

De cive. Una revisión de la agenda de la participación política en América Latina

De Cive. A Review of the political participation agenda in Latin America

Godofredo Vidal de la Rosa

Resumen

Este trabajo examina las principales líneas de investigación emergentes sobre la ciudadanía y las condiciones de participación. Estas temáticas comparten la tesis de que la inclusión ciudadana es el criterio básico de la viabilidad democrática. La participación ciudadana ha sido y es importante en la construcción de las democracias de la región.

Palabras clave

Ciudadanía; Regímenes Ciudadanos; Democracia; Participación Política.

Abstract

This essay examines the main research lines emerging about citizenship and the conditions of participation. These thematic shares the thesis that citizen inclusion is the basic criteria to the viability of democracy. Citizen participation has been and it is important to the building of democracy in the region.

Keywords

Citizenship; Citizen Regimes; Democracy; Political Participation.

Introducción

En este trabajo es una exploración teórica y a la vez una breve revisión del estado del arte de la investigación sobre la ciudadanía y la participación ciudadana en América Latina. Dado que es casi imposible revisar la totalidad o siquiera una fracción de toda la literatura producida, señalaré las líneas de investigación que me parecen relevantes. Para empezar, la agenda de la ciudadanía es relativamente nueva en las ciencias sociales de Latinoamérica, aunque es un tema muy cercano a preocupaciones previas sobre las posibilidades de desarrollo y democratización. Así que primero ofrezco una breve reflexión teórica, a fin de delimitar el tema, y en seguida paso examinar la literatura.

En una primera aproximación, la cuestión ciudadana tiene que ver con la *fundamentación* de una *polis* o comunidad política (en nuestra época, el Estado)¹, las normas de derechos de sus miembros, tanto gobernantes como gobernados, las obligaciones cívicas y políticas y su cumplimiento, y de manera crucial, *la inclusión o generalización de la adscripción*. En un sentido amplio la “ciudadanía” se refiere a la aceptación de los códigos legales y normativos (pueden no ser leyes en un sentido jurídico, pero si normas institucionalizadas de conducta pública) que en la filosofía política se conocen como *virtudes cívicas* (KYMLICKA y NORMAN, 1994; PEÑA, 2003). En otro sentido, la cuestión ciudadana se sitúa en el plano weberiano de la dominación legítima en los estadios modernos. La legitimidad del Estado está asociada a la capacidad de inclusión política y cívica de ese Estado a la población sobre la que reclama su dominación. En el Estado (y más exactamente, en el sistema de relaciones entre los Estados) donde se legitima todo el proceso, aunque los códigos simbólicos o normativos tienden a trascender fronteras y a difundirse como valores cívicos (en el mundo occidental, la Libertad, la Igualdad y la Fraternidad son el ejemplo de esta difusión).

La *ciudadanía democrática*, en general, se refiere a una condición de noción de *Equidad Política*. Se es ciudadano cuando se tienen *derechos* y responsabilidades (y obligaciones) plenas en una comunidad (normalmente el Estado). Así que la noción de *desigualdad política* es un criterio para evaluar y eventualmente medir) es la discrepancia entre el principio ético de la equidad política o “principio categórico de la igualdad” política (DAHL, 1992; DUBROW, 2014), con las capacidades reales de

¹ Esta observación no es alterada por los siguientes hechos: 1) ciudadanía transnacionales, como en la unión europea, y 2) la circulación de ideas, valores y expectativas y el “efecto demostración” transfronterizo, que algunos llaman “globalización”. Ambos hechos modifican *expectativas de ciudadanía*, pero no vínculos de derechos y obligaciones.

ejercer influencia en los ámbitos públicos y propiamente políticos por parte de los ciudadanos. La desigualdad política – como criterio analítico – analiza no solo las diferencias de capacidades en una comunidad política, y sus determinantes, pero también los mecanismos en el régimen político para facilitar *versus* obstruir, incentivar *versus* desincentivar, el ejercicio de los deberes y los derechos de la ciudadanía. Inversamente, también permite identificar los mecanismos y acciones que permiten a los ciudadanos reducir la brecha entre ideales normativos y prácticas efectivas. Asimismo, la ciudadanía y la equidad política están vinculadas deóntica y políticamente, además de ser indivisibles. Aquí usaré el término *ciudadanización*, en dos sentidos: el primero es la capacidad de los ciudadanos para ejercer el acervo de derechos, y acatar las responsabilidades-obligaciones legítimas, de manera voluntaria, libre y protegida de la arbitrariedad de actores públicos y privados; la segunda acepción es la de la inclusión de sujetos marginados o simplemente excluidos por medios legales y extralegales (por ejemplo la coerción), al *status* legal y legítimo de ciudadanos con plenos derechos y deberes en el Estado. Así que es sensato iniciar la exploración de la agenda de la ciudadanía desde la perspectiva de la investigación de la desigualdad política.

Desigualdad Política

La desigualdad política se refiere a la capacidad de ejercer voz y voto libre y voluntariamente en las decisiones sobre los asuntos públicos. Generalmente se reconoce que este ejercicio está asociado a ciertas condiciones de existencia. La primera condición, y la más comúnmente reconocida de desigualdad política, es la desigualdad social (y económica). Un gran número de investigaciones, elaboradas y replicadas durante décadas, indican una asociación fuerte entre la marginación social y la marginación política, subrayando el hecho de que la existencia de instituciones democráticas mínimas no garantiza la equidad política. Esta proposición del progreso y consolidación del régimen implica que debe haber acciones deliberadas para la *distribución del poder social*. En América Latina la tesis más influyente es que la ciudadanización se ve restringida por la desigualdad social y la debilidad de los medios estatales para combatirla (DUCATENZEILER y OXHORN, 1994; OXHORN, 2014). Una proposición subsecuente es la de que en América Latina existe un *status* de ciudadanía de “baja intensidad” (O’DONNELL, 1993), asociada a “Estados débiles”, o déficit de las capacidades estatales para responder a las demandas de inclusión de reclamos de inclusión política y social al marco de la sociedad civil hegemónica. Estas proposiciones han sido muy influyentes en el tratamiento de la

“cuestión ciudadana” y han abierto las puertas a muchas investigaciones. La pregunta central es si la ciudadanía puede generar cambios sustantivos en las políticas estatales, que a la vez, faciliten o favorezcan el “empoderamiento” ciudadano. Es decir, si es posible provocar un círculo virtuoso de ciudadanización, de incorporación plena de la población a la condición de ciudadanía política efectiva. Los procesos de inclusión pueden surgir como iniciativas estratégicas de las elites gobernantes, a modo de fortalecer al Estado. Por ello la guerra es reconocida como un fenómeno que incita a las elites abrir las puertas a la ciudadanía. Pero el modo que aquí me interesa es el que va de la ciudadanía (en el sentido de que segmentos diversos de la población deciden reclamar el acceso pleno a los derechos y obligaciones formales o *de jure*) hacia el Estado. Existen al menos tres grandes avenidas por las que la participación ciudadana se manifiesta. El primero es el voto, que agrupa las preferencias ciudadanas sobre las políticas y estrategias estatales, por medio de instituciones representativas; los movimientos, la protesta social, y la opinión pública forman los siguientes instrumentos efectivos de “empoderamiento” ciudadano.

El Voto

Igual que en otras regiones, en América Latina, el derecho a elegir a los gobernantes se restringió a los hombres las clases dominantes. El reconocimiento de las mujeres empezó en 1923 en Uruguay y en la segunda mitad del Siglo XX todos los países habían reconocido los derechos plenos de las mujeres. Los marginados y las clases trabajadores también lograron la equidad política *de jure*, aunque en algunos casos la universalización llegó hasta el siglo XX (GARGARELLA, 2005; NEGRETTO, 2009). El derecho a votar es una demanda importante de los movimientos sociales. Un destacado ejemplo lo proporciona Irurozqui quien narra la lucha de las comunidades indias bolivianas en el siglo XIX por el derecho a votar, como un medio para defender sus tierras de la apropiación por mestizos y criollos. Dado que las regulaciones sobre la propiedad eran cuestiones legales de competencia de los ciudadanos, ser ciudadanos se convirtió en la primera línea de defensa de los derechos de propiedad (IRUROZQUI, 1996).

Notablemente, el voto obligatorio es un legado de las primeras décadas del siglo XX². La calidad democrática adosada de derechos a la participación libre y

² Todos los países de Sur América (con la excepción de Colombia, Venezuela (donde fue abolido en 1994) y México, tienen sistemas de voto “obligatorio”, que son legados de experiencias democráticas previas (Argentina, 1912; Bolivia, 1929; Brasil, 1932; Chile, 1919. Un sistema extraño donde votan obligatoriamente los inscritos en el padrón, pero la inscripción es voluntaria); Perú, 1931 (alfabetos) y

garantizada se centró en el asunto de la representación (LISSIDINI, WELP y ZOVATTO, 2014). Muchos regímenes consideran la obligatoriedad del voto como un deber ciudadano, mientras otros lo consideran opcional, pero la obligatoriedad favorece la visibilidad de temas distributivos. El voto obligatorio es un mecanismo que reduce las desigualdades políticas inherentes a la democracia mínima. Se ha observado que la tasa de participación es un buen predictor de la permanencia de gastos sociales (HILL, 2013; MAHLER, 2008). Los partidos tienden a competir por los votos impulsando políticas distributivas. Como se mencionó la abstención y la exclusión electoral de los votantes tuvo en los sistemas de voto obligatorio un antídoto. Aun así, el voto tiene una eficacia parcial o reducida. Los estudios sobre la parcialidad de la representación en la región, y los estudios sobre la limitación del voto para controlar o auditar y hacer valer la elección social refuerza la tesis de los límites de los mecanismos electorales en la construcción democrática. El voto, aunque es el mecanismo arquetípico de la participación ciudadana, es un medio parcial. En la ciencia política estadounidense el voto ha sido cuestionado como medio de la representación de las preferencias ciudadanas al menos desde dos perspectivas. La de la elección racional, para la cual el voto es eficaz solo para mantener la circulación de las elites, y la que cuestiona que las clases y grupos tengan el mismo acceso con los mismos medios y recursos. La cuestión de la identificación cuantitativa de la identidad social de los votantes ha empezado a recibir atención, gracias a las técnicas de muestreo y *survey*; entre los primeros en estudiar la vieja cuestión de la desigualdad política en el ejercicio del voto a nivel de América Latina está el proyecto *Latin America Public Opinion Project*, de la Universidad Varderbildt, de los Estados Unidos (LAPOP) (SELIGSON, 2014) Córdova y Seligson (2010) han encontrado que la población marginada es vulnerable a ofertas no democráticas, y en particular, a un mecanismo tradicional de control: el patronazgo y clientelismo político (CÓRDOVA y SELIGSON, 2010; KNEKHAUS, 2014; PINTO y FLISFISCH, 2014; CARRERA, 2013). De cualquier manera, el voto es solo uno de los recursos de la ciudadanía para influir en el gobierno y los asuntos públicos.

Protesta

La protesta social es un tema central en la sociología y análisis político y es especialmente cierto en América Latina. El estudio de los movimientos de pronta sin

1980 universal, Uruguay, 1916; Venezuela, 1947 (FERNÁNDEZ BAEZA, 1988). El voto de las mujeres, a nivel nacional, fue reconocido, en Uruguay, en 1927. En Brasil en 1932, Argentina, en 1947, Venezuela, 1947, en Chile en 1949, en México, en 1953. Colombia, 1957 (BETHELL, 1997).

embargo, tiene un carácter disperso y poco sistemático. Por supuesto los gobiernos pueden tener o no sus propios observatorios y hacer seguimientos sistemáticos, pero en el mundo académico se han hecho pocos intentos de crear un seguimiento y una biblioteca común. Esto es contrastante con la presencia siempre visible de las protestas sociales en el mundo contemporáneo (MCADAMS, TARROW y TILLY, 2003; DELLA PORTA, 2015). Un esfuerzo destacado es el proyecto de investigación sobre la protesta en América Latina, emprendido por Fernando Calderón (2012). La expresión política de la protesta tiene características sistémicas que empiezan a comprenderse. Bellinger y Arce (2011; ARCE y BELLINGER, 2007; ARCE, 2014) sugieren que la intensidad de la protesta, su duración y extensión está relacionada con la debilidad de la respuesta institucional positiva, de manera que la protesta está relacionada con la respuesta gubernamental. El asunto es en suma entender como la protesta provoca respuestas positivas a las demandas o al contrario, genera acciones represivas o la indiferencia del gobierno. La protesta en América Latina ha tenido un papel en la profundización democrática y la generación de dinámicas institucionales virtuosas. En Brasil es central en la edición de la “Constitución Ciudadana” de 1988, en Bolivia en la formulación de políticas estratégicas de los recursos naturales, en Chile en la reconstrucción de la política educativa, mientras que en México hasta ahora ha sido aislada y fragmentada.

Puertas y puentes institucionales

Los derechos democráticos empiezan con la no-exclusividad de la condición de equidad política (donde el derecho a votar y derecho a opinar destacan sobre todos). Las obligaciones consuetudinarias son pagar impuestos, prestar servicio militar, obedecer los mandatos de autoridad legal, y en general someterse a leyes y reglamentos legales. Estos temas son de interés para los gobiernos y se ha desarrollado una infraestructura de investigación para explorar estos temas. La empresa *Latino barómetro* ha elaborado una serie de encuestas sobre la identificación de los derechos y obligaciones en Latino América (LATINO BARÓMETRO, 2010). Otros índices señalan aspectos parciales aunque importantes de la condición ciudadana contemporánea, como el de *Freedom House*, que aunque es acusado de favorecer a países aliados de los Estados Unidos y un enfoque individualista de los derechos, señala cuestiones críticas para las libertades ciudadanas, como la libertad de prensa y de asociación. Los gobiernos han impulsado sistemas de recolección y sistematización de datos sobre las actividades cívicas de la población como la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP) de la Secretaría de Gobernación en México. Pinto y

Flisfisch (2014) e Aduríz y Ava (2009) han propuesto la construcción de índices de participación con datos del *Citizen Index* y otros criterios de participación cívica generales y probablemente en la próxima década haya avances notables en la construcción de comparaciones macroscópicas de participación ciudadana. La Organización de las Naciones Unidas ha promovido al menos dos programas de trabajo sobre la ciudadanía latinoamericana: el primero en asociación con *Michigan State University* y la Comisión Económica para América Latina, (*Capital social y reducción de la pobreza en América Latina*, 2003), y el segundo, agrupando a numerosos estudiosos latinoamericanos *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (CAPUTO, 2004). Estos esfuerzos han buscado establecer una línea de trabajo para las ciencias sociales en la región, desde un enfoque global. El Instituto Nacional Electoral (antes IFE) ha encargado a investigadores del Colegio de México un estudio, aplicando más de 11,000 cuestionarios, sobre el “estado” de la ciudadanía mexicana (SOMUANO *et al.*, 2014) construyendo indicadores convencionales de la confianza en las instituciones³.

Una enorme producción académica sobre la ciudadanía en América Latina acompaña el retorno de la democracia a la región. Esta producción descubre a la región como un centro de innovaciones participativas (CAMERON y SHARPE, 2012; PINTO y FLISFISCH, 2011; FLISFISCH, 2014; OXHORN, 2011, 2014; ZAREMBERG, 2013; AVRITZER, 2012; LISSIDINI, 2011; ALTMAN, 2005; DAGNINO *et al.*, 2006). La cuestión de que la innovación democrática participativa en América Latina no tiene el mismo vigor en todos los países. Países como México han sido diagnosticados por la debilidad de sus instituciones participativas (OLVERA y CHAGUACEDA, 2014), contrastando con países como Bolivia y Brasil. Estas diferencias plantean una agenda de análisis comparado de los *regímenes ciudadanos*, y la institucionalización y normalización de canales de participación ciudadana en los asuntos públicos.

³ En Europa el tema es igualmente; por ejemplo, la revista *Development in Practice* (2013) dedicó un número monográfico a la ciudadanía en distintos países. El interés creciente por la ciudadanía y los diversos modos de observarla ha resultado en esfuerzos por construir índices generales, como el *Citizen Index*, elaborado por la University of South Florida (DECKARD y JACOBSON, 2012) que sugiere la posibilidad de crear una tipología de los regímenes políticos de acuerdo a una ponderación de variables que identifican *derechos y obligaciones políticos*.

Regímenes ciudadanos

En palabras de Debora Yashar “los regímenes ciudadanos quien tiene la membresía política, que derechos posee y como la intermediación de sus intereses es estructurada en el estado” (YASHAR, 2004, p. 6). Un régimen ciudadano, según Aron Schneider:

[...] se refiere a los modos en que los grupos están vinculados al estado /las identidades colectivas que son consideradas legítimas en la política, las organizaciones que se pueden formar y las demandas sustantivas que pueden movilizar, así como las instituciones que vinculan estos grupos con el estado. Aun entre ciudadanos putativamente iguales, los regímenes ciudadanos frecuentemente incluyen jerarquías, y algunos grupos disponen de menos mecanismos de acceso al estado... La profundización democrática ocurre cuando grupos relativamente excluidos se movilizan para legitimar sus identidades colectivas y demandan beneficios sustantivos vinculados al estado por medio de mecanismos de incorporación (SCHNEIDER, 2015, p. 1).

Los regímenes ciudadanos describen los vínculos institucionales entre el Estado y los ciudadanos. Por un lado describen los medios con que el Estado se apropia de recursos sociales, tales como los sistemas fiscales y la estructuración de políticas sociales para responder e incluir demandas sociales de grupos específicos según criterios de clase, etnia y género. Los estados construyen regímenes ciudadanos en la medida en que construyen coaliciones sociales para gobernar. Y por otro, los sistemas o instituciones de participación o consulta vinculante (TILLY, 2007) que la ciudadanía, o un sector de ella, disponen, en forma garantizada, imparcial, estable y pública, a los recursos públicos. Los pactos vinculantes no solo se refieren a los pactos fiscales, que son decisivos en la distribución de riqueza y acceso al bienestar público, sino también las instituciones políticas que formalmente garantizan – o no – las condiciones de Equidad Política, o contención de la desigualdad política.

Políticas sociales e interfaces de participación social

Los mecanismos de incorporación por la vía de las políticas sociales son el tema preferido por los estudiosos latinoamericanos contemporáneos. Junto con datos sobre el comportamiento de las políticas públicas y las agendas legislativas se empiezan a abordar cuestiones sobre la intervención gubernamental sobre las demandas sociales. A las cuatro formas típicas de participación una ha emergido con mucha fuerza, especialmente en Sur América y es la participación comunitaria en la

gestión de recursos gubernamentales destinados al bienestar social. Este ámbito corresponde al problema de la construcción y funcionamiento del Estado Social. Aunque los proyectos de investigación en nuestra región son pequeños comparados con los que se realizan en Europa occidental, ambos se refieren a la transformación del régimen de gestión autoritario y sus alternativas. La primera es el cambio de filosofía administrativa hacia programas “focalizados”, a veces también calificados como neoliberales. Estos programas requieren un compromiso o participación de la comunidad. El término “interfaz” se ha convertido en un término común para analizar los mecanismos de intervención gubernamental (las políticas sociales) destinadas a provocar el involucramiento o compromiso de la población (HEVIA, 2011).⁴ En México y Brasil se han implementado programas sociales muy extensos y en ambos casos su gestión recurre a la participación de la comunidad, aunque el diseño es muy similar y aun la magnitud de los compromisos gubernamentales, los investigadores han notado diferencias sustantivas (HEVIA y INZUNZA, 2010a). En Brasil las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas cuya fundación se remonta al Estado Nuevo y el gobierno del Getulio Vargas en la década de los 40 del siglo 20, fueron revitalizadas a comienzos del siglo 21 (AVRITZER, 2012; PROGREBINSCHI, 2012) y han sido la punta de lanza de las políticas sociales del gobierno brasileño desde hace una década y media, y son parte esencial del éxito del actual partido gobernante (Partido dos Trabalhadores) (HUNTER, 2014). El éxito social y las rentas políticas para los partidos políticos gestores, son notables y el modelo brasileño se ha convertido en el modelo a imitar en muchos países.⁵ Las experiencias de participación en los presupuestos urbanos ha sido un tema sobre el cual se han publicado muchos comentarios (GOLDFRANK, 2006; FUNG y WRIGHT, 2003). La reactividad gubernamental es decisiva en la conformación de una ciudadanía democrática.

Cuando la respuesta gubernamental no se ajusta a parámetros democráticos, la ciudadanía tampoco actúa por canales democráticos. Este enfoque reactivo es propuesto por Matthew Cleary (2014) ha estudiado a México mostrando un mecanismo de reforzamiento de políticas no democráticas en el nivel municipal, entre la ciudadanía y el gobierno, y de paso ofrece valiosos argumentos sobre la preferencia ciudadana por los bloqueos viales como un recurso eficaz para obtener la atención y

⁴ La revista *Interface: a Journal for and about Social Movements* es editada por la National University of Ireland desde 2009.

⁵ Otros países fuera de la región también han implementado programas sociales participativos, destacando la India (BESLEY, PANDE y RAO, 2005).

eventual respuesta a sus demandas por las burocracias gubernamentales. Sumariamente el argumento es que los gobiernos (nacionales y locales) tienden a postergar y omitir respuestas a las demandas ciudadanas, de bienes materiales o de rendición de cuentas. Esta estrategia a corto plazo reafirma el *statu quo*, pero bloquea a mediano y largo plazo la capacidad institucional para construir cauces estables y legítimos de participación ciudadana. Un rasgo del sistema político mexicano es su opacidad y autoritarismo, resultante en elevados índices de impunidad, y corrupción. Claudio Holzner (2010) también pudo identificar la institucionalización de desincentivos a la participación, especialmente de la ciudadanía urbana pobre en México. El resultado es un equilibrio local de baja eficiencia entre demandas ciudadanas y las respuestas gubernamentales. Una generalización de ambos estudios es la importancia de respuestas democráticas gubernamentales en la formación de la ciudadanía y sus hábitos de participación democrática. Este asunto es particularmente importante para la aplicación de los programas sociales focalizados. Se ha comparado la participación comunitaria en los programas “Progresá” en México y “Bolsa Familiar” en Brasil, señalando que en Brasil se promueve de manera más eficaz la participación ciudadana, y esta es probablemente la causal del mejor rendimiento y eficacia de los programas brasileños (HEVIA, 2010 y 2011; GOLDFRANK, 2012).

Ciudadanías de “baja intensidad” y Estados “fallidos”

Hace dos décadas Guillermo O’Donnell (1993) acuñó el término de “ciudadanía de baja intensidad” para referirse a aquellas personas que habitamos en zonas donde el Estado no cumple sus obligaciones básicas, de garantizar las libertades individuales, la seguridad de las personas y la propiedad, y garantiza los derechos políticos elementales. Llamó a estos habitáculos políticos “áreas marrones”, contrastándolas con las áreas azules, de alta calidad de vida política y cívica (ponía como ejemplo los países nórdicos) y verdes (generalmente la vida civil en los países desarrollados de Europa Occidental). Dentro de un país coexisten los tres tintes. Así que en un país latinoamericano puede haber zonas azules y verdes junto a marrones. La ingeniosidad de esta cartografía de la vida civil ayuda a publicitar en la misma ciudadanía su propia ubicación. Lamentablemente el mapa completo no se ha intentado. La metáfora de la “mediana intensidad” sin embargo, requiere aclarar que hay dos condiciones negativas: la herencia colonial, que arraiga patrones de conducta *in-civiles*, identificados como patrimonialismo, compadrazgo y clientelismo político. La otra es la coerción oligárquica y la exclusión sistemática de grupos étnicos, así como la estructura despótica autoritaria de gestión de las relaciones clasistas y sexistas.

Otros estudios han señalado que la violencia gubernamental cede al paso a la violencia del crimen organizado, cuya existencia se imputa a la debilidad institucional del Estado (corrupción judicial y policíaca que genera alta impunidad) y la violencia social, atribuible a la exclusión social, como un obstáculo brutal a la ciudadanía efectiva (CINGRANELLI y RICHARDS, 2008)⁶. O'Donnell (1993) apuntó una cuestión que ha sido abandonada en la agenda de la ciencia política latinoamericana, sobre la debilidad del Estado y de las instituciones judiciales en la región (BRINKS, 2012). Junto a la instauración de regímenes democráticos, la preocupación por la coerción estatal y la represión, así como por las formas de violencia política, ha dado paso a la cuestión de violencia civil o no-política. Es un tema parcialmente provocado por el crecimiento de la economía del narcotráfico, pero también de la marginación y exclusión social. No es inexacto decir que los estudios empíricos sobre las causas de la violencia son escasos. La violencia civil, de ciudadanos versus ciudadano, es un trágico fenómeno en América Latina (LAGOS y DAMMERT, 2012; JIMÉNEZ, 2015). Y es especialmente trágica en México, Centro América, Venezuela, Colombia y Brasil. Algunos analistas han indagado como esta situación afecta la conducta de los ciudadanos. Medellín y Ontiveros estudiaron los efectos de la violencia asociada al narcotráfico con la participación electoral en los estados mexicanos de Sinaloa y Nuevo León (2013); Valdez y Paniagua (2011) han estudiado el mismo fenómeno en Ciudad Juárez, una de las ciudades donde la violencia alcanza niveles más altos en todo el mundo, y Carreras (2011) intenta un estudio cuantitativo para América Latina. La inseguridad ciudadana provocada por la violencia empieza a delinear una línea de trabajo particular (MAGALONI y DÍAZ CAYERO, 2011; KRUIJT, 2011). Sin embargo, los estudios sobre las causas de la violencia son escasos. Un estudio representativo es el de Velázquez y Pinzón (2008) sobre las políticas de reconstrucción de la participación ciudadana en el contexto de la narco-violencia en la ciudad de Medellín, en Colombia.

A partir de estos esfuerzos, los politólogos latinoamericanos han comprendido que la noción de ciudadanía no se refiere únicamente a los derechos, y responsabilidades y obligaciones de los individuos, sino a los actores colectivos. La idea de ciudadanos colectivos es desafiante para la ciencia política de tradición liberal, pero se abre paso al estudiar los movimientos sociales emergentes en la región.

⁶ El proyecto CIRI, emprendido por los profesores Roberto Cingranelli, de Binghamton University, SUNY y David Richards de la Universidad de Mánchester, llamado *CIRI Human Rights data Project* es uno de los más importantes recursos para el estudio de los derechos humanos y la violencia.

Centrados en una perspectiva democrática progresista, Philip Oxhorn (2010, 2011 y 2012) ha contribuido más que ningún otro autor no latinoamericano, a la agenda de investigación sobre las desigualdades sociales en las condiciones sociales y económicas de la población, y los obstáculos que ésta impone a la construcción de una ciudadanía inclusiva y ampliada. Los trabajos de Eveline Huber y John Stephens (2012) son importantes contribuciones al estudio empírico de la importancia de la participación ciudadana y la acción colectiva en las políticas sociales y la generosidad estatal en América Latina. A pesar de la promoción de la idea de que la desigualdad no interfiere con la democracia, la desigualdad social se considera un impedimento estructural a la construcción de la ciudadanía, asumiendo que la misma idea de ciudadanía implica un compromiso subjetivo y práctico con el Bien Común. Sin embargo, existe abundante reflexión teórica sobre los movimientos sociales y la acción colectiva desde diferentes perspectivas ideológicas progresistas, en las que se valora la contribución de la participación social en el desarrollo social, político y la vida de la comunidad (CANSINO y ORTIZ, 1997; AVRITZER, 2010; OLVERA, 2012; DAGNINO, 2003; DURAND PONTE, 2010; SOMUANO, 2011). La ascendencia de partidos de izquierda en el Cono Sur ha estimulado que la agenda de investigación ciudadana se afiance y sea influyente en la estrategia de los partidos políticos (AVRITZER, 2010).

Organizaciones Civiles y capital social

Desde el estudio de Putman y sus asociados (1994) sobre la participación cívica en el norte de Italia y su asociación con normas comunitarias, el “capital social” se ha convertido en uno de los problemas favoritos de los sociólogos, economistas y politólogos⁷. Un estudio reciente patrocinado por la CEPAL (ATRIA *et al.*, 2003) presenta un panorama interesante y sobre todo una iniciativa metodológica para el estudio de las asociaciones y normas comunitarias en la región. Se considera que la existencia de vida comunitaria se asocia a la eficiencia probable de la intervención de las políticas sociales. De aquí que la preservación de la comunidad se erija como un objetivo gubernamental. El problema es que la vida comunitaria puede ser o no funcional a las metas de las burocracias que ejecutan las políticas sociales. Una

⁷ Aunque el significado sustantivo que tiene el sintagma capital social puede ser distinto según la “especialidad” del observador. Para los economistas generalmente significa el acervo de habilidades técnicas disponible en una población bajo un régimen de trabajo, mientras que para los sociólogos y antropólogos el repertorio de prácticas, hábitos y normas en una comunidad, que generalmente habita el mismo territorio.

comunidad homogénea tampoco garantiza una vida cívica sana. Con frecuencia las comunidades pueden tener aspectos sombríos y perversos. Por ejemplo, es común que los narcotraficantes fomenten las comunidades donde se refugian, o que comunidades excluyentes definan agendas de gobierno. Las ONG (organizaciones no gubernamentales) o también organizaciones de la sociedad civil (OSC) han proliferado en América Latina y su variedad es muy grande. Su propósito es proveer un marco institucionalizado para la comunicación entre grupos de ciudadanos, temas específicos y agencias gubernamentales. Las más destacadas son las de defensa de los derechos humanos, aunque también existen ONG dedicadas a tareas relacionadas con la transparencia electoral. Sin embargo, en América Latina se orientan a ser instancias de negociación de grupo ciudadanos con agencias del gobierno. En la región latinoamericana su éxito es parcial. Hay una diferencia en el número de ONG en Estados Unidos o India respecto a América Latina. La India es un caso notable porque refuta la idea de que la proliferación y supervivencia de las ONG es un atributo de los países ricos. En América Latina, Brasil encabeza la lista de países de la región con más ONG, seguido por Chile. México queda muy rezagado, con 1.7 ONG por cada 10 000 habitantes, diez veces menos que en Brasil. En parte por las dificultades que enfrentan para recibir reconocimiento legal y político. Contra las opiniones de los expertos estadounidenses que califican las leyes de participación civil mexicanas como abiertas (ABLANEDO, 2009; SALAMON, 2003), Felipe Hevia (2010b) ha apuntado que los obstáculos legales explican la diferencia en la gran presencia de las ONG en Chile y Brasil y su relativa debilidad en México. La participación ciudadana se concibe generalmente en términos consensuales o de confianza en las instituciones, como soporte para la eficacia de las políticas públicas. Por ejemplo el *Report for The Ford Foundation Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America* insiste en el potencial de las organizaciones sociales en la gobernabilidad de la región (KORZENIEWICZ y SMITH, 2003). Una de las dificultades con estos conteos es la diferenciación en los objetivos de las ONG, y en las características socio económicas de sus miembros. Por ejemplo, una ONG que se dedica a conservar el ambiente en zonas turísticas difiere de una ONG establecida para proteger sus recursos forestales de los taladores ilegales. Los movimientos populares rara vez se instituyen como ONG, muchas veces porque los costos de hacerlo son altos (procesos burocráticos laberínticos, costos de abogados, largas distancias para realizar trámites, o simple indiferencia y olvido), y es probable que no se registren en los censos de ONG.

Conclusiones

En este trabajo, a manera de *review*, hemos recorrido un tramo selecto pero reducido de la creciente literatura que enfoca a los ciudadanos como actores centrales del proceso democrático. El motivo central ha sido reconocer el terreno y visualizar los problemas pendientes, a partir de una exposición de temas y problemas. La históricamente emergencia de la sociedad burguesa, con una clase media hegemónica, que proclama valores liberales y está orientada hacia el consumo, se ha considerado como la condición necesaria para que exista un núcleo hegemónico de valores y normas (las virtudes cívicas) (PEÑA, 2003; KYMLICKA y NORMAN, 1994), asociados con la ciudadanía moderna. Esta visión, de ciudadanos burgueses reclamando libertades y reclamando derechos ante el *Ancien Régime* no se asemeja a la experiencia latinoamericana, o al menos el parecido es parcial. En América Latina esta visión puede ser restrictiva y ha motivado a explorar prácticas y actores ciudadanos que pueden compartir ideales democráticos, pero no ajustarse a los estándares liberales según los moldes europeos o estadounidenses. Los movimientos indígenas son un ejemplo de este tipo de ciudadanía colectivas. El otro vínculo crítico es la fuerte raigambre de formas de asociación “no típicas”, pero no cerradas, al individualismo de la teoría liberal tradicional. Aunque los politólogos han reclamado el estudio del régimen como propiedad profesional, el hecho es que el ascenso de la ciudadanía ha sido retomado por sociólogos y antropólogos con igual entusiasmo y compromiso. Se hace más frecuente la mención a déficit democráticos, crisis de representación, fallas democráticas, para referirse a la brecha entre los poderes del gobierno y las capacidades de hablar y ser oídos de los ciudadanos, así que parece razonable poner atención hacia las capacidades reales y potenciales de la ciudadanía moderna más allá de enfoques voluntaristas y puramente emotivos. Igualmente es conveniente ir más lejos de la perversa elección entre la visión “neoliberal”, posesiva e individualista de la ciudadanía, y el populismo y la demagogia. La cuestión de los derechos ya no tiene significado sin la cuestión de los deberes y responsabilidades cívicas, y ambas sin abordar la cuestión de las virtudes e ideales cívicos en la construcción de la política. El tema es añejo, aunque lo nuevo es la sobrepoblación de candidatos y candidatas a la ciudadanía.

■ Godofredo Vidal de la Rosa é Doutor em Ciências Políticas e Sociais. É Professor e Pesquisador do Departamento de Sociologia da Universidade Autônoma Metropolitana/Azcapotzalco. E-mail: gvdr@correo.azc.uam.mx.

Referências

- ABLANEDO TERRAZAS, Ileri. *Las organizaciones de la sociedad civil en la legislación mexicana*. United States Agency for International Development (USAID), 2009.
- ADURÍZ, Isidro; AVA, Pablo. Construcción de ciudadanía: experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 42, p. 15-35, 2009.
- ALTMAN, David. Democracia directa en el continente americano: ¿auto legitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, v. 12, n. 2, p. 203-232, 2005.
- ARCE, Moisés; BELLINGER, Paul. Low-intensity democracy revisited: The effects of economic liberalization on political activity in Latin America. *World Politics*, v. 60, n. 1, p. 97-121, 2007.
- ARCE, Moisés. *Resource Extraction and Protest in Peru*. Pittsburgh, USA: University of Pittsburgh Press, 2014.
- ATRIA, Raúl *et al.* *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago, Chile: CEPAL, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton, USA: Princeton University Press, 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Las instituciones participativas en el Brasil democrático. México, D.F.: Universidad Veracruzana, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Ipea, Brasília, 2012. Disponível en <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf>. Acceso en: 17 mar. 2016.
- BELLINGER, Paul; ARCE, Moisés. Protest and democracy in Latin America's market era. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 3, p. 688-704, 2011.
- BESLEY, Timothy; PANDE, Rohini; RAO; Vijayendra. Participatory democracy in action: Survey evidence from South India. *Journal of the European Economic Association*, v. 3, n. 2-3, p. 648-657, 2005.
- BETHELL, Leslie. *Historia de America Latina*. España: Cambridge University Press, 1997.
- BRINKS, Daniel. The Transformation of the Latin American State-As-Law: State Capacity and the Rule of Law. *Revista de Ciencia Política*, v. 32, n. 3, p. 561-83, 2012.
- CALDERÓN, Gutiérrez Fernando. La protesta social en América Latina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores (Cuaderno de Prospectiva Política 1), 2012.

- CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric; SHARPE, Kenneth E. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México, D.F.: FLACSO México, 2012.
- CANSINO, Cesar; ORTIZ, Sergio. Nuevos enfoques sobre la sociedad civil. *Metapolítica*, v. 1, n. 2, p. 211-226, 1997.
- CAPUTO, Dante. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- CARRERAS, Miguel; CASTAÑEDA-ANGARITA, Néstor. Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives. *Comparative Political Studies*, v. 20, n. 10, p. 1-26, 2013.
- CARRERAS, Miguel. The Impact of Criminal Violence on System Support in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 3, p. 85-107, 2011.
- CINGRANELLI, David; RICHARDS, David. The Cingranelli and Richards (CIRI) Human Rights Data Project. *Human Rights Quarterly*, v. 32, p. 395-418, 2008.
- CLEARY, Matthew. *The sources of democratic responsiveness in Mexico*. Notre Dame, USA: University of Notre Dame Press, 2014.
- CÓRDOVA, Abby; SELIGSON, Mitchell. A. Economic Shocks and Democratic Vulnerabilities in Latin America and the Caribbean. *Latin American Politics and Society*, v. 52, p. 1-35, 2010.
- DAGNINO, Evelina. Citizenship in Latin America: an introduction. *Latin American Perspectives*, v. 30, n. 2, p. 3-17, 2003.
- DAGNINO, Evelina *et al.* *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- DAHL, Robert. *La democracia y sus críticos*. España: Paidós, 1992.
- DELLA PORTA, Donatella; DIAN, Mario. *Los movimientos sociales*. Madrid: CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015.
- DUBROW, Joshua Keruff. *Political Inequality in an Age of Democracy: Cross-national Perspectives*. London: Routledge, 2014.
- DUCATENZEILER, Gabriela; OXHORN, Philip. Democracia, autoritarismo y el problema de la gobernabilidad en América Latina. *Desarrollo Económico*, v. 34, n. 133, p. 31-52, 1994.
- FERNÁNDEZ, Mario Baeza. El voto obligatorio en América Latina. In: NOHLEN, Dieter *et al.* (Comps.). *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica de México, 1998.
- FLISFISCH, Ángel. *Ciudadanía política: voz y participación ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Erik. *Democracia en profundidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- GARGARELLA, Roberto. *Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)*. Madrid: Siglo XXI, 2005.
- GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 26, n. 2, p. 3-28, 2006.
- GOLDFRANK, Benjamin. The world bank and the globalization of participatory budgeting. *Journal of Public Deliberation*, v. 8, n. 2, p. 1-18, 2012.
- HEVIA, Felipe; ISUNZA, Ernesto. *La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado*. La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las

- instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana. Xalapa, México: Universidad Veracruzana, 2010a.
- HEVIA, Felipe. La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia*, v. 17, n. 52, p. 155-186, 2010b.
- HEVIA, Felipe. Relaciones sociedad-estado, participación ciudadana y clientelismo político en programas contra la pobreza. El caso de «bolsa familia» en Brasil”. *América Latina Hoy*, v. 57, p. 205-238, 2011.
- HILL, Lisa. Deliberative democracy and compulsory voting. *Election Law Journal*, v. 12, n. 4, p. 454-467, 2013.
- HOLZNER, Claudio. *Poverty of Democracy*. Pittsburgh, USA: University of Pittsburgh Press, 2010.
- HUBER, Evelyn; STEPHENS, John D. *Democracy and the Left: Social Policy and Redistribution in Latin America*. Chicago: Chicago University Press, 2012.
- HUNTER Wendy. Making Citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 3, p. 15-37, 2014.
- IRUROZQUI, Marta Victoriano. Ebrios, vagos y analfabetos: el sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952. *Revista de Indias*, v. 56, n. 208, p. 697-742, 1996.
- JIMÉNEZ, Hincapié Sandra. Acciones colectivas de innovación democrática local en contextos de violencia. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 77, n. 1, p. 129-156, 2015.
- KORZENIEWICZ, Roberto; SMITH, William. *Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America*. New York; Ford Foundation, 2003.
- KYMLICKA, William; NORMAN, Wayne. Return of the citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, v. 104, n. 2, p. 352-381, 1994.
- LAGOS, Marta; DAMMERT, Lucia. La seguridad Ciudadana el problema principal de América Latina. Santiago, Chile: Corporación Latino Barómetro, 2010.
- LATINO BARÓMETRO. Base de datos do Latinobarómetro de 2010. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp> 2010>. Chile, 2010. Acceso en: 17 mar. 2016.
- LISSIDINI, Alicia; WELP, Yanina; ZOVATTO, Daniel. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2014
- MAGALONI, Beatriz *et al.* Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico. USA, SSRN Working Paper Series, 2011.
- MAHLER, Vincent A. Electoral turnout and income redistribution by the state: A cross-national analysis of the developed democracies. *European Journal of Political Research*, v. 47, n. 2, p. 161-183, 2008.
- MCADAM, Douglas; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer Editorial, 2003.
- MICHIGAN STATE UNIVERSITY. *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Economic Commission for Latin America United Nations Publication, 2003.
- NEGRETTO, Gabriel L. Paradojas de la reforma constitucional en América Latina. *Journal of Democracy*, v. 1, n. 1, p. 38-54, 2009.

- O'DONNELL, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva sociedad*, Buenos Aires, n. 128, p. 62-87, 1993.
- OLVERA, Alberto *et al.* Participación política en América Latina. *Anuario de Derechos Humanos*, n. 8, 2012.
- OXHORN, Philip. Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, v. 3, n. 9, p. 153-191, 2001.
- OXHORN, Philip. *Sustaining Civil Society: Economic Change, Democracy, and the Social Construction of Citizenship in Latin America*. Pensilvania: Penn State Press, 2011.
- OXHORN, Philip, Understanding the vagaries of civil society and participation. In: Routledge handbook of Latin American politics, USA, pp. 248-261. Routledge, 2012
- OXHORN, Philip. Cidadania como Consumo ou Cidadania como Agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil. *Sociologias*, v. 12, n. 24, p. 18-43, 2010.
- PEÑA, Javier. El retorno de la virtud cívica. *Contrastes*, v. 8, p. 81-105, 2003.
- PINTO, Álvaro; FLISFISCH, Ángel. El Estado de ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XX. Buenos Aires: Sudamericana, 2011.
- PONTE, Durand Manuel Víctor. Desigualdad social y ciudadanía precaria: ¿estado de excepción permanente. México, D. F.: Instituto de Investigaciones Sociales/Siglo XXI Editores, 2010.
- PROGREBINSCHI, Tamy. Participación como representación: generación democrática de políticas. En: WARREN, Mark *et al.* (Org.). *Nuevas instituciones de democracia participativa*. México: FLACSO, 2012. p.77-104.
- PUTNAM, Robert. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- SALAMON, Lester. *Global civil society: An overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 2003.
- SCHNEIDER, Aaron. *Political Economy of Citizenship Regimes: Tax in India and Brazil*. Geneva: UNRISD, USA, 2015.
- SELIGSON, Mitchell A. *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers, 2014.
- SOMUANO, Ma *et al.* *Informe país sobre la de la ciudadanía en México*. México, D.F.: Instituto Nacional Electoral, 2014.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- VALDEZ, Andrés; PANIAGUA, Abraham. Criminalidad, Inseguridad pública y comportamiento de los electores: un análisis del proceso electoral estatal 2010 en Ciudad Juárez, Chihuahua. *Estudios Fronterizos*, v. 12, n. 23, p. 49-78, 2011.
- YASHAR, Deborah J. *Contesting citizenship in Latin America: The rise of indigenous movements and the postliberal challenge*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ZAREMBERG, Gisela. *Redes y jerarquías*. México, D.F.: FLACSO/IDRC, 2013.

*Texto recebido em 10 de fevereiro de 2016.
Aprovado em 20 de março de 2016.*