ahora se hayan transformado en reivindicaciones por un cambio de régimen.

13 Hay una amplia literatura sobre las relaciones entre el MAS y los movimientos sociales bolivianos. Para una discusión sobre el nacimiento del MAS, véase Zuazo (2010: 122-128).

14 Las elecciones generales realizadas a finales de 2009 le otorgaron al MAS el control de ambas Cámaras.

Cuadro 3.2. Conflictos socioambientales: algunos ejemplos

Usina Hidroeléctrica de Belomonte (Brasil): entre los opositores al proyecto se incluyen organizaciones indígenas, ambientalistas y ONG de derechos humanos, entre otros. Esta amplia coalición ha organizado protestas, debates, seminarios y ha presentado querellas. Además, ha expuesto sus reclamos en foros internacionales. En 2011 y en 2012 la Corte Interamericana de Derechos Humanos envió notificaciones al gobierno brasileño, solicitando informaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos relacionadas con la obra. El 13 de agosto de 2012 la obra fue suspendida por orden judicial hasta que se hagan las consultas a los pueblos indígenas.

Central Termoeléctrica Castilla (Chile): ambientalistas, asociaciones de pescadores, comunidades agrícolas y juntas de vecinos se han movilizado a lo largo de 2011 y 2012 contra la aprobación del proyecto por considerar que este será importante fuente de contaminación en la región de Atacama, en el norte del país. Así como en el caso de Belo Monte, esa amplia coalición realiza diferentes tipos de acciones, desde marchas hasta el acompañamiento técnico del proceso de evaluación de impacto ambiental al que el proyecto tiene que someterse.

Fuente: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, <www.oica.cl>, consultado el 20/08/2012.

Un momento importante en esa nueva etapa de movilizaciones en Bolivia ocurrió en diciembre de 2010, debido a las protestas contra el incremento en el precio de combustibles generados por el término de la subvención estatal a los hidrocarburos. Ante la reacción negativa de amplios sectores, se revirtió el incremento de los precios de la gasolina (entre un 60 y un 78%) y del diesel (en un 83%). Fueron las regiones donde el presidente Evo Morales había obtenido más del 80% de los votos las que más se movilizaron contra la decisión del gobierno (Quiroz y Sandoval, 2012: 347).¹⁵ Durante la semana en que estuvo en vigencia el decreto de incremento de precios, se produjo una importante elevación en los precios de la canasta básica, lo cual, según Crespo y Mokrani Chávez (2011: 11), no se canceló posteriormente. Ello contribuyó al inicio de otro eje de confrontación entre el gobierno y los movimientos sociales, que involucró al movimiento sindical.

¹⁵ Para más detalles sobre lo que se ha denominado el “gasolinazo”, véase Crespo y Mokrani Chávez (2011: 9-12).

Entre abril y mayo de 2011 la Central Obrera Boliviana (COB) lideró manifestaciones que demandaban el incremento del sueldo mínimo. Pese a que se llegó a un acuerdo,¹⁶ a principios de 2012 la COB declaró el fin de la alianza estratégica que había sostenido con el gobierno del MAS.¹⁷ Un tercer eje de tensión entre gobierno y movimientos sociales en su base de apoyo ha involucrado a organizaciones indígenas.

El caso del conflicto alrededor de la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos simboliza esa creciente tensión entre gobierno y al menos algunos movimientos sociales en su base de apoyo. Más específicamente, el conflicto está relacionado con el tramo 2 de la obra, que propone cruzar el Territorio Indígena Parque Natural Isiboro Sécore (TIPNIS).¹⁸ Las movilizaciones contra dicha obra empezaron en junio de 2011, cuando organizaciones indígenas denunciaron que las comunidades que viven en la zona afectada no fueron consultadas, y que además se esperan grandes impactos ambientales por la construcción de la carretera. El desarrollo de ese conflicto se detalla en la cronología en el Anexo.

El caso del TIPNIS es complejo porque no se trata simplemente de una movilización que polariza a fuerzas sociales y el poder público, sino que es un conflicto entre fuerzas políticas que han apoyado al gobierno del MAS. De un lado, organizaciones indígenas y ambientalistas; del otro, campesinos y cocaleros que se verían beneficiados por la construcción de la carretera y que también habitan en el Parque. Además, ese conflicto expone divisiones entre los actores que van mucho más allá de la realización o no de una obra, sino también cuestiones relativas a la propiedad de la tierra, la autonomía indígena y la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del Estado.

Sólo poniendo el conflicto en ese marco más amplio es posible comprender su importancia y el impacto que ha tenido en la política boliviana. Así, según Crespo y Mokrani Chávez, “el conflicto desatado en el TIPNIS se transformó en un tema trascendental, sobre todo porque puso en cuestión cómo, en contextos de reconocimiento normativo de la plurinacionalidad, la multiplicidad de visiones admitidas coadyuva a interpelar la idea de modernización homogénea misma que define los alcances del desarrollo en términos neoliberales”

16 Para más detalles sobre el conflicto entre COB y gobierno, véase Crespo y Mokrani Chávez (2012: 2-3).

17 Hay que precisar que durante el proceso de edición de este libro, esta alianza fue nuevamente restablecida durante noviembre de 2013.

18 El Parque Nacional Isiboro-Sécore fue creado por ley en 1965. Después de la primera marcha “Por el Territorio y la Dignidad”, realizada en 1990, el gobierno boliviano reconoció el parque como territorio indígena.

(2012: 4). A partir de ese conflicto “sectores sociales tan variados como la COB, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), la Central de Pueblo Indígenas del Beni (CPIB), la Central Indígena de Pueblos Originarios de la Amazonía de Pando (CIPOAP), la Central de Mujeres Indígenas del Beni (CMIB), la Central Indígena de la Región Amazónica de Bolivia (CIRABO), la Central de Pueblos Indígena de La Paz (CPILAP), la Organización Indígena Chiquitana (OICH), la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni (CPEM-B), la Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCO) y la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB) se declararon en emergencia y afianzaron una alianza para exigir que, en lo que respecta a la aplicación de medidas administrativas y legales que afecten sus espacios vitales, el gobierno del MAS no sólo respete los territorios indígenas como el ámbito ancestral de aplicación de los sistemas de organización económica, social, cultural y política de los pueblos que los habitan, sino también señale qué lugar se asignaría a las voces indígenas en la determinación de las bases de un Estado Plurinacional frente a la de otros sectores, en particular frente al campesinado” (Crespo y Mokrani Chávez, 2012: 4-5).

Tanto defensores de la carretera como opositores han utilizado una variedad de formas de ACD, incluidas sobre todo las marchas hacia La Paz y los cierres de carreteras, pero también la presión sobre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (véase cronología en Anexo). Uno de los resultados de la movilización fue la aprobación de la llamada “Ley Corta”,¹⁹ que determinó la intangibilidad del TIPNIS a finales de 2011. Sin embargo, el conflicto se reanudó en los meses siguientes, frente a un debate sobre la interpretación de la intangibilidad y la continuidad de presiones desde dentro y fuera del gobierno por la construcción de la carretera. Al momento de escribir este trabajo, el conflicto sigue en desarrollo (véase cronología en Anexo).

Pese a las especificidades del caso boliviano, el conflicto sobre la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos es parte de un debate más amplio sobre la relación entre desarrollo y protección ambiental, que se reproduce de varias maneras en muchos países de América Latina. Esos conflictos han ganado mayor centralidad desde la década de los noventa, en parte por la creciente importancia dada al tema medio ambiental, pero también por lo que se mencionó anteriormente: la mayor capacidad de organización y de movilización

19 La Ley Corta, más específicamente Ley 180 (2011), subraya la intangibilidad del Parque. Por otra parte, existe la llamada “Ley de Consulta”, más específicamente Ley 222 (2012), sobre consulta en el TIPNIS.

de actores de la sociedad civil, en especial las comunidades indígenas. Así, se pueden observar conflictos similares alrededor de proyectos de obras de infraestructura en países como Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, y Perú (véase cuadro 3.2, con ejemplos de Brasil y Chile).

III.2.c. Corrupción electoral y movilización en Brasil

El Movimiento de Lucha en Contra de la Corrupción Electoral (Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral –MCCE–) tuvo su origen en los debates y movilizaciones alrededor de la Campaña “Fraternidad y Política”, lanzada en 1996 por la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil. A partir de una iniciativa de la Iglesia Católica, se fue transformando paulatinamente en un nuevo movimiento social que, además de contar con la participación de organizaciones religiosas, también está formado por sindicatos, organizaciones no gubernamentales de diferentes tipos y movimientos sociales rurales, entre otros actores de la sociedad civil. En 2012 el Movimiento contaba con la participación de 51 organizaciones de la sociedad civil.²⁰ Así, más que un movimiento social único, el MCCE puede ser visto como una red de organizaciones y de movimientos, que agrupa a un conjunto bastante heterogéneo y amplio de actores alrededor del objetivo común de mejorar el funcionamiento de la democracia representativa en Brasil a través de iniciativas contra la corrupción electoral.

Así como en los casos del movimiento indígena en Bolivia y del movimiento estudiantil en Chile, también acá los actores de la sociedad civil han utilizado una amplia variedad de formas de movilización colectiva. Sin embargo, este caso llama la atención porque canaliza sus demandas a través de un instrumento de participación política directa que hasta entonces se había utilizado muy poco: se trata de los llamados “proyectos de ley de iniciativa popular”, creados por la Constitución de 1988 (pero sólo reglamentados una década después). De acuerdo con la legislación, la población puede presentar un proyecto de ley al Poder Legislativo siempre y cuando sea apoyado por al menos un 1% del electorado del país, por medio de firmas, acompañadas por el nombre completo, la dirección, el número del registro electoral y el lugar de votación. Además, esas recolecciones de firmas tienen que estar distribuidas por un mínimo de cinco Estados de la federación. Aun cuando se logre cumplir con todos esos requisitos, no hay garantías de que el proyecto sea aprobado por el Poder Legislativo y sancionado por el presidente de la República.

²⁰ Para más detalles sobre la historia de la creación del Movimiento y quienes lo conforman, véase la página del Movimiento en internet, <www.mcce.org.br>.

Esos requisitos imponen grandes restricciones al uso de este instrumento. Por ello, desde que el dispositivo fue reglamentado sólo seis proyectos de ley de iniciativa popular fueron presentados al Congreso brasileño. Dos de estos fueron fruto de las movilizaciones de la sociedad civil contra la corrupción electoral. Es interesante notar que la propia institución de los proyectos de ley de iniciativa popular fue consecuencia de la movilización de la sociedad civil a través de recolecciones de firmas durante el proceso de debate de la nueva Constitución. Durante aquel proceso, era posible presentar las llamadas “enmiendas populares” a partir de la articulación de organizaciones de la sociedad civil para la recolección de firmas de electores, en un proceso de movilización similar al que fue lanzado por el MCCE diez años después de aprobada la Constitución. Es decir, el MCCE se apoya en una experiencia anterior de movilización de la sociedad civil alrededor de demandas de perfeccionamiento y de ampliación de la participación política y es heredero de una experiencia de uso de un determinado repertorio de ACD que iba más allá de las marchas y de las protestas.²¹

A lo largo de dos años (1998-1999), organizaciones que después integrarían el MCCE recolectaron más de un millón de firmas en apoyo a un proyecto de ley que proponía cambiar el Código Electoral vigente, prohibiendo de manera más explícita la compra de votos y el uso electoral de la máquina administrativa. Además, la nueva ley amplió los poderes y facilitó el trabajo de la Justicia Electoral, al permitir cancelar el registro de candidatos por práctica de compra de votos y por concesión de favores administrativos (Speck, 2003: 150).²²

En 2002 el MCCE fue oficialmente creado, con el objetivo de fiscalizar la aplicación de dicha ley en las elecciones de aquel año.²³ Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil que participaron de esa movilización llegaron a la conclusión de que no era suficiente castigar la práctica de compra de votos, sino que debería haber un mecanismo legal que impidiera que los que usan esa práctica llegaran a ser candidatos (Silva, 2011: 9).

Esa reflexión llevó al MCCE a lanzar una nueva campaña para aprobar un segundo proyecto de ley de iniciativa popular. Una vez más, esa campaña se basó en un esfuerzo de años de movilización en todo el país para recolectar el número necesario de firmas de apoyo. El nuevo proyecto, transformado en

21 Fueron presentadas a la Asamblea Constituyente ciento veintidós enmiendas populares, apoyas por más de doce millones de firmas (Melchiori, 2011: 42).

22 Según el propio MCCE, entre 2000 y 2007 fueron cancelados seiscientos veintitrés mandatos como resultado de procesos por corrupción electoral (MCCE, 2007).

23 Para conocer en detalle el proceso sobre cómo el MCCE actuó para garantizar la implementación de la ley, véase Melchiori (2011: 61-78).

ley en 2010, impone restricciones más rígidas que la legislación anterior a la presentación de candidaturas. Mientras antes sólo estaba prohibido que fueran candidatos individuos que habían sido condenados en procesos en última instancia, el nuevo texto es mucho más restrictivo, vetando incluso las candidaturas de aquellos políticos que hayan renunciado a sus mandatos electorales en el período anterior.²⁴

El debate sobre la aplicación de la ley conocida como la “Ley de la Ficha Limpia” en las elecciones de 2010 llevó a una confusión jurídica de grandes proporciones, ya que no había acuerdo en los tribunales sobre su constitucionalidad. Por varios meses cientos de candidaturas fueron cuestionadas, pero al final se decidió que la ley sólo tendría validez para las siguientes elecciones (en 2012). Esa situación de incertidumbre e inseguridad afectó sobre todo las elecciones de gobernadores y de parlamentarios (von Bülow y Lassance, 2012: 54-55), y sólo terminó cuando en febrero de 2012 el Supremo Tribunal Federal de Brasil determinó que la ley es constitucional. Pese a esos problemas de implementación y a las polémicas que creó, para algunos analistas políticos la nueva ley significa una verdadera “revolución”, en el sentido de la moralización de la política del país (véase, por ejemplo, Fleischer, 2011: 6).

En el marco de las campañas por la aprobación de esas dos leyes de iniciativa popular, el MCCE promovió una serie de actividades, que iban desde la protesta hasta la realización de reuniones con parlamentarios y miembros del Poder Judicial, en paralelo a un intensivo proceso de colecta de firmas. Más allá de esas campañas, el MCCE ha puesto énfasis en actividades de fiscalización y de denuncia durante elecciones y en actividades educacionales entre los ciclos electorales.

El desafío más reciente asumido por los integrantes del MCCE ha sido el de proponer una reforma política amplia. Para llevarlo adelante se creó una red aún más extensa, de la cual participan el MCCE y otras organizaciones de la sociedad civil, y que se denomina la Plataforma de los Movimientos Sociales para la Reforma Política. La reforma que proponen es resultado de más de seis años de debates y tiene tres ejes temáticos: ampliación de mecanismos de democracia directa, reforma del sistema electoral y el así llamado control social del proceso electoral. Entre otras cosas, propone prohibir el financiamiento privado de campañas electorales, ampliar y simplificar el uso de instrumentos de democracia directa como el plebiscito, el referendo y las iniciativas de leyes

24 En Brasil existe la posibilidad de que los políticos renuncien a sus mandatos cuando enfrentan procesos en su contra. La nueva ley busca punir esa práctica, impidiéndoles presentarse en las elecciones posteriores. Para más detalles sobre el contenido de la nueva ley y el debate que generó en el Congreso nacional durante su tramitación, véase Melchiori (2011: 85-108).

populares, usar listas preordenadas de candidatos para las elecciones parlamentarias, con alternancia de género para garantizar un 50% de candidatas mujeres.²⁵

El tema de la reforma política ha estado en la agenda del Congreso nacional hace muchos años, pero no se ha logrado consenso sobre un cambio amplio como el que defienden el MCCE y la Plataforma.²⁶ La idea de esos movimientos es justamente presionar el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo²⁷ a través de la introducción de un nuevo proyecto de ley de iniciativa popular. Sin embargo, ese desafío es mucho mayor que en los casos de las dos campañas anteriores, justamente por la amplitud de los cambios defendidos, y no está claro si podrá ser tan exitosa como sus predecesores, que proponían cambios más específicos y cuyos objetivos eran fácilmente comprendidos por la población.

Una característica interesante de este caso es el constante cruce de las fronteras entre Estado y sociedad civil. Dados sus objetivos y las tácticas elegidas, el Movimiento necesariamente depende de las alianzas que pueda crear con parlamentarios, partidos políticos, miembros del Poder Ejecutivo y también del Poder Judicial. Además, el Movimiento a la vez es un movimiento que busca aproximar la sociedad civil a los mecanismos de participación electorales y partidarios. En ese sentido, el caso brasileño es el que más claramente muestra la tendencia a la articulación entre el uso de formas de acción directa y de canales de representación.

III. CONCLUSIONES

Una primera conclusión, ciertamente de gran importancia en términos del desarrollo democrático de los países de la región, es que la ACD, a través de sus diferentes formas, está en proceso de consolidación en los países de la región, y su práctica se muestra compatible con el normal desarrollo de la democracia representativa. El involucramiento ciudadano en instancias de ACD no es necesariamente incompatible con la participación en la vida comunitaria y

25 Para más detalles sobre la campaña y los contenidos de la propuesta, véase la información disponible en la página electrónica de la Plataforma de Movimientos Sociales por la Reforma Política, <www.reformapolitica.org.br>.

26 Para un análisis más detallado, véase Fleischer (2011).

27 En 2013, la presidencia impulsó una reforma política como uno de los cinco “pactos” propuestos en respuesta a las movilizaciones en Brasil, véanse <blog.planalto.gov.br/defendo-uma-reforma-politica-decidida-por-consulta-popular-afirma-dilma> y <g1.globo.com/politica/noticia/2013/07/entenda-5-temas-sugeridos-por-dilma-para-plebiscito-sobre-reforma-politica.html>.

el interés por la política. Según los países, predomina un tipo de factores por sobre otros, motivo por el cual la coyuntura y la agenda nacional de problemas y desafíos es determinante para saber quiénes se movilizan, y por qué.

En segundo lugar, hay que destacar que los patrones de ACD que se pueden observar varían en función del tipo de interrelación entre la elite nacional y la ciudadanía, y en la medida en que la demanda de reformas por parte de la ciudadanía es escuchada y efectivamente implementada.

Finalmente, un punto importante a subrayar es que de manera creciente las redes sociales y el uso de internet juegan un papel protagónico como medio de interconexión y expresión de demandas. La investigación de este fenómeno claramente requiere del desarrollo de metodologías específicas, adecuadas para determinar su grado de efectividad en términos de medio de expresión y recepción de mensajes y demandas, y su impacto en el desarrollo de la democracia en la región.

Anexo I

Cronología resumida del caso del movimiento estudiantil (Chile), entre 12 de mayo de 2011 y 11 de agosto de 2012

Fecha	Principales hitos
12/05/2011	Primera marcha, con alrededor de quince mil participantes.
30/05/2011	Dirigentes de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) se reúnen con el ministro de Educación Joaquín Lavín.
01/06/2011	Marcha con aproximadamente veinte mil personas.
07/06/2011	Universidades se suman al paro indefinido, al igual que los secundarios. Estudiantes toman sede del Partido Demócrata Cristiano.
16/06/2011	Marcha nacional con alrededor de setenta mil participantes (algunas evaluaciones llegan a hablar de cien mil participantes).
21/06/2011	Ministro Lavín se reúne nuevamente con la CONFECH. Se acuerda una inyección de US\$ 75 millones en las universidades.
23/06/2011	Marcha convocada por secundarios a través de la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES) reúne a aproximadamente diez mil personas.
30/06/2011	Marchas reúnen a aproximadamente cuatrocientas mil personas en todo el país. Presidente Piñera por primera vez se pronuncia sobre el movimiento.
05/07/2011	Presidente Piñera, en cadena nacional, presenta el “Gran Acuerdo Nacional por la Educación”.
14/07/2011	Marcha con aproximadamente doscientos mil asistentes.
18/07/2011	Cambio de gabinete: el nuevo ministro de Educación es Felipe Bulnes.
19/07/2011	Ocho alumnos inician huelga de hambre.
01/08/2011	Ministro Bulnes da a conocer los “21 puntos sobre la educación”. La propuesta es rechazada por los líderes estudiantiles.
04/08/2011	Día de fuerte represión policial a marchas, que culmina con cacerolazos.
07/08/2011	Marcha Familiar por la Educación Pública: diez mil asistentes según Carabineros.
18/08/2011	“Marcha de los Paraguas” reúne a aproximadamente cien mil personas.

Fecha	Principales hitos
21/08/2011	“Domingo Familiar por la Educación”. Los organizadores estiman en un millón de personas el total de asistentes.
26/08/2011	Muere baleado menor de 14 años en medio de disturbios luego de las manifestaciones. Toma en el Campus San Joaquín de la Universidad Católica, con fuerte enfrentamiento con Carabineros.
03/09/2011	Mesa ejecutiva de la CONFECH, Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (CONES), Colegio de Profesores y Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) se reúnen con el presidente y el ministro de Educación.
14/09/2011	Marcha por Alameda: veinte mil personas según organizadores.
19/09/2011	Ministro Bulnes confirma que setenta mil secundarios perderán el año escolar.
22/09/2011	Marcha con sesenta mil adherentes según la Intendencia Metropolitana.
05/10/2011	Estudiantes de la ACES y la CONES se retiran de mesa de diálogo con gobierno.
7-8/10/2011	Plebiscito (no vinculante) por la educación, convocado por organizaciones estudiantiles. Aproximadamente un millón y medio de votantes en persona y por internet.
08/10/2011	CONFECH confirma quiebre de mesa de diálogo con el gobierno. Realiza llamado a no iniciar segundo semestre.
12/10/2011	Dirigentes secundarios y universitarios viajan a Europa para hablar del movimiento estudiantil y obtener apoyo internacional.
19/10/2011	Confluyen dos marchas en el Centro de Santiago con alrededor de cien mil personas.
24/11/2011	Marchas en Santiago y varias ciudades latinoamericanas en la Primera Jornada Continental de Movilización en Defensa de la Educación.
19/12/2011	Gabriel Boric asume como presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), una de las más importantes del país.
21/12/2011	FECH hace entrega de la Casa Central de la Universidad de Chile, en toma desde el inicio de las movilizaciones.
22/12/2011	Última marcha del año.
30/12/2011	Se anuncia la nominación de Harald Beyer como nuevo ministro de Educación.
03/01/2011	Divulgada encuesta que señala que el 69% de la población rechaza el manejo del gobierno en el conflicto.
19/01/2012	Marcha no autorizada de secundarios en Parque Almagro. Veintiún detenidos.

Fecha	Principales hitos
05/03/2012	Cincuenta alumnos protestan frente a la Municipalidad de Providencia por la cancelación de sus matrículas en colegios de la comuna.
15/03/2012	Marcha no autorizada de secundarios, aproximadamente tres mil adherentes.
21/04/2012	Inicio de movilizaciones 2012 con acto cultural en Parque Almagro.
25/04/2012	Marcha con ochenta mil participantes, según organizadores, cuarenta y ocho mil según Carabineros.
16/05/2012	Marcha con cien mil personas según organizadores.
06/06/2012	Seiscientos cincuenta alumnos del Liceo Barros Borgoño marchan en conmemoración de un año del inicio de las movilizaciones.
28/06/2012	Marcha por la Alameda: ciento veinte mil asistentes según los organizadores; 476 detenidos.
04/08/2012	Día del Despertar Ciudadano. Llamado a conmemorar un año desde los primeros “cacerolazos” en Plaza Italia. Tres mil personas reunidas.
07/08/2012	Insuco 2 se suma a Liceos en toma en Santiago.
09/08/2012	Disturbios en marcha no autorizada convocada por la CONFECH y ACES. Se estima presencia de tres mil personas. Quema de tres buses del transporte público.
11/08/2012	El Internado Nacional Barros Arana (INBA) se suma a los siete colegios en toma en la región metropolitana.

Fuentes: Radio Cooperativa, <www.cooperativa.cl>; diario *La Nación*, <www.lanacion.cl>; Línea de Tiempo de la Movilización Estudiantil de la página electrónica Sentidos Comunes, <www.sentidoscomunes.cl/diario/2011/09/linea-de-tiempo-de-la-movilizacion-estudiantil-2011>; Cronología de las Movilizaciones 2011 de la página electrónica del Centro de Estudiantes de Sociología de la Universidad de Chile, <cesocuchile.wordpress.com/especial-movilizaciones/cronologia-de-las-movilizaciones-2011>; Vera (2012).

Anexo II

Cronología resumida del caso TIPNIS (Bolivia), entre 4 de junio de 2011 y 6 de agosto de 2012

Fecha	Principales hitos
03/06/2011	Inauguración de las obras de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos.
04/06/2011	La comunidad que habita la zona del parque TIPNIS anuncia que no permitirá la construcción de la carretera. Argumentan que no se ha realizado una consulta ciudadana pertinente, tampoco un estudio ambiental.
05/07/2011	El gobierno anuncia que el segundo tramo de la carretera aún no está definido y que se pretende consultar a las comunidades indígenas locales al respecto.
11/07/2011	La Coordinadora de Pueblos Indígenas del Trópico de Cochabamba (CPITCO) informa que las comunidades locales adherirán al rechazo de la construcción de la carretera por el TIPNIS.
20/07/2011	Frente a la marcha convocada por los dirigentes de las comunidades del TIPNIS, las federaciones de productores de coca se declaran en estado de emergencia.
30/07/2011	La Autoridad de Bosque y Tierras (ABT) autoriza iniciar los trabajos de extracción de zona boscosa para la construcción de la carretera.
02/08/2011	Ante el proceso de tala, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) anuncia presentación de demanda ante organismos internacionales en contra del gobierno por violar los derechos de los indígenas.
15/08/2011	Pueblos Indígenas del Oriente, Chaco y Amazonía inician la VIII Marcha de los Pueblos Indígenas de Tierras Bajas, desde la localidad de Trinidad hacia la ciudad de La Paz, en oposición a la construcción del tramo 2 de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. Pliego incluye demanda de paralización de la explotación de los hidrocarburos, entre otras temáticas.
18/08/2011	Se recurre a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA para denunciar la violación de los derechos de los indígenas.
23/08/2011	Se anuncia que cocaleros preparan una concentración en el Departamento de Cochabamba, en apoyo a la construcción de la carretera.

Fecha	Principales hitos
29/08/2011	Luego de un receso de dos semanas de la marcha hacia la capital boliviana, el presidente accede a dialogar con representantes de veinte de las sesenta y cuatro comunidades protestantes.
04/09/2011	Las autoridades indígenas rechazan los cuatro puntos propuestos por el gobierno.
07/09/2011	La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) se suma a otras organizaciones de la sociedad civil que respaldan la construcción de la vía.
25/09/2011	Represión policial a la marcha, que resultó en decenas de heridos y presos.
19/10/2011	Luego de sesenta y seis días de caminata, alrededor de dos mil indígenas marchistas arriban a la sede de gobierno.
23/10/2011	Se establece la elaboración de una ley general de consultas, para que estas se ejecuten de acuerdo con la Constitución y los mandamientos internacionales.
24/10/2011	Asamblea Legislativa Plurinacional aprueba la Ley Corta de Protección del TIPNIS, la cual veta la realización de cualquier obra en ese territorio (declaración de "intangibilidad").
25/10/2011	Presidente Morales sanciona la Ley Corta.
30/01/2012	Treinta y siete corregidores del Consejo Indígena del Sur (Conisur) se reúnen con el presidente Morales para demandar la anulación de la Ley Corta y la construcción de la carretera.
07/02/2012	Aprobada la Ley de Consulta Previa, con un plazo de ciento veinte días para concluir con el proceso que podría modificar la Ley Corta, y así definir la intangibilidad o no del TIPNIS.
18/02/2012	En un "proceso preconsultivo", la CIDOB señala que treinta y dos de treinta y cinco comunidades consultadas rechazan la construcción de la carretera por el TIPNIS.
28/02/2012	El Movimiento Sin Miedo presentó el 27/02 ante el Tribunal Constitucional Plurinacional una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Consulta Previa. La CIDOB busca respaldo nacional para iniciar la IX Marcha en Defensa del Territorio Indígena.
10/03/2012	La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia inicia en Trinidad (Beni) su II Comisión Nacional, para analizar su relación con el gobierno y los puntos a tratar respecto del conflicto.
14/05/2012	El presidente de la CIDOB expresó el interés de modificar el artículo 349 de la Constitución, referida a la administración de los recursos naturales, ya que los indígenas no se beneficiarían con los recursos explotados por las empresas extranjeras.

Fecha	Principales hitos
04/06/2012	Dirigentes de la IX Marcha Indígena informaron que la OEA, por medio de su secretario general, José Miguel Insulza, se comprometió a buscar un acercamiento entre el gobierno de Evo Morales y el sector indígena, elevando la problemática a instancias internacionales.
21/06/2012	Participantes de la marcha rechazan el fallo que dicta la “constitucionalidad condicionada” de la Ley 222 de consulta sobre la ruta por el TIPNIS. Se exige así que dicha ley sea anulada, al mismo tiempo que continúan el recorrido hacia la plaza Murillo.
26/06/2012	Tras dos meses de caminata, la IX Marcha Indígena arribó a la capital boliviana.
03/07/2012	El gobierno y los corregidores firmaron el acta de apoyo a la consulta sobre la ruta en el TIPNIS.
07/07/2012	Dirigentes de la IX Marcha llevaron a cabo un cabildo en el que resolvieron continuar en la ciudad de La Paz, pidiendo además que las movilizaciones en defensa del parque se extiendan a todo el país.
11/07/2012	Tras catorce días en la sede de gobierno y sin conseguir que se anule la Ley de Consulta, los indígenas anuncian medidas de resistencia en la zona.
29/07/2012	Se inicia la consulta sobre la intangibilidad del TIPNIS y el proyecto de carretera en la localidad rural de Oromomo, compuesta por alrededor de setenta familias.
02/08/2012	Oromomo aprueba la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, así como San Juan de la Curva y Lojojota.
06/08/2012	Quince comunidades aprobaron la construcción de la vía carretera por medio del parque. Sólo una la rechaza, quedando dieciocho días para cubrir las cincuenta y tres localidades restantes.

Fuentes: Diario *Página Siete*, <www.paginasiete.bo> y diario *La Razón*, <www.la-razon.com>.

Anexo metodológico

Tabla 3.1. Variables incluidas en el modelo de regresión logística

Variable dependiente		Variables independientes	
Pregunta	Tipo de variable	Pregunta	Tipo de variable
Participó en manifestaciones públicas en los últimos doce meses	dummy	Edad	continua
		Rural/Urbano	dummy
		Mujer	dummy
		Educación	continua (0-3)
		Percepción de la situación económica del país	continua (1-5)
		Nivel socioeconómico	continua (0-5)
		Identificación étnica	dummy
		Actividad comunitaria	dummy
		Participación asociativa	dummy
		Participación en partidos políticos	dummy
		Aprobación del presidente	continua (0-100)
		Aprobación del Congreso	continua (0-100)
		Apoyo a la democracia	continua (0-100)
		Interés en la política	continua (0-100)
		Alta conectividad a Internet	dummy
		Percepción de altos niveles de corrupción	dummy
Apoyo al sistema	continua (1-7)		
Confianza en las elecciones	continua (1-7)		

Edad: Valores de 16 a 99

Rural/Urbano: 1 = Rural, 0 = Urbano

Mujer: 1 = Mujer

Nivel educacional: 0 = Ninguna, 1 = Primaria, 2 = Secundaria, 3 = Superior

Situación económica del país: 1 = Muy buena, 5 = Muy mala

Nivel económico/renta: 0 = Ningún ingreso, 5 = Más de un millón

Identificación étnica: 1 = Si autoidentifica como “indígena”, “negro”, “maya ketchi”, “maya mopan” o “maya yucatec”; 0 = Todos los demás

Actividad comunitaria: 1 = Ha participado una vez a la semana, una vez por mes o una vez en el año; 0 = No ha participado
Participación asociativa: 1 = Ha participado una vez a la semana, una vez por mes o una vez en el año; 0 = No ha participado
Participación en partidos políticos: 1 = Ha participado una vez a la semana, una vez por mes o una vez en el año; 0 = No ha participado
Aprobación presidente: 0 = Muy malo, 100 = Muy bueno
Aprobación Congreso: 0 = Muy malo, 100 = Muy bueno
Apoyo a la democracia: 0 = Desacuerdo, 100 = Acuerdo
Interés en la política: 0 = Nada, 100 = Mucho
Alta conectividad a internet: 1 = Si se conecta todos los días
Percepción de altos niveles de corrupción: 1 = Mucho o algo, 0 = Poco o nada
Apoyo al sistema: 1 = Nada, 7 = Mucho
Confianza en elecciones: 1 = Nada, 7 = Mucha

La tabla 3.2 presenta los resultados del modelo, incluidas sólo las variables que contribuyen a un mejor ajuste de este y que por tanto reflejan una relación estadísticamente significativa con la variable dependiente.

Tabla 3.2. Modelo de regresión logística

Variables independientes	
	B
Aprobación del Congreso	-0,005*** (0,001)
Aprobación del presidente	-0,003** (0,001)
Edad	-0,009*** (0,002)
Apoyo al sistema político	-0,051*** (0,015)
Educación	0,174*** (0,039)
Nivel socioeconómico	0,132*** (0,030)
Actividad comunitaria	0,591*** (0,052)
Participación asociativa	0,604*** (0,062)

VARIABLES INDEPENDIENTES	
	B
Participación en partido político	0,831*** (0,065)
Interés en la política	0,314*** (0,027)
Identificación étnica	0,454*** (0,081)
Alta conectividad a internet	0,315*** (0,066)
Percepción de altos niveles de corrupción	-0,131** (0,061)
Participación en campañas electorales	0,384*** (0,074)
Constante	-4,19*** (0,225)
R² 0,17	

(*) $p < 0,05$

(**) $p < 0,01$

(***) $p < 0,001$

Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2012). Países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, n: 25 146. El error estándar es presentado en paréntesis. Se constató la ausencia de multicolinealidad entre las variables independientes al no registrarse niveles de Correlación de Pearsons superiores a 0,5 o inferiores a -0,5. Se adjunta matriz de correlaciones en el Anexo.

Matriz de correlaciones

	Apoyo sistema político	Edad	Aprob. presidente	Aprob. Congreso	Educación	Nivel socioec.	Ayuda comunitaria	Ppcción. asociativa	Ppcción. partido político	Identificación étnica	Conectividad	Percepción de corrupción	Ppcción. campañas políticas
Apoyo sistema político	1	0,053**	0,267**	0,290**	0,064**	-0,040**	0,020**	-0,000	0,085**	-0,054**	0,001	-0,105**	0,029**
Edad	0,053**	1	-0,017**	-0,015**	-0,160**	0,000	0,058**	0,028**	0,0039	-0,024**	-0,213**	-0,007	-0,000
Aprob. presidente	0,267**	-0,017**	1	0,479**	-0,011*	-0,038**	0,025**	0,004	0,041**	-0,013*	-0,004	-0,075**	0,037**
Aprob. Congreso	0,290**	-0,015**	0,479**	1	0,001	-0,077**	0,020**	-0,007	0,057**	-0,058**	-0,015**	-0,086**	0,024**
Educación	0,064**	-0,160**	-0,011*	0,001	1	0,216**	0,000	0,013*	0,107**	-0,013*	0,198**	-0,133**	0,077**
Nivel socioec.	-0,040**	0,00	-0,038**	-0,077**	0,216**	1	-0,016**	-0,038**	-0,025**	0,043**	0,135**	0,043**	-0,015**
Ayuda comunitaria	0,020**	0,058**	0,025**	0,020**	0,000	-0,016**	1	0,216**	0,178**	0,078**	-0,002	0,006	0,106**
Ppcción. asociativa	-0,000	0,028**	0,00	-0,00	0,013*	-0,038**	0,216**	1	0,200**	0,104**	0,025**	-0,017**	0,092**
Ppcción. partido político	0,085**	0,003	0,041**	0,057**	0,107**	-0,025**	0,178**	0,200**	1	0,089**	-0,005	-0,065**	0,281**
Identificación étnica	-0,054**	-0,024**	-0,013*	-0,058**	-0,013*	0,043**	0,078**	0,104**	0,089**	1	-0,065**	0,020**	0,042**
Conectividad	0,001	-0,213**	-0,004	-0,015**	0,198**	0,135**	-0,002	0,025**	-0,005	-0,065**	1	0,033**	0,030**
Percepción de corrupción	-0,105**	-0,007	-0,075**	-0,086**	-0,133**	0,043**	0,006	-0,017**	-0,065**	0,020**	0,033**	1	-0,031**
Ppcción. campañas políticas	0,029**	-0,000	0,037**	0,024**	0,077**	-0,015**	0,106**	0,092**	0,281**	0,042**	0,030**	-0,031**	1

(*) La correlación es significativa al nivel 0,05 (bilateral); (**) La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

4. La ciudadanía y los agentes políticos: tipos de vínculos y el problema de la confianza

El eje que guía a este capítulo gira en torno a cómo se relacionan los ciudadanos y los agentes políticos en América Latina. Estructurando los tipos de vínculos posibles como programáticos, clientelares, centrados en el liderazgo o partidistas, se analizan los tipos predominantes en los países de la región, a la luz de los niveles de volatilidad electoral y grado de institucionalidad de los sistemas de partidos. Luego, se examinan los tipos de vínculos en relación con los niveles de ciudadanía social a partir de la interacción de estos vínculos con el Índice de Ciudadanía Social (ICS). Por último, se analizan los resultados a la luz de los grados de confianza en las instituciones políticas que los ciudadanos manifiestan a lo largo del tiempo.

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del derecho a voto es una condición necesaria para que los ciudadanos y ciudadanas puedan expresar y canalizar sus intereses, inquietudes y demandas, constituyéndolos en insumos razonablemente efectivos de los procesos de adopción de decisiones colectivas. La concreción de las preferencias ciudadanas en resultados efectivos en cuanto a políticas públicas representa la última etapa de una larga cadena de mediaciones. La operación de los mecanismos de representación y particularmente de agentes políticos como los partidos y sus liderazgos son variables cruciales que median entre ciudadanos y los desenlaces de los procesos sociopolíticos. En otras palabras, desde el punto de vista de la ciudadanía, no es suficiente con votar, también es decisivo por quién se vota y, por consiguiente, son igualmente cruciales las oportunidades a disposición del electorado en cuanto a opciones.

En consecuencia, los niveles de sensibilidad que alcance el desempeño de una democracia respecto de demandas masivas mayoritarias son una cuestión

más que relevante para la calidad de esa democracia, y ello otorga a la naturaleza de los partidos y el sistema de partidos existentes, por una parte, y a las modalidades de relación entre ciudadanos y partidos, por la otra, el carácter de variables decisivas en la calidad que ostenta la democracia. Adicionalmente, en aquellas sociedades en que la desigualdad social es un rasgo básico y dominante de su estructuración, esa cuestión adquiere una importancia primordial que afecta no sólo la calidad de la democracia, sino su estabilidad, y quizás en muchos casos su viabilidad en el mediano y largo plazo.

En función de las debilidades anotadas, se intenta aquí proveer un enfoque alternativo. Dicho enfoque procura dar cuenta del tipo de vínculo que los partidos políticos latinoamericanos establecen con los ciudadanos. En primer lugar, se presenta una conceptualización de un tipo de relación denominada “vínculo programático”. Esta clase de vínculos, conceptualizados como un tipo ideal, serían aquellos que proveerían una mayor capacidad a los votantes para incidir en las políticas públicas por la vía electoral. Luego, se presenta evidencia empírica respecto de la presencia de vínculos programáticos en América Latina, analizando además la distribución de otros tres tipos de vínculo: “clientelistas”, “basados en la personalidad del líder del partido”, y “anclados en la identificación partidaria” (véase cuadro 4.2).

Se proporciona una breve argumentación respecto de los posibles determinantes cuya acción podría aumentar los niveles de vinculación programática, especulando acerca de las condiciones que en la actualidad podrían derivar en una mayor presencia de estos vínculos en el futuro. De esta manera, este estudio busca incorporar nuevas dimensiones al análisis de los sistemas de partido. Por último, se analizan los resultados obtenidos a la luz de los niveles de confianza registrados entre la ciudadanía respecto de las instituciones básicas de la democracia representativa: partidos políticos y Parlamento.

II. DESEMPEÑO DEMOCRÁTICO, REPRESENTACIÓN Y SENSIBILIDAD A LAS DEMANDAS

Varios autores han sostenido que las democracias latinoamericanas contemporáneas son estables precisamente porque no proveen canales de representación efectiva, en especial para los sectores socialmente subordinados (Huber y Stephens, 1999; Weyland, 2005). De aceptarse esta proposición, se plantea de inmediato un claro dilema. Por una parte, la vigencia de procesos institucionalizados de representación política, que se orientarían por agendas necesariamente muy acotadas, importantemente insensibles a demandas sociales mayoritarias, derivaría en resultados desprovistos de legitimidad social sustantiva.

Por otra, si ante ellos compiten procesos ampliamente participativos, pero que en general no logran canalizarse en términos institucionales, se obtiene legitimidad social pero con claro riesgo para la estabilidad y consolidación institucional de la democracia representativa.

Puesto en otros términos, mientras los mecanismos institucionales clásicos presentarían limitaciones para representar la diversidad propia de sociedades altamente desiguales, sacrificando la sensibilidad a demandas, intereses e inquietudes en pos de la estabilidad, los mecanismos participativos que discurren por fuera de esa institucionalidad no lograrían constituir actores capaces de canalizar amplias corrientes de opinión en el mediano y largo plazo, e incluirse satisfactoriamente en las arenas institucionales de un régimen democrático.

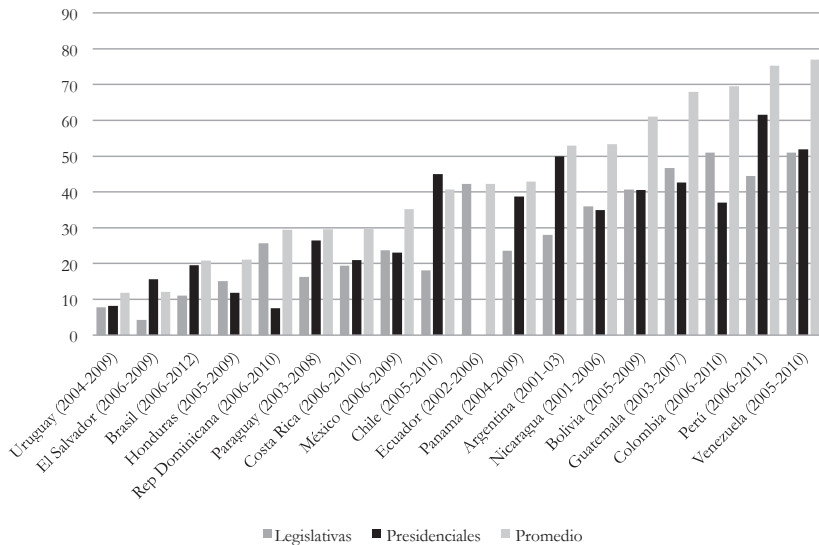
El enfoque predominante en los trabajos sobre los sistemas de partido de la región es el propuesto por Mainwaring y Scully (1995) en su ya clásico análisis de la institucionalización de los sistemas de partido. De acuerdo con la conceptualización propuesta en dicho trabajo, pero fundamentalmente en las aplicaciones posteriores de su enfoque, los sistemas de partido que presentan niveles menores de volatilidad electoral, esto es, menor trasvasije de votos entre partidos entre una elección y otra, son catalogados como los más institucionalizados. Esta proposición descansa en la presunción de que la estabilidad electoral denota la presencia de raíces partidarias fuertes en la sociedad, lo que permite a los partidos renovar sus adhesiones elección tras elección. Por otra parte, se presume también que aquellos sistemas más institucionalizados, y por consiguiente más estables, contribuyen a una mejor calidad de la representación política y la democracia, como lo afirman por ejemplo Payne y otros (2006).

El gráfico 4.1 presenta tres índices de volatilidad electoral, tal como se observan en la región a mediados de la primera década del presente siglo: trasvasije de escaños en la cámara baja o única, cambios en la votación que obtienen los partidos, y el promedio de estos dos indicadores, según el cálculo presentado en Jones (2005). Los países analizados, salvo algunos casos (en su mayoría aquellos caracterizados por sistemas electorales acentuadamente menos proporcionales), presentan magnitudes convergentes en los tres índices, lo cual es coherente con la premisa de que se trata de indicadores de un mismo fenómeno. Lo relevante es analizar la variabilidad observada entre los sistemas de partido de cada país.

Como se puede observar en el gráfico 4.1, los países de la región presentan variaciones importantes respecto de sus niveles de volatilidad. En el extremo derecho se encuentran casos como los de Perú, Bolivia y Venezuela, en los que los sistemas de partido tradicionales colapsaron, en el marco de profundas "crisis de representación" (Mainwaring, 2006). Por su parte, el caso de El Salvador, así como el de Uruguay, situados a la izquierda del gráfico, se encuen-

tran entre los sistemas menos volátiles de la región. Sin embargo, también se observan con muy baja volatilidad casos como el de Honduras,¹ Paraguay y México, entre otros.

Gráfico 4.1. Niveles de volatilidad electoral, 2011



Fuente: Alcántara (2012).

Si bien se podría pensar que una baja volatilidad electoral está demostrando una estabilidad mayor en la estructuración programática, existe evidencia de que dicha relación no es lineal. En rigor, podría argumentarse que una alta estructuración programática es una condición suficiente, pero no necesaria, para la estabilidad del sistema de partidos. Esto supone que un sistema de partidos puede ser estable en virtud de la presencia de otros factores causales. A

¹ Hay que recalcar que los cálculos de volatilidad para este país abarcan el período 2005-2009, por lo tanto, previo a que se produjera el golpe de Estado en junio de 2009. En el período subsiguiente, el país enfrentó muchos problemas que afectaron su estabilidad interna debido a los altos niveles de delincuencia, polarización política, erosión de la legitimidad institucional, entre otros factores. Las conclusiones generales esbozadas en este capítulo difícilmente estén acordes con esa particular situación de este país.

su vez, también existen casos con niveles relativamente altos de estructuración programática (entre ellos, Costa Rica y Uruguay) y niveles intermedios de estabilidad del sistema.

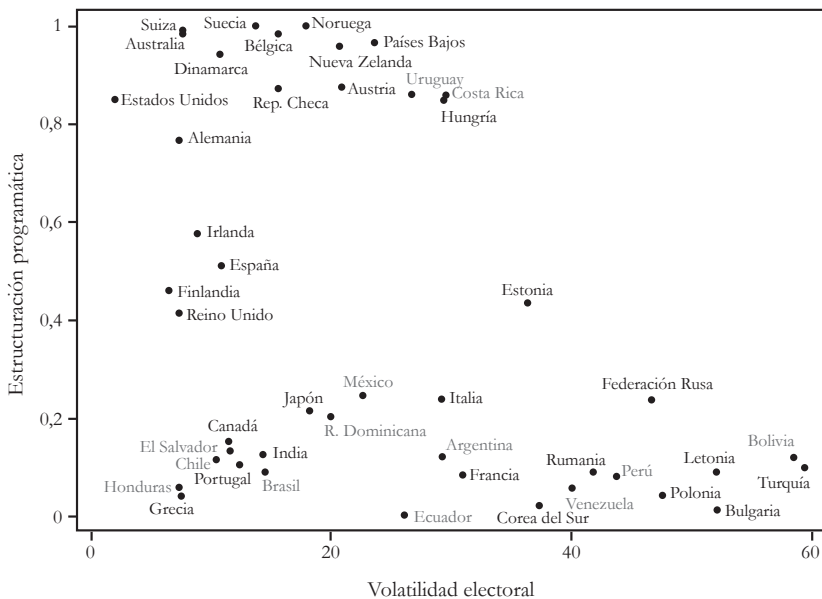
A continuación se presentan los resultados luego de analizar el grado de relación entre la variable estructuración programática y volatilidad electoral. El gráfico 4.2 presenta los niveles de volatilidad promedio observados en una serie amplia de casos, junto a los niveles de estructuración programática analizados a través de la presencia de “rasgos programáticos” a nivel del electorado. Mientras el primer indicador fue construido a partir de la base de datos de Mainwaring y otros (2008), el segundo indicador de estructuración programática se armó sobre la base de los resultados de la encuesta a expertos liderada por Herbert Kitschelt (2008). En dicha encuesta, se consultaba a expertos sobre cada sistema de partidos, respecto del grado en que cada partido realizaba esfuerzos para vincularse con sus votantes en función de sus posturas programáticas. El indicador utilizado aquí corresponde al promedio simple obtenido para cada país, calibrado en una escala que discurre entre 0 y 1.²

El patrón de asociación descrito es mucho menos marcado en el caso de los países latinoamericanos. En general, la región se caracteriza por sus muy bajos niveles de estructuración programática (con la excepción de los casos de Costa Rica y Uruguay) y por mostrar variados niveles de estabilidad democrática. Chile es un caso en que se presentan, sólo a nivel de ciudadanos, niveles intermedios de estructuración programática y altos niveles de estabilidad.

En rigor, los resultados reflejan una debilidad clave del indicador de volatilidad electoral. Si bien podría argumentarse que la estabilidad es un fin en sí mismo, dicha estabilidad puede asentarse sobre la base de vínculos de distinto tipo entre ciudadanos y partidos. A modo de ejemplo, los sistemas clientelares o aquellos en que los partidos se relacionan con la ciudadanía en términos de una fuerte identificación partidaria que descansa en hechos del pasado, como, por ejemplo, sobre la base de una épica partidaria fraguada durante una guerra civil o un período extendido de represión militar, pero que aún sigue vigente en los imaginarios ciudadanos (vínculos anclados en la identificación partidaria), son usualmente estables. No obstante, son menos efectivos en términos de canalizar y cristalizar los votos que capturan en decisiones de política pública alineadas con los intereses de sus adherentes.

2 Se calibró sobre la base de una transformación directa (Ragin, 2008), con umbrales en los percentiles 25, 75 y 90. Esta técnica permite establecer en qué medida cada caso pertenece al conjunto teórico de países con altos niveles de vinculación programática entre partidos y electores. Para una fundamentación más amplia de este indicador, véase Luna (en prensa: cap. 8).

Gráfico 4.2. Estructuración programática (ciudadanos) y volatilidad electoral en la década de dos mil



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mainwaring y otros (2008) e Kitschelt y otros (2008).

También es plausible sostener que las periferias de las cúpulas de los partidos que integran el sistema pueden beneficiarse de sistemas electorales que contribuyen a “anclarlos” electoralmente (en el sentido de institucionalización), aun en contextos en los que han perdido sintonía con la ciudadanía. Configuraciones como las del “Punto Fijo” en Venezuela, el “Frente Nacional” en Colombia, o el sistema electoral binominal en Chile, cuyo efecto es desincentivar la entrada de nuevos partidos, contribuyen temporalmente a reproducir la estabilidad electoral en contextos de crisis de representación (véanse Coppedge, 1999; Tanaka, 2005; Luna y Altman, 2011). También en este tipo de casos, una baja volatilidad podría enmascarar déficits relativos a la representatividad del sistema de partidos.

II. 1. VÍNCULOS PROGRAMÁTICOS, CLIENTELISTAS, PERSONALISTAS Y PARTIDISTAS

Para conceptualizar el tipo de vínculo programático, se ha recurrido a una aproximación teórica que permite identificar o inferir las principales características de esa clase de vínculo. Este modelo, que se ha denominado “modelo de gobier-

no de partido responsable” (MGPR), funciona en el marco de un régimen democrático de la manera que se señala a continuación. En términos del MGPR, los electores tienen preferencias cristalizadas respecto de políticas públicas: por ejemplo, prefieren mayores o menores niveles de intervención estatal en la esfera económica. Al mismo tiempo, los partidos políticos compiten electoralmente ofreciendo distintas plataformas programáticas, también relativas a su visión respecto del tipo de política pública que resulta adecuada para la sociedad.

Los partidos no sólo compiten electoralmente en función de dichas plataformas, sino que, cuando gobiernan, implementan políticas públicas consistentes con su plataforma electoral. Y en aquellos casos en que no lo hacen y deciden traicionar su promesa de campaña, corren riesgo de ser castigados en la próxima ronda electoral. De este modo, el MGPR proporciona a la ciudadanía canales efectivos de representación política.

Si bien se trata de un modelo teórico, es posible derivar del MGPR una serie de implicancias útiles para nuestro análisis. Cuando la relación entre partidos y votantes se aproxima a un escenario de MGPR, los votantes de distintos partidos poseen preferencias programáticas discernibles y alineadas con sus preferencias de política pública, mientras que los partidos compiten y gobiernan intentando transformar las preferencias de sus votantes en decisiones de política pública. En este tipo de escenario, los partidos políticos pueden convertirse en agentes privilegiados para la existencia de un ejercicio eficaz de la ciudadanía política en el contexto de una democracia electoral. Al cumplir esta función de representación, los partidos podrían legitimarse y perdurar en el sistema.

No obstante, como se señaló más arriba, también es posible lograr estabilidad y adhesión electoral mediante la estructuración de otros tipos de vínculo con la ciudadanía, esto es, relaciones carismáticas, clientelares, o basadas en la identificación partidaria. Si bien dichos vínculos no constituirían vehículos eficientes para el ejercicio eficaz de la ciudadanía política por vía electoral. Cabe aclarar que se entiende aquí por estructuración programática, a nivel de ciudadanos, la presencia de predisposiciones ideológicas y/o preferencias respecto de políticas públicas que son determinantes al momento de explicar el voto de los ciudadanos (véase cuadro 4.2).

Una vez definido el tipo de vínculo programático e identificadas otras posibles alternativas, conviene ahora establecer indicadores empíricos respecto de su presencia y distribución en los sistemas de partido latinoamericanos. Un enfoque tradicional supone analizar el grado de congruencia programática en cuanto a preferencias de políticas públicas (*issues*) entre votantes y líderes de cada partido (véanse, por ejemplo, Kitschelt y otros, 1999, 2010). No obstante, la información requerida para la realización de este tipo de análisis limita su aplicación en un número amplio de casos. Por esta razón, este trabajo presenta evidencia en función de dos modalidades alternativas de operacionalización.

Cuadro 4.1. Clientelismo: ¿qué es?, ¿cómo se reconoce?

Ante la participación política programática, en función de la cual los votantes apoyan a los políticos con su voto guiados simplemente por su motivación ideológica o programática, se llama “clientelismo político” a las movilizaciones políticas de los ciudadanos impulsadas por la presencia de un intercambio material que se ha producido de forma previa o se producirá de forma posterior a la celebración del día electoral. El clientelismo ha sido estudiado desde distintas perspectivas analíticas con diferentes metodologías. En la relación clientelar existen distintos tipos de actores: el político (líder), el cliente (el votante) y en algunos casos el mediador (o bróker). Los estudios se pueden clasificar por el tipo de actores en el que se centran, el intercambio que se da y el contexto en el que ocurre. Según la característica en la que se centre el análisis, también varía la definición que se le ha dado a este tipo de relación diádica, basada en un intercambio para lograr apoyo político desideologizado (clientelismo, patronazgo, compadrazgo o compra de votos son algunos de los conceptos utilizados en la literatura que analiza este tipo de vinculación política).

A partir de la propuesta hecha por O’Donnell con su publicación “Otra institucionalización” (1996) como la característica predominante de las democracias “nuevas”, Helmke y Levitsky (2006) profundizan en la definición y estudio de las instituciones informales definidas como la serie de “reglas socialmente compartidas, normalmente no escritas, que son creadas, transmitidas y ejecutadas fuera de los canales oficialmente establecidos”. El estudio del clientelismo como institución informal implica el reconocimiento de una práctica reproducida por un grupo de ciudadanos en contextos de leve o total ausencia de cobertura estatal, como un modo de dar respuesta (complementar) o competir ante dicha ausencia estatal. Aunque el clientelismo en tanto institución informal no está regulado legalmente, su repetido ejercicio por parte de los actores implicados hacen que esté instaurada como práctica informal.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. 2. Tipos de vínculo entre políticos y votantes

Varios autores coinciden en que la manera en que políticos y votantes interactúan son cualitativamente distintas en función de las regiones y países (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Mainwaring y Torral, 2005; O'Donnell, 1996; Helmke y Levitsky, 2006, entre otros). Durante mucho tiempo se intentaron adaptar los presupuestos de la ciencia política clásica, donde predominaba una interpretación de vinculación políticos-votantes de tipo programática, a los contextos de las democracias latinoamericanas. Una de las maneras de comprender mejor esas diferencias cualitativas consiste en estudiar la forma en que se relacionan los electores y líderes. En este sentido se reconocen los siguientes modos:

1. *vinculación programática*: va acompañada de la presencia de un programa político que, se espera, se materialice a través de la implementación de políticas públicas mediante mecanismos institucionalizados. Este tipo de vinculación implica una movilización ideológica del electorado;
 2. *vinculación clientelista*: implica el apoyo electoral que da el votante a cambio de haber recibido o recibir un beneficio material de manera personal y excluyente. Esto quiere decir que, a diferencia de la vinculación programática –en la cual la dotación de beneficios se da de manera generalizada a todos los electores (hayan apoyado o no al líder finalmente electo) a través de la implementación de una política pública universal–, en el caso clientelista la recepción de los beneficios se da de manera sectorizada a cambio de dar apoyo electoral. La movilización del electorado es en este caso desideologizada;
 3. *vinculación personalista*: el carisma del líder es determinante, sus dotes particulares aúnan a sus seguidores en una vinculación que tampoco es ideológica. El líder puede aglutinar sus seguidores en una agrupación creada ad hoc o a partir de un partido ya existente;
 4. *vinculación partidista*: la movilización del electorado se da en función de un partido como aglutinador, que incorpora una estructura política y social guiada por un mito de integración. Aquí el canal de vinculación no es tanto ni el líder ni la ideología, sino el ideario partidario.
-

Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, utilizando como insumo los datos generados para el *Desk Review on Programmatic Parties* de International IDEA (2011),³ se analiza el nivel de cristalización programática observado a nivel de los votantes en cada país, a través del análisis de encuestas de opinión pública (*World Values Survey*).⁴ Una ventaja adicional que presenta este indicador, dada la presencia de una larga serie temporal del *World Values Survey*, es que permite estimar los grados de cristalización programática para la década de los noventa y para la primera década del dos mil en un número significativo de casos. El supuesto en que se sustenta esta operacionalización es la presunción de que la presencia de rasgos programáticos a nivel del electorado debería asociarse a una mayor oferta y comportamiento programático de los partidos políticos.

Más allá de sus potencialidades, este indicador posee limitaciones. Por esta razón, se le ha complementado mediante la Encuesta de Expertos sobre estrategias de vinculación entre partidos y electores, aplicada en ochenta y ocho países bajo el liderazgo de Herbert Kitschelt (2008). Esta encuesta, aplicada a expertos nacionales e internacionales que focalizan su experticia en un país determinado, y hasta a tres periodistas políticos de cada país, provee la posibilidad de cotejar la validez del indicador construido sobre la base de los datos de opinión pública. Al mismo tiempo, en tanto interroga a los encuestados en términos de los esfuerzos que cada partido realiza para movilizar votantes por vías no programáticas, permite no sólo analizar la existencia de vínculos programáticos, sino también de otros tipos de relaciones relevantes para nuestro análisis.

A continuación se presentan las cuatro preguntas que se utilizarán aquí para estimar hasta qué punto, y según los expertos consultados en cada caso, con una muestra por caso de un mínimo de diez respuestas válidas, los partidos políticos estructuran vínculos basados cuatro fundamentos distintos:

1. En el liderazgo (*¿En qué medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral destacando la personalidad carismática⁵ de un líder del partido?*).

3 <www.idea.int/about/vacancies/upload/ToR-case-studies.pdf>.

4 Este indicador fue construido estimando, mediante un modelo econométrico, hasta qué punto la autoidentificación izquierda-derecha y la posición de los ciudadanos en torno a tres dimensiones de política pública (Estado-mercado, liberalismo/conservadurismo en cuestiones morales, y preferencias respecto de regímenes democráticos o con componentes autoritarios) determinan la opción electoral declarada por cada encuestado. Para una discusión detallada del indicador, véase International IDEA (2011).

5 Los líderes poseen *carisma* si sus seguidores son atraídos por la “*mágica personalidad del líder* que genera una especial lealtad o entusiasmo popular”

2. En posiciones programáticas (*Por favor indique en qué medida el partido busca movilizar apoyo electoral enfatizando el atractivo de la posición del partido en asuntos de políticas públicas*).

En el clientelismo (*Por favor indique la medida en la cual el partido busca movilizar apoyo electoral enfatizando la capacidad del partido de entregar beneficios materiales a sus partidarios electorales*).

En identificación partidaria (*Por favor indique la medida en la cual los partidos apelan a lealtad partidaria de los votantes enfatizando la "identificación partidaria" y la trayectoria de largo plazo del partido. Los partidos pueden invocar sus orígenes históricos o los logros de líderes históricos. Ellos pueden resaltar símbolos y rituales del partido para vigorizar la identificación partidaria*) (véase Anexo).

La información recogida para cada partido fue luego sintetizada en un promedio nacional. En tanto se cuenta con ochenta y ocho casos de todas las regiones del mundo, se decidió utilizar este universo de casos como parámetro comparativo para juzgar la posición relativa de los países de la región. Con el objetivo de facilitar la comparación sobre la base de dicho parámetro, la posición relativa de cada caso fue calibrada en función de una escala que discurre entre un mínimo de 0 y un máximo de 1.⁶ Mientras los valores cercanos a 1 son indicativos de una alta presencia de un tipo de vínculo en el sistema, valores cercanos a 0 indican una baja incidencia de dicho tipo de vínculo en el caso analizado.

Antes de examinar los resultados del análisis, hay que destacar que la correlación entre ambos indicadores de estructuración programática de los sistemas de partido es alta, lo que avala el supuesto de que ambos dan cuenta del mismo fenómeno sustantivo: la presencia o ausencia de vínculos programáticos.⁷

(*Diccionario Webster*). Los líderes proyectan capacidad personal carismática si ellos son capaces de evocar emoción, afectos, fe, lealtad e incluso sacrificio por parte de sus seguidores. El liderazgo carismático se distingue de (1) los argumentos que buscan resaltar la competencia y capacidad entre líderes del partido para gobernar, y (2) de los argumentos que buscan identificar al líder con posiciones atractivas de la política pública del partido al cual pertenecen.

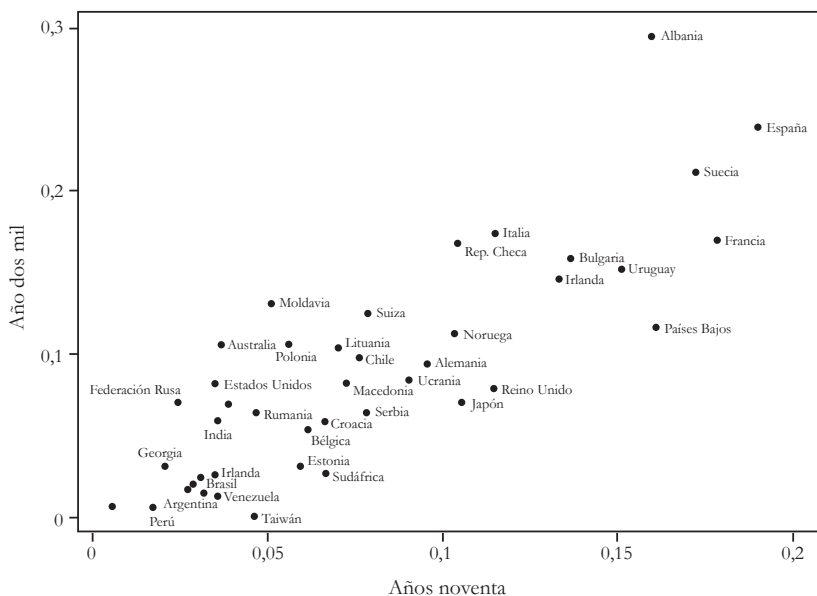
6 Siguiendo a Ragin (2008), se utilizó el método directo para el calibrado de *fuzzy-sets*, estableciendo como umbrales para la transformación el percentil 25, 75 y 90. En los cuatro casos, las versiones calibradas de cada variable presentan una correlación significativa y de alta magnitud (0.8 como mínimo) con su versión original. Véase Luna (en prensa), para una documentación y discusión más amplia respecto de la transformación realizada.

7 Considerando los siete casos latinoamericanos representados en ambas mediciones, la correlación entre ambos indicadores es de 0.89 (sig = 0.007).

Al analizar la evolución temporal de la estructuración programática entre los años noventa y dos mil, utilizando el indicador reportado en el *Desk Review* de International IDEA, es posible concluir que la presencia de vínculos programáticos es muy estable en el tiempo. Tal como se observa en el gráfico 4.3, los países que mostraban altos índices en los noventa tienden a ser los mismos que los que tienen en los años dos mil. Este fenómeno avala una expectativa teórica fuertemente asentada en la literatura: la presencia de vínculos programáticos constituye un rasgo relativamente estructural de los sistemas de partido y se asocia a la presencia de cadenas causales que se desenvuelven en el largo plazo (véase Kitschelt y otros, 2010).

Al analizar la situación de los países latinoamericanos en el gráfico 4.3, se observa que, con las excepciones parciales de Uruguay y hasta cierto punto Chile, los restantes casos latinoamericanos (Argentina, Venezuela, Brasil, México y Perú) incluidos en la medición presentan muy bajos niveles de estructuración programática de los electorados, medidos por la información de encuestas de opinión pública, ubicándose en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico 4.3.

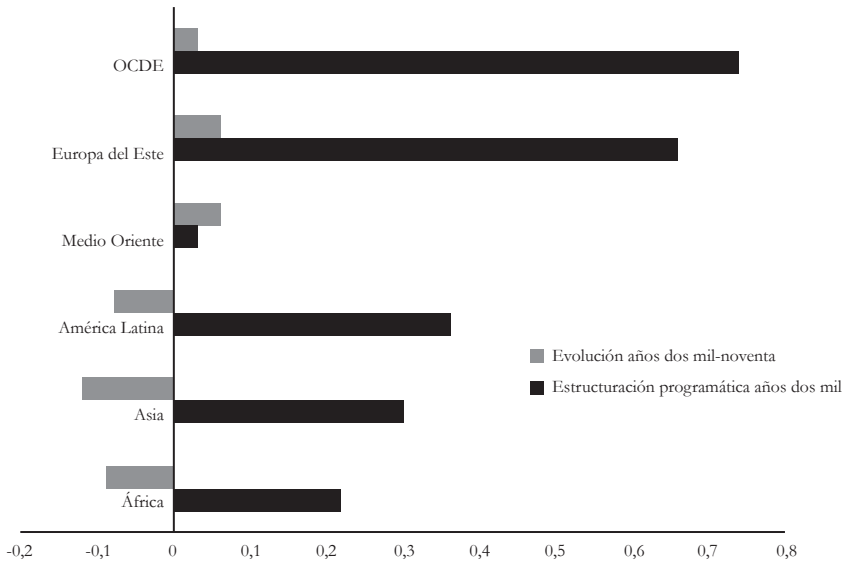
Gráfico 4.3. Niveles de estructuración programática a nivel de ciudadanos en los años noventa y dos mil



Fuente: *Desk Review on Programmatic Parties*, International IDEA (2011).

El gráfico 4.4 confirma esta observación, al presentar la situación relativa de los países latinoamericanos en conjunto, ante los de otras regiones del mundo. Si bien América Latina como región, obtiene mayores niveles promedio que África y Asia, su situación relativa es menos estructurada que la observada en el Medio Oriente y los países de la OCDE. También es relativamente menos estructurada programáticamente respecto de Europa del Este, región que desarrolló su transición a la democracia en el mismo período en que América Latina vive su proceso de redemocratización hacia mediados y fines de la década de 1980. Al analizar la tendencia a través del tiempo, se encuentra que los niveles de estructuración programática observados para la década de 1990 son superiores a los obtenidos para el período más reciente.

Gráfico 4.4. Niveles de estructuración programática a nivel de ciudadanos en la década del años dos mil y evolución respecto de 1990



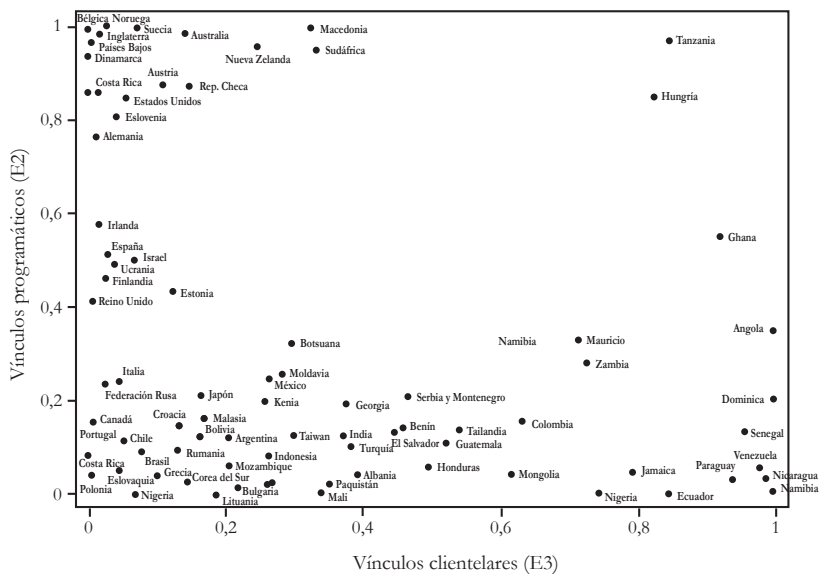
Fuente: *Desk Review on Programmatic Parties*, International IDEA (2011).

Los resultados obtenidos a partir del análisis de la encuesta de expertos, en términos generales son consistentes con los ya observados en el análisis de datos de opinión pública. La ventaja de esta medición radica en dos factores:

a) la posibilidad de contar con estimaciones para un número mayor de casos, y b) la posibilidad de estimar la incidencia de otros vínculos además del programático. El gráfico 4.5 ilustra la relación observada entre la presencia de vínculos programáticos y clientelares en los ochenta y ocho casos cubiertos por la encuesta. Como allí se observa, existe una relación inversa entre ambas variables, ya que mayores niveles de vinculación programática tienden a asociarse a menores niveles de clientelismo. No obstante, existe un número significativo de casos en que ambos tipos de vínculo son débiles, como se observa en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico.

La mayoría de los sistemas de partido de la región tiende a ubicarse en los dos cuadrantes inferiores, con los casos de Costa Rica y Uruguay como los únicos que presentan altos niveles de vinculación programática y baja incidencia de clientelismo.

Gráfico 4.5. Vínculos clientelares y vínculos programáticos en ochenta y ocho países

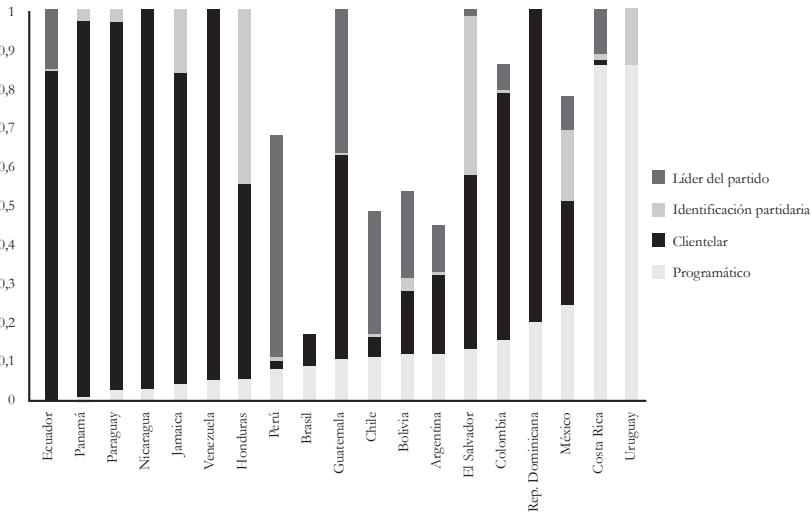


Fuente: Luna (en prensa), sobre la base de Encuesta de Expertos (Kitschelt, 2008).

El gráfico 4.6 permite analizar con mayor claridad las configuraciones observadas en América Latina. Los casos se encuentran ordenados, de izquierda a derecha, de acuerdo con la incidencia relativa del tipo de vínculos en cada

sistema de partidos. Como puede observarse, en los casos ubicados más a la izquierda, la presencia de vínculos clientelares tiende a ser predominante, aunque en combinación con vínculos centrados en el liderazgo o una alta identificación partidaria (Jamaica y Honduras, en particular). En Guatemala, Chile, Perú, Bolivia, y en menor medida Ecuador, los liderazgos individuales juegan un rol significativo, según el juicio de los expertos entrevistados en cada caso. Mientras tanto, la identificación partidaria es relevante también en El Salvador, México y Uruguay. Llama la atención un grupo de casos en el centro del gráfico 4.6, en el que ninguno de los vínculos analizados aquí parece jugar un rol central. En este sentido, casos como el de Brasil, Guatemala, Argentina, y Bolivia parecen ser instancias en las que los partidos podrían poseer limitaciones al momento de establecer vínculos estables y fuertes de cualquier tipo con el electorado.

Gráfico 4.6. Vínculos clientelares y vínculos programáticos en diecinueve países



Fuente: Luna (en prensa) sobre la base de Encuesta de Expertos (Kitschelt, 2008).

Cabe preguntar en qué medida los niveles de estabilidad del sistema de partidos, medidos a través de la volatilidad electoral, se relacionan con el tipo de vínculo predominante. A partir de un análisis de correlación en términos de los doce casos latinoamericanos para los que se cuenta con información, es posible concluir que no existe una asociación significativa entre la estabilidad

y el tipo de vínculo. Si bien los países que presentan mayor incidencia de vínculos centrados en el líder poseen niveles de volatilidad algo mayores, y si bien aquellos en que predomina la identificación partidaria son marginalmente más estables, la asociación entre ambos factores es tenue.⁸

La bibliografía disponible sobre la presencia de vínculos programáticos en la región (Kitschelt y otros, 2010) y en el contexto global (International IDEA, 2011) señala que dichos vínculos tienen determinantes estructurales y de largo plazo. En este sentido, aquellos países con un alto desarrollo relativo en el largo plazo y una presencia más extendida de un sistema de contestación democrática en el siglo pasado tienen los mayores niveles de estructuración programática son mayores. Por otro lado, ambos trabajos señalan que si bien los vínculos programáticos llevan años de construcción, pueden destruirse rápidamente.

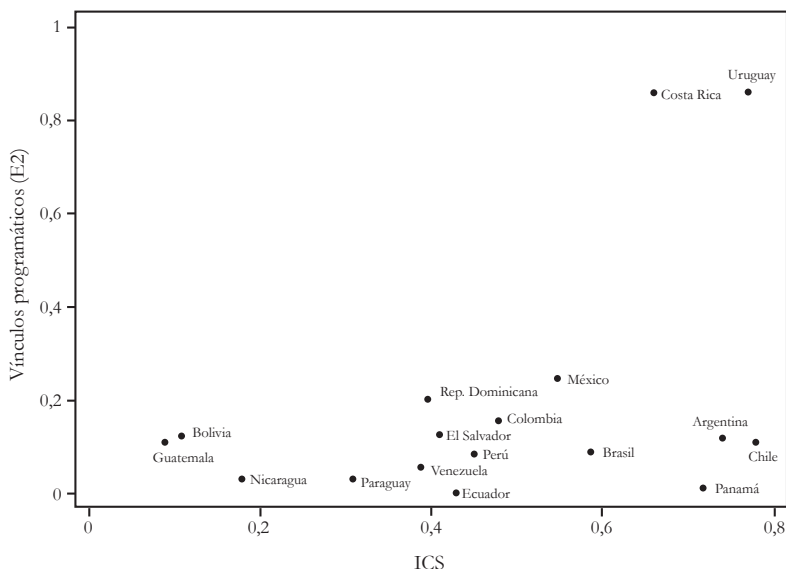
Nuestros hallazgos son consistentes con estas hipótesis, en tanto Costa Rica y Uruguay, al igual que Chile, poseen en América Latina las condiciones de larga duración anotadas, siendo además los dos primeros los países con mayores niveles de vinculación programática observada en la actualidad. Chile, por su parte, aparecía hasta hace poco como un caso también positivo a este respecto (Luna y Zechmeister, 2005; Kitschelt y otros, 2010). No obstante, las últimas mediciones indican que la vinculación programática ha declinado en este caso (Encuesta de Expertos, 2008; Luna, en prensa), preponderando una vinculación centrada más en el líder en el caso de Chile.

Tal como lo muestran los gráficos 4.7 y 4.8, los niveles de ciudadanía social observados en la región se asocian negativamente a la presencia de clientelismo, y positivamente a la presencia de sistemas más programáticos, sin que exista una asociación discernible respecto de los otros dos tipos de vínculos. En función de esta evidencia, podría inferirse que las posibilidades de los países donde los avances sociales han sido más tenues (aquellos con mejores condiciones sociales y estructurales) son los que presentan mayor capacidad de ejercicio de la ciudadanía a través del voto por partidos de carácter programático. Por su parte, los casos de Argentina y Chile, contando con condiciones socioestructurales similares, presentan una menor incidencia de vínculos programáticos. En este sentido, dichas condiciones pueden ser consideradas como condiciones necesarias, pero no suficientes, para la presencia de vínculos programáticos. Los procesos políticos que se observan en cada país tam-

8 La correlación observada entre el puntaje obtenido respecto de la incidencia de vínculos centrados en identidad partidaria y volatilidad es de -0.38 (sig = 0.20), mientras que la obtenida en el caso de los vínculos centrados en el liderazgo es de 0.31 (sig = 0.32).

bién son relevantes en este sentido. Mientras tanto, en aquellos casos en que la situación social es más crítica, el voto parece tener una menor capacidad de influir en la agenda de políticas públicas.

Gráfico 4.7. Vínculos programáticos e ICS



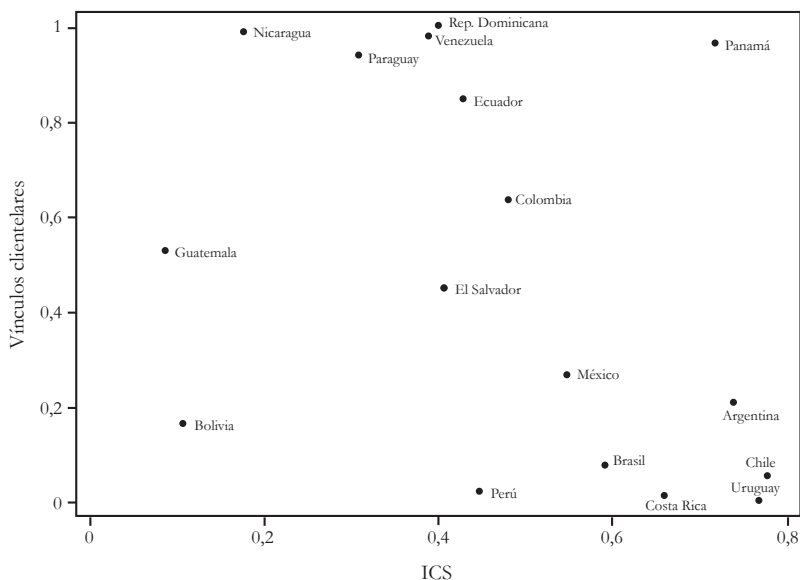
Fuente: Luna (en prensa) sobre la base de Encuesta de Expertos (Kitschelt, 2008) y *El Estado de Ciudadanía* (2011).

Un caso que destaca por presentar una configuración diferente es el de Bolivia. Este país se caracteriza por contar con niveles bajos en el ICS, pero también por sus bajos niveles de clientelismo y vinculación programática. Si bien se trata de una sociedad que vivió en años recientes un colapso de su sistema de partidos tradicional (como el observado en Venezuela, Ecuador o Perú) presenta, a diferencia de dichos casos, una relativa mayor incidencia de vínculos programáticos y de identificación partidaria, así como menores niveles de clientelismo y voto basado en la adhesión a un líder. Conviene analizar este caso en particular.

A contramano de la evidencia comparativa hasta aquí presentada, es posible pensar que procesos políticos que involucran altos niveles de movilización social y su posterior canalización en corrientes partidarias podrían derivar, en caso de persistir suficientemente, en alineamientos programáticos estables en el sistema de partidos. En tal caso, procesos como el que se describe en el capí-

tulo 3 de este mismo volumen para Bolivia podrían derivar en tensión y alineamiento programático a nivel del sistema de partidos. Si bien muy brevemente, exploramos aquí dicha hipótesis sobre la base de la evidencia presentada por Bidegain y otros (2012).

Gráfico 4.8. Vínculos clientelares e ICS



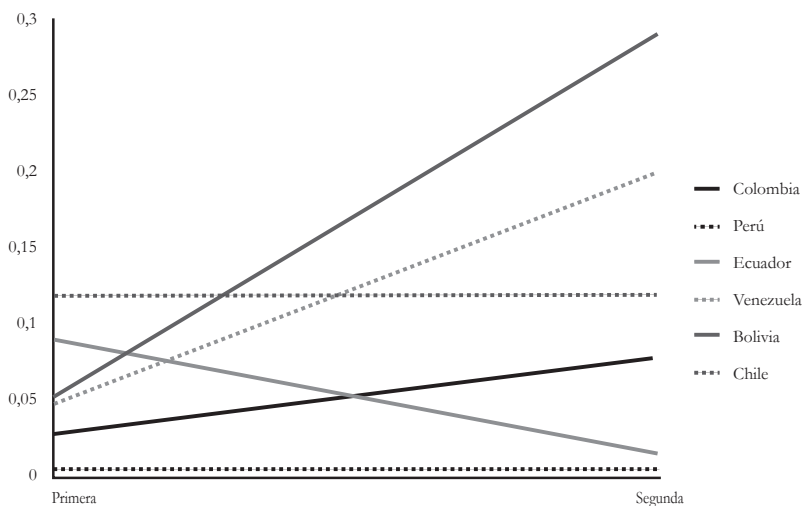
Fuente: Luna (en prensa), sobre la base de Encuesta de Expertos (Kitschelt, 2008) y *El Estado de Ciudadanía* (2011).

El gráfico 4.8 presenta los niveles de estructuración programática en términos de encuestas de opinión pública hallados en seis países de la región para dos mediciones de la encuesta LAPOP, la primera realizada en 2004 o 2006, de acuerdo con la disponibilidad del estudio para cada caso y la última, en 2010. La metodología aplicada por Bidegain y otros (2012) replica la utilizada en el reporte de International IDEA para calcular la presencia de estructura programática a nivel de la ciudadanía. En tanto se obtuvieron resultados muy similares en modelos que utilizaban sólo la autoidentificación ideológica como predictor de la opción electoral frente a otros que utilizaban las preferencias sustantivas en materia de política pública, reportamos aquí sólo este último resultado.

Como se observa en el gráfico 4.9, el caso de Bolivia destaca por el incremento que se verifica entre la primera y la segunda medición. En este país, y de acuerdo

con la evidencia disponible, parecería haberse asistido a un proceso rápido de estructuración programática a nivel de la ciudadanía. Esto contrasta con la realidad de otros casos en los que se asiste a situaciones de estabilidad (Perú, Chile), caída (Ecuador), o un incremento más tenue (Colombia, Venezuela).

Gráfico 4.9. Evolución de los niveles de estructuración programática en seis países seleccionados, 2004-2006/2010



Fuente: Bidegain y otros (2012).

En suma, si bien aún incipiente y de acuerdo al análisis realizado en el capítulo 3 de este volumen, podría pensarse que la tendencia observada en el caso de Bolivia representa un camino posible hacia la estructuración programática de los sistemas de partido contemporáneos, en el corto plazo y en un contexto socioestructural poco favorable. Dicha estructuración, que ocurre en un contexto de colapso de los partidos tradicionales, se caracteriza por procesos amplios de movilización social que se traducen luego en la conformación de actores partidarios de izquierda y derecha. Como se observa en los gráficos 4.9, 4.10 y 4.11, la estructuración programática observada en Bolivia no sólo se produce a nivel de tendencias políticas (gráfico 4.9), sino que se traduce en un mayor alineamiento programático de distintos grupos sociales. Así, mientras el gráfico 4.10 sugiere que entre 2004 y 2010 los encuestados con menos años de escolaridad pasaron a autoidentificarse hacia la izquierda y viceversa, el gráfico 4.10 ilustra el corrimiento de quienes se autoidentifican como indígenas también hacia la izquierda del espectro ideológico.

Gráfico 4.10. Bolivia: autoidentificación ideológica según voto en elección presidencial, 2004

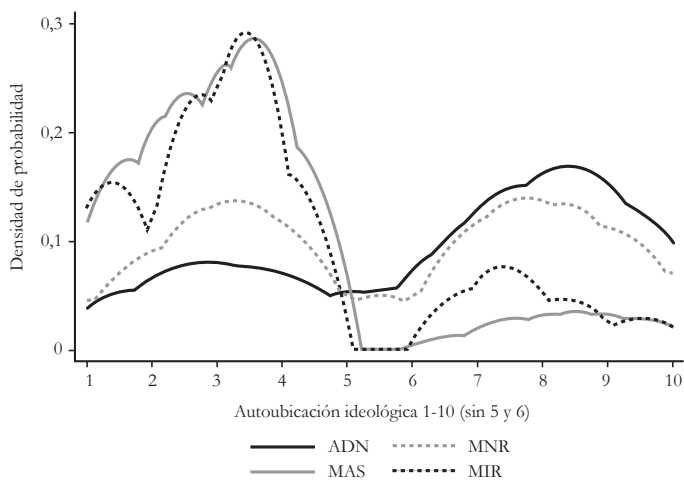
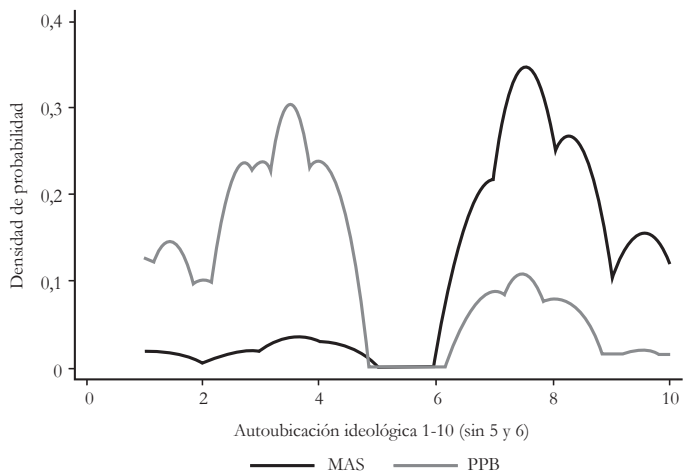


Gráfico 4.11. Bolivia: autoidentificación ideológica según voto en elección presidencial, 2010



Fuente: Bidegain y otros (2012).

Gráfico 4.12. Bolivia: autoidentificación ideológica según nivel educativo, 2004

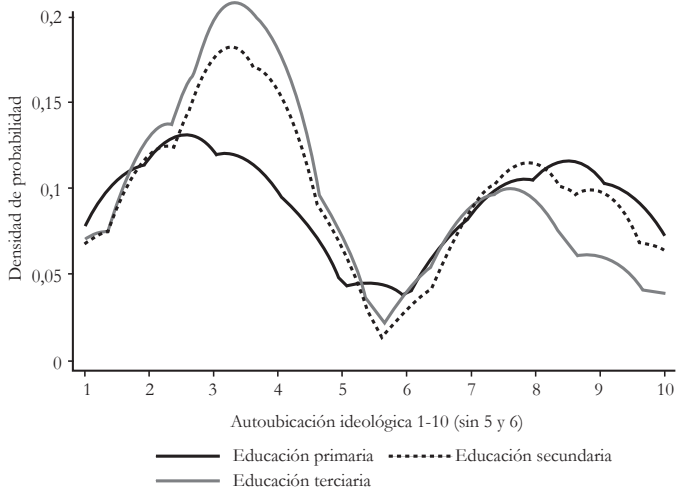
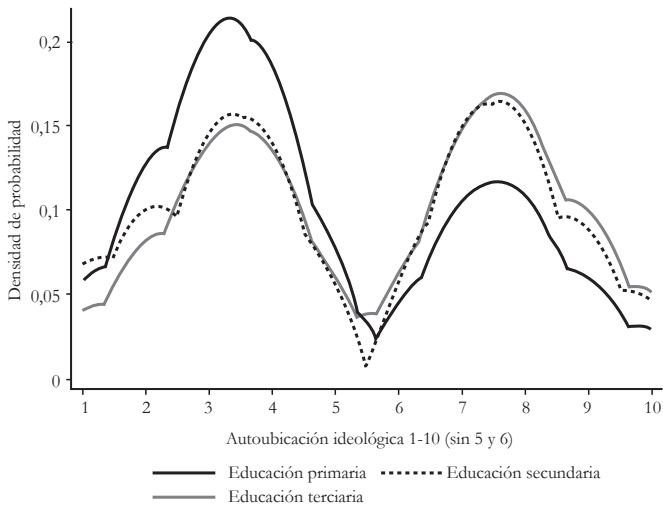
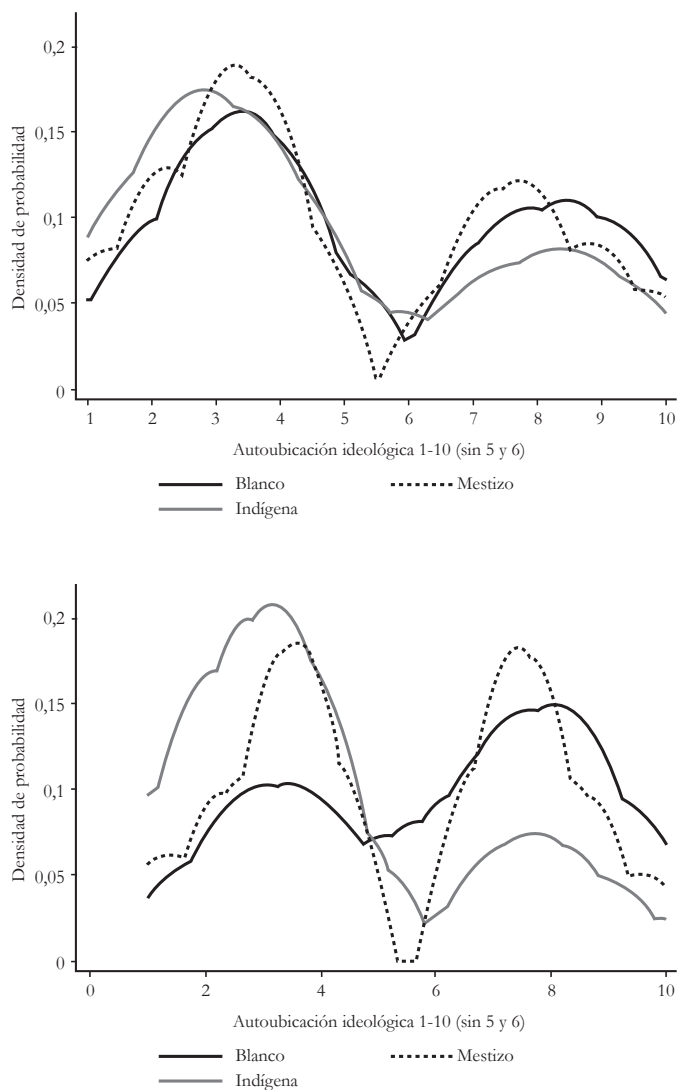


Gráfico 4.13. Bolivia: autoidentificación ideológica según nivel educativo, 2010



Fuente: Bidegain y otros (2012).

Gráfico 4.14. Bolivia: evolución de la autoidentificación ideológica según identificación étnica, 2004-2010



Fuente: Bidegain y otros (2012).

La representación programática constituye, junto con la participación electoral, uno de los caminos institucionales mediante los cuales distintos segmentos sociales pueden ejercer eficazmente la ciudadanía política. En este sentido,

la presencia de vínculos programáticos en un sistema de partidos contribuye a traducir las preferencias de los votantes en resultados de política pública coherentes con esas preferencias. Según se observó en esta, la situación de la región en esta dimensión de la ciudadanía política es poco favorable: son muy pocos los casos en que existen niveles comparativamente altos de vinculación programática entre partidos y votante, y aquellos en que sí existe dicho tipo de vínculo son casos en que los niveles de inclusión social son comparativamente altos en términos regionales.

Por otra parte, la evidencia comparada sugiere que no es sencillo aumentar los niveles de representatividad programática de un sistema de partidos que carece de una posición favorable respecto de determinantes estructurales y que evolucionan en el largo plazo. No obstante, el caso de Bolivia, aunque único en la región, sugiere al menos tentativamente que la repolitización de conflictos centrales para la sociedad, a partir de procesos ampliamente participativos, podría generar un aumento relativamente rápido de los niveles de cristalización y competencia programática a nivel del sistema de partidos.

En el capítulo 2 se analiza cómo la ciudadanía se aproxima al voto en función del origen socioeconómico, concluyendo que en términos generales para toda la región la disposición a votar es baja aunque es especialmente el sector joven el que se ve más desafecto. Los resultados plantean que la vinculación programática escasea, dificultando la articulación del ejercicio del voto con la implementación de políticas públicas. Para profundizar en las razones por las que la vinculación programática escasea en los países de la región, se procede a continuación a observar los niveles de confianza ciudadana en las instituciones políticas, con el fin de conocer si existe relación entre niveles bajos de confianza y escasa vinculación programática.

II.2. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL PROBLEMA DE LA CONFIANZA

Como se señaló en el capítulo 1 de este estudio, existe una opinión generalizada respecto de los déficits de representación que afectan a las democracias de la región, uno de cuyos determinantes son las falencias en cuanto a representatividad programática de los sistemas de partidos. La expresión más nítida de esta situación se refleja en los bajos niveles de confianza en los agentes políticos y en las instituciones constitutivas del núcleo básico de los mecanismos y canales de representación.

También se señala en el primer capítulo que la simple utilización de la noción de confianza para calificar o evaluar instituciones políticas u organizaciones políticas, como los partidos, plantea problemas conceptuales de difícil solución, lo cual arroja como conclusión que la oposición confianza/desconfianza es de significado ambiguo, pudiendo connotar cuatro actitudes básicas:

una expresión de confianza derivada de una actitud básica de deferencia hacia instituciones y organizaciones políticas; un juicio sobre el desempeño contingente de instituciones y organizaciones que se traduce en confianza o desconfianza según el caso; una orientación ideológica genérica de “desconfianza hacia el poder” o bien una orientación similar de “confianza hacia el poder”; o finalmente una actitud que podría calificarse de antisistémica, de rechazo al poder político y sus instituciones.

De estas cuatro modalidades de confianza/desconfianza, es plausible sostener que sólo la segunda presentaría variaciones importantes en el tiempo. La primera constituiría una suerte de capital permanente de confianza en instituciones y organizaciones, o *línea de base* sobre la cual fluctuarían las observaciones de los niveles de confianza en el tiempo. La tercera se descompondría en dos aportes igualmente basales, uno de ellos agregándose al capital permanente de confianza y el otro afectando negativamente ese capital, lo que también sucedería con la desconfianza que generaría la cuarta constelación cognitivo-evaluativa reseñada.

Es importante subrayar que la evidencia disponible muestra que, contrariamente a la hipótesis que vincula los niveles de confianza interpersonal con los que se observan respecto de instituciones y organizaciones políticas, la confianza o desconfianza en instituciones políticas tiene un importante grado de especificidad. Se trata de fenómenos distintos, plausiblemente regidos por lógicas igualmente distintas y sin grados importantes de asociación entre ellos. Como se observa en la tabla 4.1, no hay correlación entre los puntajes que los países obtienen en confianza interpersonal y los obtenidos en términos de confianza depositada en cinco referentes político-institucionales: gobiernos locales, el/la presidente, el sistema judicial, los partidos políticos y el Congreso nacional.

Adicionalmente, la inspección de esa matriz de correlaciones revela que la segunda correlación más fuerte, y una de las dos superior a 0.50, se da entre confianza en partidos políticos y confianza en legislativos. Se trata de una asociación esperable, dado que partidos y legislativos no sólo se articulan en términos de un núcleo primordial respecto de la representación política, sino también porque integran la arena competitiva y agonística de aquello que esencialmente se entiende como la política por excelencia. Salvo el caso de la relación observada entre legislativos y justicia o sistema judicial, que se podría explicar en razón de la dependencia del segundo de las normas legales que genera el primero, es plausible sostener que las correlaciones observadas permiten distinguir dos bloques: el propiamente político, y uno integrado por la presidencia, el gobierno local y el sistema judicial.

Tabla 4.1. Correlaciones entre puntajes en tipos de confianza

	Justicia	Presidente	Gobierno local	Partidos	Congreso nacional	Interpersonal
Justicia	1.0	0.403	0.404	0.444	0.531	0.0116
Presidente	-	1.0	0.381	0.446	0.446	0.067
Gobierno local	-	-	1.0	0.407	0.420	0.152
Partidos	-	-	-	1.0	0.525	0.097
Congreso nacional	-	-	-	-	1.0	0.095
Interpersonal	-	-	-	-	-	1.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos LAPOP (2012).

La imagen ideal que articula los imaginarios colectivos ciudadanos concibe el rol del/de la presidente en términos de una figura que gobierna para toda la nación –se es presidente no de un sector, sino de todos los nacionales–, atendiendo a los intereses generales y por sobre la contienda partidaria. Por otra parte, la imagen ideal del rol del Poder Judicial le asigna como misión no la de un actor en contiendas por poder, sino la declaración de lo que es justo, de acuerdo con una lógica deseablemente premunida de una alta objetividad e imparcialidad. Finalmente, si bien el gobierno local con frecuencia es una microarena de enfrentamientos políticos, esa conflictividad es muy poco visible, y deseablemente la misión de la autoridad unipersonal local es atender a los intereses locales de una manera similar a la que se imputa a la presidencia de la Nación.⁹ En razón de estos argumentos, en lo que sigue el estudio se focalizará en los niveles de confianza depositados en partidos y legislativos.

Un segundo punto previo que hay que subrayar es que la evidencia proporcionada por encuestas de opinión pública otorga plausibilidad a la proposición que los fenómenos de confianza y desconfianza respecto de partidos y legislativos son algo más complejos que lo que les atribuiría una interpretación que viera en ellos sólo una suerte de *proxy* de evaluaciones contingentes del desempeño de agentes e instituciones. Como se observa en la tabla 4.2, las correlaciones de percepciones de corrupción, el nivel de satisfacción con la situación personal y el nivel de satisfacción con la situación económica del país con la confianza depositada en partidos y legislativos son sumamente ba-

9 Los resultados que arroja un análisis factorial (descrito en el apartado II.3 de este capítulo) de componente principal avala la decisión de distinguir estos dos bloques.

jas.¹⁰ De aceptarse la interpretación que reduce la confianza a evaluaciones positivas o negativas de desempeño, sería de esperar que estas cuatro variables mostraran una asociación importante con los niveles de confianza obtenidos por partidos y legislativos, y ello no es así.

Tabla 4.2. Correlaciones de puntajes obtenidos en percepciones de corrupción, satisfacción personal y satisfacción con la situación económica del país con confianza en partidos y legislativos

	Partidos	Legislativos
Percepción de corrupción	-0.156	-0.176
Satisfacción con la situación personal	0.047	0.059
Satisfacción con la situación económica del país	0.189	0.208

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos LAPOP (2012).

Aceptando entonces la tipología ideal que distingue cuatro configuraciones distintas de confianza/desconfianza, el desafío reside en lograr estimaciones plausibles del peso que cabe atribuir a cada tipo ideal en la composición de los niveles de confianza/desconfianza observados en los países. La evolución en el tiempo de los niveles de confianza en partidos y legislativos, información que se puede obtener de las encuestas de Latinobarómetro (2000-2011, con la excepción de 2004), permite una aproximación a este problema de obtener estimaciones plausibles a los componentes postulados para los niveles de confianza.

Las tablas 4.3 y 4.4 muestran, en cada país, cómo evoluciona la confianza de 2000 a 2011. Como se observa, hay una variación importante en los niveles de confianza en el período analizado. De acuerdo con la hipótesis que sustenta el análisis, esas variaciones temporales habría que considerarlas en función del sector de la ciudadanía que atribuye responsabilidad por la calidad de los tiempos que se viven a agencias políticas, entre las que se cuentan los legislativos y los partidos, y dan confianza o retiran confianza según esa calidad. Las variaciones serían entonces efectos de dinámicas económicas, sociales o culturales que modifican el entorno cotidiano de los ciudadanos, o de cuyos efectos, supuestos o reales, se enteran estos por la vía de terceros o de medios.

En la tabla 4.4 se puede observar que en todos los países el nivel de confianza en los partidos políticos alcanza su valor mínimo en 2002 o 2003: la confian-

10 En realidad, no son significativas en un nivel de 0.05.

za es mayor en los años anteriores, también en los posteriores. Es razonable atribuir esta regularidad a la situación de crisis económica de entonces. De aceptarse esta interpretación, el valor mínimo asumido en alguno de esos dos años estaría midiendo la magnitud de los sectores de la ciudadanía que otorgan permanentemente confianza a los partidos, sea por razones de deferencia o porque tienen de ellos una imagen de agentes benévolos. Por ejemplo, en el caso de Uruguay ese segmento podría estimarse en el 18% de la ciudadanía, y en el caso de Chile estaría entre el 13 y el 17%.

Ese resultado permite también estimar la magnitud de los sectores cuya orientación cognitivo-valorativa los lleva a una actitud permanente de desconfianza. Por ejemplo, en el caso de Uruguay el nivel de confianza en los partidos alcanza un valor máximo de 48% en 2009. Los treinta puntos porcentuales de diferencia respecto del 18% observado en 2003, de acuerdo con la hipótesis, sólo pueden provenir del sector que da o retira confianza según los tiempos, y ello permite estimar que los sectores de desconfiados permanentes constituyen como máximo el 52% de la ciudadanía, asumiendo que pueden haber expresado desconfianza ciudadanos que, a diferencia del 30% que dijo confiar, estiman que los tiempos son malos y por consiguiente su respuesta es de desconfianza.

La tabla 4.3 muestra, para las trayectorias temporales de los niveles de confianza en el Poder Legislativo por país, regularidades similares a las observadas respecto de la evolución de los niveles de confianza en los partidos políticos. En uno y otro caso, la hipótesis bosquejada más arriba permite identificar estimaciones plausibles sobre la magnitud de cada uno de los subconjuntos en que se supone que se descompondrían los universos de ciudadanos que expresan confianza o desconfianza respecto de partidos y legislativos. Las tablas 4.5 y 4.6 presentan los resultados de este ejercicio para legislativos y partidos, respectivamente.

A la vista de los resultados que exhiben esas dos tablas, la cuestión central pasa a ser la composición del subconjunto desconfianza basal, que predomina ampliamente en todos los países, salvo el caso de Uruguay respecto del Legislativo donde desconfianza basal y confianza como *proxy* son de la misma magnitud.

Tabla 4.3. Niveles de confianza en el Poder Legislativo

	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prome- dio
Uruguay	44	48	41	26	62	50	55	53	64	64	55	51
Venezuela	35	39	36	19	52	59	58	43	44	51	44	44
Costa Rica	36	30	37	21	29	32	28	28	59	48	28	34
Chile	39	33	32	23	38	31	31	33	39	42	27	33
Honduras	30	23	37	19	34	33	50	29	28	42	32	32
Salvador	34	26	24	15	24	20	30	50	47	26	38	31
Brasil	19	25	26	29	28	33	24	35	33	46	31	30
México	37	26	24	21	35	30	36	33	30	30	30	30
Colombia	25	15	18	13	30	30	33	27	37	33	29	29
Argentina	30	17	9	14	27	26	24	32	29	40	41	26
Panamá	36	26	17	18	16	22	17	18	39	38	33	25
Bolivia	21	17	17	13	23	34	35	26	34	30	29	25
Paraguay	22	18	13	14	28	16	13	43	32	29	31	24
Nicaragua	11	24	24	12	11	19	35	25	20	23	26	21
Guatemala	30	14	12	11	18	21	28	25	25	18	19	20
Perú	25	24	24	13	18	20	17	12	14	14	20	18
Ecuador	12	9	8	6	14	6	6	37	26	24	47	18

Se tomó la pregunta: *Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en el Congreso? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza? Aquí reflejados porcentajes válidos de respuesta “Mucha” y “Algo de confianza”.*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de base de datos del Latinobarómetro para los años correspondientes.

Tabla 4.4. Niveles de confianza en los partidos políticos

	1996	2000	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Pro- medio
Uruguay	33	36	38	29	18	46	34	36	38	48	46	43	34
Venezuela	12	24	31	20	14	32	41	36	32	34	44	36	27
Salvador	29	25	20	18	11	16	16	25	41	40	17	28	22
Panamá	18	29	26	17	16	13	24	13	17	33	30	25	20
México	18	34	21	12	10	20	30	24	17	19	19	18	19
Costa Rica	17	24	20	25	10	16	26	16	21	25	24	20	19
Chile	28	22	23	13	17	25	21	16	22	22	22	17	18
Brasil	16	13	21	13	16	16	23	16	21	21	25	16	17
Nicaragua	37	10	19	17	8	8	19	23	24	15	18	22	17
Paraguay	38	15	15	7	11	17	14	12	24	26	23	23	17
Colombia	11	17	13	11	9	23	18	19	21	26	22	18	16
Guatemala	26	21	10	8	9	13	16	25	26	22	15	14	16
Argentina	17	17	12	5	9	18	13	14	14	15	21	25	14
Perú	20	20	24	14	8	14	20	14	11	11	13	15	14
Bolivia	17	12	11	10	6	10	18	15	13	21	17	18	13
Ecuador	19	8	9	8	6	9	8	8	15	15	21	34	12

Se tomó la pregunta: *Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene usted en los partidos políticos? ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza?* Aquí reflejados porcentajes válidos de respuesta “Mucha” y “Algo de confianza”.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de base de datos del Latinobarómetro para los años correspondientes.

Tabla 4.5. Confianza basal, desconfianza basal y confianza como *proxy* de evaluación contingente para Legislativos

	Confianza basal	Desconfianza basal	Confianza como <i>proxy</i> de evaluación contingente
Uruguay	26	36	38
Venezuela	19	41	40
Costa Rica	21	41	40
Chile	23	58	19
Honduras	19	50	31
El Salvador	15	50	35
Brasil	19	54	27
México	21	63	16
Colombia	13	63	24
Argentina	9	59	32
Panamá	16	61	23
Bolivia	13	65	22
Paraguay	13	57	30
Nicaragua	11	65	24
Guatemala	11	70	19
Perú	12	75	13
Ecuador	6	53	41

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos antes presentados.

Tabla 4.6. Confianza basal, desconfianza basal y confianza como *proxy* de evaluación contingente para partidos políticos

	Confianza basal	Desconfianza basal	Confianza como <i>proxy</i> de evaluación contingente
Uruguay	18	52	30
Venezuela	14	56	30
El Salvador	11	59	30
Panamá	16	67	17
México	10	66	24
Costa Rica	10	74	16
Chile	13	72	15
Brasil	13	75	12
Nicaragua	8	63	29
Paraguay	7	62	31
Colombia	9	74	17
Guatemala	9	74	17
Argentina	5	75	20
Perú	8	76	16
Bolivia	6	79	15
Ecuador	6	66	28

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos antes presentados.

En términos de lo que puede significar para la operación de la democracia y la expansión de la ciudadanía el fenómeno de la desconfianza, claramente los posibles escenarios son bien diferentes si se presume que la desconfianza basal está integrada mayoritariamente o de modo equilibrado por ciudadanos y ciudadanas con una orientación antisistema, que si lo que predomina en esta categoría es un sector de ciudadanía orientado por una configuración ideológica de permanente sospecha y vigilancia ante el poder, tal como es característica de las vertientes de pensamiento y teorización que podrían ampliamente incluirse en la noción de liberales o republicano-liberales.

Este tipo de desconfianza no es contradictoria con la democracia: desde el momento en que la representación es inevitable en los contextos de redistribución del poder político, la sensibilidad a las demandas, la responsabilidad de los representantes por los resultados y la existencia de oportunidades para sancionar o premiar políticamente a los representantes en términos de esos resultados pasan a ser cruciales.

Ciertamente, actitudes interiorizadas de sospecha y vigilancia ante quienes se ha delegado representación y por ende poder constituyen factores motivacionales robustos y acaso necesarios para que las oportunidades que provee la arquitectura institucional efectivamente las utilicen los ciudadanos. En este sentido, la desconfianza basal es funcional a la democracia y a la expansión de la ciudadanía, tal como la funcionalidad de la contrademocracia que postula Rosanvallon, ya señalada en los capítulos 1 y 3 de este estudio. A la inversa, el predominio de orientaciones antisistema en la desconfianza basal implica una probabilidad alta no sólo de crisis institucional, sino aun de inestabilidad democrática.

Si bien en términos de la información disponible para este estudio no hay evidencia directa sobre la composición de la desconfianza basal, sí es posible mostrar algunos resultados que apuntan hacia la segunda clase de composición de la desconfianza basal. En la investigación llevada a cabo en el proyecto LAPOP (2012), se incluyó en los cuestionarios la pregunta: *¿Hasta qué punto piensa que se debe apoyar al sistema político?* Una desconfianza basal mayoritariamente integrada por ciudadanos antisistema, dado el predominio de este componente en los niveles inclusivos de confianza, debería sesgar la asociación entre la variable confianza y la variable apoyo al sistema político hacia valores negativos y relativamente importantes. Al contrario, el predominio de actitudes genéricas de sospecha y vigilancia tal como se esbozaron más arriba haría esperar una asociación positiva y también de alguna magnitud. Es esto último lo que sucede: la correlación entre confianza y apoyo al sistema en el caso de los partidos políticos es de 0.394, y de 0.460 respecto de los legislativos.

De esta manera, se puede argumentar que los bajos niveles de confianza observados en los países de la región plausiblemente son parte de los procesos de profundización democrática y expansión de la ciudadanía política, tal como los procesos de movilización social descritos en el capítulo 3 de este estudio.

II.3. MODELOS DE “CIUDADANÍA POLÍTICA” EN LA OPINIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA

Esta sección explora empíricamente las concepciones de los ciudadanos latinoamericanos sobre distintos aspectos de sus sistemas políticos y sociedades, a partir del análisis de los resultados de LAPOP (2012). Sobre la base de estos

datos, y trabajando mediante un análisis factorial, se derivan tres indicadores de las siguientes variables latentes:

1. evaluaciones respecto del ejercicio de ciudadanía mediante instituciones representativas y apoyo al sistema;
2. evaluaciones respecto del ejercicio de ciudadanía mediante acciones de autorrepresentación o participación no intermediada por partidos o representantes institucionales; y
3. evaluaciones respecto del ejercicio de acciones políticas directas por fuera del marco legal.

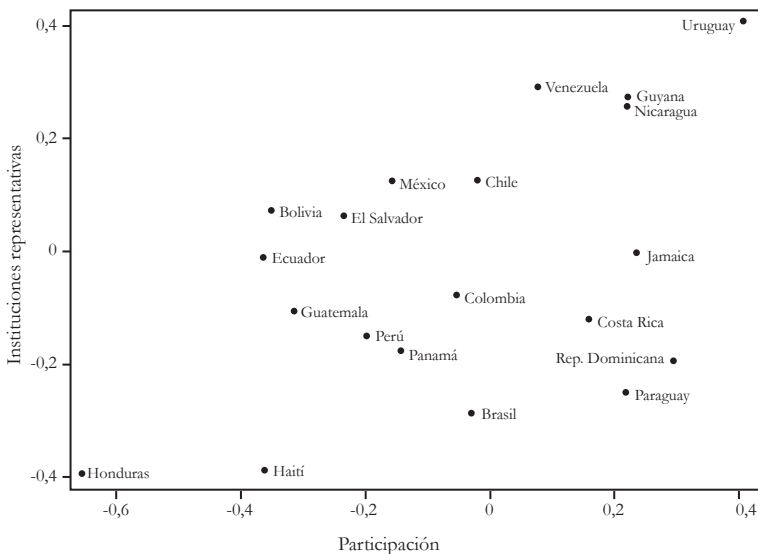
En el Apéndice se incluye el listado de ítems de encuesta utilizados, así como los resultados obtenidos en el análisis factorial. En el resto de esta sección, se trabajará con los puntajes factoriales estimados en cada caso, en función de la solución obtenida a nivel regional, sobre la base de 27 586 casos.¹¹

En dicha solución, puntajes altos en el factor 1 reflejan un alto nivel de apoyo y confianza en canales institucionales, así como altos niveles de eficacia política. Puntajes altos en el factor 2 reflejan aprobación o legitimidad alta de acciones de protesta, organización social, manifestación pacífica y trabajo en campañas políticas. Finalmente, puntajes altos en el factor 3 reflejan una alta aprobación de acciones políticas por fuera del marco legal, como toma de terrenos/edificios y cortes de ruta. Los gráficos 4.15 a 4.17 presentan los resultados obtenidos, en los que se observan patrones de asociación de carácter triangular.

Según se observa en el gráfico 4.15, existe una correlación moderada entre el apoyo al sistema y sus instituciones representativas y los niveles de participación democrática mediante mecanismos de autorrepresentación. Esto supone, en función de la discusión precedente, la mutua complementariedad de ambos caminos hacia la ciudadanía política. Los casos de Uruguay, Venezuela y Nicaragua presentan índices altos en ambos factores, mientras que el de Honduras es el que presenta niveles muy bajos en ambas dimensiones. No obstante, también existe una serie de casos que notoriamente escapa a la diagonal y se caracteriza por mostrar altos niveles de participación y autorrepresentación, junto con niveles relativamente bajos de confianza y aprobación al sistema político y sus instituciones representativas (Perú, República Dominicana, Paraguay, Costa Rica, y Brasil).

11 Los puntajes fueron derivados utilizando el algoritmo *regression* en Stata, y fueron obtenidos luego de realizar una rotación *varimax* sobre la solución no rotada. Esta última fue generada mediante el algoritmo de *principal factors*, también en el paquete Stata.

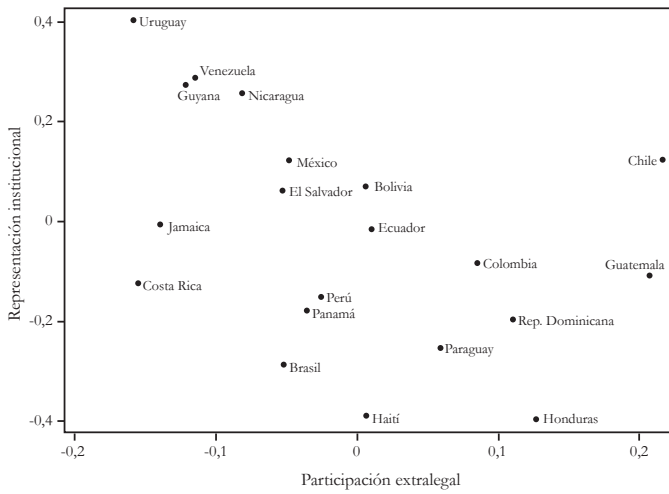
Gráfico 4.15. Apoyo al sistema e instituciones representativas y participación en instancias de autorrepresentación



Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2012).

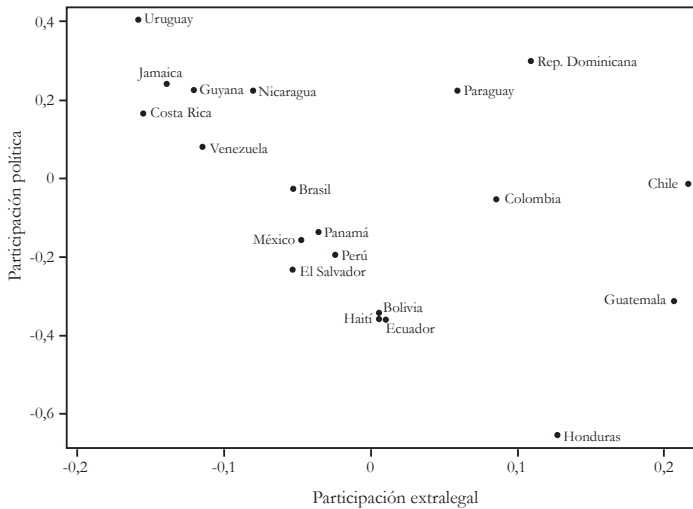
Los gráficos 4.16 y 4.17 reflejan un tipo de relación diferente entre las dos dimensiones analizadas hasta aquí y aquella que denota los grados de aprobación de acciones por fuera del marco legal. En este caso, un mayor apoyo a las instituciones del sistema político (gráfico 4.16), y mayores niveles de participación política vía autorrepresentación (gráfico 4.17) se asocian a menores tasas de apoyo a la participación extrasistémica. En ambos gráficos, Uruguay y Honduras constituyen los extremos de la diagonal en que se distribuye la mayoría de los casos. No obstante, nuevamente se verifica un patrón triangular en la distribución, con observaciones que se desvían de dicha diagonal en una dirección particular. En el gráfico 4.16, Costa Rica y Chile resultan particularmente interesantes. En el primero, los niveles de apoyo al sistema y a la participación extralegal son comparativamente bajos. En el segundo, los niveles comparativamente intermedios de apoyo al sistema se combinan con una aprobación relativamente alta de las acciones extrasistema.

Gráfico 4.16. Apoyo al sistema e instituciones representativas y apoyo a acciones políticas extralegales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2012).

Gráfico 4.17. Participación en instancias de autorrepresentación y apoyo a acciones políticas extralegales



Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2012).

En el caso del gráfico 4.17, un grupo de países muestra una configuración en que las acciones de autorrepresentación y participación y las acciones políticas extralegales correlacionan de modo positivo (Chile, Colombia, República Dominicana, Paraguay y Guatemala). En el resto, más aprobación por un tipo de acción se corresponde con menos en la otra.

III. CONCLUSIONES

La representación programática constituye, junto con la participación electoral, uno de los caminos institucionales mediante los cuales distintos segmentos sociales podrían ejercer la ciudadanía política. En este sentido, la presencia de vínculos programáticos en un sistema de partidos contribuye a traducir las preferencias de los votantes en resultados de política pública. Según se observó en esta sección, son muy pocos los casos en que existen niveles comparativamente altos de vinculación programática entre partidos y votante, y en aquellos en que sí existe dicho tipo de vínculo los niveles de inclusión social son altos a nivel regional. Si se analizan estos resultados a la luz de los niveles de confianza expresados por la ciudadanía en las instituciones políticas, sólo Uruguay parece mostrar niveles coherentes entre los grados de confianza estables y una vinculación predominantemente programática.

Por su parte, la evidencia comparada sugiere que no es sencillo aumentar los niveles de representatividad programática de un sistema de partidos que carece de una posición favorable respecto de determinantes estructurales y que se configuran en el largo plazo. No obstante, el caso de Bolivia, aunque único en la región, sugiere al menos tentativamente que la repolitización de conflictos centrales para la sociedad, a partir de procesos ampliamente participativos, podría generar un aumento relativamente rápido de los niveles de cristalización y competencia programática a nivel del sistema de partidos.

En este sentido, si los períodos de amplia deslegitimación de los partidos políticos, sobre todo en los países andinos, apresuraron el colapso del sistema partidario con el consecuente surgimiento de fuertes liderazgos apartidarios, el momento posterior, si se viera acompañado de altos niveles de movilización o contestación social, podría dar surgimiento a nuevas vinculaciones partidarias estables.

Finalmente, los bajos niveles de confianza en las instituciones políticas dejan en evidencia las dificultades para que la ciudadanía opte por vínculos programáticos ante otros de tipo más personalista o clientelar.

Anexo

Preguntas utilizadas para estimar la presencia de vínculos alternativos sobre la base de la Encuesta de Expertos liderada por Herbert Kitschelt (2008)

E1. ¿En qué medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral destacando la personalidad carismática* de un líder del partido?

	Muy poco/ Nada	Moderada- mente	Bastante	Fuertemente	No sabe	
[Partido A]	1	2	3	4	X	E1_01
[Partido B]	1	2	3	4	X	E1_02
[Partido C]	1	2	3	4	X	E1_03
[Partido D]	1	2	3	4	X	E1_04
[Partido E]	1	2	3	4	X	E1_05

(*) Los líderes poseen *carisma* si sus seguidores son atraídos por la “*mágica personalidad del líder* que genera una especial lealtad o entusiasmo popular” (*Diccionario Webster*). Los líderes proyectan capacidad personal carismática si ellos son capaces de evocar emoción, afectos, fe, lealtad e incluso sacrificio por parte de sus seguidores. El liderazgo carismático se distingue de (1) los argumentos que buscan resaltar la competencia y capacidad entre líderes del partido para gobernar, y (2) de los argumentos que buscan identificar al líder con posiciones atractivas de la política pública del partido al cual pertenecen.

E2. Por favor indique en qué medida el partido busca movilizar apoyo electoral enfatizando el atractivo de la posición del partido en asuntos de políticas públicas

	No lo hace	Lo hace a pequeña escala	Lo hace a escala moderada	Lo hace a gran escala	No sabe	
[Partido A]	1	2	3	4	X	E2_01
[Partido B]	1	2	3	4	X	E2_02
[Partido C]	1	2	3	4	X	E2_03
[Partido D]	1	2	3	4	X	E2_04
[Partido E]	1	2	3	4	X	E2_05

E3. Por favor indique la medida en la cual el partido busca movilizar apoyo electoral enfatizando la capacidad del partido de entregar beneficios materiales a sus partidarios electorales.

	No lo hace	Lo hace a pequeña escala	Lo hace a escala moderada	Lo hace a gran escala	No sabe	
[Partido A]	1	2	3	4	X	E3_01
[Partido B]	1	2	3	4	X	E3_02
[Partido C]	1	2	3	4	X	E3_03
[Partido D]	1	2	3	4	X	E3_04
[Partido E]	1	2	3	4	X	E3_05

E4. Por favor indique la medida en la cual los partidos apelan a lealtad partidaria de los votantes enfatizando la “identificación partidaria” y la trayectoria de largo plazo del partido. Los partidos pueden invocar sus orígenes históricos o los logros de líderes históricos. Ellos pueden resaltar símbolos y rituales del partido para vigorizar la identificación partidaria.

	No lo hace	Lo hace a pequeña escala	Lo hace a escala moderada	Lo hace a gran escala	No sabe	
[Partido A]	1	2	3	4	X	E4_01
[Partido B]	1	2	3	4	X	E4_02
[Partido C]	1	2	3	4	X	E4_03
[Partido D]	1	2	3	4	X	E4_04
[Partido E]	1	2	3	4	X	E4_05

E5. Por favor indique en qué medida los partidos buscan movilizar apoyo electoral enfatizando sus capacidades generales para gobernar para originar o mantener estabilidad política, económica y social.

	No lo hace	Lo hace a pequeña escala	Lo hace a escala moderada	Lo hace a gran escala	No sabe	
[Partido A]	1	2	3	4	X	E5_01
[Partido B]	1	2	3	4	X	E5_02
[Partido C]	1	2	3	4	X	E5_03
[Partido D]	1	2	3	4	X	E5_04
[Partido E]	1	2	3	4	X	E5_05

Tabla A.2. Correlaciones entre los tres indicadores de “modelos de ciudadanía” y características sociodemográficas de la población

País/Categorías	Modelos de ciudadanía			Número de correlaciones significativas
	Sistema y rep.	Participación y autorrep.	Extralegal	
México				4000
Urbano = 1	0.07***		-0.08***	
Edad			-0.06*	
Educación		0.10***		
Hombre = 1				
Blanco = 1				
Mestizo = 1				
Indígena = 1				
Negro = 1				
Guatemala				4000
Urbano = 1			0.10***	
Edad				
Educación		0.09***	-0.14***	
Hombre = 1				
Blanco = 1				
Mestizo = 1				
Indígena = 1			0.06*	
Negro = 1				
El Salvador				10 000
Urbano = 1	0.13***	-0.08***	-0.06*	
Edad		-0.07*	-0.06*	
Educación	0.17***	0.20***		
Hombre = 1		-0.11***	0.19***	
Blanco = 1				
Mestizo = 1		0.07*		
Indígena = 1				
Negro = 1				

Honduras		1000	
Urbano = 1			
Edad		-0.06*	
Educación			
Hombre = 1			
Blanco = 1			
Mestizo = 1			
Indígena = 1			
Negro = 1			
Nicaragua		12 000	
Urbano = 1	-0.12***	-0.11***	
Edad	-0.07***	-0.11***	
Educación	0.17***	-0.05*	
Hombre = 1	0.06*	-0.08***	0.06*
Blanco = 1			
Mestizo = 1			
Indígena = 1	0.05*		
Negro = 1	-0.06*		-0.07*
Costa Rica		5000	
Urbano = 1		-0.05*	
Edad	0.06*		-0.17***
Educación		0.18***	
Hombre = 1			
Blanco = 1			-0.06*
Mestizo = 1			
Indígena = 1			
Negro = 1			
Panamá		17 000	
Urbano = 1	0.23***	-0.17***	0.09*
Edad			-0.08***
Educación	-0.15***	0.17***	-0.10***
Hombre = 1		-0.09***	-0.08***
Blanco = 1		-0.1***	
Mestizo = 1		0.06*	-0.15***
Indígena = 1	0.13***	-0.1***	0.14***
Negro = 1	-0.07*	0.15***	

Colombia		7000	
Urbano = 1			
Edad	0.06*		-0.15***
Educación	-0.08***	0.15***	0.065*
Hombre = 1			
Blanco = 1		-0.06*	
Mestizo = 1			
Indígena = 1			
Negro = 1	-0.06*		
Ecuador		9000	
Urbano = 1			
Edad	-0.04*	-0.04*	-0.08***
Educación		0.045*	
Hombre = 1			
Blanco = 1	0.04*	-0.05***	
Mestizo = 1		0.06***	
Indígena = 1			0.05*
Negro = 1			
Bolivia		9000	
Urbano = 1	0.10***	0.06***	0.21***
Edad	-0.05*	-0.10***	-0.08***
Educación	-0.04*	0.06***	-0.15***
Hombre = 1			
Blanco = 1			
Mestizo = 1			
Indígena = 1			
Negro = 1			
Perú		11 000	
Urbano = 1			
Edad			-0.14***
Educación		0.13***	-0.06*
Hombre = 1			
Blanco = 1	0.06*		
Mestizo = 1		0.11***	-0.07***
Indígena = 1	-0.07***	-0.06*	0.07***
Negro = 1			

Paraguay		7000	
Urbano = 1	0.08***	-0.08***	
Edad	-0.10***		-0.13***
Educación		0.09***	
Hombre = 1		-0.07*	
Blanco = 1		-0.06*	
Mestizo = 1			
Indígena = 1			
Negro = 1			-0.08*
Chile		13 000	
Urbano = 1	0.07***	-0.11***	-0.05***
Edad	0.17***	-0.20***	-0.16***
Educación		0.23***	0.10***
Hombre = 1		-0.10***	
Blanco = 1	0.06*	-0.15***	
Mestizo = 1		0.17***	
Indígena = 1	-0.06*		
Negro = 1			
Uruguay		11 000	
Urbano = 1			
Edad	0.20***		-0.200
Educación		0.30***	0.09***
Hombre = 1			
Blanco = 1	0.12***	0.11***	-0.06*
Mestizo = 1			
Indígena = 1	-0.09***		0.08*
Negro = 1	-0.07*	-0.08***	
Brasil		12 000	
Urbano = 1	0.07*	0.06*	0.06*
Edad	0.08***	-0.14***	-0.12***
Educación	-0.085***	0.16***	
Hombre = 1			
Blanco = 1		-0.07*	
Mestizo = 1	0.06*	0.07*	
Indígena = 1			
Negro = 1	-0.07*		

Venezuela		11 000	
Urbano = 1	0.09***		
Edad	0.07***		-0.09***
Educación	-0.08***	0.14***	
Hombre = 1			
Blanco = 1	-0.09***	-0.11***	
Mestizo = 1	0.05*	0.11***	-0.09***
Indígena = 1			
Negro = 1			0.06*
Rep. Dominicana		6000	
Urbano = 1			
Edad			-0.11***
Educación	-0.11***	0.12***	
Hombre = 1	0.07*	-0.06*	0.06*
Blanco = 1			
Mestizo = 1			
Indígena = 1			
Negro = 1			
Argentina		13 000	
Urbano = 1			0.09***
Edad			
Educación	-0.07*	0.16***	
Hombre = 1	0.06*		-0.09***
Blanco = 1	-0.10***	-0.15***	
Mestizo = 1	0.6***	-0.065*	0.170
Indígena = 1	0.06*		0.1***
Negro = 1	0.06*		

(*) p < 0,1

(**) p < 0,05

(***) p < 0,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de LAPOP (2012).

5. Ciudadanía social: progresos y desafíos

En este capítulo se presenta una actualización de los resultados del Índice de Ciudadanía Social (ICS), diseñado con motivo de la publicación anterior *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011). Se trata de una versión actualizada, metodológicamente más ajustada, que da cuenta del estado de cobertura de los derechos económicos y sociales, es decir, aquellos que comprenden la cobertura y satisfacción en materia de ciudadanía social. Entre las innovaciones incorporadas, además de una actualización en términos de indicadores, se distingue el rendimiento en materia de igualdad de género a través del Índice de Ciudadanía Social de Género (ICSG). Por último, se presentan estos resultados ponderados por el PIB per cápita como medida para conocer la capacidad de los países para satisfacer las necesidades en materia de ciudadanía social.

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo tiene cuatro objetivos. En primer lugar, presenta una actualización y perfeccionamiento del Índice de Ciudadanía Social (ICS) dado a conocer en el estudio *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011). La actualización del ICS ha implicado la modificación de algunos de sus componentes para lograr una mejor descripción de la realidad regional. A la vez, la actualización se apoya en el análisis teórico y empírico realizado en *El Estado de Ciudadanía*. El perfeccionamiento de que es objeto este índice también permite subrayar la importancia de que los países de la región convengan en un ICS que los interprete en la evaluación que se haga de los avances que logran en materia de ciudadanía social. Como todo indicador estadístico, el ICS presenta virtudes y deficiencias que deben conocerse y convenirse, para que se constituya en forma efectiva en un estándar regional de medición sobre la materia.

A la vez, el capítulo presenta la construcción de un Índice de Ciudadanía Social de Género (ICSG), y analiza en detalle las distintas inferencias que a partir de esa construcción se pueden realizar en este tema crucial para la expansión de la ciudadanía social en la región. En segundo lugar, se explora la relación entre la expansión de ciudadanía social y políticas públicas, sin duda un eslabón crucial en la relación entre ciudadanía social y ciudadanía política. Para ello, se analiza con mayor profundidad que en *El Estado de Ciudadanía* la relación entre el ICS y el crecimiento económico, el gasto social por persona y la distribución del ingreso.

En tercer lugar, también se explora la relación entre ciudadanía social y gobernabilidad democrática, en términos de las posibles asociaciones existentes entre ambas dimensiones. En efecto, el estudio constata un progreso en la ciudadanía social de la región. Ello, sin duda, está fuertemente influido por el avance en el nivel de ingreso por persona, en el gasto social por persona y en equidad distributiva y de género que muestra la región. La última década—sobre todo los últimos años— han sido años de gran progreso en ciudadanía social en toda América Latina. Subsiste, sin embargo, la constatación de que los países con menores niveles de ciudadanía social son precisamente los que menos avanzan en las áreas que aparecen como más relevantes para avanzar: nivel y efectividad del gasto social por persona (y su financiamiento), ritmo de crecimiento del ingreso y la equidad, y procesos de expansión de la ciudadanía política. Por consiguiente, es importante estimar la influencia de este último factor en el desempeño de los países en materia de ciudadanía social.

De acuerdo con la filosofía que subyace a los estudios del PNUD, este estudio parte de la premisa de que los países más rezagados pueden aprender de las experiencias de política pública que otros países de la región han implementado. Así, se termina subrayando la crucial importancia de las políticas públicas orientadas a fortalecer la inclusión tanto social como política. Particular acento se pone en la importancia de facilitar el ingreso de las mujeres pobres al mercado laboral y de atender adecuadamente las necesidades de la infancia en condiciones de pobreza. Estas son determinantes claves del progreso en materia de ciudadanía social.

II. ¿QUÉ ES CIUDADANÍA SOCIAL?

El informe del PNUD (2004) sobre democracia en América Latina plantea que la democracia es un proceso de extensión o ampliación orientado hacia el logro de una ciudadanía integral en los ámbitos civil, político y social. En ese espíritu, se ha definido la ciudadanía social como el ejercicio efectivo de los derechos

económicos y sociales de acuerdo con la legislación vigente en cada país, esto es, con cómo se ha ido extendiendo en razón del dinamismo del proceso democrático (García, 2011). Las naciones del mundo, y ciertamente de América Latina, reconocieron explícitamente desde mediados del siglo XX que toda persona tiene derecho a un nivel de vida que le asegure educación, salud y bienestar, por lo tanto, derecho a acceder a los servicios sociales necesarios para que ello ocurra. Así se reconoció en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se reconoce en la mayoría de las constituciones nacionales.

Estos derechos fueron objeto de un reconocimiento más explícito en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas,¹ suscrito y ratificado por todos los países de la región. Los países firmantes se comprometían a crear las condiciones que le permitieran a cada ciudadano y ciudadana tener acceso garantizado a un nivel legalmente establecido y, por ende exigible, de satisfacción de sus derechos económicos y sociales. Para tal efecto, se comprometían a adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Los límites que se pongan al ejercicio efectivo de estos derechos, reconociendo su carácter progresivo, deberán ser determinados por una ley nacional.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales detalla cuáles son esos derechos:²

- El derecho al trabajo, esto es, a ganarse la vida, lo que implica condiciones de vida dignas para el núcleo familiar, mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. Dicho trabajo debe asegurar condiciones de no discriminación, seguridad, higiene y descanso, como también el derecho a huelga y a participar en sindicatos.
- El derecho a la seguridad social y al seguro social, que implica la más amplia protección y asistencia posible a todos los miembros del núcleo familiar; especialmente a las madres, niños y adolescentes.
- El derecho a un nivel de vida adecuado, esto es, el derecho a disponer de los medios para satisfacer las necesidades básicas de toda persona y su familia, con una mención explícita a la alimentación, vestido, y vivienda. Esta definición es coherente con las demandas

1 Adaptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por parte de la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, y de conformidad con el artículo 27, entró en vigor el 3 de enero de 1976.

2 La presentación que se hace resume el texto del Pacto Internacional referido.

y exigencias que plantean superar la línea de pobreza, de acuerdo con las mediciones aceptadas en la región.

- El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental y a un medio ambiente sano. Al establecer este derecho, se hace una mención especial al esfuerzo por reducir la mortalidad infantil, al mejoramiento del medio ambiente, la prevención y el acceso al tratamiento de la enfermedad.
- El derecho a la educación, que connota el acceso a una educación primaria, secundaria y terciaria de calidad y la implantación progresiva de la enseñanza gratuita en todos los niveles.
- El derecho a participar en la vida cultural, definido en términos del goce de los beneficios del progreso científico y del desarrollo de la cultura.³

El Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales compromete también a las partes a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos. En el espíritu de las tareas que el propio Pacto Internacional le asigna a Naciones Unidas, el presente capítulo expone un nuevo balance de los avances logrados en materia de derechos económicos y sociales,⁴ o ciudadanía social, en América Latina.

³ A pesar de que el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales no hace mención del tema de identidad cultural, en el contexto de interculturalidad propio de América Latina este es objeto de una demanda ciudadana creciente, que le da un contenido diferente y más específico al derecho reconocido en el Pacto. Por otra parte, es un derecho que también es reconocido en otro Pacto Internacional: el artículo 3 de la Declaración 169 de la OIT, ratificado por los países de la región. Específicamente, siguiendo con la interpretación teórica de estudios anteriores del PNUD, aquí se asume en términos de interculturalidad que “desde una dimensión jurídica y política de reivindicación, hoy día los pueblos indígenas reclaman la construcción de un Estado plurinacional e intercultural. Efectivamente, no piden ser sólo ‘ciudadanos de primera’, sino ejercer una ciudadanía diferenciada en base al valor igual de todas las culturas. No se habla sólo de derechos individuales, sino también colectivos, desde la comunidad, desde la cultura, desde el pueblo, desde la nacionalidad, desde la nación; como entidades colectivas vinculadas fuertemente a una historia de desposesión y marginación y a un territorio específico; por ende, con derecho a la libre determinación. Esta visión remite a la construcción de una nueva ciudadanía, a una nueva democracia y a un nuevo Estado, interculturales (descolonizados); una ciudadanía que respete los derechos de los distintos pueblos que habitan en un determinado Estado desde las propias prácticas e instituciones, a su vez basadas en valores específicos”.

⁴ No se evaluará el avance en el derecho a participar en la vida cultural, ya que este derecho –al contrario del resto– no identifica un vehículo a través del

Ahora bien, cuando se explora la definición de mecanismos que le permitan a la ciudadanía hacer efectivos sus derechos económicos, sociales y culturales, se comprueba una mayor debilidad que la que se podría suponer a partir del reconocimiento jurídico de los derechos. Parece haber cierta confianza en el Poder Judicial como garante de derechos, pero no se reconoce la introducción de un sistema claro y exigente en la materia. Se nota una ausencia casi generalizada de los mecanismos para llevar adelante acciones colectivas y de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Los mecanismos de reconocimiento de derechos sociales, por lo tanto, todavía tienen un desarrollo incipiente y no han logrado expresarse en reglas con contenidos orgánicos, lo que por supuesto debilita la capacidad de la ciudadanía para hacer exigibles los derechos económicos y sociales reconocidos en las constituciones. Ello, como se mostró en la primera versión de este trabajo (García, 2011), forma parte de las reformas sociales que se impulsan para efectivamente garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. Así y todo, sigue siendo una debilidad de las instituciones orientadas a garantizar derechos económicos y sociales.

Garantizar los derechos económicos y sociales, por lo tanto, implica resguardar un nivel básico de seguridades y oportunidades para toda la población. Este nivel debe ser coherente con lo que la sociedad decide brindar de manera explícita, a través de la operación de sus instituciones democráticas. Idealmente, el establecimiento de garantías supone un acuerdo expreso, reafirmado por leyes, que expresa la voluntad de la sociedad de que se trata, de vivir entre iguales, entendiendo esa igualdad en términos de los derechos que se ha decidido garantizar. Es crucial, pues, que la participación social en esas decisiones sea lo más amplia posible, tanto a través de la operación de las instancias institucionales democráticas como mediante las organizaciones de la sociedad civil.

El estudio citado (García, 2011) definió dos condiciones básicas para el establecimiento de una garantía para los derechos económicos y sociales. La primera es la identificación precisa de un piso garantizado para esos derechos, bajo el supuesto de que no existen los recursos suficientes para garantizar efectivamente la totalidad del derecho. Ello refleja bien el espíritu del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales.

La segunda condición se refiere a la existencia de las instituciones que se requieren para hacer efectivo dos tipos de garantías. Por un lado, la garantía primaria que tiene relación con el acceso a las prestaciones, la oportunidad y

cual se pueda garantizar el derecho. Por ello es difícil identificar el avance relativo en su garantía.

calidad de estas, y que reconoce y especifica la prestación asegurada. Por otro lado, la garantía secundaria que establece los mecanismos de reclamo, protección y restauración en el caso de no respetarse la garantía primaria.

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, estas garantías deben existir en las áreas de educación, salud, seguridad social, trabajo e ingresos, definiendo en todas ellas o bien un conjunto acotado de prestaciones de carácter universal que aseguren procesos –por ejemplo, favorecer la inserción laboral o la atención ante la enfermedad, o bien asegurar resultados tales como una ingesta calórica necesaria, o el rendimiento escolar, o que hagan ambas cosas a la vez–. Estas garantías son la que tienden a hacer efectivos los derechos económicos y sociales.

III. AMÉRICA LATINA SIGUE FORTALECIENDO SU CIUDADANÍA SOCIAL

La actualización de la información disponible en los países de América Latina respecto de los derechos económicos, sociales y culturales requiere la continua revisión de datos, tanto para incluir nueva información disponible como para dar cuenta de cambios en los marcos muestrales o levantamiento de información que modifican las cifras utilizadas en la publicación anterior. Ello para precisar la mirada acerca de las transformaciones producidas en la ciudadanía social en el período en observación (en general o en algunos de sus componentes) y detectar ámbitos de acción prioritarios de acuerdo con la realidad de los países de la región en materia de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

El presente estudio actualiza el ICS que se presentara en 2011 (García, 2011), preservando su contenido esencial, esto es, que cada una de las dimensiones consideradas coincidiera con un derecho económico y social. Al igual que en su versión anterior, no se contempló un indicador para el derecho a la seguridad social, por no disponer de información sobre la materia para todos los países de la región. Respecto del indicador presentado en 2011, los cambios que se hicieron se refieren al uso de la huella ecológica y no del déficit ecológico como expresión del derecho a vivir en un medio ambiente sano. La principal diferencia entre ambos es que el indicador de déficit no sólo da cuenta del impacto (huella) ambiental por hectárea, sino que además considera el activo ambiental del que el país dispone (premiando a aquellos con un gran tamaño geográfico en relación con su población).

También se realizaron cambios en el área de educación donde se reemplazó la tasa de matriculación de primaria, secundaria y terciaria por la tasa de alfabetización juvenil, en razón de que el primer indicador ocultaba los avances

en materia de cobertura educativa en los países. Respecto de los datos de empleo, la estimación del empleo formal pudo mejorarse gracias a la disposición de datos en línea OIT mediante su base Quipustat. Otro cambio importante es la utilización de los últimos datos disponibles para estimar c. 2010, que en su gran mayoría corresponden al 2010. Se trata por tanto de un índice más actualizado que el que se presentara en *El Estado de Ciudadanía*.

En versión de este trabajo presentada en *El Estado de Ciudadanía* se analizaron y justificaron las dimensiones a considerar según los datos disponibles para medir los derechos económicos, sociales y culturales en la región, como también la necesidad de simplificar la estimación y el uso del método de cálculo de las distancias euclidianas para la estimación de los índices parciales y general del ICS.⁵ En la presente actualización, además de levantar información de 2010, se analizó en profundidad los efectos de las decisiones que se toman al momento de construir indicadores que constituyan síntesis de múltiples variables en términos del ordenamiento de los países de la región en materia de ciudadanía social.

De acuerdo con lo anterior, se parte de la base que las dimensiones que componen el índice son las siguientes:

1. Vida digna a través del indicador *porcentaje de pobreza*, que presenta la población medido a través de datos de Cepal.
2. Trabajo mediante el porcentaje de *empleo formal urbano* estimado sobre la base de datos de OIT.
3. Salud sobre la base de datos de OPS, indicador que combina:
 - a) *esperanza de vida al nacer* medida en años, y
 - b) *tasa de mortalidad* de los menores de 5 años cada mil nacidos vivos.
4. Educación, a partir de datos de Unesco, que contempla:
 - a) la *tasa de alfabetización adulta* (sobre de los mayores de 15 años), y
 - b) la *tasa de alfabetización juvenil* (sobre la población entre 14 y 24 años).⁶
5. Medio ambiente sano a través de la *huella ecológica* per cápita, según datos de Footprint.

⁵ Para información acerca de la construcción del ICS, véase García (2011).

⁶ En su primera versión, el índice de educación estaba compuesto por la tasa de matriculación de primaria, secundaria y terciaria. Se realizó el cambio del indicador a la tasa de alfabetización juvenil, producto de que el descenso de la tasa de primaria siempre sobre cien es más bien un avance que un retroceso, ya que implica que ha disminuido la proporción de personas que cursan primaria sin estar en la edad de hacerlo.

De forma óptima, el ICS debía contemplar información sobre la distribución de los servicios que garantizan los derechos económicos, sociales y culturales; sin embargo, esta información no está disponible. Se consideró también la posibilidad de incluir en el ICS los índices de Gini y de Igualdad de Género, pero ellos no alteraban los resultados del ICS y a la vez lo complejizaban, por lo que se prefirió analizarlos por separado.

El procedimiento para estimar el ICS contempla la identificación de la mejor posición alcanzada en cada indicador por alguno de los países en observación en un año determinado, que para esta actualización corresponde a 2010. Con los valores de los mejores posicionados del año se construye un país modelo (*benchmarking*), que sirve como límite superior de referencia para el resto de los países. Finalmente, se agregan los índices de cada una de las variables a través de un procedimiento que descansa en el cálculo una métrica euclidiana.⁷

Como se puede apreciar, en todos los casos se utilizaron indicadores de resultado que miden el ejercicio de los derechos y que tienen un carácter inclusivo. Ejemplos de ello son el uso de incidencia de la pobreza para el acceso a una vida digna, que da cuenta también del acceso al nivel de ingreso requerido para una buena alimentación y el resto de las necesidades básicas: vivienda y vestuario. Igualmente, el uso de la tasa de empleo formal de la población en edad de trabajar que da cuenta del acceso a un buen puesto de trabajo, a la vez lo hace respecto del problema de las bajas tasas de participación laboral en América Latina. Este indicador es también un *proxy* para el acceso a la seguridad social, ya que en general sólo aquellos que acceden a un trabajo formal acceden a la seguridad social.

Con ello, el ICS busca fomentar el *benchmarking* permitiendo identificar en cada país los vacíos relativos respecto de experiencias en la región, como también entre las categorías de derechos a nivel nacional. Así la metodología per-

⁷ Para establecer la distancia del resto de los países de la región con el país modelo se calculó la distancia euclidiana en cada dimensión. Esa distancia se define por la siguiente fórmula:

$$\sqrt{2x_a - x_{am}^2 + x_b - x_{bm}^2 \dots}$$

donde x_a representa el valor de un indicador para ese país, y x_{am} , el mejor valor presentado por un país entre todos los países de la región para esa variable (*benchmarking*). Luego, a la suma de las diferencias al cuadrado se extrae la raíz, obteniéndose valores entre 0 y 100. Si bien inicialmente los países más cercanos a 0 representarían un mejor desempeño, a los efectos de una interpretación intuitiva, estos resultados se invirtieron y acotaron en un rango de 0 a 1 donde 1 representa el mejor desempeño. Los índices normalizados por dimensión se agregan también de acuerdo al mismo procedimiento, normalizando a 1 como el mejor valor, y se obtiene el ICS general. De esta forma, la agregación de las variables que componen el índice se realiza de manera de minimizar las diferencias entre componente y dar igual ponderación a las dimensiones que los componen.

mite tener una referencia en torno a datos registrados y por tanto metas alcanzables en ciudadanía social para los países en observación en América Latina.

A partir del ICS se construyó otro indicador denominado ICS Capacidad País (ICSP),⁸ que busca controlar el nivel de ejercicio de los derechos de acuerdo con la capacidad económica del país. Ello es coherente con el principio de “efectividad incremental por nivel de desarrollo”, presente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este segundo indicador, por lo tanto, busca incorporar simultáneamente la perspectiva del titular del derecho y la del Estado.

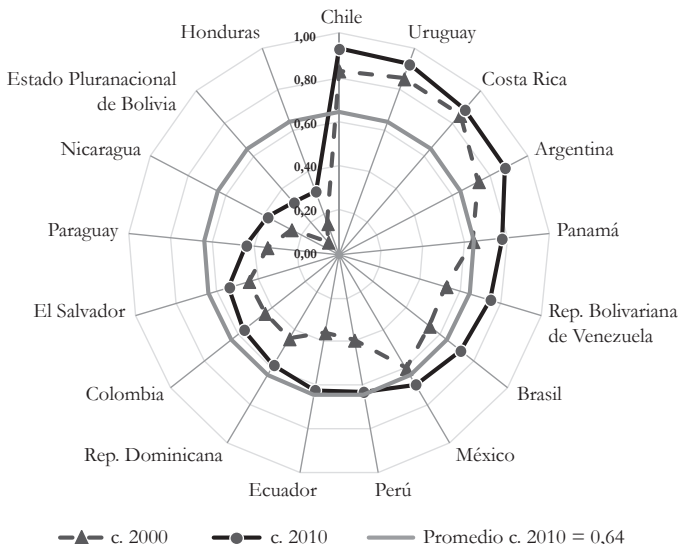
Tabla 5.1. Valores de ICS e ICSP para cada país, c. 2000 y 2010

	ICSP			ICS		
	c. 2000	c. 2010	Crecimiento	c. 2000	c. 2010	Crecimiento
Argentina	0,81	0,91	0,10	0,74	0,88	0,14
Estado Plurinacional de Bolivia	0,09	0,37	0,28	0,08	0,32	0,24
Brasil	0,61	0,77	0,17	0,54	0,72	0,18
Chile	0,91	0,96	0,05	0,83	0,93	0,10
Colombia	0,51	0,62	0,11	0,44	0,56	0,12
Costa Rica	0,96	0,95	-0,01	0,85	0,89	0,03
Ecuador	0,42	0,69	0,27	0,36	0,62	0,26
El Salvador	0,53	0,61	0,09	0,44	0,54	0,10
Honduras	0,19	0,37	0,18	0,15	0,31	0,16
México	0,66	0,72	0,06	0,60	0,69	0,08
Nicaragua	0,33	0,48	0,14	0,25	0,38	0,13
Panamá	0,72	0,81	0,09	0,64	0,77	0,14
Paraguay	0,42	0,52	0,10	0,34	0,44	0,10
Perú	0,46	0,69	0,23	0,39	0,63	0,24
República Dominicana	0,52	0,63	0,10	0,45	0,57	0,12
Uruguay	0,94	0,96	0,02	0,85	0,92	0,07
República Bolivariana de Venezuela	0,58	0,79	0,21	0,53	0,75	0,22

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por OIT, Cepal, OPS, Footprint, FMI y Unesco.

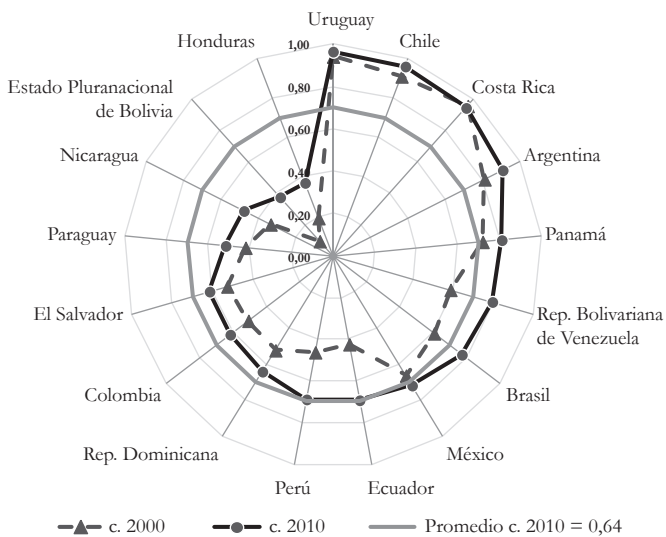
⁸ Este se obtiene dividiendo el resultado del ICS de cada país por el logaritmo natural del ingreso per cápita.

Gráfico 5.1. ICS, c. 2000-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, Footprint y Unesco.

Gráfico 5.2. ICSP, c. 2000-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, Footprint, FMI y Unesco.

Al observar los resultados del ICS y del que considera la capacidad del país para garantizar los derechos propios de la ciudadanía social,⁹ se ratifica la conclusión ya señalada en la anterior versión de este estudio: el período 2000-2010 se caracteriza por ser uno de fuerte expansión en la ciudadanía social en todos los países de la región. También se aprecian pequeñas diferencias con el que se presentara en 2011. La principal de ellas, coherente con el positivo desempeño de la mayoría de los países durante 2010, es que todos los ICS presentan un mayor nivel. Ello es especialmente cierto en los países de mejor desempeño relativo. Sólo Costa Rica presenta una leve disminución (0,01) en el ICSP.

El progreso en ciudadanía social en la región se demuestra con claridad al comparar los niveles promedio de ICS y de ICSP de este informe respecto del anterior. Estos eran 0,53 y 0,57, respectivamente, y pasaron a 0,64 y 0,7 en el actual informe. Además, se pueden apreciar los siguientes cambios:

- Países con ICS sobre el promedio regional. Los países con mayor nivel de ICS siguen siendo los del Cono Sur. Sin embargo, hay cambios en las posiciones relativas: Chile pasa al primer lugar y Costa Rica sobrepasa a Argentina y Brasil (situándose en el tercer lugar, mientras Argentina pasa al cuarto y Brasil desciende al séptimo). A ellos se suma México (que mantiene su posición), cerrando el grupo de países con un ICS superior al promedio regional. Todos estos países presentan, además, altos niveles de incremento en su ICS en el período analizado. Al igual que en la versión anterior, Chile y Panamá presentan los menores progresos en esta categoría de países, y Venezuela el mayor progreso (aunque inferior al que se estimara el año pasado).
- Países cercanos al promedio regional (mitad superior de estos). Estos países (Perú, Ecuador, Colombia, República Dominicana y El Salvador) en general mantienen su posición relativa (sólo Ecuador supera a Colombia) y experimentan progresos en su ICS iguales o inferiores al que se estimara previamente. Sólo Ecuador sobresale con un muy alto incremento en el ICS y superior al del período anterior (que ya era alto); Perú también experimenta un alto progreso, pero inferior al que se detectara en la versión anterior.
- Países con bajos ICS. Como es de prever, los países con menores ICS experimentan altos aumentos relativos durante la década analizada; ello es especialmente válido para Bolivia y Honduras.

9 Al igual que en su versión anterior, el ICSP se estimó como el ICS dividido por el logaritmo natural del ingreso per cápita del país en cuestión.

Por lo tanto, todos estos países acortan la brecha que tenían con los países de mayor avance relativo.

Al observar los resultados del ICSP, se aprecia que la estructura general no cambia, pero si hay cambios en el ránking de algunos países. Uruguay sobrepasa a Chile y Ecuador sobrepasa a Perú. También se aprecia un notorio progreso en la media regional de este indicador, dando cuenta del alto dinamismo que tiene el fortalecimiento de la ciudadanía social en la región.

- Países con ICSP sobre el promedio regional. En esta versión del estudio se extiende el número de países por encima del promedio, incorporando a Perú y Ecuador. Por lo tanto, diez de los diecisiete países se encuentran en esta categoría. Nuevamente los países del Cono Sur más Costa Rica aparecen con la mejor situación relativa. Todos los países experimentan significativos progresos entre 2000 y 2010, pero ello es especialmente relevante para Ecuador, Perú, Venezuela y, en menor medida, Brasil (Venezuela es el de mayor progreso, pero a un ritmo levemente inferior al obtenido en la versión anterior del indicador).
- Países cercanos al promedio regional (mitad superior de estos). Colombia, República Dominicana y El Salvador experimentan progresos superiores a los obtenidos en 2011. Sin embargo, en general, los países en esta categoría no acortan su brecha con los países mejor posicionados.
- Países con bajos ICSP. Esta categoría de países –que incluye a Paraguay, Nicaragua, Bolivia y Honduras– experimenta un salto muy significativo en su indicador, acortando de manera importante la brecha que los separaba de los países con mayor ciudadanía social.

Si se comparan las brechas de ICS y de ICSP con las brechas de ingreso per cápita (PPP), se constata que el país mejor posicionado tiene un ICS 3,4 veces y un ICSP 3 veces superior al peor de ellos. Las diferencias en ingresos (PPP) per cápita son casi 4 veces y no se corresponden con los mismos países. Se comprueba, por tanto, lo ya visto en el informe anterior: el ICS no depende exclusivamente del ingreso por persona, sino que además está fuertemente influido por la cobertura y calidad de las políticas públicas y, como veremos, por la equidad distributiva. Costa Rica, por ejemplo, tiene un ingreso per cápita inferior a varios países a los que supera en el ICS e ICSP. Sin embargo, los países con ingreso per cápita más bajo se corresponden (aunque no en el mismo orden) con los que presentan el menor ICS. Avanzar en ciudadanía social, especialmente en los países de menor

desarrollo relativo, requiere combinar adecuadamente crecimiento con equidad distributiva y con políticas públicas que garanticen derechos económicos y sociales con equidad.

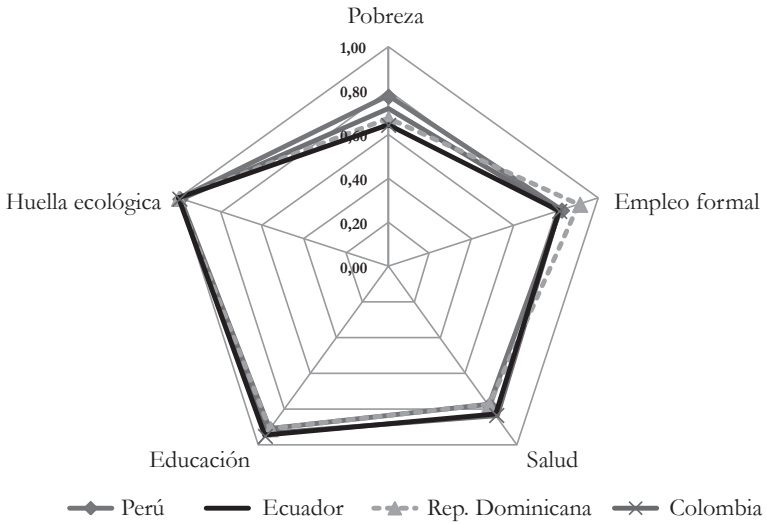
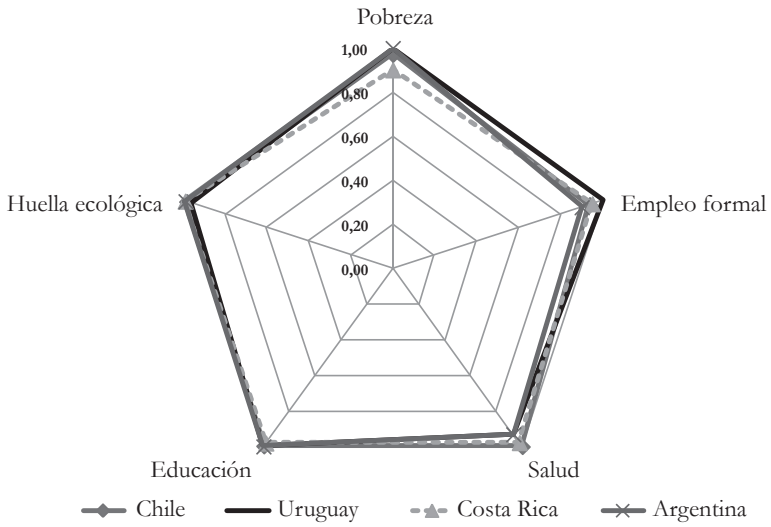
A su vez, se constatan significativas diferencias en el ritmo de progreso del ICS y el ICSP entre los países de la región. Los de mayor progreso en ambos indicadores son Bolivia, Ecuador y Perú. Sólo que en el caso del ICS varía el orden, y coloca a Ecuador, seguido por Bolivia y Perú (véase tabla 5.1). Aquellos que presentan avances más lentos son Uruguay, Costa Rica y México en el caso del ICS, y Costa Rica, Uruguay y Chile para el ICSP. Costa Rica, a pesar de encontrarse entre los países con mayor ICS, no sólo progresa más lentamente, sino que en el caso del ICSP esta cifra disminuye indicando que su progreso en resultados sociales fue inferior al esperado dado su crecimiento económico. Se constata también que, en general, en los países que han alcanzado un mayor nivel de ciudadanía social, el avance comienza a ser más dificultoso.

Con objeto de visualizar el peso de los indicadores que componen el ICS en el ordenamiento de los países de la región en el período observado, a continuación se presentan en el gráfico 5.3 los países de acuerdo con su nivel de ICS (no se incluye el de ICSP por encontrarlo redundante), identificando la situación de cada indicador que lo compone.

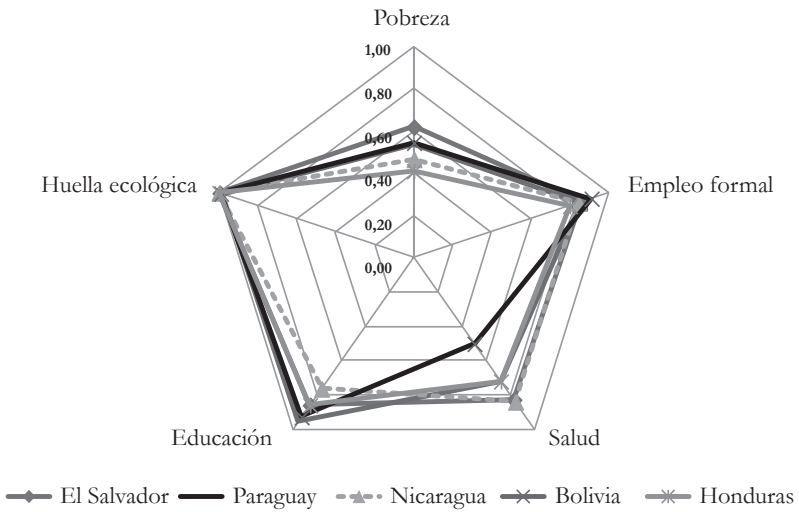
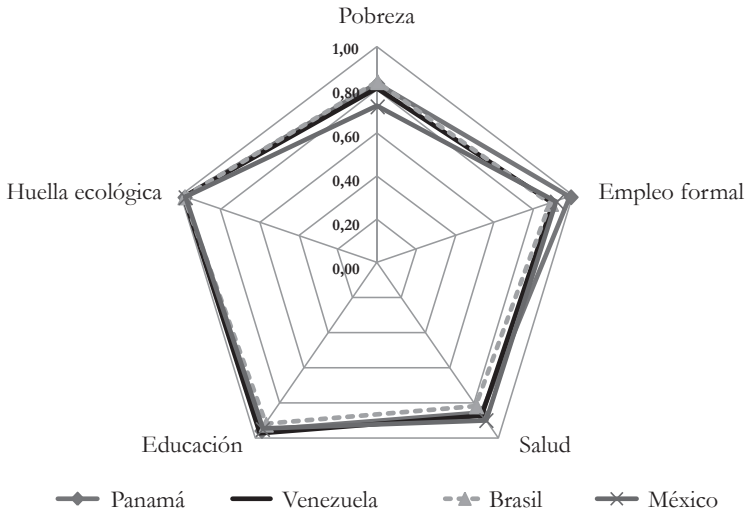
El comportamiento de los países en cada uno de los indicadores que comprende el ICS constata la heterogeneidad de la región respecto de su situación en cuanto a ciudadanía social. Las diferencias de brechas entre los derechos que se observan en cada caso constituyen una contribución para la definición de prioridades de política al momento de atender el desafío de facilitar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a los ciudadanos de América Latina.

Las variaciones de los indicadores que componen el ICS según país evidencian que la posición en el ordenamiento se debe principalmente al índice de pobreza, seguido por el de salud, y luego por el de empleo formal urbano. Los indicadores de educación y el índice de huella ecológica presentan mínimas variaciones entre los países. Al agrupar los países según sus niveles de ICS, se observa la existencia de características comunes entre los subconjuntos. Los que tienen un mayor nivel de ICS (una brecha de hasta 25% respecto del país modelo) registran resultados más balanceados para todas las categorías de derechos. De hecho, mientras mayor es el nivel de ICS de forma más homogénea se atienden los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Por el contrario, El Salvador, Paraguay, Nicaragua, Bolivia y Honduras, con peor puntaje en el ICS registran grandes diferencias en las brechas de los distintos indicadores; las mayores brechas están en el índice de pobreza, salud y empleo formal. El cambio en el indicador de acceso a un medio ambiente sano influye

Gráfico 5.3. ICS desagregado por países, c. 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, Footprint, FMI y Unesco.



en que Argentina, Brasil y especialmente Bolivia caigan en el ordenamiento de los países respecto del año anterior. Ello porque estos países presentaban un mejor desempeño en esta variable que en huella ecológica.

III.2. LA CIUDADANÍA SOCIAL Y SU RELACIÓN CON EL CRECIMIENTO, LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha visto, América Latina ha avanzado en garantizar los derechos económicos y sociales de su población. La primera década del siglo XXI difiere muy significativamente de las últimas con que concluyó el siglo XX. Muy especialmente de lo acontecido en la así llamada “década perdida de los ochenta”, que vio crecer la pobreza y la desigualdad en la región. Pero también de la década de los años noventa donde el progreso económico, las más de las veces, fue acompañado de una mayor regresividad distributiva y, por ello, de un avance social inferior al factible de lograr si se hubiera podido combinar de mejor manera el crecimiento con la equidad.

Por el contrario, durante el último decenio, la región ha mantenido un saludable ritmo de progreso económico y social. En la tabla 5.2 se puede apreciar que, con la excepción de México y Guatemala, todos los países experimentaron un crecimiento de su PIB per cápita en torno al 20% (entre 13 y 31%) durante la última década. Además, este progreso económico fue acompañado de un mayor énfasis en la acción social del Estado.

Tabla 5.2. PIB per cápita, PPP (constantes US\$ 2005 internacional), 2000, 2009 y 2010

	2000	2009	2010	Var. % 2000-2010	Var. % 2009-2010
Argentina	10 282	13 272	14 363	28,4	7,6
Estado Plurinacional de Bolivia	3567	4244	4350	18,0	2,4
Brasil	7909	9468	10 093	21,6	6,2
Chile	11 029	13 832	14 540	24,1	4,9
Colombia	6619	8268	8479	21,9	2,5
Costa Rica	8137	10 133	10 453	22,2	3,1
Ecuador	5381	7051	7201	25,3	2,1
El Salvador	5171	5928	5978	13,5	0,8
Guatemala	3960	4 281	4297	7,8	0,4
Honduras	2888	3493	3519	17,9	0,7

	2000	2009	2010	Var. % 2000-2010	Var. % 2009- 2010
México	11 853	11 936	12 441	4,7	4,1
Nicaragua	2138	2425	2499	14,5	3,0
Panamá	8132	11 856	12 639	35,7	6,2
Paraguay	3794	4112	4648	18,4	11,5
Perú	5543	7950	8558	35,2	7,1
República Dominicana	5785	7887	8387	31,0	6,0
Uruguay	9609	11 650	12 642	24,0	7,8
República Bolivariana de Venezuela	9564	11 315	10 973	12,8	-3,1

Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril de 2012, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx> (consultado el 15/08/2012).

Todos los países experimentan un importante crecimiento en el gasto social por persona; de hecho, el país donde menos se expandió fue Paraguay, con un 18% para el decenio, y el mayor, Ecuador, con un 77%. El promedio regional fue del 37%. Por lo tanto, el ritmo de expansión en la inversión social prácticamente duplicó la del crecimiento en el ingreso nacional, lo cual da cuenta de la alta prioridad que estas políticas públicas han adquirido en la región.

Tabla 5.3. Gasto social per cápita (US\$ 2005), 2000, 2009 y 2010

	2000	2009	2010	Var. % 2000-2009	Var. % 2009-2010
Argentina	964	1601	-	39,8	
Uruguay	1034	1503	-	31,2	
Brasil	934	1419	-	34,2	
Chile	936	1300	1266	28,0	-2,7
Costa Rica	721	1165	1224	38,1	4,8
México	672	898	943	25,2	4,8
República Bolivariana de Venezuela	532	735	-	27,6	
Panamá	385	652	-	41,0	

	2000	2009	2010	Var. % 2000-2009	Var. % 2009-2010
Colombia	333	556	539	40,1	-3,2
El Salvador	237	382	-	38,0	
Perú	214	354	378	39,5	6,3
República Dominicana	191	347	347	45,0	0,0
Ecuador	67	292	314	77,1	7,0
Honduras	97	184	183	47,3	-0,5
Guatemala	137	182	-	24,7	
Estado Plurinacional de Bolivia	114	161	-	29,2	
Paraguay	121	147	147	17,7	0,0
Nicaragua	70	120	-	41,7	

Fuente: División de Desarrollo Social, Cepal, disponible en <dds.cepal.org/gasto/indicadores> (consultado el 15/08/2012).

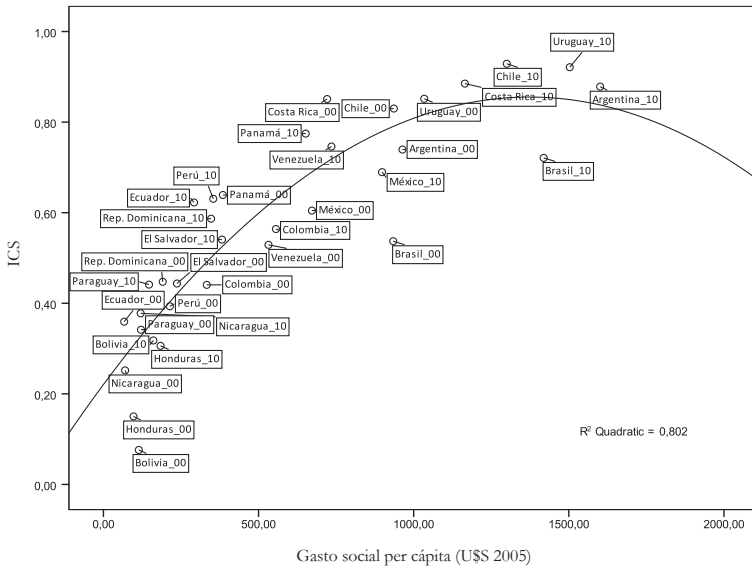
Estos incrementos en el ingreso nacional y en el gasto social por persona, sin duda, son importantes contribuyentes al avance que muestra el ICS. De hecho, en los gráficos 5.4 y 5.5 se puede observar la alta correlación que existe entre el progreso en ciudadanía social y el aumento en el ingreso y gasto social por persona durante la última década.

Los países bajo la línea de regresión cuadrática son aquellos que, dado su nivel de ingreso o gasto social per cápita, obtienen peores resultados en materia de ciudadanía social que el promedio regional. Esto es, no logran pasar el test de *benchmarking* respecto del resto de los países de la región. En el ámbito del ingreso por persona, el peor desempeño relativo probablemente se debe a que su ingreso está peor distribuido que el promedio regional. De hecho, si uno observa los países que en 2009 están por debajo de la curva (México, Panamá, Colombia, Honduras y Bolivia) coinciden casi exactamente con aquellos que tenían mayores niveles de desigualdad en la región ese mismo año (mayores índices de Gini). La única excepción la constituye Brasil que, teniendo un Gini alto, está sobre la línea de regresión; sin embargo, este país experimentó un significativo avance en sus niveles de equidad en el período que se analiza.¹⁰

¹⁰ Se realizaron correlaciones entre el ICS y el coeficiente de Gini, sin embargo, estas mostraron muy bajos niveles de significancia.

Por lo tanto, el crecimiento económico está muy relacionado con el progreso en ciudadanía social, pero intermediado por lo que ocurre con la distribución del ingreso. Progresar más rápido en ciudadanía social requiere avanzar simultáneamente en crecimiento económico y equidad distributiva.

Gráfico 5.4. Relación ICS y gasto social per cápita (US\$ 2005)

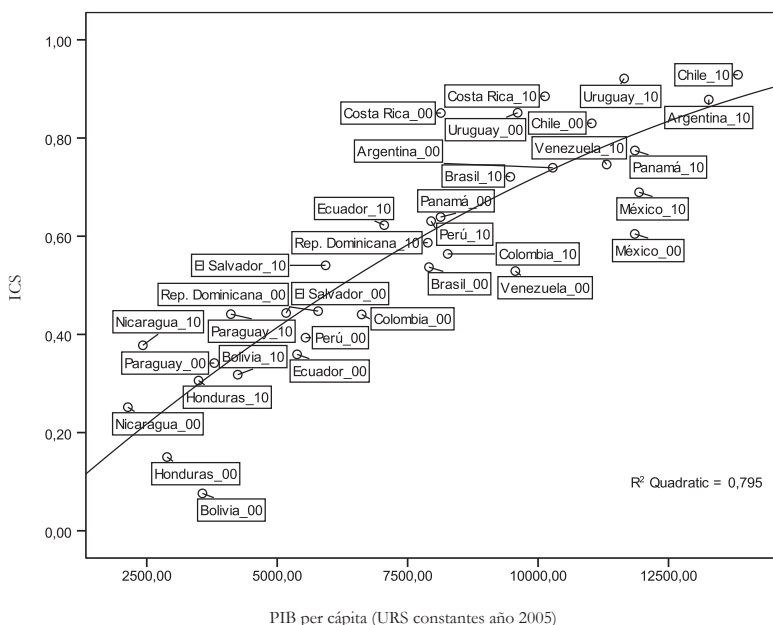


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la División de Desarrollo Social, Cepal, disponible en <dds.cepal.org/gasto/indicadores> (consultado el 15/08/2012) e International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril de 2012, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx> (consultado el 15/08/2012).

Por otra parte, si se observa el cuadro que relaciona el ICS con gasto social per cápita, se observa que el índice de correlación es aún más alto que el de la relación ICS con el ingreso por persona. Ello implica que el gasto social por persona tiene una relación más fuerte con el avance en ciudadanía social que el incremento en el ingreso por persona. En este caso, los países bajo la curva de regresión podrían ser interpretados como aquellos cuya eficiencia del gasto social para hacer progresar la ciudadanía social es inferior al promedio regional (están bajo el *benchmark* en la efectividad de las políticas públicas que garantizan los derechos económicos y sociales). En general, países con niveles de ICS medios o bajos dan cuenta de la importancia de poner atención en el

nivel, pero también en la eficiencia del gasto social para atender los derechos económicos y sociales de las personas.

Gráfico 5.5. Relación ICS y PIB per cápita



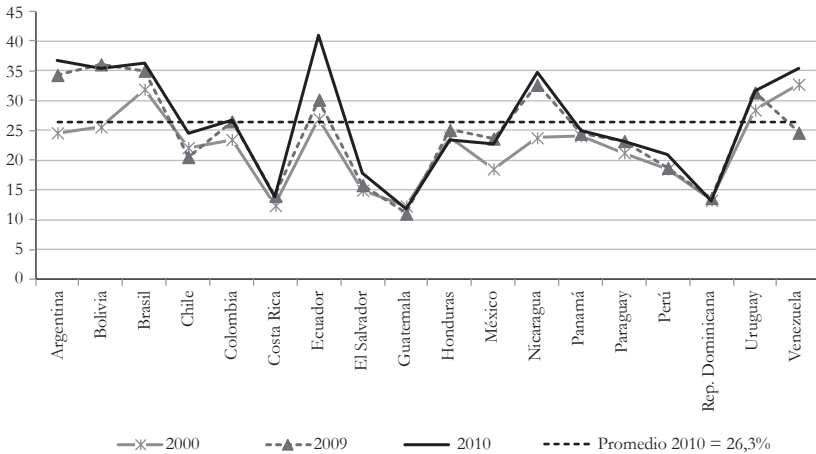
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la División de Desarrollo Social, Cepal, disponible en <dds.cepal.org/gasto/indicadores> (consultado el 15/08/2012), e International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril de 2012, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx> (consultado el 15/08/2012).

Si se observa lo ocurrido durante el último año para el que se dispone información (2010), se constata que en la mayoría de los países se mantuvo la tendencia a fortalecer las políticas sociales, a pesar de las dificultades económicas que se presentaron en ese momento. Aún más, la mayoría de los países incrementaron su inversión social a un mayor ritmo que el del crecimiento económico. Lo anterior se vio facilitado por que los recursos del Estado crecieron a un mayor ritmo que el crecimiento (aumentó la presión fiscal).

Efectivamente, el mayor énfasis en las políticas públicas de carácter social, además de la manifiesta voluntad política de los gobiernos, ha sido posible de financiar por el significativo incremento en los ingresos públicos. En el gráfico

5.6 se aprecia que todos los países experimentaron un incremento en el ingreso fiscal, con la excepción de Costa Rica, Guatemala y República Dominicana. De hecho el promedio de presión fiscal en la región aumentó de 22,2 a 26,3% del Producto.

Gráfico 5.6. Ingresos generales de gobierno (en porcentaje de PIB), 2000, 2009 y 2010



Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, abril de 2012, disponible en <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx> (consultado el 15/08/2012).

Resulta significativo que los países donde no crecen los ingresos fiscales coinciden con ser aquellos con los menores niveles de financiamiento del Estado. Esto es, los países que más requieren incrementar los recursos públicos para garantizar los derechos económicos y sociales de su población, coinciden con ser los que experimentan el menor progreso en esta variable. Por otra parte hay países como Argentina, Bolivia y Ecuador que experimentan grandes saltos (entre 10 y 15 puntos porcentuales del PIB) en sus niveles de recaudación fiscal, estos simultáneamente experimentan un alto incremento en sus indicadores de ciudadanía social, a pesar de que mantiene posiciones relativas en el ranking regional muy disímiles.

Tanto el mayor ritmo de progreso económico como el incremento en la recaudación fiscal son parcialmente explicados por el incremento en los precios de los recursos naturales que exporta la región. Lo significativo de este ciclo de alza en los precios de los commodities es que la región lo ha utilizado para

incrementar la inversión social a un ritmo bien superior al del crecimiento en el ingreso fiscal y total, lo que da cuenta de la prioridad que la política social tiene en América Latina.

Tabla 5.4. Índice de concentración de Gini (valores de 0 a 1 y 0 como mejor valor), c. 2000-2010

	c. 2000	c. 2010	Var. % 2000-2010
Argentina*	0,539	0,509	-5,9
Estado Plurinacional de Bolivia	0,586	0,565	-3,7
Brasil	0,639	0,576	-10,9
Chile	0,564	0,524	-7,6
Colombia	0,572	0,578	1,0
Costa Rica	0,473	0,492	3,9
Ecuador*	0,526	0,485	-8,5
El Salvador	0,518	0,454	-14,1
Guatemala	0,542	0,585	7,4
Honduras	0,588	0,567	-3,7
México	0,542	0,481	-12,7
Nicaragua	0,579	0,532	-8,8
Panamá	0,567	0,519	-9,2
Paraguay	0,558	0,533	-4,7
Perú	0,525	0,458	-14,6
República Dominicana	0,537	0,554	3,1
Uruguay*	0,44	0,422	-4,3
República Bolivariana de Venezuela	0,5	0,394	-26,9

(*) Datos con representación urbana.

Fuente: Cepalstat, Cepal, disponible en <websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas> (consultado el 25/07/2012).

El progreso económico y el mayor énfasis en la acción social del Estado ha sido acompañado de un avance en la equidad distributiva. Ello no ha ocurrido en Costa Rica, Guatemala, República Dominicana (los mismos países en que no aumentó la recaudación fiscal, aunque sí el gasto social) y Colombia. En todo el resto se aprecia un avance y, en ciertos casos, de gran significancia. Notables son los progresos de Venezuela, El Salvador, Ecuador, Perú y México, países que por primera vez descienden su índice de Gini por debajo de 0,5 (Venezuela llega a 0,39). Estos países, junto con Uruguay y Argentina, que ya tenían mayores niveles relativos de equidad, pasan a encabezar la lista de países más equitativos de la región. Por el contrario, entre los que no progresan se encuentran los más inequitativos de la región: Guatemala y Colombia.

Este progreso en equidad es persistente (muchos progresan durante el último año) y muy significativo en un momento en que la gran mayoría de los países del mundo están experimentando lo contrario: mayor regresividad distributiva (Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá, 2010).

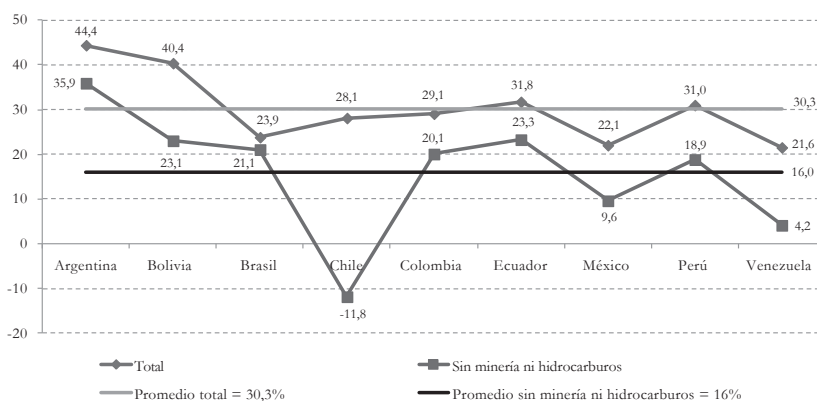
Mayor crecimiento, con mayor énfasis en la acción social del Estado y mayor equidad distributiva, redundó en un fortalecimiento de la ciudadanía social. Por lo tanto, el progreso ya detectado el año pasado mantiene su curso y en muchos casos a ritmos muy significativos. En materia de ciudadanía social, el primer decenio del siglo XXI es sin duda una década ganada para América Latina.

A esta positiva conclusión, sin embargo, debe ponérsele una nota de cautela. Como ya se dijera, la posibilidad de combinar un crecimiento saludable con un aumento pronunciado en el gasto social ha sido posible por el incremento en la presión fiscal. Este, a su vez, ha estado muy influido por el alza en los precios de los recursos naturales que exporta la región. En la tabla 5.5 se muestra cómo aumentó la importancia relativa de los impuestos provenientes de la industria minera y petrolera (especialmente de la primera) en la carga fiscal de algunos países de la región. En Argentina, Chile, y Perú más que se duplicó la importancia relativa de estos impuestos. En el gráfico 5.7 se puede observar cuánto aumentó, durante la última década, el ingreso fiscal por persona en los distintos países de la región, como también cuánto aumentó la carga proveniente de impuestos distintos a los de la minería y energía. La brecha entre ambas curvas es el aporte directo que hizo la industria minero-energética al incremento en la carga fiscal.

Tabla 5.5. Ingresos fiscales por minería e hidrocarburos (porcentaje de ingresos fiscales totales)

	1990-2000	2000-2010
Argentina	3,4	10,4
Estado Plurinacional de Bolivia	25,6	32,6
Brasil	8,2	9,0
Chile	8,1	35,2
Colombia	10,3	16,3
Ecuador	30,7	29,4
México	30,0	35,8
Perú	7,3	17,2
República Bolivariana de Venezuela	56,3	44,9

Fuente: “Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010 y participación estatal”, Cepal, cuadro 5, p. 25, disponible en <[www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43 813/Documento__Acquatella_Seminario_24_ABR_2012.pdf](http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43%20813/Documento__Acquatella_Seminario_24_ABR_2012.pdf)> (consultado el 3/09/2012).

Gráfico 5.7. Aumento del ingreso fiscal per cápita, 2000-2009

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por FMI y “Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2010 y participación estatal”, Cepal, cuadro 5, p. 25, disponible en <[www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43 813/Documento__Acquatella_Seminario_24_ABR_2012.pdf](http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43%20813/Documento__Acquatella_Seminario_24_ABR_2012.pdf)> (consultado el 3/09/2012).

Se puede apreciar que en promedio el ingreso fiscal por persona aumentó en 30,3% durante la última década (dos veces más rápido que el producto por persona); de ello prácticamente la mitad (14,3 puntos porcentuales) son explicados por incrementos en la recaudación provenientes directamente de la industria minero-energética. Sin duda esta industria adicionalmente tuvo un importante efecto indirecto a través de la tributación de sus proveedores de bienes y servicios. La contribución de esta industria es sobre todo relevante en Chile, Perú, Venezuela y Ecuador, países que muestran altos incrementos en sus ICS. Por lo tanto, con naturalidad surge la duda de qué ocurrirá cuando se revierta esta bonanza de precios. Si se quieren mantener los niveles de ciudadanía social alcanzados (y, más aún, si se quiere seguir progresando), resulta clave plantearse la pregunta sobre la sostenibilidad en el financiamiento de la inversión social en distintos escenarios de precios para los commodities que exporta la región.

Esta pregunta es también relevante para países que no presentan una brecha muy alta en el gráfico 5.7, porque sus principales commodities de exportación no son minero-energéticos, como el caso de Argentina y Brasil. Estos países también se han beneficiado con una mejoría en sus términos de intercambio que redundó en un incremento en la presión fiscal. Por lo tanto, se les plantea el mismo dilema de sostenibilidad para su política social.

Lo anterior lleva a subrayar la importancia del planteamiento que se hiciera en *El Estado de Ciudadanía* (PNUD, 2011) sobre la necesidad de trabajar en un pacto fiscal en la región. Si bien pareciera que este tema pierde importancia (por el incremento en la presión fiscal), ello no es así por las dudas en la sostenibilidad de los actuales niveles de recaudación en un escenario de precios de recursos naturales menos favorables que el que actualmente enfrenta la región. Esta última ha sufrido con demasiada frecuencia los impactos negativos de los ciclos de precio de sus recursos naturales como para no preocuparse de anticipar este fenómeno.

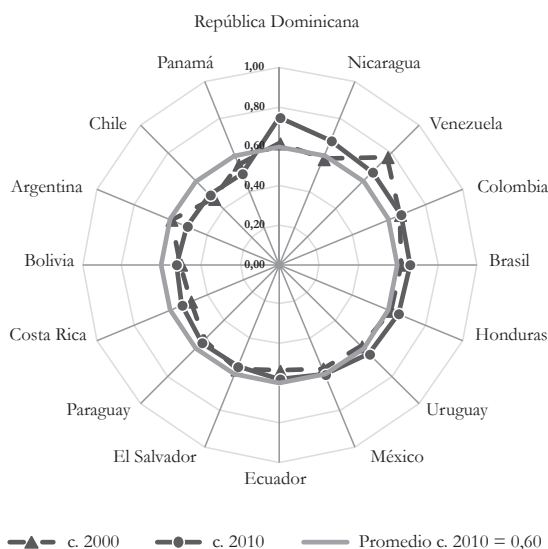
III.2. CIUDADANÍA SOCIAL Y EQUIDAD DE GÉNERO:

UN ÍNDICE DE CIUDADANÍA SOCIAL DE GÉNERO

Con objeto de tener una medida síntesis de las disparidades de género desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, se construyó el ICSG, que contempla la participación relativa de hombres y mujeres en el acceso a un empleo formal urbano, la incidencia de la pobreza, la esperanza de vida al nacer y las tasas de alfabetización adulta y juvenil. Con esta información se aplica la misma metodología del ICS y se obtiene el ICSG. De acuerdo con esta estimación, los países de la región con mayor equidad de género, entendida como una proporción similar entre hombres y mujeres en los in-

dicadores seleccionados, son República Dominicana, Nicaragua, Venezuela y Colombia. En contraste, las principales diferencias entre hombres y mujeres las registran Panamá, Chile, Argentina y Bolivia (véase gráfico 5.8).

Gráfico 5.8. ICSG

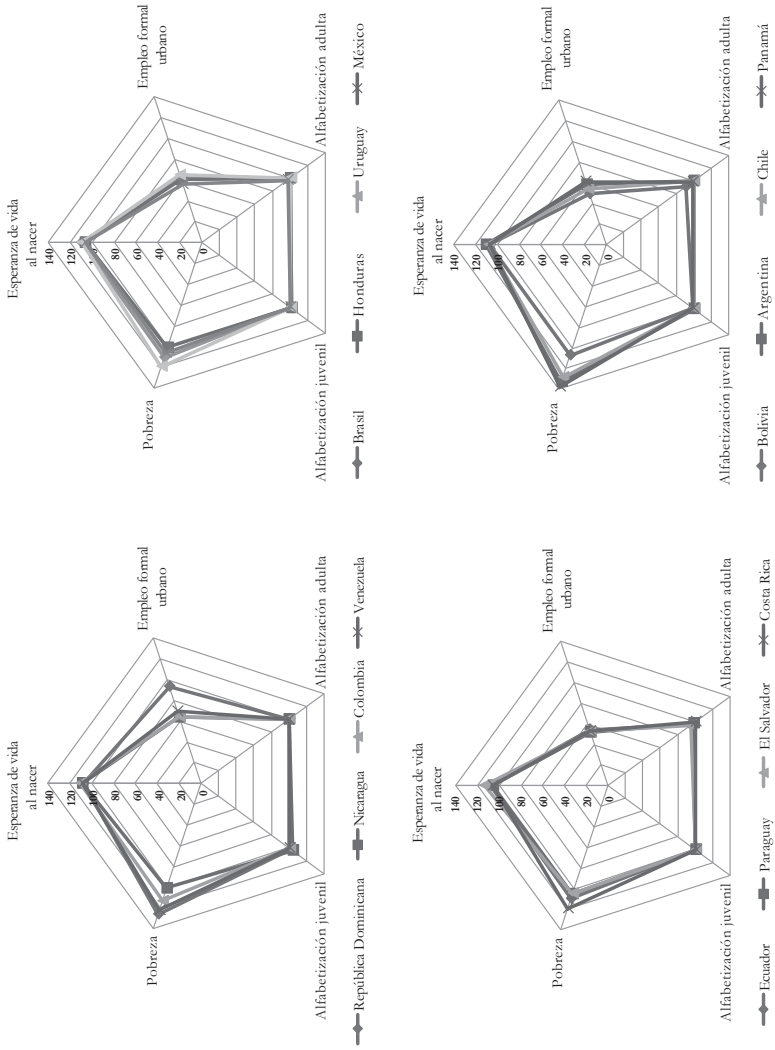


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS y Unesco.

Cada uno de los componentes del ICSG muestra las disparidades entre mujeres y hombres en las respectivas áreas (empleo, pobreza, salud y educación). Este índice da un puntaje igual a 100 a aquellos que presentan equidad en cada indicador. Un valor superior a 100 indica que las mujeres presentan una mayor proporción que los hombres, y uno inferior a esa cifra, la situación contraria.

El gráfico 5.8 muestra con claridad que la situación relativa de las mujeres es peor que la de los hombres. También da cuenta de que en la mayoría de los países existe un progreso en la equidad de género entre 2000 y 2010.

Gráfico 5.9. Índices de femineidad desagregados del ICSG por países, c. 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, y Unesco.

Para visualizar el peso de los indicadores que componen el ICSG, se presenta en el gráfico 5.9 a los países de acuerdo con su nivel de ICSG, identificando la situación de cada indicador que lo compone. El ICSG está fundamentalmente determinado por los índices de feminización de la pobreza y del empleo urbano; allí es donde las inequidades son mayores. En cambio, en las tasas de alfabetización adulta y juvenil se observa cierta paridad en los datos entre hombres y mujeres. En el caso de la esperanza de vida, las mujeres viven más que los hombres.

Respecto del índice de feminidad de la pobreza, se aprecia que en los años cercanos a 2010 todos los países cuentan con más mujeres pobres que hombres. Esto es especialmente preocupante si se considera que, al comparar los años cercanos a 2000 con los datos más actuales, este índice aumenta en todos los países de la región a excepción de Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala. Los crecimientos más importantes se presentan en Argentina, Chile y Uruguay. Es decir, los países con menores porcentajes relativos de pobreza en América Latina son a su vez aquellos donde las mujeres tienen más alta presencia. La creciente feminización de la pobreza en los países de baja incidencia pone en alerta sobre el hecho de que el mejoramiento de la situación de la ciudadanía social requiere de una perspectiva de género. La pobreza dura es más femenina y requiere políticas especiales.

A su vez, la significativa relación entre el ICS y la tasa de fecundidad total (hijos/mujer) evidencia que, a menor ciudadanía social, mayor es la tenencia de hijos y viceversa. Ello vuelve a resaltar la necesidad de atender el problema de acceso al mercado laboral de las mujeres pobres al mismo tiempo que se incrementan las oportunidades para que sus hijos atiendan lugares de cuidado y/o enseñanza.

Respecto de la dimensión laboral alrededor de 2010, la proporción de mujeres ocupadas en las zonas urbanas más altas de la región se registran en El Salvador, Bolivia y Uruguay, con un porcentaje cercano al 50%. En contraste, los menores porcentajes de población de mujeres en edad de trabajar ocupadas en estas zonas para el mismo período se encuentran en Argentina, Ecuador y Chile (cercano al 40%). Salta a la vista que la equidad de género no tiene relación con el nivel de desarrollo, ni con la situación relativa de trabajo formal del país.

En la última década, todos los países en observación muestran aumento en la ocupación de las mujeres en edad de trabajar, en especial República Dominicana, con 12,7 puntos porcentuales, y Chile, con 9,6. El menor crecimiento se observa en Paraguay y Ecuador, con 1,2 y 1,5 puntos.

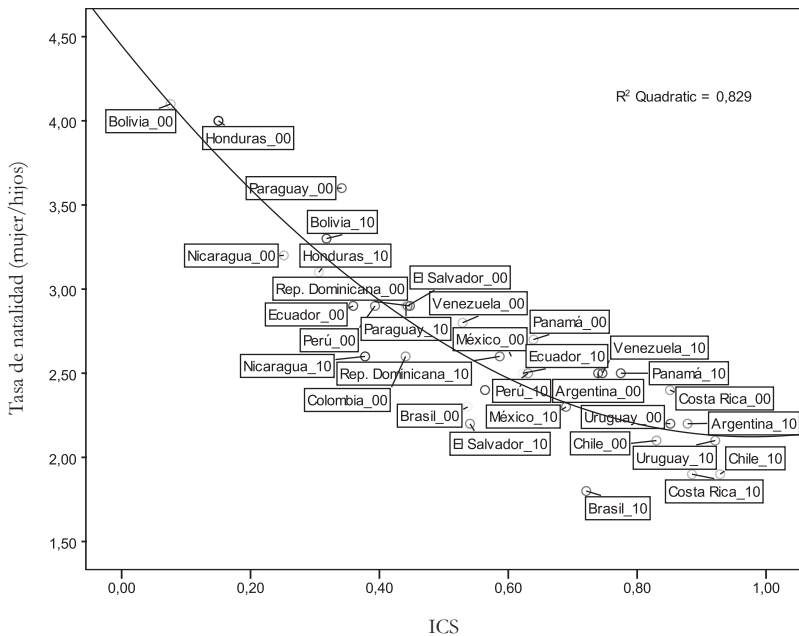
Tabla 5.6. Índice de Feminidad de Pobreza, c. 2000-2010

	c. 2000	c. 2010	Diferencia 2010-2000
Argentina*	112,0	132,5	20,5
Estado Plurinacional de Bolivia	105,2	106,9	1,7
Brasil	104,2	110,3	6,1
Chile	109,1	128,3	19,2
Colombia	105,0	113,3	8,3
Costa Rica	128,2	119,0	-9,2
Ecuador*	104,5	109,7	5,2
El Salvador	106,4	104,4	-2,0
Guatemala	102,8	101,9	-0,9
Honduras	100,6	101,0	0,4
México	104,7	105,9	1,2
Nicaragua	103,1	101,0	-2,1
Panamá*	127,6	137,2	9,6
Paraguay	102,5	105,2	2,7
Perú	104,8	107,5	2,7
República Dominicana	117,3	125,9	8,6
Uruguay*	104,2	119,0	14,8
República Bolivariana de Venezuela	110,1	122,0	11,9

(*) Zona urbana.

Fuente: Cepalstat, Cepal, disponible en <websie.eclac.cl/infest/ajax/cepals-tat.asp?carpeta=estadisticas> (consultado el 25/07/2012).

Por su parte, el empleo formal de las mujeres en edad de trabajar en los años cercanos a 2010 registra su porcentaje más alto en Uruguay (32,7%), seguido por Panamá (30,6%) y República Dominicana (26,6%). A su vez, la más baja la presentan Paraguay, Ecuador y Honduras (16,1%, 16,4% y 17,7%). En la última década, los aumentos más significativos en la población de mujeres empleada en el sector formal se observaron en Bolivia y Uruguay (con aumentos de 11,0 y 10,5 puntos en el período). La tendencia contraria la manifestó Venezuela y Honduras, donde el porcentaje de empleo formal femenino disminuyó de 30,4 a 25,7% en el primer caso, y de 18,0 a 16,1% en el segundo.

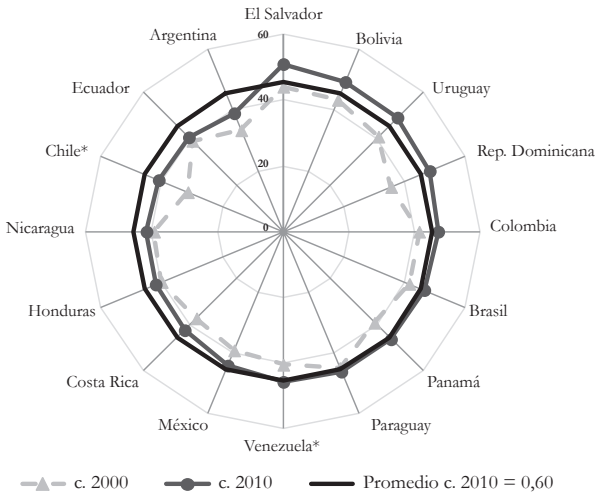
Gráfico 5.10. Relación tasa de natalidad e ICS, 2000-2010

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, Footprint y Unesco.

Todos los países registran una tasa de participación en el empleo urbano total de hombres mayor que en el caso de las mujeres en los años cercanos a 2010. Las brechas más importantes se observan en Venezuela, donde la diferencia porcentual entre las tasas de empleo urbano total de ambos sexos alcanza 27,3 puntos porcentuales, seguida por México, con 26,3, y Chile, con 25,9. A su vez, la menor distancia en las tasas de empleo urbano total por sexo se registra en Bolivia, con 16,8 puntos de diferencia, seguida por República Dominicana y Nicaragua, ambos con 17,1 puntos.

Respecto de la estimación de empleo formal urbano, este muestra tasas de hombres superiores a las de mujeres en edad de trabajar, a excepción de República Dominicana, con un porcentaje similar, próximo al 27%. Las distancias relativas más importantes en los años cercanos a 2010 se presentan en Costa Rica, Bolivia y Chile, con diferencias porcentuales de alrededor de 22 puntos en el porcentaje entre hombres y mujeres en empleos formales. Llama la atención que el porcentaje de mujeres empleadas en total en las zonas urbanas es similar al de hombres con empleo formal en las mismas áreas en Argentina, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.

Gráfico 5.11. Empleo urbano total mujeres (en porcentaje), c. 2000-2010



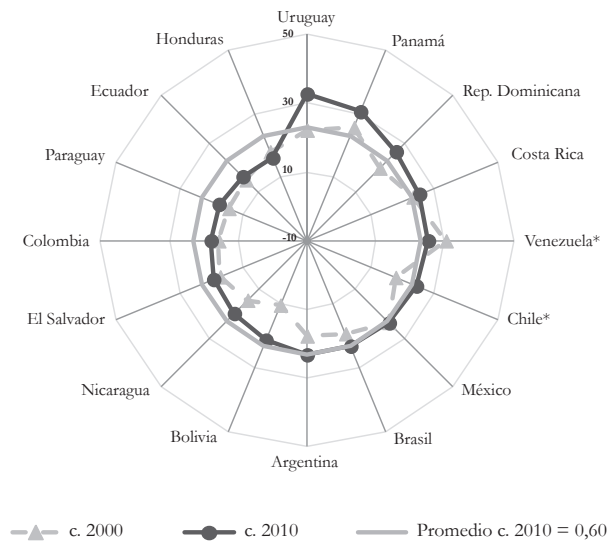
(*) Estimación del porcentaje de empleo formal con representación nacional.
Nota: Perú presenta inconsistencias en los datos de la fuente.

Fuente: Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, Quipustat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, disponible en <white.oit.org.pe/estad/lacispub/consulta_inter.php> (consultado el 23/07/2012).

Al igual que en las secciones anteriores, se analizará el test de esfuerzo relativo pero por sexo entre los años cercanos a 2000 y 2010. Cabe recordar que esta fórmula premia a aquellos que están por sobre el promedio regional, dando cuenta de que existen rendimientos decrecientes en el logro de estos objetivos.

En el caso de los países que presentan esfuerzos relativos positivos en acceso al empleo formal, estos esfuerzos son mayores para los hombres que para mujeres, a excepción de República Dominicana y Nicaragua. Dentro de ellos, las diferencias más importantes se observan en Bolivia y Costa Rica. Por su parte, México y Uruguay presentan esfuerzos similares para hombres y mujeres. Entre los países que presentan esfuerzos negativos, es decir, aquellos donde el empleo formal ha empeorado con relación al promedio actual y su situación anterior, se encuentran Colombia, Ecuador, Honduras y Venezuela, donde el empleo de hombres se ve en mayor medida afectado que el de las mujeres, a excepción de República Dominicana, que presenta un esfuerzo negativo para los hombres, y positivo para las mujeres.

Gráfico 5.12. Empleo formal urbano total mujeres (porcentajes), c. 2000-2010



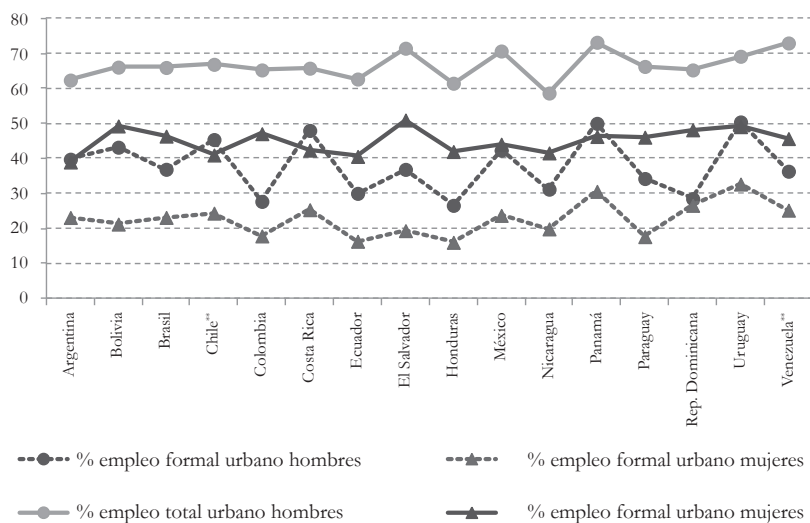
(*) Estimación del porcentaje de empleo formal con representación nacional.
Nota: Perú presenta inconsistencias en los datos de la fuente.

Fuente: Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, Quipustat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, disponible en <white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta_inter.php> (consultado el 23/07/2012).

En síntesis, en todos los países de la región aumenta el porcentaje de mujeres empleadas en el sector formal, pero el modo de incorporación es distinto en cada caso. Como en otras ocasiones, los países más rezagados mejoran más rápido. Por ejemplo, Chile presenta una de las tasas más bajas de empleo total urbano de mujeres, pero una de las más altas en crecimiento. Por el contrario, Uruguay registra los mejores indicadores de equidad por sexo en acceso al empleo, pero los avances en esta materia han sido más lentos.

Resultaría muy interesante investigar más a fondo las causales de la diferencia de niveles en el empleo formal urbano según sexo. Ello contribuiría a definir políticas de equidad laboral acordes con el comportamiento que tenga en cada país en particular. Lo que sí resulta claro es que la inequidad de género en el acceso al mercado laboral es una variable de crucial importancia al momento de definir acciones tendientes a fortalecer la ciudadanía social.

Gráfico 5.13. Empleo formal urbano y empleo total urbano por sexo (porcentajes), 2010*

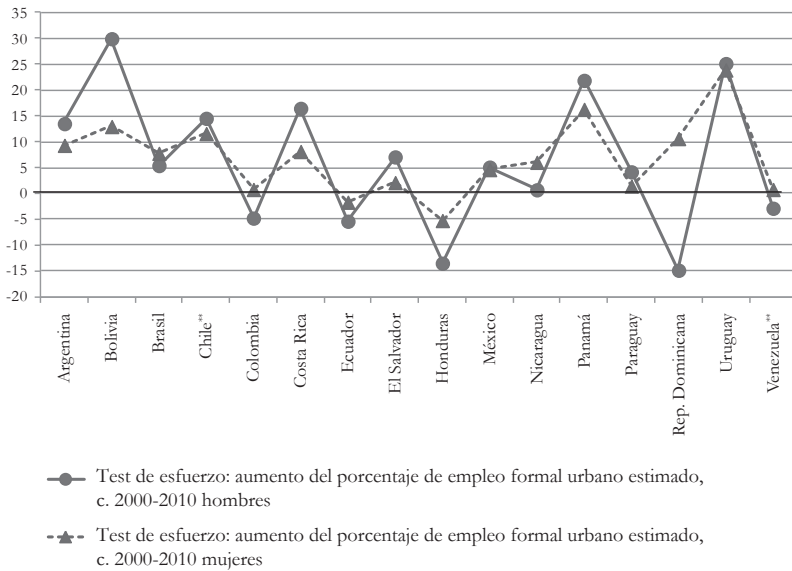


(*) La población en empleo informal urbano, requerida para estimar el empleo formal urbano, está compuesta de las siguientes categorías ocupacionales: (i) asalariados privados en establecimiento de cinco o menos trabajadores; (ii) no asalariados patronos en establecimientos de cinco o menos trabajadores, (iii) no asalariados independientes, no profesionales, técnicos o administrativos, (iv) personal de servicio doméstico y (v) trabajadores familiares auxiliares.

(**) Estimación del porcentaje empleo formal con representación nacional.

Nota: Perú presenta inconsistencias en los datos de la fuente.

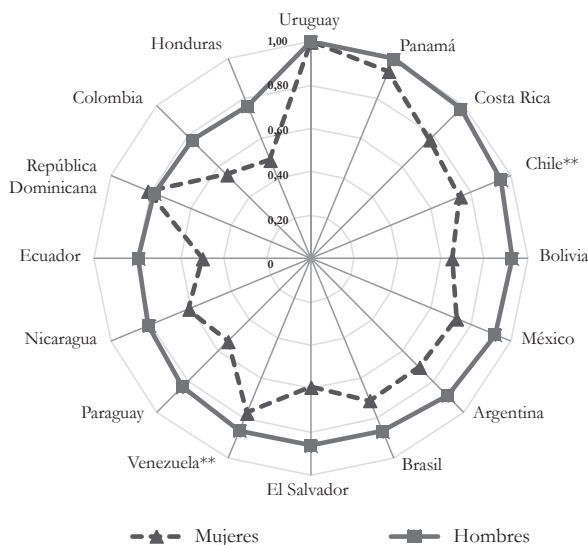
Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes del Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, Quiputat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, disponible en <white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta_inter.php> (consultado el 23/07/2012).

Gráfico 5.14. Test de esfuerzo relativo por sexo, c. 2000-2010*

(*) La población en empleo informal urbano, requerida para estimar el empleo formal urbano, está compuesta de las siguientes categorías ocupacionales: (i) asalariados privados en establecimiento de cinco o menos trabajadores; (ii) no asalariados patronos en establecimientos de cinco o menos trabajadores, (iii) no asalariados independientes, no profesionales, técnicos o administrativos, (iv) personal de servicio doméstico y (v) trabajadores familiares auxiliares.

(**) Estimación del porcentaje empleo formal con representación nacional.
Nota: Perú presenta inconsistencias en los datos de la fuente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes del Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, Quipustat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, disponible en <white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta_inter.php> (consultado el 23/07/2012).

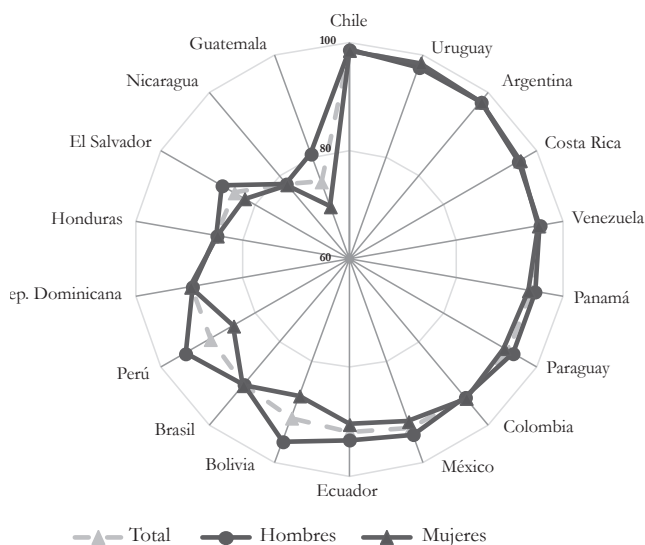
Gráfico 5.15. Índice de empleo formal por sexo, c. 2010*

(*) La población en empleo informal urbano, requerida para estimar el empleo formal urbano, está compuesta de las siguientes categorías ocupacionales: (i) asalariados privados en establecimiento de cinco o menos trabajadores; (ii) no asalariados patronos en establecimientos de cinco o menos trabajadores, (iii) no asalariados independientes, no profesionales, técnicos o administrativos, (iv) personal de servicio doméstico y (v) trabajadores familiares auxiliares.

(**) Estimación del porcentaje empleo formal con representación nacional.
Nota: Perú presenta inconsistencias en los datos de la fuente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos provenientes del Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe, Quipustat, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT, disponible en <white.oit.org.pe/estad/laclispub/consulta_inter.php> (consultado el 23/07/2012).

En el caso de los indicadores de educación, las diferencias entre hombres y mujeres son menos marcadas que en el caso del empleo formal urbano. Sin embargo, cabe destacar que cuando los países se encuentran en el último cuartil del ordenamiento, las diferencias por sexo aparecen con mayor magnitud. Para la tasa de alfabetización de adultos en los años cercanos a 2010, se observa que Guatemala, Perú, Bolivia y El Salvador presentan tasas de alfabetización adulta menores para las mujeres que para los hombres. El resto de los países registran tasas similares en este indicador para ambos sexo.

Gráfico 5.16. Tasa de alfabetización adulta* por sexo, 2010

(*) Se calcula sobre la población alfabetizada de 15 años y más.

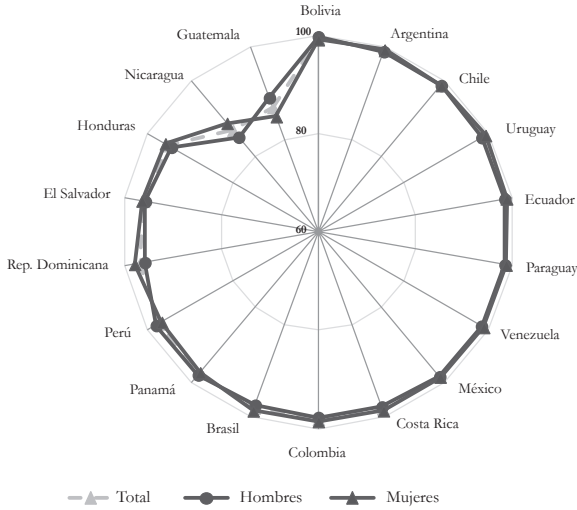
Fuente: Costum tables, Data Center, Unesco, Instituto de Estadísticas, disponible en <stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143> (consultado el 25/07/2012).

En la tasa de alfabetización juvenil, las variaciones entre sexos son aun menores. Las más importantes se presentan en Guatemala, donde las mujeres tienen menor incidencia que los hombres, y Nicaragua, donde el comportamiento es el opuesto. En general, en los indicadores de educación los países de la región en observación presentan un estado de acceso bastante homogéneo y equitativo, salvo algunas excepciones, como Guatemala, Perú y Bolivia.

Respecto de los datos desagregados por sexo de salud, de los dos indicadores utilizados en la construcción del ICS, tasa de mortalidad infantil (muertes de menores de 5 años cada mil nacidos vivos) y esperanza de vida al nacer en años, sólo este último presenta datos desagregados por sexo, según la fuente utilizada.

En general, las mujeres en todos los países registran una mayor esperanza de vida que los hombres. Las diferencias más importantes las presentan El Salvador, Argentina, Colombia y Guatemala, donde las mujeres viven cerca de siete años más que los hombres. El dato de esperanza de vida al nacer se vuelve relevante al pensar que con el envejecimiento de la población las mujeres tendrán una presencia importante y que los costos asociados a los accesos en este derecho serán en parte demandados por los problemas de salud que este sexo presente en las distintas sociedades.

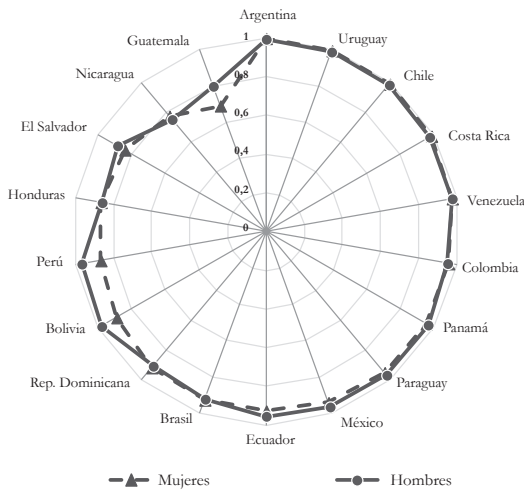
Gráfico 5.17. Tasa de alfabetización juvenil* por sexo, c. 2010



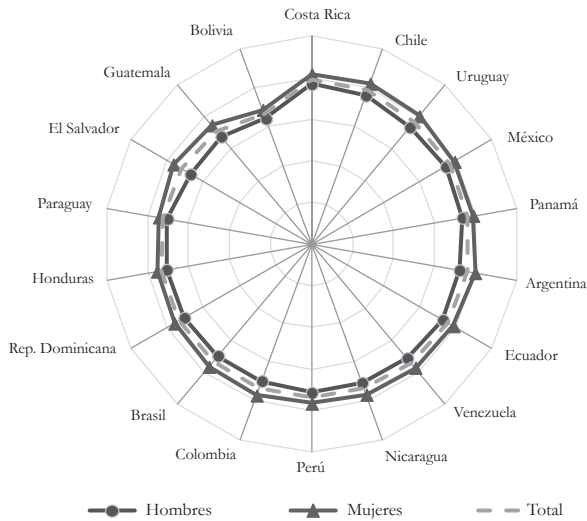
(*) Se calcula sobre la población alfabeta de 15 y 24 años.

Fuente: Costum tables, Data Center, Unesco, Instituto de Estadísticas, disponible en <stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143 > (consultado el 25/07/2012).

Gráfico 5.18. Índice de educación por sexo, c. 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por Costum tables, Data Center, Unesco, Instituto de Estadísticas, disponible en <stats.uis.unesco.org/unesco/tableviewer/document.aspx?ReportId=143 > (consultado el 25/07/2012).

Gráfico 5.19. Esperanza de vida al nacer (en años), 2000-2010

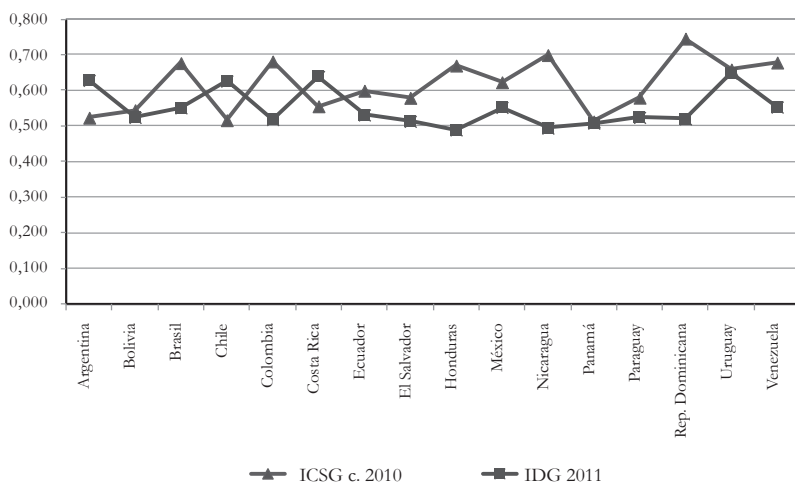
Fuente: Organización Panamericana de la Salud, Proyecto de Información y Análisis de Salud. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud, Washington DC, 2011, 2010 y 2000, disponible en <www.paho.org/Spanish/SHA/coredata/tabulador/newTabulador.htm> (consultado el 24/07/de 2012).

Al comparar los resultados obtenidos por el ICSG y los del IDG estimado por el PNUD, también para poner de manifiesto las diferencias existentes en la distribución de los logros alcanzados por mujeres y hombres en el desarrollo humano, se observan diferencias en el ordenamiento de los países de la región. Estas diferencias se deben a los indicadores que contemplan una y otra medición. En el caso del IDG, se considera la participación en la fuerza laboral (mercado laboral), matrícula secundaria y demás, escaños en el parlamento (empoderamiento), fecundidad adolescente y tasa de mortalidad materna (salud reproductiva). Por su parte, el ICSG considera pobreza (índice de feminización de la pobreza), empleo formal urbano, tasa de alfabetización juvenil y adulta y esperanza de vida al nacer. La principal razón para la elección de estas variables para la construcción del ICSG se debe a que son medibles tanto en hombres como en mujeres, lo cual permite evaluar el nivel de paridad entre ambos sexos.

Al observar el gráfico 5.20, se observa que en los países de la región el ICSG presenta mayores valores que el IDG, a excepción de Argentina, Chile y Costa Rica. El mayor puntaje obtenido de ICSG se debe a que contempla indicadores que presentan cierta paridad, como las tasas de alfabetización adulta y

juvenil. Además, se considera la esperanza de vida al nacer, donde las mujeres presentan una mayor proporción que los hombres. Las excepciones en el caso de Argentina y Chile se deben al índice de feminización de la pobreza, donde ambos países cuentan con una de las proporciones más altas de mujeres en esta condición en la región. En el caso de Costa Rica, la dimensión de salud reproductiva, donde el país tiene un buen desempeño, sube el índice en este país respecto del ICSG. La diferencia más importante se observa en República Dominicana, producto de que la incorporación de las mujeres en el mercado laboral en empleos formales urbanos es similar a la de los hombres, como se pudo apreciar con anterioridad. Por su parte, se observan coincidencias en los índices en los casos de Bolivia, Panamá y Uruguay.

Gráfico 5.20. ICSG, c. 2010, e IDG, 2011



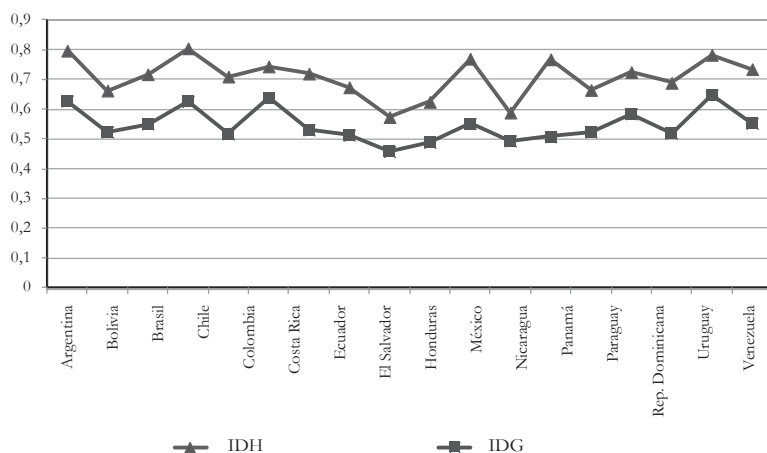
Nota: Dado que los niveles de desigualdad están expresados en términos regresivos (a mayor valor, mayor desigualdad de género) para que se puedan contrastar estos dos indicadores se resta 1 al IDG.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, y Unesco e Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano-PNUD, disponible en <hdrstats.undp.org/es/cuadros> (consultado el 27/08/2012).

Por su parte, el informe del PNUD también demostró que América Latina y el Caribe presentan diferencias de género tendientes a disminuir su nivel de desarrollo humano (IDH) (véase gráfico 5.21). Si se considera el IDG, se observa que todos los países presentan una pérdida en desarrollo humano atribuible a

las desigualdades entre hombres y mujeres. El ordenamiento de países según el IDG de 2011 es distinto al del IDH del mismo año. Respecto del IDG, donde los valores menores reflejan menor desigualdad, los países con menores niveles son Uruguay, Costa Rica, Argentina y Chile. En el otro extremo de este indicador se encuentran Panamá, Nicaragua, Honduras y Guatemala. Los países que más pierden son Panamá (33,9%), México (28,3%) y Colombia (27,0%). Por otra parte, entre los que se ven menos afectados con el ajuste de género están Costa Rica (14,1%), Nicaragua (16,1%) y Uruguay (17,2%). En cambio, los países con mayores IDH son Chile, Argentina, Uruguay y México.

Gráfico 5.21. IDG e IDH, 2011

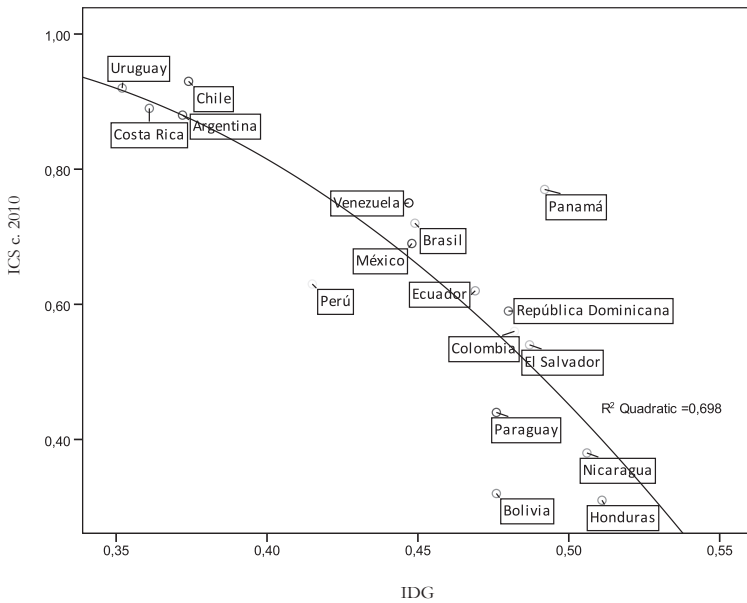


Nota: Dado que los niveles de desigualdad están expresados en términos regresivos (a mayor valor, mayor desigualdad de género), para que se puedan contrastar estos dos indicadores se resta 1 al IDG.

Fuente: Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano-PNUD, disponible en <hdrstats.undp.org/es/cuadros> (consultado el 27/08/2012).

Al observar la relación que existe entre el ICS general y el IDG, se observa una relación entre aquellos países con mayores valores en el ICS y los que presentan menores valores de desigualdad de género. Esto refuerza la idea que el mejoramiento de las posibilidades de ejercer los derechos económicos, sociales y culturales pasa por considerar las inequidades que se producen entre hombres y mujeres.

Gráfico 5.22. Relación entre ICS, c. 2010, e IDG, 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por OIT, Cepal, OPS, Footprint, y Unesco, e Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano-PNUD, disponible en <hdrstats.undp.org/es/cuadros> (consultado el 27/08/2012).

**IV. CIUDADANÍA SOCIAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA:
UN CÍRCULO VIRTUOSO**

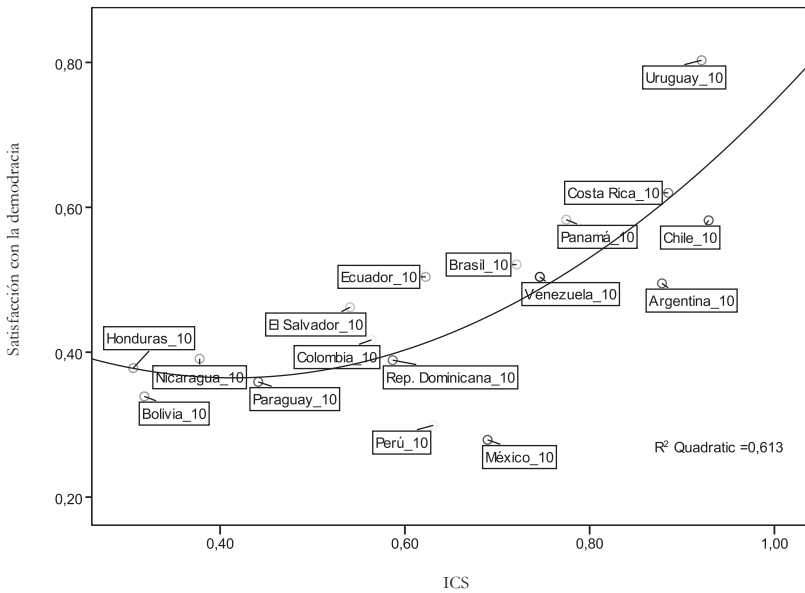
Este trabajo parte de la hipótesis de que la ciudadanía social y la gobernabilidad democrática se refuerzan mutuamente. Según el PNUD, esta última es la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico democrático (esto es, donde se ejerce la ciudadanía democrática). A su vez, la ciudadanía social se logra cuando la sociedad busca, exitosamente, que se respeten los derechos económicos y sociales. Aquí se postula que existe un círculo virtuoso entre ciudadanía política y social, porque el avance en una de ellas induce avances en la otra, fortaleciendo el ejercicio de todos los derechos ciudadanos.

La hipótesis de trabajo es que existe un círculo virtuoso entre ciudadanía social y gobernabilidad democrática: los avances en ciudadanía social generan satisfacción con las instituciones democráticas, reforzando el compromiso de

la ciudadanía con ellas y, con eso, la propia gobernabilidad democrática. A su vez, una mayor gobernabilidad democrática, en países como los de la región cuyas políticas públicas se orientan a fortalecer la ciudadanía social, redundan en mayor capacidad para lograr resultados en materia de exigibilidad de los derechos económicos y sociales dentro del orden jurídico vigente (es decir, en mayor ciudadanía social). Por ende, ambos procesos se refuerzan mutuamente.

La presente sección busca aportar evidencia que valide la existencia de este círculo virtuoso, explorando la relación que existe entre ambas variables. El gráfico 5.23 muestra una correlación positiva entre satisfacción con la democracia y el ICS: mientras mayor es el nivel de ciudadanía social, mayor también la satisfacción con la democracia y viceversa. Por lo tanto, existe una relación positiva entre apoyo ciudadano a la democracia y los avances que se logran en materia de ciudadanía social.

Gráfico 5.23. Satisfacción con la democracia e ICS, 2010



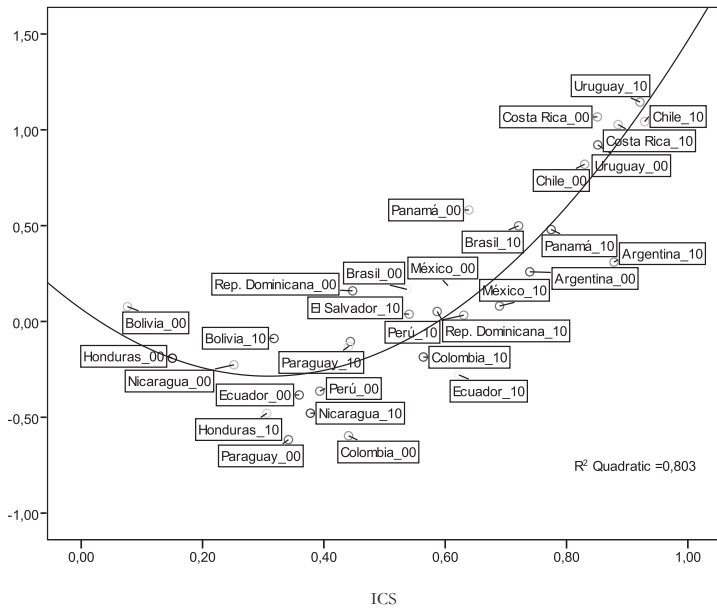
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Latinobarómetro, Análisis en línea, disponible en <www.latinobarometro.org/latino/LATANalize.jsp> (consultado el 13/07/de 2012), y datos proporcionados por Unesco, Footprint, OPS, Cepal y OIT.

Esta relación positiva entre ciudadanía social y gobernabilidad democrática se ve reforzada por el hecho de que la mayoría de los indicadores tradicionales de gobernabilidad democrática aparecen correlacionados positivamente con el ICS. El estudio del Banco Mundial¹¹ sobre gobernabilidad identifica seis variables claves para reconocer los avances en esta materia: voz y cuenta pública, estabilidad política y ausencia de violencia-terrorismo, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Todos estos indicadores, con la excepción de calidad regulatoria, aparecen positivamente correlacionados con el ICS.¹²

Particularmente significativa aparece la relación entre voz y rendición de cuentas pública y ciudadanía social. El índice de voz y rendición de cuentas pública está compuesto por múltiples variables, pero la mayoría de ellas está en relación con la existencia de derechos políticos y con la transparencia en el quehacer gubernamental. Por lo tanto, el gráfico 5.24 da cuenta de que a mayores niveles de respeto a los derechos políticos (y en la transparencia en el quehacer del Estado), mayores son los avances en ciudadanía social y viceversa. Podría afirmarse, por lo tanto, que existe una relación positiva entre ciudadanía social y política.

- 11 La definiciones de los indicadores son (i) *voz y rendición de cuentas públicas*: percepción de la capacidad de los ciudadanos de un país de participar en la elección de su gobierno, ejercer sus derechos de libertad de expresión y de asociación, y contar con una prensa libre; (ii) *efectividad del gobierno*: percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas; (iii) *estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo*: percepción de la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios inconstitucionales o violentos, incluida la violencia por motivos políticos y el terrorismo; (iv) *calidad regulatoria*: percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; (v) *estado de derecho*: percepción de la medida en que los agentes confían en y respetan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de acceder a la justicia ante el crimen y la violencia; y (vi) *control de la corrupción*: control acerca del uso del poder público para beneficio privado, incluyendo tanto las formas de pequeña y gran escala de la corrupción, así como la “captura” del Estado por minorías selectas e intereses privados. Para más detalles, véase <www.govindicators.org> (consultado el 3/09/2012).
- 12 En las correlaciones del ICS con los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial se omitió Venezuela para obtener un mayor nivel de correlación. Sin embargo, aunque se la incluya, esta correlación es positiva y se encuentra en el rango medio de significancia.

Gráfico 5.24. Indicador de voz y rendición de cuentas públicas, e ICS, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad [en línea <www.govindicators.org> (consultado el 20/06/2012) y Unesco, Footprint, OPS, Cepal y OIT.

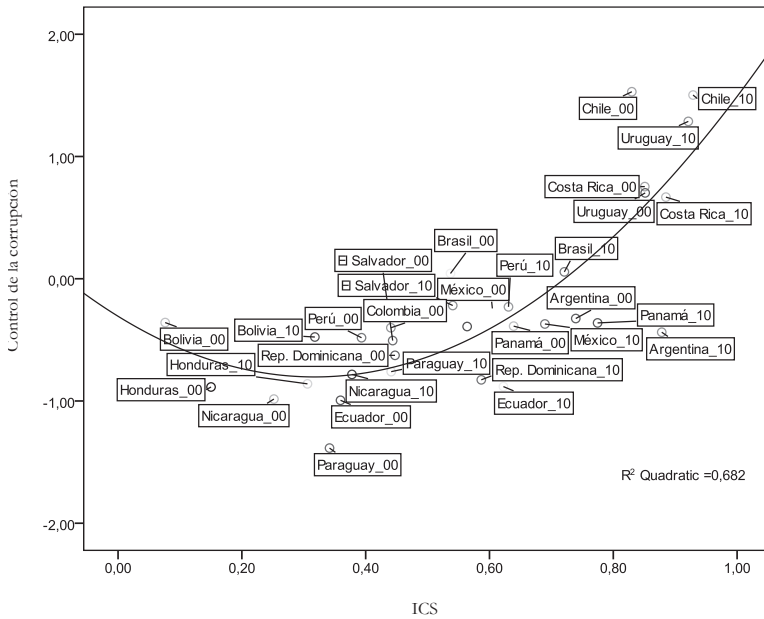
Lo mismo ocurre, como se puede ver en los gráficos 5.25, 5.26 y 5.27, con la relación entre ciudadanía social y control de la corrupción, el respeto al estado de derecho y la efectividad del gobierno.

Ya en una sección previa se demostró una estrecha relación entre ciudadanía social y la acción social del Estado, tanto en su nivel como efectividad. Los gráficos anteriores muestran que también la relación es positiva con el resguardo por los derechos políticos y el respeto al estado de derecho, el control de la corrupción y la transparencia en las políticas públicas.

Como señala una reciente teoría del desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012, entre otros) y se remarcará en el estudio de 2011 (García, 2011) fortalecer la ciudadanía social requiere crear instituciones inclusivas, transparentes y eficientes. Cuando estas existen y operan efectivamente, se avanza en ciudadanía social y, con ello, en el apoyo ciudadano a la democracia y sus instituciones. El desarrollo de instituciones inclusivas, en materia de ciudadanía social y política –esto es, aquellas que resguardan las garantías en el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población– se refuerzan

mutuamente. Un avance en una de ellas induce avances en la otra, fortaleciendo el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Gráfico 5.25. Indicador control de la corrupción e ICS, 2000-2010



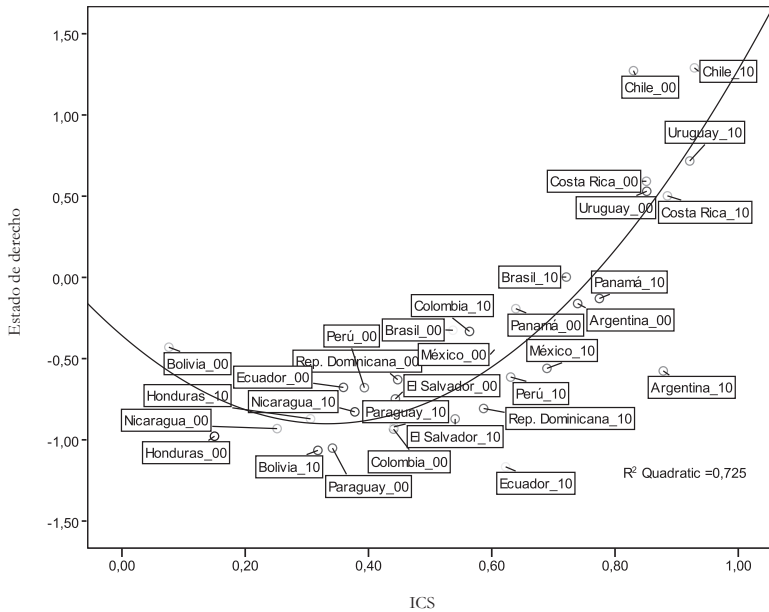
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad, disponible en <www.govindicators.org> (consultado el 20/06/2012), y Unesco, Footprint, OPS, Cepal y OIT.

La evidencia mostrada apoya la existencia de un círculo virtuoso entre ciudadanía social y gobernabilidad democrática. Este círculo virtuoso parece estar en la raíz de los avances logrados en América Latina durante la última década.

La totalidad de los países avanzaron en ciudadanía social, como también lo hicieron en control de la corrupción, hacer respetar el estado de derecho y fortalecer la voz ciudadana y la cuenta pública. Es interesante constatar que la relación entre ciudadanía social y las variables que dan cuenta de la gobernabilidad democrática se va haciendo más relevante mientras más avanzan los países en estas dimensiones. De hecho, los gráficos anteriores demuestran que, a bajos niveles de ICS, la pendiente de la curva es negativa; sin embargo, todos los países de la región en 2010 ya habían superado esta etapa. Desde

ahora en adelante la relación entre ciudadanía social y gobernabilidad democrática es positiva para todos los países.

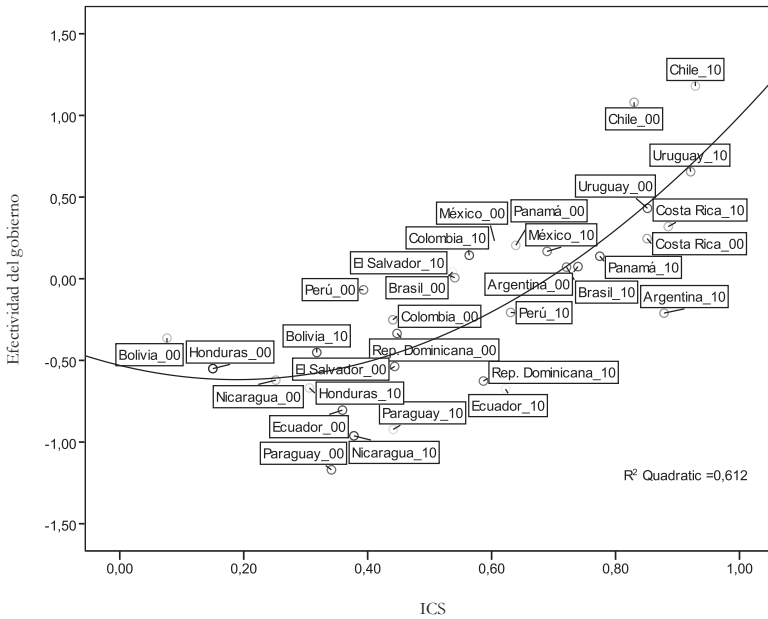
Gráfico 5.26. Indicador estado de derecho e ICS, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad, disponible en <www.govindicators.org> (consultado el 20/06/2012), y Unesco, Footprint, OPS, Cepal y OIT.

Particularmente destacable resulta la relación entre ciudadanía social y voz y rendición de cuentas pública (ciudadanía política). Esta no sólo es positiva, sino la pendiente de la curva va creciendo en la medida que se avanza en cualquiera de las dimensiones, es decir, cada vez es más importante avanzar de manera simultánea para lograr resultados en materia de ciudadanía social y política. Como ya se señalara, los procesos de avance en ciudadanía social y política se refuerzan mutuamente y dependen del desarrollo de instituciones inclusivas (aquellas que hacen por igual respetar los derechos de todos) en el ámbito político, económico, social y cultural.

Gráfico 5.27. Indicador efectividad del gobierno e ICS, 2000-2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionados por Banco Mundial, Indicadores de Gobernabilidad, disponible en <www.govindicators.org> (consultado el 20/06/2012), y Unesco, Footprint, OPS, Cepal y OIT.

V. CONCLUSIONES

La principal conclusión del presente estudio es que América Latina y cada uno de sus países muestran un importante progreso en materia de ciudadanía social durante la primera década del siglo XXI. También que ese progreso se mantiene –e incluso se acelera– durante el último año analizado (2010). Con justicia, por lo tanto, la primera década del siglo XXI puede ser catalogada como una década ganada para la ciudadanía social en América Latina.

Este progreso en ciudadanía social es particularmente destacable en el contexto del escenario mundial. América Latina mejoró sus niveles de gasto social por persona y de equidad distributiva, en un momento en que la mayoría de los países del mundo están experimentando el fenómeno contrario: incrementos en sus niveles de desigualdad y caídas o estancamiento en el gasto social por persona. América Latina, una región tradicionalmente rezagada en

estas materias, empieza a cerrar la brecha que la separa de las naciones más desarrolladas.

A pesar del progreso alcanzado, subsisten importantes retrasos en materia de ciudadanía social. Particularmente preocupante es la situación de los países más atrasados que, en general, incrementan las brechas que los separa del *benchmark* regional en materia de niveles y efectividad de las políticas públicas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos económicos y sociales.

El progreso alcanzado por la región, se pudo comprobar, está estrechamente relacionado con el crecimiento en el ingreso por persona que la región tuvo y, más aún, con el muy importante crecimiento en el gasto social por persona. Durante el último decenio la región creció más que en los decenios anteriores, pero sobre todo incrementó su nivel de gasto social. De hecho, en promedio, este creció a un ritmo dos veces superior al del Producto. El incremento en el gasto social fue compatible con los equilibrios macroeconómicos y con el crecimiento del Producto, debido al muy alto crecimiento en los ingresos públicos (presión fiscal). Se demostró que aproximadamente la mitad de esta alza en los niveles de recaudación está relacionada con el alto precio que han logrado la mayoría de los recursos naturales que exporta la región. Lo distintivo, sin embargo, del actual período de incremento en los términos de intercambio es que sus beneficios se han orientado a fortalecer la inversión social y, con ello, los niveles de ciudadanía social.

Como resultado de lo anterior –y también reforzando sus efectos– la región ha avanzado en materia distributiva. Esto es válido tanto para la distribución del ingreso (coeficiente de Gini), como para la equidad de género. Si bien la región mantiene altos niveles de inequidad distributiva, en el último decenio –en que la mayoría de los países del mundo presentan una regresión distributiva– progresa, marcando un importante quiebre con su historia y con el proceso que el resto del mundo está experimentando.

Si bien el primer decenio de este siglo puede ser catalogado como una “década ganada” en materia de ciudadanía social, a la región le restan importantes desafíos en esta materia. El estudio de 2011 –lo que es corroborado por este– demostró que la región todavía debe seguir incrementando tanto el nivel como la eficiencia del gasto social. Este desafío es particularmente importante en el escenario de una eventual insostenibilidad de las actuales fuentes de financiamiento del Estado. Como se viera, en promedio, la mitad del financiamiento adicional del Estado provino de alzas de precios en sus recursos naturales, alza que pudiera no continuar o incluso revertirse en el futuro, como ya ha ocurrido varias veces en la historia reciente de la región. Lo responsable, por lo tanto, es avanzar hacia acuerdos nacionales respecto de un nivel sostenible de gasto social coherente con el desafío de fortalecer la ciudadanía social y, por cierto, respecto de la efectividad de las políticas

públicas orientadas a lograr este fin, como también de la transparencia en sus resultados. Se refuerza, por tanto, la importancia del llamado que se hiciera a lograr un pacto fiscal.

El establecimiento de acuerdos nacionales (pactos fiscales) para fortalecer las instituciones y políticas públicas orientadas a avanzar en ciudadanía e inclusión social probablemente redundará en darle mayor gobernabilidad a las reformas que se buscan implementar. En este estudio se demostró la existencia de una relación positiva entre ciudadanía social y la acción social del Estado, tanto en su nivel como efectividad, así como entre los avances en ciudadanía social y el resguardo por los derechos políticos, el respeto al estado de derecho, el control de la corrupción y la transparencia en las políticas públicas; en otras palabras, en materia de gobernabilidad democrática.

De hecho, la totalidad de los países avanzaron en ciudadanía social, como también lo hicieron en control de la corrupción, hacer respetar el estado de derecho y fortalecer la voz ciudadana y la cuenta pública, variables todas estas que están correlacionadas. Es interesante constatar que la relación entre ciudadanía social y las variables que dan cuenta de la gobernabilidad democrática se va haciendo más relevante mientras más avanzan los países en estas dimensiones.

Por lo tanto, fortalecer la ciudadanía social requiere crear instituciones públicas inclusivas, transparentes y eficientes. Cuando estas existen y operan efectivamente, no sólo se avanza en ciudadanía social, sino también en el apoyo ciudadano a la democracia y sus instituciones. El desarrollo de instituciones inclusivas en materia de ciudadanía social y política –esto es, aquellas que resguardan las garantías en el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de toda la población– se refuerzan mutuamente. Un avance en una de ellas induce avances en la otra, fortaleciendo el ejercicio de los derechos ciudadanos. Aprovechar este círculo virtuoso será una condición para seguir avanzando en la región, especialmente en aquellos países que ya presentan mayores niveles de avance. Particularmente destacable resulta la relación entre ciudadanía social y voz y rendición de cuentas pública. Esta no sólo es positiva, sino la pendiente de la curva va creciendo en la medida que se avanza en cualquiera de las dimensiones, o sea, cada vez es más importante avanzar de manera simultánea para lograr resultados en materia de ciudadanía social y política.

Ahora bien, si se trata de identificar los ámbitos de política económica y social en que se debe poner el acento para avanzar en ciudadanía social, se constata que actualmente los principales rezagos relativos –utilizando el *benchmark* regional aquí definido– se encuentran en materia de pobreza, empleo formal y mortalidad infantil, tres factores íntimamente vinculados. Todos ellos, además, están relacionados con los altos niveles de inequidad de género que la región presenta, y este estudio demuestra. Como se ha señalado en estas

páginas, hay más mujeres que hombres pobres, y el acceso a un empleo formal es también inferior para las mujeres, lo cual se profundiza aún más en el caso de las mujeres pobres.

Por lo tanto, mejorar la empleabilidad y el ingreso de las mujeres pobres tendría sin duda un fuerte impacto en los niveles de ciudadanía social. Ello, sin embargo, debe ser compatible con la necesidad de reducir la mortalidad infantil en hogares donde actualmente la mujer es la única, o principal, responsable del cuidado de niños. Se constató además que, a menores niveles de ciudadanía social, mayor es la tasa de natalidad, por lo tanto, mayor el desafío de hacer compatible las políticas de acceso al mercado laboral (especialmente de mujeres) con políticas de cuidado infantil.

Múltiples políticas sociales en la región han buscado atender el desafío anterior; entre ellas, se encuentran las de transferencias condicionadas, ampliación de la cobertura de salas cuna y preescolar e incremento en la cobertura de partos en hospitales. Se debe persistir en este esfuerzo, especialmente en los países que presentan mayores rezagos relativos. Como se señaló, los países con mayores rezagos relativos presentan a la vez menores ritmos de crecimiento en el gasto social por persona, en el financiamiento del Estado y en la eficacia de las políticas sociales para fortalecer la ciudadanía social. En otras palabras, los países que más requieren fortalecer su ciudadanía social son los que menos aplican la receta que ha permitido el importante avance en esta materia en la región.

La transferencia y aprendizaje de buenas prácticas en materia de políticas para fortalecer la ciudadanía social es una acción que puede tener un importante rédito en esta materia. En la actualidad parece importante difundir estas buenas prácticas y apoyar su adecuación a las distintas realidades nacionales, especialmente en dos áreas:

- acuerdos nacionales para aumentar de manera sostenible el nivel, eficacia y transparencia en la acción social del Estado, o lo que se podría denominar “pacto fiscal para fortalecer la ciudadanía social”;
- políticas que faciliten el acceso al mercado laboral de las familias pobres (especialmente de mujeres), complementadas con acciones que fortalezcan el cuidado (educación y salud) infantil.

Estos dos tipos de acciones tendrán como resultado una reducción en los niveles de pobreza, en la alta desigualdad de género y en la mortalidad infantil, es decir, en las principales determinantes de las brechas en ciudadanía social que experimenta la población latinoamericana.

Bibliografía

- Abers, Rebecca y von Bülow, Marisa (2011), "Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?", *Sociologias* 28(13): 52-84.
- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), *The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Why Nations fail?*, Nueva York, Crown Publishing Group.
- Alcántara, Manuel (2012), "Elections in Latin America 2009-2011: A Comparative Analysis", *Working Paper*, n° 386, Kellogg Institute (junio).
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Londres, Sage.
- Anderson, Christopher J. y Beramendi, Pablo (2008), "Income, Inequality, and Electoral Participation", en Anderson, Christopher J. y Beramendi, Pablo (eds.), *Democracy, Inequality, and A Comparative Perspective*, Russell, Sage Foundation.
- Anduiza, Eva; Cantijoch, Marta y Gallego, Aina (2009), "Political Participation and the Internet", *Information, Communication & Society*, 12(6): 860-878.
- Arce, Moisés (2010), "Parties and Social Protest in Latin America's Neoliberal Era", *Party Politics*, 16(5): 669-686.
- Ayero, Javier (1999), "From the Client's Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism", *Theory and Society*, 28:297-334.
— (2000), *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, NC, Duke University Press.
- Barahona, Matías; García, Cristóbal; Gloor, Peter y Parraguez, Pedro (2012), "Tracking the 2011 Student-led Movement in Chile through Social Media use", *Proceedings*, CI2012: 1-8.
- Barberá Heredia, Ester; Ramos López, Amparo, Candela y Agulló, Carlos (2011), "Laberinto de cristal en el liderazgo de las mujeres", *Psicothema*, 23(2): 173-179.
- Barnes, Samuel y Kaase, Max (1979), *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills, Sage.
- Bartels, Larry (2002), "Economic Inequality and Political Representation", presentado en el Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, septiembre.
- Bellei, Cristián; Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (2010), *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios en la reforma educacional*, Santiago, Universidad de Chile-Unicef.

- Bellinger, Paul y Arce, Moisés (2011), "Protest and Democracy in Latin America's Market Era", *Political Research Quarterly* 64(3): 688-704.
- Beramendi, Pablo y Anderson, Christopher J. (eds.) (2008), *Democracy, Inequality, and Representation: A Comparative Perspective*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Bidegain, German; Luna, Juan Pablo y Reserve, Roody (2012), "Flourishing in the Desert? Programmatic Party System Structuration in the Andes", presentado en LASA 2012 Congress, May, San Francisco.
- Blais, André (2008), "¿Qué afecta a la participación electoral?", *Revista Española de Ciencia Política*, 18(abril): 9-27.
- Blofield, Merike (2011), "Desigualdad y política en América Latina", *Journal of Democracy en español*, 3 (julio): 58-74.
- Boix, Carles y Riba, Clara (2000), "Las bases sociales y políticas de la abstención en las elecciones generales españolas: recursos individuales, movilización estratégicas e instituciones electorales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90: 95-128.
- Boltanski, Luc y Thévenot, Laurent (2006), *On Justification: Economies of Worth*, USA, Princeton University Press.
- Bourdieu, Pierre (1998), *La domination masculine*, París, Seuil.
- Bourne, Paul Andrew (2010), "Unconventional Political Participation in a Middle-Income Developing Country", *Current Research Journal of Social Sciences* 2(3) (junio): 196-203.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2010), "The Latin American Paradox: Convergence of Political Participation and Social Exclusion", *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3: 40-51.
- Calderón, Fernando (coord.) (2009), *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresaria. Cuadernos de gobernabilidad democrática 4*, Buenos Aires, PAPEP-PNUD-Siglo XXI.
- (2012), "Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina", *Revista Cepal*, 107: 7-30.
- (2012), América Latina y el Caribe: Tiempos de cambio. Nuevas consideraciones Sociológicas sobre la Democracia y el Desarrollo, Buenos Aires, Teseo.
- Cepal-OIJ (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile, Cepal-ONU.
- Cepal (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar*, Santiago de Chile, Cepal-ONU.
- Conftech-ACES-Cones (2012), "Cinco exigencias fundamentales para un nuevo sistema educacional", disponible en <www.emol.com/documentos/archivos/2012/06/28/2012062_819_158.pdf>, revisado el 23 de enero de 2014.
- Coppedge, Michael (1999), "Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small in Comparative Politics", *Comparative Politics*, 31(4): 465-476 (julio).
- Crespo, Pilar Uriona y Mokrani Chávez, Dunia (2011), "Bolivia: Informe de Coyuntura Anual de 2010", *Documento de Trabajo*, 240, OSAL-Clasco, disponible en <www.clasco.org.ar>, consultado el 23/01/2014.

- (2012), “Bolivia: Informe de Coyuntura Anual de 2011”, *Documento de Trabajo*, 297, OSAL-Clacso, disponible en <www.clacso.org.ar>, consultado el 23/01/2014.
- Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, Yale, Yale University Press.
- Downs, Antony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row.
- Dubrow, Joshua K. (2010), “Cross-National Measures of Political Inequality”, *Research & Methods*, 19(1): 93-110.
- Durston, John (2005), “El clientelismo político en el campo chileno”, *Ciencias Sociales Online*, 2(1) (marzo): 1-30.
- Earl, Jennifer y Kimport, Katrina (2011), *Digitally Enabled Social Change: Activism in the Internet age*, Cambridge, The MIT Press.
- Eckstein, Susan (coord.) (2001), *Power and Popular Protest: Latin American social movements*, Berkeley, University of California Press.
- Fleischer, David (2011), “Attempts at Political Reform in Brazil: A Never-Ending Story”, presentado en el Center for Hemispheric Policy, University of Miami, 29 de noviembre, disponible en <umshare.miami.edu/web/wda/hemisphericpolicy/Task_Force_Papers/Fleischer-BrazilUnderRousseff_TF_Paper.pdf>, consultado el 23/01/2014.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Paperbacks.
- Garcés, Mario (2012), *El despertar de la sociedad. Los movimientos sociales de América Latina y Chile*, Santiago, LOM.
- García, Álvaro (2011), “Ciudadanía social en América Latina: ¿qué es, cómo se mide y cómo se fortalece?”, en Pinto, Álvaro y Flisfisch, Ángel (coords.), *El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos en América Latina en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Gómez Sabaini, Juan C.; Jiménez, Juan P. y Podestá, Andrea (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, presentado en XXII Seminario Regional de Política Fiscal, 26-29 de enero, Santiago de Chile.
- González de la Fuente, Íñigo (2008), “Las campañas electorales en varios municipios de España y México: estudio antropológico de las formas de participación política”, *Estudios Humanísticos*, 7: 289-312.
- Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coords.) (2011), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM-IDEA-OEA.
- Hardin, Russell (1998), “Trust in Government”, en Braithwaite, Valerie y Levi, Margaret (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Helmke, Gretchen y Levitsky, Steven (2006), *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, FCE.

- Huber, Evelyn y Stephens, John D. (1999), "The Bourgeoisie and Democracy: Historical and Contemporary Perspectives from Europe and Latin America", *Social Research*, 66: 759-788.
- Huber, Evelyn; Nielsen, Francois; Pribble, Jenny y Stephens, John (2006), "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean", *American Sociological Review*, 71 (6): 943-963.
- International IDEA (2008), "Democracy And Diversity Expert Consultation Report", Pretoria, Sudáfrica, 26-27 de noviembre, disponible en <www.idea.int/democracy/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=32750> (6 de mayo de 2014).
- (2011), "Desk Review on Programmatic Parties", Stockholm, diciembre, mimeo.
- Jackman, Robert (1987), "Political Institutions and Voter Turnout in Industrial Democracies", *American Political Science Review*, 2(81) (junio): 405-424.
- Jennings, M. Kent (1998), "Political Trust and the Roots of Devolution", en Braithwaite, Valerie y Levi, Margaret (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Jones, Mark (2005), "The Role of Parties and Party Systems in the Policy Making Process", presentado en State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes, Inter-American Development Bank, Washington, DC, 28 de febrero-2 de marzo.
- Katzman, Rubén (2001), *El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias*, Buenos Aires, Siempro-Unesco.
- Kitschelt, Herbert (2008), *Expert Survey on Citizen-Politician Linkages*, Duke University.
- Kitschelt, Herbert y Wilkinson, Steven (2007), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert; Hawkins, Kirk; Rosas, Guillermo y Zechmeister, Elizabeth-Jean (2010), *Latin American Party Systems*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert; Mansfeldova, Zdenka; Markowski, Radoslaw y Tóka, Gábor (1999), *Post-Communist Party Systems. Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Luna, Juan Pablo (2008), "Partidos políticos y sociedad en Chile: trayectoria histórica y mutaciones recientes", en Fontaine, Arturo; Larroulet, Cristián; Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (eds.), *Reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago, PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-Proyectamérica-Cieplan.
- (en prensa), *Divide and Rule*, Oxford, Oxford University Press.
- Luna, Juan Pablo y Altman, David (2011), "Up-rooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization", *Latin American Politics and Society*, 53(2): 1-28.
- Luna, Juan Pablo y Zechmeister, Elizabeth (2005), "Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries", *Comparative Political Studies*, 38(4): 388-416.

- Machado, Fabiana; Scartascini, Carlos y Tommasi, Mariano (2009a), "Who Protests in Latin America? The Role of Political Institutions and Dissatisfaction", *Documento de Trabajo*, disponible en <www.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2009/845/WhoProtestinLAC.pdf>, consultado el 23/01/2014.
- (2009b), *Political Institutions and Street Protest in Latin America*, Washington, DC, Interamerican Development Bank.
- Mainwaring, Scott (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- (2006), "The crisis of Representation in the Andes", *Journal Of Democracy*, 17(3): 13-27 (julio).
- Mainwaring, Scott y Scully, Tim (eds.) (1995), *Building Democratic Institutions*, Stanford, Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy*, 41: 141-173 (diciembre).
- (2006), "Party System institutionalization and party system theory after the third wave of democratization", en Katz, Richard y Crotty, William (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage.
- Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana Maria y Pizarro, Eduardo (2006), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.
- Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, CUP.
- MCCE (2007), "Dossiê Políticos Cassados por Corrupção Eleitoral", Brasília, 4 de octubre, disponible <www.mcce.org.br/sites/default/files/politicos-cassadosdossie.pdf>, consultado el 23/01/2014.
- Meyer, David (2006), *The Politics of Protest: Social Movements in America*, Oxford, Oxford University Press.
- Modonesi, Massimo (2012), "Entre desmovilización y removilización. Consideraciones sobre el estado de las luchas populares en el marco de los llamados gobiernos progresistas latinoamericanos durante 2011", en Aguilar, Salvador (ed.), *Anuario Del Conflicto Social 2011*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Moreno, Daniel y Moseley, Mason (2010), "The Normalization of Contentious Politics: Explaining Participation in Protests in Latin America", documento preparado para la presentación de la Midwest Political Science Association Conference.
- Moseley, Mason y Moreno, Daniel (2010), "The Normalization of Protest in Latin America", *Americas Barometer Insights*, 42, Vanderbilt University, LAPOP.
- Munck, Gerardo L. (2009), "La ciudadanía en América Latina: Estado actual, tendencias, y desafíos", trabajo preparado para el informe de la OEA-PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*.
- Noel, Gabriel (2004), "La mano invisible. Clientelismo y prácticas en sectores populares en la era de las ONG", en Míguez, Daniel y Semán, Pablo

- (comps.), *Entre santos, cumbias y piquetes. Las culturas populares en la Argentina reciente*, Buenos Aires, Biblos.
- Norris, Pippa (2001), *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, Pippa; Walgrave, Stefaan y Van Aelst, Peter (2005), "Who Demonstrates? Anti State Rebels, Conventional Participants or Everyone?", *Comparative Politics* 37(2): 189-206.
- O'Donnell, Guillermo (1993), "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries", *World Development*, 21(8): 1355-1369.
- (1996), "Otra institucionalización", *Ágora*, 5 (invierno): 5-28.
- Oxhorn, Philip (1998), "The Social Foundations of Latin America's Recurrent Populism: Problems of Class Formation and Collective Action", *Journal of Historical Sociology*, 11 (junio): 212-246.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID.
- Pérez Expósito, Leonel (2009), "El papel de la educación informal en la formación ciudadana: el caso de la participación política entre los jóvenes indígenas en México", presentado en el X Congreso Nacional de Investigación Educativa, Veracruz, 21-25 de septiembre.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- (2011), *Informe de Desarrollo Humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano*, Buenos Aires, Latingráfica.
- (2012), *Visibilidad estadística. Datos sobre población afrodescendiente en censos y encuestas de hogares de América Latina*.
- PNUD-Cabrero, Ferran (coord.) (2013), *Ciudadanía intercultural. Aportes de la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica*, Nueva York, PNUD.
- PNUD-Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá (2013), "¿Cuánto hemos avanzado? Un análisis de la participación política de las mujeres en los gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe", disponible en <www.pnud.or.cr/images/stories/Estudio_Participacion_Politica_Mujeres_Ambito_Subnacional.pdf>.
- PNUD-García, Silvia (coord.) (2012), *Análisis de la situación socioeconómica de la población afroperuana y de la población afrocostarricense y su comparación con la situación de las poblaciones afrocolombianas y afroecuatorianas*, Panamá, Proyecto Regional Población afrodescendiente de América Latina.
- (dir.) (2013), "Situación socioeconómica de la población afrodescendiente de Costa Rica, según datos del X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011", en *Panamá, Población afrodescendiente de América Latina II (PAAL II)*.
- PNUD-Mariani, Rodolfo (coord.) (2008), *Democracia, Estado, ciudadanía*, Lima, PNUD.
- PNUD-Pinto, Álvaro y Flisfisch, Ángel (coords.) (2011), *El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI*, Buenos Aires, Sudamericana.

- PNUD-OEA (2010), *Segundo Informe sobre el estado de la democracia en América Latina. Nuestra Democracia*, México, FCE.
- PNUD-PAPEP-Calderón, F. (coord.) (2011), *Los conflictos sociales en América Latina*, Bolivia, PAPEP-PNUD y UNIR-Bolivia.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Quiroz, Mely y Sandoval Q., Lourdes (2012), “Conflicto intrahegemónico en Bolivia en el bloque en el poder MAS/movimientos sociales. Cronología y análisis”, en Aguilar, Salvador (ed.), *Anuario del conflicto social 2011*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Ragin, Charles (2008), *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, Chicago, University of Chicago Press.
- Revilla Blanco, Marisa (2010), “América Latina y los movimientos sociales: el presente de la ‘rebelión del coro’”, *Nueva Sociedad*, 227: 51-67.
- Rice, Roberta (2010), “The New Politics of Protest: Indigenous and Popular Mobilization in Latin America’s Neoliberal Era”, trabajo presentado en el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Toronto, Canadá, 6-9 de octubre.
- Rios Tobar, Marcela (2008), “Género, ciudadanía y democracia”, en PNUD-Mariani, Rodolfo (coord.), *Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*, Lima, PNUD.
- Rios Tobar, Marcela y Villar, Andrés (2006), *Cuotas de género. Democracia y representación*, Santiago de Chile, Flacso-Chile e IDEA.
- Roniger, Luis y Eisenstadt, Todd (1984), *Patrons, Clients and Fiends*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2006), *La contra-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, París, Le Seuil.
- Schattschneider, Elmer Eric (1960), *The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*, Hinsdale, Illinois, Dryden Press.
- Schneider, Friedrich; Buehn, Andreas y Montenegro, Claudio (2010), “Shadow Economies all Over the World: New Estimates for 162 Countries from 1999 to 2007”, *Policy Research Working Paper*, 5356, Banco Mundial.
- Silva, Eduardo (en prensa), “Post-Neoliberal Popular Sector Incorporation into the Political Arena: Bolivia”.
- Silva, Suylan de Almeida Midlej E. (2011), “O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral e a luta por uma nova cultura política”, trabajo presentado en el XV Congresso Brasileiro de Sociologia, Curitiba, 26-29 de julio.
- Speck, Bruno W. (2003), “A compra de votos: uma aproximação empírica”, *Opinião Pública*, 9(1): 148-169.
- Svampa, Maristella (2010), “Movimientos sociales, matrices sociopolíticas y nuevos escenarios en América Latina. OneWorld Perspectives Working Paper 01”, Universitat Kassel, texto elaborado en el marco del Proyecto Subjetividades Políticas, matrices político ideológicas y procesos de

- movilización en América Latina como parte de la beca otorgada por la Fundación Guggenheim.
- Tanaka, Martín (2005), *Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- (2007), “La participación ciudadana y el sistema representativo”, Informe elaborado por encargo de PRODES-USAID, diciembre.
- The Federalist Papers*, 2013.
- Tocqueville, Alexis (1992), *De la démocratie en Amérique*, París, Gallimard.
- Torres, Pablo (2002), *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, Buenos Aires, De La Campana.
- Valenzuela, Sebastián (2012), “La protesta en la era de Facebook: manifestaciones juveniles y uso de redes sociales en Chile 2009-2011”, en Scherman, Andrés (ed.), *Jóvenes, participación y medios 2011. Encuesta “Jóvenes, participación y consumo de medios”*, Santiago de Chile, Centro de Investigaciones y Publicaciones, CIP de la Facultad de Comunicación y Letras de la Universidad Diego Portales, disponible en <www.google.cl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.udp.cl%2Ffunciones%2FdescargaArchivos.asp%3Fseccion%3Ddocumentos%26id%3D135&ei=IGDhUrz7HOnJsQS-2oKYCg&usq=AFQjCNG7Slqe_nLrejTCgyCmikMRCo3TYw&sig2=NafqLXcqpgnRKHpvh9joJA&bvm=bv.59568121.d.cWc>, consultado el 23/01/2014.
- Vera, Sandra (2012), “Cronología del conflicto: El movimiento estudiantil en Chile, 2011”, en Aguilar, Salvador (ed.), *Anuario del conflicto social 2011*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Verba, Sidney; Nie, Norman H. y Kim, Jae-on (1971), *The Modes of Democratic Participation: A Cross-National Comparison*, Beverly Hills, CA, Sage Publications.
- Von Bülow, Marisa y Lassance, Antonio (2012), “Brasil después de Lula: ¿más de lo mismo?”, *Revista de Ciencia Política*, 32(1): 49-64.
- Weyland, Kurt (2005), “The Increasing Sustainability of Brazil’s Low-Quality Democracy”, en Hagopian, Frances y Mainwaring, Scott (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yashar, Deborah (2005), *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zuazo, Moira (2010), “¿Los movimientos sociales en el poder? El gobierno del MAS en Bolivia”, *Nueva Sociedad*, 227 (mayo-junio): 120-135.

Quienes participan de este libro

DIRECTOR DEL PROYECTO

GERARDO NOTO

Máster en Derecho y Diplomacia de Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts-Harvard University, y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina). Se desempeña como coordinador del Área de Gobernabilidad Democrática, Dirección Regional de América Latina y el Caribe (DRALC), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde enero de 2012 y, anteriormente, especialista de programa (2009-2011) en la DRALC. Ha supervisado el Programa Regional en Gobernabilidad Democrática y los proyectos regionales para promover la democracia y la participación inclusiva. Parte de los equipos del PNUD (2002-2008) para el Proyecto Regional de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP), el *Informe sobre Democracia en América Latina* y el *Diálogo Argentino*. También fue consultor en la Secretaría General de Cooperación Iberoamericana (2008) y director en el Ministerio de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires (2000-2001), jefe de Proyectos en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano-SELA (1995-2000), y asesor en RRII en el Senado Argentino (1993-1995) y la Gobernación de Mendoza, Argentina (1990-1991). En este estudio se desempeñó como coordinador del proyecto.

DIRECTOR ACADÉMICO

ÁNGEL FLISFISCH

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, titulado como abogado ante la Corte Suprema de Chile en 1968. Cursó el Diploma en Ciencia Política de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Chile), en 1968. Realizó estudios de posgrado en ciencia po-

lítica en la University of Michigan (USA), obteniendo un magíster en Ciencia Política (1970-1972). En su actividad académica, sus temas de trabajo principales son: teoría democrática, procesos de transición a la democracia, análisis estratégico, elección racional, relaciones internacionales y gestión pública. Ha sido subsecretario del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Subsecretario de Relaciones Exteriores y Secretario Pro Témpace de la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur). Actualmente es director de Flacso-Chile. Entre sus publicaciones se encuentran *Estudios sobre el sistema de partidos en Chile* (1985), escrito en colaboración con Adolfo Aldunate y Tomás Moulian, publicado por Flacso-Chile, *La política como compromiso democrático* y *Partidos y democracia*. En este estudio es coordinador académico del proyecto y autor de los capítulos 1, sobre “La expansión de la ciudadanía política en las democracias latinoamericanas”, y coautor de los capítulos 2 y 4 sobre “Desigualdades en modalidades de ejercicio de la ciudadanía política” y “La ciudadanía y los agentes políticos”.

AUTORES Y COLABORADORES

JUAN PABLO LUNA

Profesor asociado, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de interés se centran en el análisis de los partidos políticos y la representación política, los efectos políticos de la desigualdad y la naturaleza de las instituciones estatales. Es autor de *Segmented Representation: Political Party Strategies in Unequal Democracies* (Oxford University Press, 2014) y co editor de *The Resilience of the Latin American Right* (Johns Hopkins University Press, 2014). En 2010 coescribió el libro *Latin American Party Systems* (Cambridge University Press). Su tesis doctoral obtuvo el Premio Juan Linz Best Dissertation Award by the Comparative Democratization Section of the American Political Science Association (2008). Se ha desempeñado como profesor visitante en la Universidad de Salamanca (2002 y 2003), Princeton University (2008), Brown University (2011) y Harvard University (2013). En este estudio es responsable del capítulo 4, sobre “La ciudadanía y los agentes políticos”, además de generar aportes teóricos y metodológicos para el estudio en general.

LUCÍA MIRANDA LEIBE

Candidata a doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca-Sciences Po Paris. Especialista en métodos y técnicas de análisis por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), España. Licenciada en

Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela (USC). Se ha desarrollado como consultora e investigadora para proyectos del PNUD Regional y PNUD Chile, en materia de ciudadanía social, ciudadanía política, democracia electoral, gobernabilidad democrática, estatalidad y participación política. Actualmente se desempeña como investigadora consultora en Flacso-Chile. En este estudio es responsable de investigación y coautora del capítulo 2, sobre “Desigualdades en modalidades de ejercicio de la ciudadanía política”.

MARISA VON BÜLOW

Profesora del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Brasilia, en Brasil, e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es doctora en Ciencia Política por la Johns Hopkins University. Entre sus publicaciones, destaca el libro *Building Transnational Networks: Civil Society and the Politics of Trade in the Americas* (Cambridge University Press, 2010), ganador del Premio Luciano Tomassini, otorgado por la Latin American Studies Association en 2012. Es autora de numerosos artículos publicados en revistas especializadas. Sus áreas de investigación son: movimientos sociales, protesta, redes transnacionales de la sociedad civil, ciberactivismo y relaciones sociedad-Estado en las Américas. En este estudio es responsable del capítulo 3 sobre “Acción colectiva directa y la construcción de la ciudadanía política”, además de generar aportes teóricos para el estudio en general.

ÁLVARO GARCÍA HURTADO

Doctor en Economía por la Universidad de Berkeley. Ex ministro de Economía, Energía y de la Presidencia del Gobierno de Chile. Consultor Internacional en Gobernabilidad, Desarrollo y Diálogo Social. En este estudio es responsable del capítulo 5 sobre “Ciudadanía social: desafíos y progresos”, además de generar aportes y comentarios para el estudio en general.

CATALINA CÉSPEDES RAHAL

Experta en indicadores sociales y con experiencia en evaluaciones de efecto de desarrollo en gobernabilidad democrática. Es socióloga por la Pontificia Universidad Católica de Chile, posee un posgrado en Género y Sociedad por la Universidad Academia Humanismo Cristiano, y cuenta con estudios en economía (Pontificia Universidad Católica de Chile). En este estudio, es responsable de la sistematización y procesamiento de información del capítulo 5 sobre “Ciudadanía social: desafíos y progresos”, además de generar aportes y comentarios para el estudio en general.

JAVIERA TOLEDO ALIAGA

Licenciada en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se desarrolla actualmente como analista en el Centro de Estudios de la Social Media Mi Voz. Coordinadora del Proyecto Ciudadano Integral. Entre sus áreas de interés destacan los temas relacionados a Conflicto internacional, Intervención Humanitaria, Instituciones Internacionales, Sistema de Derechos Humanos, Minorías, Análisis de Datos, Movimientos Sociales, Participación Ciudadana, Social Media. En este estudio, colaboró en la sistematización y recopilación de datos para los capítulos 1, 2 y 3.

CIUDADANÍA POLÍTICA

VOZ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN AMÉRICA LATINA



Al servicio
de las personas
y las naciones

El presente estudio, *Ciudadanía Política: Voz y Participación Ciudadana en América Latina*, forma parte de una serie de investigaciones realizadas por el PNUD que buscan conocer la manera en que los latinoamericanos ejercen su ciudadanía en los contextos de sus democracias.

En línea con los trabajos anteriores (*Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*, 2004; *Nuestra Democracia*, 2010; *El Estado de Ciudadanía*, 2011), esta obra asume la ciudadanía como el camino hacia la consolidación de una democracia plena mediante la ampliación de sus dimensiones política, civil y social. La hipótesis que guía a estas páginas y que se explora desde diversas experiencias es la relación entre la expansión de la ciudadanía política y las otras dimensiones, es decir, cómo se vincula el ejercicio de los derechos a partir de la participación ciudadana con la expansión de la ciudadanía social y civil.

Coordinada desde el Área de Gobernabilidad Democrática por Gerardo Noto, y bajo la Dirección Académica de Ángel Flisfisch, esta publicación ha contado para su realización con los aportes teóricos y metodológicos de académicos de reconocido prestigio. Invitamos al lector a tomar esta obra como una literatura de referencia actualizada, tanto en términos teóricos como empíricos, sobre el estado de la ciudadanía política en la región.

AGRADECEMOS EL APOYO BRINDADO POR LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) A TRAVÉS DEL FONDO FIDUCIARIO ESPAÑA-PNUD.



 **siglo veintiuno**
editores

ISBN 978-987-629-408-9



9 789876 294089