

Desigualdad y exclusión en América Latina.

Notas para la investigación desde una perspectiva histórico-comparativa de ciudadanía.

Inequality and Exclusion in Latin America.

Notes for Research from a Citizenship Historical-Comparative Perspective.

Por Luciano Andrenacci*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2019.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2019.

RESUMEN

En este artículo de investigación se presentan los abordajes teóricos, los supuestos y las hipótesis de la primera fase de un proyecto de investigación, cuyo objetivo es abordar las desigualdades de América Latina desde un enfoque de ciudadanía, con perspectivas histórica y comparativa. En primer lugar, se introduce el enfoque de ciudadanía elegido, como una estrategia analítica y normativa capaz de aislar los resultados de las tensiones socioculturales, sociopolíticas y socioeconómicas inherentes al estatus de ciudadanía en los Estados territoriales contemporáneos. En segundo lugar, se resumen las ideas generales disponibles sobre los Estados territoriales latinoamericanos respecto de estos tres campos, que identifican los mecanismos esenciales de la inclusión problemática y la alta desigualdad relativa. En tercer lugar, se propone la doble estrategia histórica

y comparativa para contribuir al estudio combinado de estos problemas con enfoque de ciudadanía.

Palabras clave: *Ciudadanía, América Latina, Desigualdad, Exclusión, Historia, Estudio Comparativo.*

ABSTRACT

The article presents the theoretical aspects, basic suppositions and main hypotheses of the first phase to an ongoing research project aimed at studying Latin American inequalities, from a historical-comparative citizenship perspective. In the first part, the citizenship perspective is introduced as an analytical and normative strategy capable of isolating the results of socio-cultural, socio-political and socio-economic tensions inherent to the status of citizenship in contemporary territorial states. In the second part, selected general ideas are

* Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle, Paris III, Francia. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Correo electrónico: landrenacci@unsam.edu.ar

briefed, regarding problematic inclusion and high inequality as the keys defining the situation and recent evolution of these three fields of citizenship issues in Latin America. In the third and fourth parts, the paper presents a double set of indicators and hypotheses designed to contribute to the knowledge of the problem, from a citizenship perspective.

Keywords: *Citizenship, Latin America, Inequality, Exclusion, History, Comparative Study.*

Introducción

En este trabajo de investigación comparto los supuestos e hipótesis que animan el proyecto de investigación "Ciudadanía y desarrollo en América Latina: una propuesta de índices de inclusión e igualdad en perspectiva histórico-comparativa"¹. Se trata de revisar la evidencia disponible en el estudio de los niveles de desigualdad en América Latina, reorganizándola y profundizándola con la ayuda del enfoque de ciudadanía, para contribuir al conocimiento y la comprensión de las formas y tendencias de la exclusión socioeconómica, sociocultural y sociopolítica en los Estados territoriales latinoamericanos contemporáneos. El fin es analítico: medir la intensidad de estos problemas e identificar estructuras de largo plazo y coyunturas críticas en su génesis y desarrollo. Tiene también un sesgo normativo, del que proviene la elección del término "ciudadanía": servir de punto de referencia y soporte a las

políticas públicas que atacan los núcleos duros de desigualdad material y simbólica en la región.

La ciudadanía es definida aquí como un *estatus*, común a todas las personas formalmente reconocidas como residentes por un Estado territorial moderno, que determina un *piso común* de bienestar socioeconómico, de participación sociocultural y de soberanía política. Las garantías de ese estatus y de ese piso están definidas por un conjunto de prerrogativas condicionales que, en el Estado moderno, se denominan *derechos*. La materialización de estas garantías está efectivizada por intervenciones empíricas que el Estado realiza a través de políticas públicas. Según un conjunto de juicios de valor que se generalizaron en todas las fases históricas y formaciones sociales que conoció este estatus, la ciudadanía es más igualitaria e incluyente cuanto mayor es, y mejor distribuido está, el bienestar socioeconómico común; cuanto más amplios y pluralistas son las formas de participación sociocultural; y más legítimos los instrumentos políticos de representación y soberanía colectiva.

Pero, en la práctica, la relación entre derechos y efectos empíricos no es lineal. Conflictos de diferente índole atraviesan la cuestión de quiénes son ciudadanxs²; cuáles son los niveles colectivamente aceptables y deseables de bienestar económico mínimo que pueden o deben tener; qué símbolos y representaciones definen su espacio sociocultural común y cuál es su grado de tolerancia relativa a la

1 El proyecto, que compartimos con Micaela Díaz Rosáenz (UNSAM-FLACSO), ha comenzado en enero de 2019, gracias al apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina, a través del Programa de Desarrollo Humano y del Instituto de Investigaciones de Ciencias Sociales en América Latina (IICSAL). Agradezco a Mercedes Botto (FLACSO) y a María Cristina Ruiz del Ferrier (UBA-FLACSO) por el interés y la invitación a compartir este material.

2 Mientras las instituciones específicamente involucradas continúan debatiendo cuál es el mejor modo de hacer más inclusivo al idioma castellano, limitando el uso del masculino como plural; para el autor de este trabajo de investigación el uso de la letra "x", en donde "o" podría ser "a", cumple adecuadamente la tarea, dejando a quien lee la mayor libertad posible de interpretación.

heterogeneidad humana; cuánta soberanía política detentan lxs ciudadanxs y de qué modo la ejercen; y cómo despliega la organización estatal común acciones para hacer efectivos todos estos procesos. En perspectiva histórica, la ciudadanía *real* es una sucesión de puntos de equilibrio, o etapas de estabilidad relativa, que muestran distintos niveles de desigualdad en cada uno de los diferentes campos relevantes para las sociedades humanas. Entre estos puntos, situaciones de crisis marcan pérdidas de legitimidad del equilibrio vigente y abren el camino a reacomodamientos, más o menos dramáticos, no necesariamente mejores.

Esta descripción de la naturaleza y de la dinámica de la ciudadanía es fácilmente universalizable (validable en cualquier Estado territorial moderno), pero tiene especificidades que derivan de las características de los Estados territoriales en cuestión. Las tensiones, los puntos de equilibrio y las crisis, tienen *particularidad* en la universalidad, singularidades entre las semejanzas.

Esta investigación asume (i) que la región latinoamericana comparte suficientes rasgos como para hacer interesantes e iluminadoras a las miradas comparativas sobre la naturaleza y la evolución de los estatus de ciudadanía de sus Estados territoriales; (ii) que desde las últimas décadas del siglo XX, el resultado de la sucesión de crisis y puntos de equilibrio ha dado lugar a una etapa menos excluyente y desigual para el estatus de ciudadanía en los Estados de la región, aún sobre el trasfondo fuerte y antiguo de inclusión problemática y alta desigualdad; y que (iii) la coyuntura presente, a pesar de los aspectos poco alentadores que la matizan, no representa un cambio sustancial de tendencia, o por lo menos no todavía.

En este artículo de investigación se presentan de manera sucinta las aproximaciones teóricas que enmarcan estos supuestos; se desarrollan con la mayor profundidad posible las principales hipótesis que la guían; y se in-

troduce la estrategia con que serán puestas a prueba en los próximos meses.

1. Ciudadanía

Ciudadanía es hoy, en muchas lenguas, sinónimo de *membresía* o *pertenencia*, tanto en el lenguaje corriente, como en el de las formas jurídicas que regulan a los sujetos de derecho de un Estado territorial. En la literatura académica³ el término tiene usos múltiples; aunque su forma más habitual es la de concepto, categoría o enfoque, usado para abordar, generalmente de modo normativo, los problemas de esta membresía o pertenencia como *formas de inclusión y participación*, así como sus *niveles relativos de igualdad / desigualdad* (Bauböck, 2018: 3-4).

Buscando puntos en común entre estxs autorxs, es posible encontrar a la ciudadanía definida, más o menos explícitamente, como (a) *una serie de representaciones* (ideas e imágenes, ordenadas en narrativas o relatos) *acerca de la universalidad e igualdad*, derivadas del modo en que se desarrollaron los conjuntos de prerrogativas y obligaciones (hoy derechos y deberes; Ishay, 2008; Gozzi, 2015) en la membresía o pertenencia de individuos a las organizaciones político territoriales dominantes en el mundo contemporáneo: los Estados territoriales o Estados-nación. Al interior de

3 Directamente, podemos encontrar definiciones de este tipo en Walzer, 1970; Andrews, 1991; Riesenber, 1992; Roche, 1992; Rosanvallon, 1992 y 2015; Turner, 1993; Zolo, 1994; Beiner, 1995; Bendix, 1996; Heater, 1999; Magnette, 1996; Bottomore y Marshall, 1998; Kymlicka, 2001; Andrenacci, 2003; Tilly, 2005; Somers, 2008; Leydet, 2017; y Bauböck, 2018. Indirectamente, entre muchxs otrxs autorxs, en Donzelot, 1984; Thom, 1995; Tilly, 1995; Birnbaum, 1996; Giddens, 1996; Mann, 1997; Miller, 2007; Skinner, 2010; y Gozzi, 2015.

estas unidades, la ciudadanía constituye (b) *un estatus material y simbólico* (una posición en la estratificación social, en parte adquirida y en parte adscrita⁴) *cuya universalidad o igualdad relativas dependen de situaciones históricas concretas*, en las que las múltiples representaciones de pertenencia e igualdad se cruzan con el modo en que funcionan efectivamente la política, la economía y la cultura.

Como membresía sostenida por las representaciones y materializada en el estatus de los miembros de una organización política territorial, la historia de la ciudadanía es larga. Probablemente por la universalidad de los asuntos que "transporta", el término sigue unido al problema de la pertenencia y la igualdad de los individuos a las organizaciones políticas humanas desde hace mucho tiempo. Si contamos desde su aparición en las ciudades-estado del Mediterráneo antiguo, tiene unos 25 a 30 siglos (Heater, 1999). Si contamos desde su desarrollo como categoría jurídica de la antigua Roma (lo que en sentido histórico es un poco más preciso), unos 20 siglos (Zolo, 1994). Incluso si sólo contamos desde su vinculación con los Estados territoriales modernos y las formas políticas republicanas,

su desarrollo lleva al menos dos o tres siglos (Riesenberg, 1992).

Como forma que toma el derecho de pertenencia a los Estados territoriales modernos, si bien la ciudadanía tiene un origen geográfico y cultural definido en la cuenca del Mar Mediterráneo, se "universaliza" en la medida en que es "portado" por un puñado de Estados europeos —en particular Portugal, España, el Reino Unido y Francia— que dominan, organizan y reorganizan, directa o indirectamente, la política y la economía de la mayor parte del planeta, entre los siglos XVI y XIX. Cuando terminan las dos grandes guerras del siglo XX, por imposición imperial y/o emulación estratégica, todos los Estados territoriales del planeta (incluso los no reconocidos) desarrollan formas jurídicas basadas en (o referenciadas a) la ciudadanía como membresía y estatus. En todos ellos también, de diferentes maneras y con diferentes intensidades, gran parte de las tensiones y los conflictos políticos, sociales o culturales se presentan o son canalizados como tensiones de ciudadanía.

Los Estados territoriales son organizaciones políticas territorialmente extensas, que reclaman para sí un tipo de control peculiarmente intenso de lo que ocurre en sus fronteras (Badie y Birnbaum, 1991; Mann, 1997). despliegan formas de control social notablemente abarcativas, que introyectan representaciones y modelan conductas, de modos que hubieran sido política y tecnológicamente imposibles en pasados no muy lejanos. Derivan estos imperativos y justifican sus acciones presentándose como organizaciones responsables de la seguridad colectiva y del orden social, como la mayor parte de las organizaciones políticas territoriales de la historia. Pero, además, se legitiman como Estados de ciudadanos, "representativos" —emanaciones operativas de la voluntad política colectiva— y "garantes" de formas materialmente sustantivas de inclusión y justicia: pisos socialmente aceptables y razonablemente igualitarios de bienestar material

4 Estatus, castellanización de *status*, es un término que numerosas corrientes de la antropología y la sociología del siglo XX popularizaron para denotar la posición de un individuo o de un grupo en el marco de una forma de jerarquía o de estratificación el social. El estatus es en parte adquirido ("ganado") y en parte adscrito ("recibido") a partir de reglas formales e informales, así como del reconocimiento activo por parte de otros individuos, grupos o comunidades de pertenencia. Aunque no son necesariamente incompatibles, históricamente "estatus" ha sido usado de modo diferente a "clase" como forma de comprender las asimetrías y la dinámica de la estructura social (Kantzara, 2007).

(Bottomore y Marshall, 1998). Hacia adentro de sus fronteras, estos modos ciudadanos de legitimidad generan apoyo directo (participación) e indirecto (aquiescencia), mientras que hacia afuera facilitan (aunque no necesariamente garantizan) el mutuo reconocimiento entre Estados territoriales.

Para conseguir estos efectos de legitimidad los Estados contemporáneos despliegan múltiples formas de poder organizacional (Mann, 1997 y 2012) que definen los aspectos empíricos del estatus de ciudadanía para “sus” incluidos. En este trabajo ordenamos estos efectos según las tres estrategias o funciones clásicas que propusiera T. H. Marshall: (aunque esto sea sólo a los fines analíticos): *la inclusión socio-cultural, sociopolítica y socioeconómica*.

En primer lugar, frente a las tensiones socioculturales clásicas de los seres humanos —tales como la pertenencia, la identidad, o la relación entre individuo y comunidad— *la ciudadanía cultural* contemporánea (Kymlicka, 2001; Miller, 2007) ofrece un *relato identitario*, formado por rasgos estilizados de pertenencia y estandarizados como modelos, así como narrativas que lo explican y legitiman. Frecuentemente llamado “nacional”, el relato unifica a los habitantes en una comunidad imaginaria, más o menos heterogénea y plural, de acuerdo a la manera en que se hayan generalizado las formas de pertenencia (Gellner, 1983; Anderson, 1993; Breuilly, 1994). Se manifiesta en las distinciones relevantes *entre ciudadanos* (religión, idioma, costumbres, biotipos, prácticas sexuales) presentes en la autopercepción colectiva, introyectadas a través de las prácticas educativas y de socialización, reproducidas a través de aparatos culturales, y/o promovida o sostenida por leyes específicas (Turner, 1993). Se reflejan en múltiples aspectos de la ciudadanía como, por ejemplo, en los mecanismos de naturalización o residencia legal; o en las definiciones de homogeneidad/heterogeneidad y monismo/pluralismo cultu-

ral de los sistemas educativos públicos (idioma, religión, costumbres).

En segundo lugar, respecto de las tensiones sociopolíticas clásicas de los seres humanos en torno a sus formas de organizar y ejercer poder político —quiénes lo tienen, cuánto tienen y cómo lo usan— *la ciudadanía política* contemporánea deriva del modo en que funcionan los *regímenes políticos*: los mecanismos de distribución y estratificación de funciones de gobierno y administración, equilibrios relativos, representatividad y responsabilidad (*accountability*) que tienen los Estados. En la tradición normativa de los estudios de ciudadanía, se asume que estos mecanismos derivan de formas *democráticas* (republicanas o parlamentarias) de organización política (Requejo Coll, 2008). Pero no sólo los regímenes democráticos están organizados en términos de ciudadanía. Para tener una aproximación a este problema, sirve pensar a los regímenes políticos democráticos como *poliarquías* (Dahl, 1971; O’Donnell, 1998 y 2010). Las poliarquías son regímenes en donde el poder político no está unificado. Un conjunto de reglas enmarca la interacción de muchos poderes de diferente índole que compiten y cooperan en la función gubernamental. Llamamos democráticas a las poliarquías en donde la interacción es un “juego abierto”, con resultados razonablemente contingentes. En el polo opuesto, formas de poder centralizado en o por organizaciones y coaliciones específicas “cierran el juego”, limitando el margen de resultados posibles. Llamados “autoritarios” desde el campo “democrático”, estos regímenes políticos no desarrollan menos estrategias de legitimación ciudadana sobre sus mecanismos de representación. Los regímenes políticos contemporáneos ocupan algún lugar entre estos dos polos, definiendo aspectos clave de la ciudadanía tales como los sistemas electorales, las formas de participación política, o los mecanismos de circulación de la información pública.

Finalmente, respecto de las tensiones socioeconómicas clásicas —cuánto bienestar material hay disponible, para quiénes y según qué reglas— la *ciudadanía social* contemporánea es el resultado de los modos en que los Estados regulan el desarrollo económico que se produce en sus territorios e inciden sobre la distribución relativa de sus cargas y beneficios (Botto-more y Marshall, 1998). Lo suelen hacer de dos maneras, popularizadas en el lenguaje académico informal como las dos “manos” del Estado. Las políticas económicas (de la mano derecha) promueven el crecimiento constante del bienestar material, mientras que las políticas sociales (de la mano izquierda) mantienen una distribución mínima razonable de sus resultados. Es difícil subestimar la centralidad de estas “manos” del Estado contemporáneo, independientemente del carácter más o menos mercantil de sus economías. Definen desde las formas de producción y el costo de sus factores (como el valor de la moneda o el empleo), hasta el piso material de bienestar accesible (servicios públicos, seguridad social y políticas asistenciales). Estos mecanismos legitiman al Estado como organización *para* lxs ciudadanxs.

La ciudadanía contemporánea es vista, entonces, como el resultado, en un momento dado, del juego de tensiones y puntos de equilibrio en estos tres campos clave. Los Estados contemporáneos hacen “ofertas de ciudadanía” —nación simbólica, república política, bienestar común— que en la práctica producen puntos de equilibrio temporarios en un continuo de estas tres tensiones dinámicas que, según este trabajo, son constitutivas de sus respectivas sociedades. Si usamos metáforas visuales populares, el enfoque de ciudadanía que se propone aquí busca obtener *polaroids* de la situación de estas tres tensiones constitutivas, y *películas* del modo en que evolucionan desde o hacia puntos de equilibrio o conflicto.

Conviene aquí diferenciar los aspectos *normativos* de los aspectos *analíticos* del enfo-

que propuesto, para tomar distancia de usos más lineales de “ciudadanía” como sinónimo de democracia, participación, o inclusión social. En términos normativos (juicios de valor positivo y negativo) por supuesto que el enfoque de ciudadanía no es neutral. La subyacen parámetros que valoran positivamente la mayor inclusión e igualdad de los arreglos socioculturales, sociopolíticos y socioeconómicos. En términos analíticos, sin embargo, siempre hay ciudadanía, independientemente de los niveles de inclusión e igualdad. Por ejemplo, cuanto más exitosos son los puntos de equilibrio a través de los cuales los Estados territoriales consiguen canalizar las tres tensiones, más tiempo duran. Asimismo, no es difícil imaginar cómo una crisis y transformación de las formas de ciudadanía sobreviene cuando las tensiones vuelven a acumularse catastróficamente. Pero, ni los puntos de equilibrio son necesariamente incluyentes o igualitarios (o pueden no serlo en todos sus componentes), ni las crisis son necesariamente momentos de pérdida o zozobra de ciudadanía.

Y ciertamente hay altos niveles de aleatoriedad y provisoriedad de estos equilibrios de ciudadanía, en perspectiva histórica. Conflictos permanentes atraviesan la cuestión de quiénes son ciudadanxs, qué símbolos y representaciones definen su espacio sociocultural común, y cuál es su grado de tolerancia relativa a la heterogeneidad humana (por ejemplo, en las cuestiones migratorias); cuáles son los niveles colectivamente aceptables y deseables de bienestar económico mínimo que lxs ciudadanxs deben tener (por ejemplo, en la cuestión de la pobreza y la asistencia social); cuánta soberanía política detentan lxs ciudadanxs y de qué modo la ejercen (por ejemplo, en la representatividad de la política o en los prácticas de corrupción). Otra serie de conflictos marcan la cuestión de cómo despliega la organización estatal acciones para hacer efectivos todos estos procesos, con qué costos y pagados por quiénes. ¿Cómo se debe favorecer el creci-

miento de una economía capitalista? ¿Beneficiando a quiénes y penalizando a quiénes? ¿En qué medida y por cuánto tiempo?

Adicionalmente, estos “puntos de equilibrio” son inseparables de los niveles de *capacidad estatal* (Mann, 1997 y 2012; Weaver y Rockman, 1993; Evans, 1995). Los Estados, en tanto organizaciones que despliegan intervenciones materiales o, como le llama Mann, *poder infraestructural* sobre un territorio, pueden ser relativamente autónomos externos y representativos de poderes internos; pueden generar efectos materiales concretos amplios; y pueden obtener legitimidad suficiente a partir de esta eficacia. O sus poderes pueden estar determinados por factores extraterritoriales o paraestatales; pueden estar ocupados por elites predatorias; pueden estar concentrados en (o ausentes de) porciones de su territorio, o generando efectos para estratos sociales demasiado específicos y restringidos; y pueden producir legitimidad baja o, como en los Estados fallidos, fragmentaria, inestable, o nula. Como veremos, este es un asunto de especial importancia cuando se analiza la ciudadanía en Estados territoriales “en desarrollo” (respecto de aquellos que consiguen mejores resultados socioeconómicos) o “periféricos” (respecto de aquellos que concentran el control de variables clave de la economía y la política global).

Nuestro proyecto de investigación concentra su interés en el desarrollo de las formas de ciudadanía contemporánea en la región latinoamericana, que es una región de Estados territoriales periféricos y en desarrollo. Veamos qué cosas le dan unidad y particularidad a este universo de trabajo.

2. Ciudadanía en América Latina

Los Estados territoriales del mundo contemporáneo, entonces, muestran formas histórica y geográficamente específicas de manifestación de las tensiones constitutivas de la ciudadanía, así como modos propios de conseguir puntos de equilibrio. Pero se trata de singularidades

en un trasfondo de semejanzas y patrones de sorprendente familiaridad. ¿Qué aspectos definen a la ciudadanía latinoamericana?

Los Estados territoriales de Europa Occidental universalizaron sus modelos de ciudadanía, por su capacidad de proyección comercial y geopolítica, tanto hacia Europa Central y Oriental, como hacia el continente americano. En menor medida lo hicieron en Asia, en donde culturas antiguas y resilientes tenían formas propias de territorialización política y canalización de tensiones sociales que colisionaron con las occidentales (Dirlik, 2010; Chang y Turner, 2012; Vickers y Kumar, 2015); y en África, adonde los Estados occidentales llegaron tarde y sólo de modo predatorio, generando dimensiones de conflicto político y social previamente inexistentes (Mamdani, 1996; Adejumobi, 2001; Dorman *et al.*, 2007).

Las formas del régimen político y las funciones estatales que se desarrollaron en las regiones americanas de colonización española y portuguesa —Iberoamérica o América Latina— así como la forma en que procesaron las tensiones de ciudadanía, fueron productos de una peculiar combinación entre las herencias institucionales coloniales, y los procesos de creación local y emulación desarrollados por los nuevos Estados (Sábato, 1999; Andrenacci, 2019). Las representaciones europeas de igualdad y desigualdad sedimentaron en América Latina, subsumiendo y transformando representaciones locales preexistentes. Las tradiciones jurídicas e institucionales de Portugal y España se decantaron operativamente (en el caso brasileño) o se refundaron (en el caso hispanoamericano) en la mitad meridional del continente americano, luego de la implosión de las metrópolis coloniales y la aparición de Estados territoriales republicanos e independientes, en el siglo XIX. Al inaugurarse el siglo XX, luego de decidida la suerte de las repúblicas caribeñas (Cuba, Haití, Puerto Rico y Santo Domingo), los Estados territoriales de la región comenzaron a presentar procesos

de definición y redefinición de sus estatus de ciudadanía.

Pero estos procesos sólo gradualmente fueron despegándose de situaciones neocoloniales, por las cuales la construcción de modelos de ciudadanía permanecía ineludiblemente entrelazada con poderes extraterritoriales. Si, argumentablemente, los poderes extraterritoriales están presentes en cualquier historia nacional, en América Latina tuvieron magnitud e intensidad alta. Para muchos, tuvieron carácter determinante⁵. La segunda mitad del siglo XX (luego de las crisis globales y las dos guerras mundiales) fue el teatro de este gradual “despegue”, en la medida en que las tensiones internas de ciudadanía se fueron transformando en los factores determinantes de la evolución de los estatus nacionales de ciudadanía. Sin embargo, acaso sólo después del final de la Guerra Fría, en los años 1990, los Estados latinoamericanos quedaron definitivamente de cara a sí mismos —es decir, de cara a sus ciudadanxs—.

Desde la segunda mitad del siglo XX, aún a pesar de los dramáticos conflictos y las tensiones extraterritoriales inherentes a las situaciones neocoloniales, los Estados territoriales latinoamericanos consiguieron canalizar sus tensiones políticas y sociales clave “ofreciendo ciudadanía”. En procesos no lineales, con avances, mesetas y retrocesos, se expandieron los derechos civiles, ampliando las libertades y garantías individuales clásicas y fusionándolas en nociones universalistas conocidas como “derechos humanos”; se ampliaron los patrones de participación política, otorgando derechos electorales a la mayoría de lxs ciudadanxs y multiplicando las opciones de participación política; y se multiplicaron las intervenciones

estatales en los procesos de desarrollo económico, creando condiciones de inclusión socioeconómica.

Estos procesos, sin embargo, tuvieron resultados parciales y desiguales para la población latinoamericana. Un zócalo “duro” de inclusión diferenciada o desigualdad alta siguió (sigue) siendo quizás el rasgo más característico, en su persistencia y ubicuidad, para la ciudadanía latinoamericana (Murilo de Carvalho, 1995; Fleury, 1997; Whitehead, 1997; Ocampo, 2000; Dagnino, 2008; O’Donnell, 2010; Costa, 2011; Andrenacci, 2019; Ansaldo y Giordano, 2012). Un zócalo tan duro, que le da sustento al uso del término *exclusión*, para caracterizar lo que, empíricamente, es más bien un tipo problemático y desigual de inclusión.

Las tensiones socioculturales clásicas de América Latina se han construido sobre una base histórica peculiar: una sociedad de fragmentaciones étnicas fuertes, de orígenes acaso previos a las invasiones europeas, multiplicadas y sedimentadas en tres siglos de organización colonial de castas “blandas” pero efectivas. Durante los dos siglos de historia republicana de la región, estas fragmentaciones no sólo fueron resilientes a los efectos —superficiales e inconcluyentes— de la legislación liberal clásica, sino que se combinaron con las desigualdades de nuevo tipo que trajeron los siglos XIX y XX. Los compartimientos son múltiples, y más o menos fuertes (aunque nunca totalmente estancos, a diferencia de muchas sociedades asiáticas o africanas), de acuerdo a las historias locales: comunidades indígenas subordinadas en diferentes grados y formas de explotación, relocalizadas o resistentes; comunidades africanas introyectadas y funcionalizadas a los múltiples requerimientos de la economía colonial; indígenas y africanos “escapados” hacia tareas urbanas o militares, formando un sustrato nuevo, subordinado con otras reglas; blancos europeos, criollos, y luego inmigrantes, disputando los lugares en

5 Para esta larga discusión sobre los problemas inherentes al carácter heterónimo de la región, invito a revisar Ansaldo y Giordano (2012).

las elites y en los sectores medios y populares urbanos. La obsesión jurídica y cultural colonial por la taxonomía y el orden de castas, recibió el goteo, luego la imparable marea de la economía ya plenamente capitalista del siglo XIX. Al interior de los fragmentos, reglas de género y etarias que combinaban estrategias familiares antiguas con formas nuevas de moral cristiana, parecen haber jugado roles opuestos, sustentando formas de solidaridad y endureciendo vías de sojuzgamiento.

Los rastros de esta fragmentación socio-cultural están presentes en el tejido social de todos los países de la región, con diferentes intensidades, dependiendo de las historias políticas y socioeconómicas. A veces de manera sutil, y otras de modo brutal, están presentes en la institucionalidad social de estos lugares: en las lenguas y en las prácticas religiosas, en las mesas y en los artefactos culturales, en la geografía de las comunicaciones y en el diseño urbano, en las ideas de justicia y en los procesos jurídicos, en las ideas de nación y las de pueblo. Sin embargo, según las hipótesis que guían a este trabajo, por lo menos las tres últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI han sido testigos de un proceso de cambio, por momentos dramático, en la *visibilización*, *politización* y *juridización* de esta fragmentación social, de sus palabras clave, de sus sistemas de diferenciación, y de sus fronteras. En este proceso creo que se han ido gestando elementos de una forma pluricultural y socialmente crítica de roles etarios y sexuales, que (a pesar de temibles resistencias) acaso nos sorprenda en el futuro.

Las tensiones sociopolíticas clásicas de América Latina también tienen un trasfondo histórico de desigualdad característica, algunas de cuyas imágenes aún se adivinan en la institucionalidad política de nuestros países. Al acaparamiento de poder político en grupos estratégicamente pequeños, inherente a la institucionalidad colonial, las repúblicas del siglo XIX lo sustituyeron por un juego

empírico efectivamente excluyente de elites y cliques que combinaba poder político y económico, sobre un trasfondo jurídico formalmente igualitario (para las reglas de la época, entre varones con capacidad económica). El mecanismo de ascenso que representaron las guerras de independencia fue fugaz y, en algunos países (así como en casi toda el área portuguesa), directamente no ocurrió. Y, si bien las formas aristocráticas fueron comunes a todas las experiencias republicanas del siglo XIX, en la región continuaron fuertemente enraizadas en el siglo XX. Los regímenes políticos latinoamericanos son en su mayoría poliárquias clásicas (con etapas de centralización en los autoritarismos cívico-militares, y la excepción de Cuba) cuyos juegos son bastante cerrados, en la medida en que pocos actores clave controlan un número alto de recursos estratégicos. Hasta los movimientos nacionalistas populares de mediados del siglo XX, incluso los propios partidos políticos que se formaron en toda la región replicaban en su interior prácticas plutocráticas. En la segunda mitad del siglo XX, cuando la región parece “abrir”, o consolidar una mayor apertura de sus sistemas políticos, dos situaciones se combinaron de diferentes modos para contener sus consecuencias democratizantes. La demasiado rápida pérdida de potencialidad disruptiva de sus movimientos nacionales y populares, transformados en tranquilizadores populismos nacionalistas; y la brutal opresión de la Guerra Fría, que subordinó gran parte de la política regional a la supervisión ideológica y operacional norteamericana, en general a través de experimentos de autoritarismo cívico-militar.

La larga concentración (o en algunos casos el carácter excluyente) del sistema político ha dado lugar a múltiples singularidades de la ciudadanía política, sobre todo para sistemas formalmente republicanos, ninguna de las cuales favorece las formas igualitarias: la baja participación, el personalismo y la tenue representatividad de los partidos, el carácter

plebiscitario y salvacionista del presidencialismo, los limitados controles y equilibrios institucionales, la baja legitimidad de la ley, o la profusión y el alcance de las relaciones clientelares. Desde las décadas de 1980 y 1990, sin embargo, la pérdida de legitimidad de los arreglos autoritarios civiles o militares, y el fin de la Guerra Fría, facilitaron un múltiple proceso de democratización de las relaciones políticas y de refundación institucional de las repúblicas. No exento de altibajos y mesetas, y sin duda polémico en sus alcances, este proceso continúa en el presente.

La fragmentación cultural dura y el juego político cerrado son, finalmente, inseparables de la producción y recurrente reproducción en América Latina de importantes desigualdades materiales, que colocamos bajo la etiqueta de la ciudadanía social. Es corriente encontrar la afirmación, clásicamente sustentada en las mediciones de distribución del ingreso monetario o de las condiciones materiales de vida, que la región latinoamericana contiene a algunos de los Estados territoriales más desiguales del planeta. Así como sus Estados menos desiguales, en términos relativos, son sorprendentemente desiguales, en términos absolutos. Este resultado contemporáneo es argumentablemente válido para toda la historia de la región; y es acaso el producto inexorable de la conjunción perversa de múltiples variables. Más aún, es posiblemente la más estable de las tres tensiones, a lo largo de la historia, en términos de la perennidad y resiliencia de sus patrones, o de la fugacidad y reversibilidad de los períodos de "mejora".

La desigualdad social latinoamericana se refleja en todas las dimensiones de la vida humana, y en todos los territorios de interacción social. Su intensidad se manifiesta en la distancia relativa que existe entre las condiciones de vida de un conjunto de "polos" estratégicos de diferencia, combinada con la relativa ausencia de puntos intermedios entre estos polos, y el notable tamaño de la población conde-

nada al polo débil. Son muchos estos polos, pero piénsese, por citar los más visibles, en la distancia entre: varones blancos calificados, y mujeres indígenas no calificadas; entre economías urbanas y rurales divididas en sectores de alta productividad para nichos de economía global, y sectores de baja productividad para economías de subsistencia; entre adultos cubiertos por la seguridad social abarcativa y públicamente financiada, y jóvenes apenas alcanzados por asistencia focalizada frugal y temporaria; entre espacios geográficos efectivamente regulados por la ley estatal; y espacios en donde la legalidad estatal es sólo un factor de referencia distante. Son las notables brechas que abre esta desigualdad material, y su entrelazamiento perverso con cuestiones culturales y políticas, lo que ha facilitado la generalización del uso de términos como "vulnerabilidad" y "exclusión" para captar los mundos de vida de una proporción importante de la población.

De las tres tensiones, la socioeconómica es, quizá también, la que menos movimiento relativo mostró, o más fugacidad de las tendencias positivas, en las variables que las ciencias sociales usan para referenciarla. Con pocas y polémicas excepciones, en los "buenos años" desde el punto de vista de la ciudadanía, que se fueron abriendo desde la década de 1980 para la mayoría de los países de la región, los Estados territoriales latinoamericanos no lograron edificar el piso de ciudadanía social que los Estados de Bienestar europeo, norteamericano y asiático oriental consiguieron en el mismo período. A pesar de la mejor coyuntura para el crecimiento económico de sus economías, y el importante esfuerzo en la creación de mecanismos de redistribución del ingreso a través del gasto público social (en algunos países, por primera vez en su historia independiente), los cambios favorables muestran reversibilidad, y la vulnerabilidad muestra importantes capacidades de supervivencia. Acaso el único signo positivo, en este sentido, sea (por ahora) la

menor velocidad de las reversiones, y el amesetamiento de la vulnerabilidad en niveles menores a los del siglo XX.

3. Hipótesis históricas

La ciudadanía contemporánea de América Latina es entonces, en los términos aquí propuestos, el resultado de estos juegos de tensiones y puntos de equilibrio en estos tres campos clave. Los Estados latinoamericanos contemporáneos, como sus pares del resto del globo, también producen “ofertas de ciudadanía” –nación, república, bienestar– que generan continuidad o cambio en estas tres tensiones dinámicas. ¿Qué aspectos tiene este proceso en el mediano y largo plazo de la región?

Tanto las ofertas de ciudadanía, como la intensidad de las tensiones, o la estabilidad de sus puntos de equilibrio, dependen –como en todas partes– de la capacidad de las organizaciones estatales. Hay procesos de pertenencia paraestatales y supraestatales muy relevantes, sin duda, pero, en la mayor parte de los territorios de América Latina, este trabajo asume que los Estados nacionales marcan el grueso de los efectos materiales de la ciudadanía, aun difractados o influidos por procesos globales o paraestatales. En estos términos, la peculiaridad de la región parece ser que estas capacidades estatales han sido *históricamente suficientes para garantizar la continuidad institucional de los Estados territoriales respectivos, pero insuficientes para constituir puntos de equilibrio estables en el largo plazo*. Así, los Estados latinoamericanos (con importantes variaciones) se constituyeron en sistemas políticos relativamente autónomos, con poder infraestructural y legitimidad social, pero al mismo tiempo muestran consistentes y recurrente dificultades en escapar a la subsunción en procesos globales, y la captura o la cooptación de sus políticas; en producir efectos materiales sustantivos en sus territorios; y en mantener legitimidad social razonablemente amplia y estable.

Estos procesos han sido y son estudiados por numerosos especialistas de múltiples campos de los estudios del desarrollo, y de casi todas las disciplinas y subdisciplinas de las ciencias sociales. También son el objeto de seguimiento, por medio de estadísticas nacionales comparadas, de varios observatorios especializados, tanto multilaterales como asociativos. Nuestro proyecto propone aportar una forma de vincular el conocimiento disponible y de rellenar algunas lagunas existentes, a través de una visión de conjunto, proporcionada por la perspectiva histórica y comparativa. La perspectiva histórica tiene, como meta, detectar singularidades, a través de patrones de continuidad y principios de cambio. La perspectiva comparativa aspira a resaltar dimensiones del problema, captando intensidades relativas. Cumplida esta primera etapa con la región latinoamericana como universo de análisis, el plan es usar la metodología para ir hacia afuera de la región y hacia adentro de los Estados territoriales, situando a América Latina en una perspectiva interregional; y estudiando variables de ciudadanía en universos subnacionales.

Para la *perspectiva histórica* se aplica un enfoque de “larga duración” (*longue durée*, Braudel, 1958; rediscutido recientemente por Armitage y Guldi, 2015, entre otros) frecuente en la historiografía latinoamericana, que se combina con el enfoque de “coyunturas críticas” (*critical junctures*, Collier y Collier, 2002), de gran valor heurístico para la historiografía comparativa reciente de nuestra región. Para el enfoque de larga duración, el análisis histórico se puede presentar como un corte transversal que identifica capas, las de superficie marcada por acontecimientos aparentemente irrepetibles o inconexos, y las de profundidad mostrando continuidades e inercias que le otorgan sentido a la superficie. Para el enfoque de coyunturas críticas, la historia política y social muestra situaciones de conflicto abierto o intenso, antes y después de las cuales pueden identificarse períodos de estabilidad institu-

cional relativa. En este trabajo se asume que se pueden identificar estructuras de mediano y largo plazo (entendidas como períodos de equilibrio relativo e inercia institucional), así como las coyunturas críticas que las separan; y que tanto estas como aquellas son sustancialmente parecidas para toda la región (con pocas excepciones), pudiéndose identificar (con matices y secuencialidades imperfectas) en todos sus Estados territoriales.

La hipótesis histórica que guía a este trabajo, determinando la periodización del estudio, es que la mayoría de los Estados latinoamericanos atraviesan un presente —en perspectiva de larga duración— caracterizado por la estabilización de sus regímenes políticos en poliarquías clásicas (con la excepción de Cuba, y acaso de Venezuela), en el cual Estados con capacidades efectivas relativamente mayores que en el pasado están dispuestos a abordar los problemas clásicos de fragmentación de la ciudadanía. En otra parte le llamamos a esto “inclusionismo”, e insistimos sobre las semejanzas de este proceso en toda la región, aún a pesar de los clivajes ideológicos en las coaliciones gubernamentales (Andrenacci, 2012). El ambiente que hizo posible al “inclusionismo” no es obviamente el mismo, hoy, que en la primera década del siglo XXI; y la idea de este trabajo es, precisamente, aportar una perspectiva de larga duración. Desde esta perspectiva, es pronto aún para asegurar que el cambio de etiquetas ideológicas dominantes en la región se trasladará a las funciones estatales, del modo notable en que esto ocurrió entre fines del siglo XX y principios del XXI.

En los cuadros que siguen se propone una visión de conjunto de larga duración (de las guerras de independencia hasta el presente), y una visión comparativa del “presente largo” (de los años 1980-1990 hasta el presente propiamente dicho). Ambos deben ser tomados como *hipótesis*: principios de inteligibilidad que serán sometidos al análisis comparativo. En ambos la coloración se asocia al grado de

ampliación ciudadana, de menor (naranja claro y amarillo) a mayor (verde claro y oscuro), y tiene una misión visual, más que valorativa.

El primer cuadro tiene como objetivo situar la problemática de ciudadanía en la historia del conjunto de la región, ofreciendo una primera perspectiva valorativa del sentido general de su evolución, y de la importancia relativa del período elegido para la investigación: las ciudadanía inclusivas.

Cuadro N° 1:
La ciudadanía de América Latina en el largo plazo
(siglos XIX-XXI)

Años	Coyunturas importantes o críticas	Estructuras estables o inerciales	Grandes etapas
1810s	Guerras de Independencia	Resistencias coloniales, arreglos poscoloniales transitorios y estabilización de las repúblicas independientes.	Ciudadanías exclusivas
1820s			
1830s			
1840s		Guerras civiles y repúblicas aristocráticas en el marco de la primera globalización.	Ciudadanías excluyentes
1850s			
1860s			
1870s			
1880s			
1890s			
1900s			
1910s	Revolución Mexicana y Primera Guerra Mundial	Reacomodamientos políticos y económicos frente al fin de la primera globalización. Procesos de inclusión política y socio-económica desarrollistas y nacionalistas, y autoritarismos cívico-militares, en el marco de la Guerra Fría.	Ciudadanías incluyentes
1920s			
1930s	Gran Depresión		
1940s	Segunda Guerra Mundial		
1950s			
1960s	Revolución Cubana		
1970s			
1980s	Crisis de las deudas externas	Procesos de inclusión política, socioeconómica y cultural (neo)desarrollistas y (neo)nacionalistas, en el marco de la segunda globalización y la posguerra fría.	Ciudadanías inclusivas
1990s	Implosión del bloque soviético		
2000s			
2010s	Crisis financiera y comercial global		

Fuente: Elaboración propia.

El segundo cuadro tiene como objetivo situar todos los casos nacionales que serán potencialmente objeto de análisis, en el marco del período de estudio seleccionado, el de las ciudadanías inclusivas.

**Cuadro N° 2:
La ciudadanía de América Latina en la etapa inclusiva
(1980s-2010s)**

País	1980s	1990s	2000s	2010s
Argentina	Democratización (1983)	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural, fuertes altibajos socioeconómicos.		
Bolivia	Democratización (1982)	Fuertes altibajos políticos y económicos.	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.	
Brasil	Democratización (1985)	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.		
Chile	Dictadura	Democratización (1991)	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.	
Colombia	Cuestiones sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas entrelazadas con el conflicto interno / guerra civil.		Gradual pérdida de intensidad del conflicto interno / guerra civil. Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y potencialmente socioeconómica.	
Costa Rica	Estabilidad sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica inercial.			
Cuba	Estructuras sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas del socialismo estatista.		Desestabilización socioeconómica y potencialmente política.	
Ecuador	Democratización (1979)	Fuertes altibajos políticos y económicos.	Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica.	
El Salvador	Cuestiones sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas entrelazadas con la guerra civil, hasta los Acuerdos de paz (1992).		Estabilización sociopolítica, ampliación sociocultural y socioeconómica moderadas.	
Guatemala	Cuestiones sociopolíticas, socioculturales y socioeconómicas entrelazadas con la guerra civil, hasta los Acuerdos de paz (1996).		Fuertes altibajos políticos, limitada ampliación socioeconómica o sociocultural.	

Haití	Degradación de la institucionalidad estatal.	Democratización (1990)	Inestabilidad política y establecimiento de la MINUSTAH-MINUJUSTH (2004).
Honduras	Inercia de formas de ciudadanía sólo parcialmente incluyentes.		Estabilidad política polémica sin ampliación socioeconómica o sociocultural.
México	Degradación de la institucionalidad estatal.	Crisis política y económica.	Estabilización política, con limitada recuperación de la institucionalidad estatal y moderada ampliación socioeconómica o sociocultural.
Nicaragua	Revolución Sandinista		Estabilización política polémica con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Panamá	Democracia limitada o vigilada.	Intervención militar de EE.UU. (1989)	Estabilización política con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Paraguay	Dictadura	Democratización (1989)	Estabilización política polémica con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Perú	Democratización (1980)	Inestabilidad política y socioeconómica.	Segunda democratización (2000), moderada estabilización política, y ampliación socioeconómica y sociocultural.
Puerto Rico	Ciudadanía sociopolítica, socioeconómica y sociocultural determinadas por la anexión efectiva a los EE.UU.		
R. Dominicana	Democracia limitada o vigilada.	Democratización efectiva (1996)	Estabilización política con moderada ampliación socioeconómica y sociocultural.
Uruguay	Democratización (1984)		Estabilización política con ampliación socioeconómica y sociocultural.
Venezuela	Estabilización política (1994) con ampliación socioeconómica y sociocultural.		Crisis política y socioeconómica.

Fuente: Elaboración propia.

Varios problemas matizan la utilidad de esta periodización propuesta, en términos del universo de análisis y de las categorías usadas. Confío en que, a pesar de ellos, este principio de inteligibilidad, como soporte para el abordaje comparativo, prueben su valor heurístico

y metodológico. En primer lugar, por Estados con “disposición” a abordar los problemas de ciudadanía, y por “ciudadanía inclusiva”, quiero decir que, en comparación con otras épocas de la historia regional, en esta época ha sido *posible* que coaliciones de gobierno con impe-

rativos de ampliación de la ciudadanía, o de reducción de las desigualdades (en determinados campos o en todos ellos), desplieguen políticas públicas con impactos empíricos más o menos relevantes. Esto no significa que estos intentos sean compartidos por todo el arco de opiniones y fuerzas presentes en un Estado territorial, ni que hayan sido lineales. Su transitoriedad y fugacidad son menores a la etapa anterior, en donde estos imperativos de políticas públicas y su puesta en práctica fueron mucho menos estables y esporádicos. Asimismo, hay países que registran procesos de “inclusión” en todos o algunos de los campos de tensión de la ciudadanía desde antes del período elegido, como Costa Rica.

En segundo lugar, que hay visiblemente dos conjuntos de excepciones a esta tendencia, con diferentes tipos de variación respecto de la “regla”: Cuba y Haití (asumiendo a esta última como parte de América Latina), con los casos fronterizos de Nicaragua y Venezuela (respecto de Cuba), y de Panamá y Puerto Rico (respecto de Haití). Cuba, porque es el único Estado de la región que se organizó de acuerdo a los modos de centralización política y estatización económica hacia los cuales evolucionaron las diferentes variantes de las repúblicas socialistas en el siglo XX. Esto hace difícil de evaluarlo con las mismas categorías que para los demás, o hacerlo coincidir con ellos, en las etapas de las ciudadanía que llamamos incluyente e inclusiva. Nicaragua pasó por una experiencia sociopolítica parecida, pero tomó una dirección diferente. Y Venezuela tomó ese camino recientemente, pero no está claro de qué modo continuará. En el caso de Haití, lo considero una excepción porque es lo más próximo que la región presenta a un Estado fallido (Bovens *et al.*, 2001), y por ende con capacidad estatal muy limitada. La “falla” no es presumiblemente la única variable que explica la continuidad de la Misión de Naciones Unidas que co-gobierna efectivamente el territorio; pero por el momento, esto

limita la comparatividad del caso. Puerto Rico es un Estado territorial anexo a los Estados Unidos como corolario de la Guerra Hispano-norteamericana, por lo tanto, también se trata de un caso de capacidad estatal limitada. Panamá, finalmente, transitó una larga situación de alta dependencia y baja autonomía relativas, hasta la devolución del Canal y la última intervención militar norteamericana, aunque luego de esto el caso se “normaliza” respecto del universo de análisis.

En tercer lugar, las etiquetas, resúmenes y colores que se usan para las diferentes etapas pueden ser contestados en su generalidad e imprecisión, y tienen sesgos políticos-ideológicos. Confío, sin embargo, en que tanto las generalizaciones como los sesgos sean lo suficientemente tolerables, en el público académico, para darle un razonable crédito a la posterior investigación comparativa.

4. Hipótesis comparativas

Los Estados territoriales latinoamericanos, como dijimos, muestran desde el siglo XIX (con pocas excepciones, hasta ahora todas temporarias) suficientes niveles de capacidad estatal como para mantener autonomía relativa, control razonable de sus espacios geográficos, y apoyo tácito o explícito de su población. Al mismo tiempo, sin embargo, en los tres aspectos que hemos propuesto como esenciales de la capacidad estatal —autonomía, poder infraestructural y legitimidad— presentan problemas importantes y recurrentes, que suelen ser simplificados bajo las imágenes sintéticas de Estados territoriales “en desarrollo” (respecto de aquellos que consiguen mejores resultados socioeconómicos) o “periféricos” (respecto de aquellos que concentran el control de variables clave de la economía y la política global).

En términos de autonomía relativa (Evans, 1995), el tipo de enraizamiento del poder estatal latinoamericano (su entrelazamiento con las relaciones locales de poder político, económico y social) muestra concentraciones

y asimetrías típicas de poliarquías con distribuciones muy limitadas de poder real. Esta concentración abre posibilidades de acaparamiento de los complejos de políticas públicas por grupos extraterritoriales o paraestatales, o por elites locales de tipo predatorio, y reduce las posibilidades institucionales de prevenir, limitar o desactivar este tipo de capturas.

En términos de poder infraestructural (Mann, 1997), la forma latinoamericana de combinación de fuentes clave de poder organizacional genera como resultado bajas intensidades relativas de control territorial y poblacional por parte del Estado, y limitados alcances de las leyes y regulaciones. En consecuencia, la posibilidad que tienen los Estados de “modelas prácticas sociales” es baja, la “llegada” geográfica y poblacional del Estado es heterogénea, jerárquica o fragmentaria; y los niveles de paraestatalidad en las relaciones económicas y sociales son notoriamente altos.

En términos de legitimidad, finalmente (Beetham, 2006; Lottholz y Lemay-Hébert, 2016), los Estados capturados o capturables, con bajo poder infraestructural, tienden a

producir efectos limitados o inestables de legitimidad entre sus ciudadanxs. Esto tiende a agravar los conflictos de todo tipo (en particular los de ciudadanía), en la medida en que el Estado nacional no es percibido como una organización política capaz de intervenir de manera razonablemente neutral y efectiva. Consecuentemente, las crisis de legitimidad son recurrentes, e institucionalmente difíciles de canalizar.

En la perspectiva de este trabajo, estos tres tipos de problemas de capacidad estatal se reflejan en los resultados empíricos de ciudadanía que tienen los Estados territoriales latinoamericanos. Los tres órdenes de resultados –socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales– se pueden ordenar según parámetros de inclusión e igualdad., inclusión sociocultural relativa, igualdad sociocultural relativa, inclusión sociopolítica relativa e igualdad sociopolítica relativa. En el cuadro que sigue se presentan las definiciones esquemáticas de los indicadores y la selección de variables que prestan soporte al estudio que estamos desarrollando.

**Cuadro N° 3:
Indicadores de ciudadanía**

Indicadores	Resumen	Variables
<i>Inclusión socioeconómica relativa</i>	Participación directa (individual) o indirecta (familiar/comunitaria) en actividades económicas productoras de ingresos monetarios directos o indirectos.	Estructura sociodemográfica, actividad económica, empleo, ingresos monetarios, condiciones de vida, activos privados, servicios públicos. Estructuras, dinámicas y alcances de la protección social (seguridad social + asistencia social).
<i>Igualdad socioeconómica relativa</i>	Diferencias polares y <i>clusters</i> en los tipos de actividades económicas productoras de ingresos monetarios directos o indirectos, y en los activos públicos y privados.	

<i>Inclusión socio-política relativa</i>	Participación directa (individual) o indirecta (familiar/comunitaria) en sistemas político-electorales y en funciones públicas o representativas.	Organización política y constitucional, sistema electoral, elegibilidad representativa. Información, movilización política, participación electoral, participación directa e indirecta en instancias representativas.
<i>Igualdad sociopolítica relativa</i>	Diferencias polares y <i>clusters</i> en los tipos de participación en sistemas político-electorales y en funciones públicas o representativas.	
<i>Inclusión sociocultural relativa</i>	Amplitud, pluralismo y representatividad de los símbolos de pertenencia social institucionalizados respecto de los símbolos identitarios de la población.	Idiomas y lenguajes, religiones y prácticas religiosas, sociabilidad y estructura comunitaria-familiar. Estructuras, dinámicas y alcances del sistema educativo, accesibilidad del gobierno y de la administración de justicia.
<i>Igualdad sociocultural relativa</i>	Exclusiones / invisibilizaciones y modelos dominantes en los símbolos de pertenencia social institucionalizados respecto de los símbolos identitarios de la población.	

Fuente: Elaboración propia.

¿Qué se espera encontrar? En la etapa de comparación internacional regional, sólo un nuevo modo de ver el problema. La idea es triangular las hipótesis clásicas de los estudios disponibles en los temas seleccionados, con evidencia empírica comparativa y con nuestro enfoque de ciudadanía. Suponemos que el estudio permitirá explicar mejor, desde el punto de vista sincrónico, las situaciones de inclusión fragmentada o problemática (aunque no exclusión) y desigualdad alta (aunque no polar); y desde el punto de vista diacrónico, las tendencias de mediano plazo. En el cuadro que sigue se presentan esquemáticamente las hipótesis generales para cada indicador.

**Cuadro N° 4:
Hipótesis sobre los indicadores de ciudadanía**

Indicadores	Situaciones	Tendencias
<i>Inclusión socioeconómica relativa</i>	Alta incidencia de actividades económicas informales de baja productividad.	Amesetamiento de la informalidad; y resiliencia de la baja productividad.
<i>Igualdad socioeconómica relativa</i>	Altas desigualdades en los ingresos monetarios directos e indirectos, y en los activos públicos y privados, según género, edad, etnia y ubicación geográfica.	Moderada reducción de las desigualdades en activos públicos e ingresos monetarios indirectos; y resiliencia de las desigualdades en ingresos monetarios directos y activos privados.
<i>Inclusión sociopolítica relativa</i>	Moderada participación política directa (iniciativas y protestas) e indirecta (sistema electoral). Baja difusión y rotación de la participación ciudadana en funciones públicas o representativas.	Aumento de la participación política directa e indirecta; y de la difusión y rotación de la participación ciudadana en funciones públicas o representativas.
<i>Igualdad sociopolítica relativa</i>	Altas desigualdades en la participación política directa e indirecta según género, edad, etnia y ubicación geográfica.	Amesetamiento de las desigualdades de género y etarias, y tendencias a la reducción de desigualdades étnicas y geográficas.
<i>Inclusión sociocultural relativa</i>	Bajo pluralismo y representatividad de los símbolos de pertenencia social institucionalizados respecto de los símbolos identitarios de la población, tanto en instancias públicas, como comunitarias y privadas.	Aparición de signos de pluralización de los símbolos de pertenencia social en espacios públicos.
<i>Igualdad sociocultural relativa</i>	Exclusiones e invisibilizaciones parciales o totales del pluralismo identitario de la población; discriminación difundida e institucionalizada de grupos de ciudadanos indígenas y afroamericanos; y de grupos inmigrantes.	Gradual aparición y visibilización del pluralismo sociocultural; problematización pública de las situaciones discriminatorias.

Fuente: Elaboración propia.

En las etapas subsiguientes de la investigación, se espera extender el análisis hacia los mundos subnacionales de la ciudadanía, y hacia las comparaciones interregionales. El fin es captar dimensiones de heterogeneidad e intensidad (hacia adentro) y de singularidad (hacia afuera).

A modo de conclusión

Dijimos que los Estados de América Latina presentan, desde la perspectiva de ciudadanía que defienden estas líneas, una suerte de *kar-ma*. Tienen elementos para materializar efectivamente la ciudadanía; pero lo hacen de modo parcial, fragmentado, asimétrico. El resultado es una membresía efectiva, pero insuficientemente (acaso, inaceptablemente) desigual. En tales condiciones, medir intensidades, captar heterogeneidad, detectar singularidad, es una tarea importante para el análisis y esencial para las políticas públicas.

¿Cuál es el interés de usar estas categorías en nuevos sentidos? Ojalá disculpen lxs lectorxs una anécdota personal. Hace algunos años, cuando trabajaba en el Perú, un líder/jefe político de un grupo *asháninka* próximo a Pucallpa, parte del mosaico de etnias indígenas de la región amazónica, se burlaba, divertido, de la candidez de mi presentación acerca del estatus de ciudadanía en los Estados latinoamericanos. A él, como a otros jefes que participaban de la charla, le resultaba contrafáctico que yo dijera que la ciudadanía de nuestros países se materializaba en cuestiones tales como las leyes y los servicios públicos. Y (adivino la sonrisa de varixs lectorxs) tenía toda la razón. En su territorio no había ni escuelas, ni hospitales, ni caminos. Sólo la vinculación terrestre con el resto del país implicaba un mínimo de un día de travesía por zonas de pantanos sin caminos consolidados; así como el cruce, como se pudiera, del poderoso río Ucayali. En la intensidad de la conversación insistí que la ciudadanía también implicaba pertenencia simbólica, lo que pro-

dujo aún más diversión entre los asistentes (y me avergüenza un poco hoy). Probablemente hice un gesto hacia la bandera de Perú que se encontraba detrás de mí, con su escudo central, entre cuyas imágenes hay una *cornucopia*, o símbolo de la abundancia. Ya no logró contenerse y me dijo: "no se preocupe, profe, pronto nos comeremos la bandera". Al jefe le divertiría mucho saber que seguimos tratando de explicar estas cuestiones, para contribuir a asentar las representaciones de ciudadanía en algo más significativo que una bandera.

Este trabajo se inspira en la convicción de que el enfoque de ciudadanía, en su modo analítico, permite avanzar en la comprensión de algunas de estas contradicciones. Ayuda a entender cómo los desempeños de los Estados territoriales se reflejan en el despliegue, entrelazamiento y endurecimiento de las desigualdades constitutivas de la ciudadanía contemporánea. Asume, asimismo, que el enfoque de ciudadanía, en sus raíces normativas, es un buen modo de pensar en la relación entre inclusión e igualdad. Puestos al servicio del estudio del cambio histórico en América Latina, se espera que contribuya a captar procesos en las formas de igualdad/desigualdad e inclusión/exclusión, que los estudios de caso o de coyuntura a veces omiten o dan por sentado.

Referencias bibliográficas

- Adejumobi, S. (2001). Citizenship, Rights, and the Problem of Conflicts and Civil Wars in Africa. *Human Rights Quarterly*. Vol. 23, N° 1, 148-170.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Andrenacci, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. *Sociohistórica*. Núms. 13-14, 79-108.

- Andrenacci, L. (2012). From Developmentalism to Inclusionism: On the Transformation of Latin American Welfare Regimes in the Early 21st Century. *Journal of Development Studies*. Vol. 28, Núm. 1, 35-57.
- Andrenacci, L. (2019). Un ensayo sobre la historia de la ciudadanía en América Latina desde la perspectiva de larga duración. *Cadernos da EBAPE* (en prensa).
- Andrews, G. (1991). *Citizenship*. London: Lawrence & Wishart.
- Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden* (Tomos I & II). Buenos Aires: Ariel.
- Armitage, D. y Guldi, J. (2015). Le retour de la longue durée: une perspective anglo-américaine. *Annales*. 2015/2. Vol. 2015, Núm. 2, 289-318.
- Badie, B. y Birnbaum, P. (1991). *Sociologie de l'État*. Paris: Grasset.
- Bauböck, R. (2018). Democratic inclusion: a pluralist theory of citizenship. En R. Bauböck. *Democratic Inclusion* (pp. 3-102). Manchester: Manchester University Press.
- Beetham, D. (2006). Political Legitimacy. En K. Nash y A. Scott. *The Blackwell Companion to Political Sociology* (pp. 107-116). Oxford: Blackwell.
- Beiner, R. (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.
- Bendix, R. (1996). *Nation-building and Citizenship. Studies of Our Changing Social Order*. New Brunswick: Transaction.
- Birnbaum, P. (1996). Sur la citoyenneté. *L'Année Sociologique*. Vol. 46, Núm. 1, 57-85.
- Bovens, M. T'Hart, P. y Peters, G. (2001). *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Braudel, F. (1958). Histoire et Sciences Sociales: La longue durée. *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. Año 13, Núm. 4, 725-753.
- Chang, K-S y Turner, B. (2012). *Contested citizenship in Asia. Developmental politics, national unity and globalization*. London-New York: Routledge.
- Collier, D. y Collier, R. B. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Breuilly, J. (1994). *Nationalism and the State*. Chicago: University of Chicago Press.
- Costa, S. (2018). Entangled Inequalities, State, and Social Policies in Contemporary Brazil. En M. Ystanes e I. Strønen, *The Social Life of Economic Inequalities in Contemporary Latin America* (pp. 59-80). Cham: Palgrave-Macmillan.
- Dagnino, E. (2008). Los significados de ciudadanía en América Latina. En A. Chaparro, C. Galindo y A. M. Sallenave. *Estado, democracia y populismo en América Latina* (pp. 194-227). Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Dirlik, A. (2010). Colonialism, Revolution, Development: A Historical Perspective on Citizenship in Political Struggles in Eastern Asia. *Development and Society*. Vol. 39, Núm. 2, 187-210.
- Dorman, S. Hammett, D. y Nugent, P. (2007). *Making nations, creating strangers. States and citizenship in Africa*. Leiden: Koninklijke Brill NV.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Gozzi, G. (2015). *Cittadinanza e diritti*. En *Annali di Storia moderna e contemporanea*, Año III, Núm. 3, 193-208.
- Habermas, J. (1994). Citizenship and National Identity. En B. Van Steenberg. *The Condition of Citizenship* (pp. 20-35). London: Sage.
- Heater, D. (1999). *What is Citizenship?* Cambridge: Polity Press.

- Ishay, M. (2008). *The History of Human Rights. From Ancient Times to the Globalization Era*. Berkeley: University of California Press.
- Insin, E. y Turner, B. (2002). *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.
- Kantzara, V. (2007). *Status*. En G. Ritzer. *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Vol. IX (SE-ST). Oxford: Blackwell Publishing.
- Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Leydet, D. (2017). *Citizenship*. En E. Zalta. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/citizenship/> (21-02-2019).
- Lottholz, P. y Lemay-Hébert, N. (2016). Re-reading Weber, reconceptualizing state-building: from neo-Weberian to post-Weberian approaches to state, legitimacy and state-building. *Cambridge Review of International Affairs*. Vol. 29, Núm. 4, 1467-1485.
- Magnette, P. (1996). La Citoyenneté dans la pensée politique européenne. Éléments pour une histoire doctrinale du concept. *Res Publica*. Vol. XXXVIII, Núm. 3-4, 657-678.
- Mamdani, M. (1996). *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton: Princeton University Press.
- Mann, M. (1997 y 2012). *The sources of social power*. Vols. I & III. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marshall, T. H. (1998). Ciudadanía y clase social. En T. Bottomore & T. H. Marshall. *Ciudadanía y clase social* (pp. 13-85). Madrid: Alianza.
- Miller, T. (2007). *Cultural Citizenship. Cosmopolitanism, Consumerism and Television in a Neoliberal Age*. Philadelphia: Temple University Press.
- Murilo De Carvalho, J. (1995). *Desenvolvimento da cidadania en Brasil*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. A. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Santiago de Chile: CEPAL.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pinsky, J. y Bassanezi Pinsky, C. (2005). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto.
- Requejo Coll, F. (2008). *Las democracias. Democracia antigua, democracia liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Riesenberg, P. (1992). *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*. Chapel Hill y Londres: The University of North Carolina Press.
- Roche, M. (1992). *Rethinking Citizenship. Welfare, Ideology and Change in Modern Society*. London: Polity Press.
- Rosavallon, P. (1992). *Le sacre du citoyen*. Paris: Gallimard.
- Sábato, H. (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones*. México D. F.: El Colegio-Fondo de Cultura Económica.
- Somers, M. (2008). *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness and the Right to have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thom, M. (1995). *Republics, Nations and Tribes*. London: Verso.
- Tilly, C. (2005). *Identities, Boundaries & Social Ties*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Turner, B. (1993). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage.
- Turner, B. (2006). *Vulnerability and Human Rights (Essays on Human Rights)*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Vickers, E. y Kumar, K. (2015). *Constructing Modern Asian Citizenship*. London-New York: Routledge.
- Walzer, M. (1970). *Obligations. Essays on Disobedience, War and Citizenship*. Cambridge University Press (Massachusetts).
- Weaver, K. y Rockman, B. (1993). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: The Brookings Institution.
- Whitehead, L. (1997). Nota sobre la ciudadanía en América Latina. En L. Bethell. *Historia de*

América Latina. Tomo 12. Política y sociedad desde 1930 (pp. 67-72). Barcelona: Crítica.

Zolo, D. (1994). La strategia della cittadinanza. En D. Zolo. *La cittadinanza. Appartenanza, identità, diritti* (pp. 3-46). Roma-Bari: Editori Laterza.

Para citar este Artículo de investigación:

Andrenacci, L. (2019). Desigualdad y exclusión en América Latina. Notas para la investigación desde una perspectiva histórico-comparativa de ciudadanía. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 31-53.