

# CIUDADANÍA POLÍTICA

VOZ Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN AMÉRICA LATINA



En toda América Latina y el Caribe, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabaja con los gobiernos y con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado para contribuir a impulsar y sostener el crecimiento que mejora la vida de todos. El objetivo del PNUD es ayudar a los países de la región a elaborar y compartir soluciones para reducir la pobreza y la desigualdad, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los planos nacionales y locales –ayudar a superar las desigualdades históricas dentro de los países–, luchar contra el VIH/SIDA, mejorar y consolidar la gobernabilidad democrática, la seguridad ciudadana en la región, impulsar la cooperación Sur-Sur, la prevención y recuperación de crisis y mejorar la energía y sostenibilidad. En todas sus actividades, el PNUD alienta la protección de los derechos humanos, el desarrollo de capacidades y el empoderamiento de las mujeres.

Esta publicación se enmarca dentro del objetivo de generar conocimiento en pos de la mejora y consolidación de la gobernabilidad democrática.

*Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos* (2004) abre el debate sobre la mejor forma de avanzar en el camino hacia democracias plenas en la región, donde todas y todos puedan disfrutar y ejercer los derechos vinculados a su ciudadanía en términos sociales, civiles y políticos, a partir del siguiente eje: ¿cómo consolidar lo avanzado, en términos de instauración generalizada del régimen democrático, y a la vez vencer la exclusión y la pobreza?

//..

*Nuestra Democracia* (2010) especifica los elementos definitorios de cada dimensión de la ciudadanía con el fin de facilitar su comprensión y estudio. Así, aunque la ciudadanía y su ejercicio sean uno, se identifican los derechos y obligaciones propios de cada dimensión. Según este informe, la ciudadanía política contempla todas las formas de acceso y permanencia en los cargos públicos, la representación equitativa en términos de género y etnias, participación en los mecanismos de toma de decisiones en el Ejecutivo y el Legislativo y a nivel subnacional, el marco constitucional y su proceso de reforma.

La ciudadanía social está constituida por la satisfacción y el acceso de los configurados como derechos económicos y sociales que la mayoría de los países han ratificado cumplir. Y por último, la ciudadanía civil contempla la satisfacción de las libertades y derechos básicos en cuanto a movimiento, seguridad, acceso a la justicia, a la información pública, etc.

*El Estado de Ciudadanía* (2011) explora de forma pormenorizada cada una de esas dimensiones. Analiza el estado de la ciudadanía social en la región y, no obstante se revisan los niveles de satisfacción de la ciudadanía –que por más que contemple esta amplia batería de derechos clasificadas en dimensiones es una sola–, el principal aporte de este informe es el de incluir un Índice de Ciudadanía Social (ICS), que, de forma adicionada y comparada, presenta el estado de cobertura de los derechos económicos y sociales en la región.

# 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 Flacso 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 (*voire*) 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, entendiéndose 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.



# 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 Flisfish, 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.



ISBN 978-987-629-408-9



9 789876 294089