

# CIUDADANÍAS DEL SIGLO XXI, SOBRE CIUDADANÍA EXISTENCIAL EN AMÉRICA LATINA

CITIZENS OF THE 21ST CENTURY, ON  
EXISTENTIAL CITIZENSHIP IN LATIN AMERICA

JUAN RUSSO ·

Universidad de Guanajuato, Investigador nacional nivel  
III, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)  
email: [juan.russo@ugto.mx](mailto:juan.russo@ugto.mx)

## Resumen

En este trabajo se presupone que la ciudadanía es un conjunto de esferas de derechos que actúan de modo unificado, de tal modo que cuando una de sus esferas es afectada, hay consecuencias para el conjunto. Durante el siglo XX predominaron las esferas civil, social y política, mientras que en el siglo XXI emergen las ciudadanía existenciales, basadas en el reconocimiento, la calidad de vida y la dignidad. Después de enunciar las características de este tipo de ciudadanía y sus relaciones con otros tipos de ciudadanía, se hace un repaso de la situación de derechos existenciales en países de América Latina.

## Registro bibliográfico

RUSSO, JUAN «Ciudadanías del siglo XXI, sobre ciudadanía existencial en América Latina», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 233-257.

## Abstract

This work assumes that citizenship is a set of areas of rights that act in a unified manner, so that when one of its areas is affected, there are implications for the whole. During the twentieth century the civil, social and political spheres prevailed, while in the 21st century existential citizenships emerged, based on recognition, quality of life and dignity. After stating the characteristics of this type of citizenship and its relations with other types of citizenship, a review is made of the situation of existential rights in Latin American countries.

## Descriptorios · Describers

ciudadanía existencial / subciudadanías / América Latina / esferas de ciudadanía / democracia  
existential citizenship / subcitizenships / Latin America / spheres of citizenship / democracy

**Recibido:** 01 / 02 / 2020 **Aprobado:** 15 / 06 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN. RECONOCIMIENTO Y DESIGUALDAD

En este artículo se parte del presupuesto de que la ciudadanía es un conjunto de derechos que se comporta de un modo integrado, cuasi holístico. Cuando se habla de «ciudadanías», en particular en América Latina, nos referimos a esferas de derechos, que por cierto funcionan de modo muy imperfecto. Por ello hablamos de subciudadanías (RUSSO, 2017). Las subciudadanías existen en marcos sociopolíticos de desigualdades estabilizadas, es decir, naturalizadas por el largo tiempo de su existencia, y por procesos sistémicos de legitimación social y política. En tales contextos, las subciudadanías son un conjunto de derechos «penetrados» por la desigualdad.

En términos ideales, la ciudadanía es una postulación de igualdad entre los miembros pertenecientes a una comunidad dada. Como afirmó Marshall ([1950] 1998), la ciudadanía es una fuerza socialmente igualitaria. Pero, además de su componente social, la ciudadanía posee un ingrediente cultural, relacionado con la pertenencia a una comunidad. Es decir, ser ciudadano implica el reconocimiento de pertenencia comunitaria. Por ello, la igualdad y el reconocimiento de la pertenencia, son indicadores eficaces de la integración de una comunidad nacional. Igualdad y reconocimiento funcionan de modo asociado, y cuando hay grandes desigualdades o desigualdades sistémicas, entonces también hay problemas de reconocimiento. La base de los derechos ciudadanos está en el reconocimiento compartido (de Estado y sociedad) de la pertenencia comunitaria.

Como señala Reinhard Bendix (1964) el siglo XVIII implicó una ruptura crucial en Europa, por cuanto se inició el proceso de incorporación de las masas a la democracia, es decir, el Estado les otorgó el reconocimiento como miembros del sistema político (BENDIX, 1964: cap. 3). Para Bendix, el reconocimiento es la dimensión fundamental de la ciudadanía, por cuanto las comunidades no sólo luchan por la mejora económica, sino por el reconocimiento de ser miembros de la comunidad política. Los movimientos sociales, y en general las contiendas por los avances de derechos ciudadanos, son pugnas por el reconocimiento de actores excluidos de ese reconocimiento. En América Latina, las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales implican déficits de integración y evidencian problemas de reconocimiento y de pertenencia. En algunos casos, como en los países de la región andina, en Brasil y en México, son problemas surgidos desde la conformación de los estados nación.

Si bien, en términos jurídicos, hay una línea de demarcación clara entre quienes pertenecen y quienes no pertenecen a la comunidad política, en términos políticos

reales, ser considerado jurídicamente miembro de la comunidad, no asegura la efectiva igualdad de derechos. Con razón Giovanna Zincone ha afirmado que la cuestión de la ciudadanía no es sólo una cuestión de pertenencia, es decir, de pertenecer «al afuera o al adentro», sino de cantidad, calidad y especificidad de los derechos (ZINCONE, 1992: 9). Entre quienes «están adentro» hay muchas desigualdades, contrarias a los derechos formales de ciudadanía. En la medida en que las fuentes principales de la distorsión entre igualdades declamadas jurídicamente y desigualdades efectivas, provengan del Estado o de la sociedad, emergerán distintos tipos de subciudadanías (RUSSO, 2018), es decir, cuando los factores de la desigualdad se imponen de modo abrumador al derecho, o cuando, por el contrario, hay tensiones entre la construcción de nuevas desigualdades y los procesos de ciudadanía.

Étienne Balibar ha insistido en diferenciar «ciudadanía» de «democracia» (BALIBAR, 2012). La utilidad de esta separación queda confirmada con la evolución de los derechos y de los procesos de democratización en Europa, analizada por Jens Albers:

«...el rol pionero de los países autoritarios se confirma también respecto del análisis de la expansión de los sistemas de seguridad social. A caballo entre los siglos XIX y XX, las monarquías constitucionales tenían sistemas más expandidos que las democracias... Antes de la primera guerra los países democráticos se comportaban igual que los autoritarios... entre las dos guerras los sistemas de seguridad social eran más extendidos y amplios en los lugares con acción de los partidos obreros y más aún en donde estos participaban en el gobierno. En esta etapa, hay una política realizada más desde los movimientos de base. Después de la segunda guerra mundial, los sistemas de seguridad social avanzaron con prescindencia de los partidos obreros» (ALBERS, 1987: 247-248).

Esto es así, según Albers, porque los programas de seguridad social no fueron resultado de demandas sociales de esa clase obrera, sino parte de la estrategia de legitimación de las elites nacionales con miras a su integración. En general, los programas sociales vieron la luz antes del ingreso de los partidos de representación obrera en el Parlamento. Los Estados autoritarios avanzaron más rápidamente (siguiendo el ejemplo Bismarckiano) en programas de seguridad social obligatoria, que los estados democráticos, a fin de expandir su legitimidad. En el mismo sentido, el apoyo a los sectores populares no siempre ha implicado mayor democratización. Como ha mostrado Jens Albers para Europa: «por casi todo el ochocientos, la asistencia a los pobres permaneció acompañada por medidas disciplinarias repre-

sivas que, si bien temporalmente atenuadas en el último cuarto del setecientos, no fueron de ningún modo abolidas» (ALBERS, 1987: 19). Gradualmente se fue avanzando en las políticas sociales y se avanzó desde la asistencia a los pobres hasta la aseguración social. Mientras la primera ponía el eje en la responsabilidad de quien era pobre, y lo castigaba y corregía, en el segundo caso el fin era proteger al damnificado, y estaba institucionalizado.

El desarrollo simultáneo de procesos de crecimiento económico, afianzamiento del Estado de derecho, y el crecimiento de demandas igualitarias, puede implicar un proceso de crecimiento virtuoso de los derechos ciudadanos. Por el contrario, el desajuste entre estos tres factores, como ha ocurrido en Argentina, puede implicar retrocesos en ciudadanía social (ISUANI, 2015). Del mismo modo, la calidad de la democracia es resultado de factores que trascienden al propio régimen político y que incluyen aspectos estatalistas y societales, como el imperio de la ley, y cierta calidad de capital social. Una buena democracia implica igualdad, libertades y paz. La literatura sobre democracias de calidad ha puesto el énfasis, desde las pioneras reflexiones de Norberto Bobbio ([1956] 1999), en las dos primeras características, dando menos atención al aseguramiento de la paz, interna e internacional (KANT, [1795] 1998). Para el filósofo alemán, una *constitución republicana* se asienta en los principios de libertad, sometimiento a la ley e igualdad, y es la única que puede asegurar la paz (KANT [1795] 1998, secc. 2da, art. 1). Una reciente investigación de Douglas North (2009) ha puesto el énfasis en el impacto multidimensional de sistemas políticos que aseguran la paz, respecto de otros sistemas que no lo hacen, y esta diferencia sistémica tiene implicancias de significativa importancia para el desarrollo económico de los países.

Si bien los análisis sobre la ciudadanía han estado orientados, desde el famoso escrito de T.H. Marshall, a mostrar los procesos de avance de la igualdad, el sociólogo sueco Goran Therborn, ha analizado los procesos que generan desigualdad, analizando con eficacia que no es sólo la pobreza o carencia de recursos la que genera costos en términos de derechos, sino la propia desigualdad (THERBORN, 2013). Para Therborn, deben contarse tres tipos de desigualdades. En primer lugar, la desigualdad que implica aspectos como la nutrición, la salubridad de las condiciones ambientales con implicancias sobre la esperanza de vida o el desarrollo corporal (desigualdad vital). Así, «en Londres, la brecha en la esperanza de vida entre la clase media alta de Chelsea y Kensington y la pobre de Tottenham Green es actualmente de diecisiete años, equivalente a la que existe entre el Reino Unido

y Birmania» (THERBORN, 2013: 89), El sociólogo sueco atribuye las diferencias de mortalidad entre los adultos de diferentes niveles de educación, por cierto, grandes en el interior de los igualitarios países del norte de Europa. Diferencias por cierto mayores en Suecia que en Francia y mucho mayores que en España, lo que se explica por los hábitos alimentarios y por lo tanto por la educación (THERBORN, 2013: 145). En segundo lugar, Therborn considera un tipo de desigualdad asociada a aspectos de autonomía, respeto y libertad:

«...el confinamiento de las mujeres, sometidas por el patriarcado y el sexismo; los pueblos colonizados; la explotación de las clases bajas por las altas; los pueblos indígenas; los emigrantes y las minorías étnicas gobernadas por *Herrenvölker* (razas dominantes); las personas con discapacidades o lesiones permanentes o simplemente los indigentes tiranizados por los funcionarios de los albergues y por las autoridades socio-médicas paternalistas; los homosexuales encerrados en el closet por heterosexuales intolerantes; y las castas «contaminadas», que ocupan los peldaños más bajos en la mayor parte de las jerarquías, pisoteados por las castas superiores» (desigualdad existencial) (THERBORN, 2013: 59).

Por último, el estudioso nórdico menciona la desigualdad de ingresos (desigualdad de recursos). Muchos análisis están centrados en las desigualdades entre las medias de los países, pero las desigualdades de ingresos medios entre diferentes provincias de muchos países sudamericanos (como Brasil, Argentina o México) son mucho mayores que, por ejemplo, entre Bulgaria y los países más ricos de la Unión Europea. El autor ataca el énfasis liberal en el tema de la (des)igualdad de oportunidades en detrimento de la (des)igualdad de resultados y no solo por la multitud de factores que determinan grandes diferencias de oportunidades como las ligadas a factores como la familia de origen, el género, la etnia, el lugar de nacimiento, y la suerte.

## II. CIUDADANÍA EXISTENCIAL

En este trabajo se propone el concepto de ciudadanía existencial como una categoría necesaria para describir derechos emergentes relacionados con la identidad y el reconocimiento y que afectan esferas esenciales de la vida humana contemporánea. En tal sentido, además de las esferas de la ciudadanía consideradas por T.H. Marshall ([1950] 1998), es decir: a) Ciudadanía civil, que implica

derechos individuales de opinión, de conciencia, de religión, de propiedad, de pensamiento, de circulación; b) Ciudadanía política, que incluye derechos de participación política, y de construir organizaciones políticas; y c) Ciudadanía social, que incluye derechos a la salud a la educación, a una vivienda y una vejez digna; se incluye un cuarto tipo de ciudadanía que ha cobrado vigor en el nuevo siglo, es decir, la d) Ciudadanía existencial, que incluye derechos a la identidad, a la salud, al reconocimiento, al trato digno y a una buena calidad de vida.

La «ciudadanía existencial» incluye en su significado la noción de «derechos de raíces», formulado por Stein Rokkan (ROKKAN, 2002), así como el concepto de «desigualdad existencial» propuesto por Goran Therborn (THERBORN, 2015). Se trata de un tipo de ciudadanía que incluye derechos culturales, y aspectos relativos a la inserción y reconocimiento de las personas en la comunidad, así como el derecho a un trato igualitario y digno por parte del Estado y de la sociedad.

La ciudadanía es un conjunto de derechos en distintas esferas (civil, política, social, existencial) que funcionan de modo unificado. Es decir, cuando se deterioran en una esfera, también las otras esferas se ven afectadas. En la etapa de génesis, los nuevos derechos sufren procesos de acomodación e integración con los anteriores derechos, que no siempre son armónicos. Así, en Europa, las esferas de la ciudadanía civil y política entraron inicialmente en colisión, por cuanto la revolución francesa protegía el principio de derechos individuales, pero no colectivos, ante la ley (GRAZIANO, 1995). Así, cada esfera se modifica con la incorporación de nuevos derechos y adquiere un nuevo significado. Por ejemplo, la ciudadanía civil implicó a fines del siglo XIX y comienzos del XX, avanzar en la protección de los derechos de creencia religiosa, y protegió a las personas de las presiones por parte de las religiones dominantes. Sin embargo, en el siglo XXI, la ciudadanía civil se ha ampliado e implica, entre otras cosas, la posibilidad de casarse con alguien del mismo sexo, o la posibilidad de optar por vivir en un determinado país.

Los derechos existenciales implican para las personas de una comunidad política, tener una vida con garantías de salud y educación, y en tal sentido, la pérdida de derechos en una esfera (civil, político o sociales) implicará ser afectado en otros derechos. La Tabla 1 muestra los tipos de ciudadanía mencionados, así como los rasgos durante su evolución histórica, con una tendencia, por una parte, hacia la complejidad de derechos, y al cambiante énfasis en el reclamo de derechos. Como se ha afirmado, cada esfera de ciudadanía está en continuo cambio y evolución, y es afectada por el desarrollo de los otros tipos de ciudadanía.

TABLA 1:  
TIPOS DE CIUDADANÍAS Y SUBCIUDADANÍAS

TIPOS DE CIUDADANÍA	CARACTERÍSTICAS	EVOLUCIÓN	
CIUDADANÍA CIVIL	DERECHOS DE OPINIÓN, DE PROPIEDAD, DE CIRCULACIÓN, DE RELIGIÓN, DE GÉNERO, SEXUALES		
CIUDADANÍA POLÍTICA	DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS		
CIUDADANÍA SOCIAL	PRIMERA ETAPA, SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. CIUDADANÍA DE OPORTUNIDADES 1. DERECHO A LA EDUCACIÓN, A LA SALUD, AL EMPLEO 2. DERECHO A ELEGIR ENTRE OPORTUNIDADES	SEGUNDA ETAPA, PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI. DERECHOS VITALES (DERECHO A UNA ALTA EXPECTATIVA DE VIDA, A CONDICIONES AMBIENTALES ADECUADAS, Y A UNA BUENA NUTRICIÓN), DERECHOS A RECURSOS ECONÓMICOS DE SUPERVIVENCIA (DERECHO A INGRESO MÍNIMO EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO)	DERECHO A UNA ALTA EXPECTATIVA DE VIDA. DERECHO A DISPONER DE MEDIOS MATERIALES Y CULTURALES
CIUDADANÍA EXISTENCIAL	DERECHO A LA DIGNIDAD Y AL RECONOCIMIENTO. DERECHOS DE ELEGIR LA IDENTIDAD, DERECHO AL RECONOCIMIENTO, A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD, A LA CALIDAD DE VIDA, A LA LIBERTAD DE GÉNERO, AL RECONOCIMIENTO DE MIGRANTES, A PROTECCIONES CONTRA LA INTOLERANCIA, LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA POR RAZONES DE IDENTIDAD.		

FUENTE: elaboración propia.

El carácter sistémico de la ciudadanía, mencionado al inicio, también atañe a las relaciones entre esferas de derechos y propiedades del orden político. Es decir, los derechos ciudadanos son afectados por la calidad del orden democrático, como lo muestra la Tabla 2. Durante fines del siglo XIX y primera mitad del XX, el Estado fue la institución que garantizó las libertades de culto y creencia de las personas. La ciudadanía civil es una base importante de la democracia liberal, por cuanto da garantías y protección a las personas en sus opiniones. En tal sentido, depende estrechamente de cuanto se ejerza el imperio de la ley en un país. La igualdad ante la ley fue en Inglaterra el punto de arranque para el avance de una igualdad más amplia en la sociedad (MARSHALL, [1950] 1998). Sin embargo, en América

Latina los derechos han seguido secuencias diferentes (O'DONNELL, 2010), y se han desarrollado (a veces precariamente) en el contexto de un imperio de la ley frágil, y con dificultades serias para su consolidación.

En la región, el rol de la ciudadanía política ha sido importante para la progresiva evolución y fortalecimiento de la democracia. Este hecho, quizás por los déficits de otras esferas de derechos, quizás por la comparación con los itinerarios históricos en otros contextos, ha sido subestimado en América Latina. En verdad la ciudadanía política ha sido de gran importancia también en Europa. ¿Cuánto importa la ciudadanía política, más allá del ejercicio del voto? Étienne Balibar señala que la ciudadanía (política) cuando es activa, se convierte en una fuerza que democratiza la democracia, que resulta útil para ampliar derechos y para reforzar instituciones que garantizan esos derechos. Por el contrario, cuando la ciudadanía es pasiva, y se aleja de su carácter insurreccional, entonces contribuye a la desdemocratización (BALIBAR, 2012). También para Stein Rokkan (ROKKAN, 2002) la ciudadanía política ha jugado un rol fundamental, como generadora de nuevos derechos. Como analiza Jens Albers: «sin la mediación de procesos políticos de definición y de movilización, los problemas sociales y económicos no habrían podido devenir políticamente salientes... la génesis de la seguridad social tiene estrecha relación cronológica con el nacimiento de las organizaciones políticas del movimiento obrero» (ALBERS, 1987: 245–246). Es decir, la participación política tendrá mayor importancia, en la medida en que haya un impacto positivo sobre el desarrollo de otros derechos, es decir, que funcione con impacto sistémico. Para Guillermo O'Donnell (MÉNDEZ ET AL., 2002), la ciudadanía política en América Latina se ha desarrollado sin una contraparte de desarrollo en ciudadanía civil. Esto en alguna medida, ha obedecido a los déficits de las instituciones estatales, penetradas fuertemente por intereses privados de clase, etnia o religión, cuando no directamente colonizadas por intereses de caciques políticos. Las subciudadanías civiles están originadas por déficit localizados en el Estado (subciudadanía civil estatal) o localizados en la sociedad (subciudadanía civil societal) (RUSSO, 2017) e impactan sobre otras esferas de derechos. Así, la subciudadanía civil puede arrastrar déficits de participación política, tanto como sanciones veladas o explícitas hacia opositores y a quienes no aceptan las ideas y creencias religiosas predominantes.

Sin embargo, además de las diferencias entre América Latina y Europa, de secuencias y consolidación de los derechos ciudadanos, también hay semejanzas. Así, aspectos esenciales del Estado de derecho son importantes para el desempeño



de la ciudadanía, fundamentalmente los relativos al control de la violencia en la resolución de los conflictos. El control de la violencia es indicador de un buen funcionamiento de las instituciones asociadas con el imperio de la ley, y resulta fundamental para la protección garantizada de derechos los ciudadanos (NORTH, WALLIS WEINGAST, 2009).

El Estado de derecho, como estructura impersonal y árbitro reconocido por los actores de la comunidad política, es condición de la existencia de la ciudadanía. Como ha señalado James Coleman «en la estructura de la sociedad moderna, los actores fundamentales son las personas jurídicas, las organizaciones que extraen su poder de las personas y se sirven para perseguir los propios fines» (COLEMAN 1974: 49, en NORTH, WALLIS Y WEINGAST, 2009: 27). Por el contrario, los sistemas con altos niveles de personalización y, por consiguiente, con baja estatalidad, proveen escasos derechos garantizados. En términos de Douglas North, las sociedades que proporcionan y garantizan derechos, es decir producen ciudadanía, son las «sociedades de acceso abierto», esto es, Estados con Imperio de la Ley (NORTH, WALLIS, WEINGAST, 2009: 39). Por el contrario, «las sociedades de acceso limitado», están personalizadas y regidas por coaliciones dominantes de poder, y resultan proveedoras de desigualdades y de subciudadanías. Para que las subciudadanías se conviertan en ciudadanía, o para que las ciudadanía efectivas no se deterioren, se requiere que las instituciones estatales posean una fuerte implantación (Tabla 2). Así, para el ejercicio de la ciudadanía civil, se requiere sólidos e independientes tribunales de justicia. Por otra parte, el ejercicio de las ciudadanía política, social y existencial, requieren de continuos procesos de democratización. En el caso de la ciudadanía existencial, donde hay reconocimientos de nuevas identidades, suele implicar la apertura a nuevos movimientos sociales. En la Tabla 2 se entiende por democratización liberal, al proceso en el cual la ciudadanía política es el eje e implica la centralidad de los actores políticos y de las instituciones que facilitan la democratización.

La mayor fuente de subciudadanía radica en el déficit de ciudadanía civil, cuando el Imperio de la ley es deficitario. Como muestra Leonardo Morlino (Tabla 3) (MORLINO, 2018: 36), en América Latina hay déficits institucionales que afectan derechos ciudadanos.

TABLA 2:  
CONDICIONES INSTITUCIONALES Y PROCESOS POLÍTICOS DE LAS CIUDADANÍAS

TIPOS DE CIUDADANÍA	RASGOS INSTITUCIONALES	CONDICIONES CONTEXTUALES (SOCIALES, INSTITUCIONALES) O PROCESOS (DEMOCRATIZACIÓN, MOVIMIENTOS)
CIUDADANÍA CIVIL	EFFECTIVIDAD INSTITUCIONAL (GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS)	POLÍTICAS PÚBLICAS (RESULTADOS)
CIUDADANÍA POLÍTICA	REGLAS DE COMPETENCIA Y LIMITES A LOS CONFLICTOS.	DEMOCRATIZACIÓN, SINDICATOS, PARTIDOS
CIUDADANÍA SOCIAL	IMPERIO DE LA LEY	DEMOCRATIZACIÓN LIBERAL Y DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL
CIUDADANÍA EXISTENCIAL	RENDICIÓN DE CUENTAS, RESPONDENCIA	DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA (PAGO DE TASAS PROGRESIVAS)

FUENTE: elaboración propia.

TABLA 3:  
PRINCIPALES AMENAZAS CONTRA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN CADA PAÍS

PROBLEMAS PROCESALES + DE LIBERTAD	PROBLEMAS PROCESALES + DE IGUALDAD	PROBLEMAS PROCESALES + DE LIBERTAD + DE IGUALDAD
VENEZUELA	ARGENTINA BOLIVIA BRASIL CHILE COSTA RICA MÉXICO PARAGUAY URUGUAY	COLOMBIA ECUADOR EL SALVADOR GUATEMALA NICARAGUA PERÚ

FUENTE: MORLINO (2018: 36)

Cada tipo de ciudadanía tiene impacto sobre la democracia. La ciudadanía civil refuerza las libertades, la ciudadanía política la participación, la ciudadanía social la igualdad socioeconómica, y la ciudadanía existencial la calidad de la existencia.

A grandes rasgos, durante el siglo xx en América Latina, la ciudadanía política fue la piedra de toque del resto de las ciudadanía, y se manifestó en los movimientos independentistas, durante la segunda mitad del siglo xix y primera parte del siglo xx. La ciudadanía civil inicia con la construcción del Estado durante la época de predominio de los liberales con el matrimonio civil, la educación pública, procesos de secularización de separación Estado e Iglesia, definición de la propiedad. Hubo importantes avances, pero en la crucial constitución de los tribunales de justicia independientes, los resultados fueron precarios. Desde las primeras décadas del siglo xx se reforzaron los derechos políticos, primero con la ampliación del voto (universal masculino y a mediados de siglo con el voto femenino). Los procesos de democratización política, implicaron avances en la ciudadanía social, con derechos a los trabajadores y de las emergentes categorías sociales a partir del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI). Desde fines del siglo xx, nacieron nuevos reclamos, asociados a la longevidad, la identidad y el reconocimiento. La ciudadanía existencial cobra una gran fuerza durante al siglo XXI.

### **III. CIUDADANIA SOCIAL, CIUDADANIA EXISTENCIAL Y DEMOCRACIA**

Para explicar mejor la débil relación entre ciudadanía social y democracia, es necesario referirse al sentido y lógica del juego político en los países de América latina. En tal sentido, es útil la distinción entre constitución del Estado y Centro político. Pues no es del primero sino del segundo de donde se derivan los orígenes, reforzadores e incentivos para la constitución de ciudadanía con agencia y ciudadanía heterónomas (subciudadanía). Bertrand Badie y Pierre Birnbaum (1979) distinguieron, siguiente la ruta traza por Stein Rokkan, entre la formación del Estado y la formación del Centro político. Atendiendo a la formación histórica del Centro político, constataron que en Europa la existencia por lo menos de cuatro modelos, identificando aquellos países en donde: a) Centro político y Estado convergen (Francia), b) donde hay Estado sin Centro político (Italia), c) donde hay un Centro político sin un verdadero Estado (Gran Bretaña, Estados

Unidos) y, d) donde no hay un verdadero Centro ni tampoco un Estado (Suiza). A partir de esta constatación, diferenciaron dos modos de relación entre estado y sociedad civil: por un lado, en los primeros dos casos «*l'Etat domine et organise la société civile*» (BADIE Y BIRNBAUM, 1979: 171). El Estado dirige (Francia e Italia) a la sociedad civil según sus propios valores (meritocrático y laico). Se constituye un gran aparato militar, y un Estado potente y hegemónico en relación a la sociedad civil. El objetivo del juego político es el control del Estado y se espera que los principales cambios provengan del Estado; por otro lado, en los últimos dos modelos (Gran Bretaña, Estados Unidos, Suiza) «*la société civile s'autorganise*» (BADIE Y BIRNBAUM, 1979: 171–172) y dirige al Estado. En estos casos, diversos segmentos de la sociedad expresan sus aspiraciones sin la tutela estatal. La política es una actividad social, como otras. La influencia política está basada en los valores e identidad societalmás que en la conquista del Estado. La política se resuelve en la negociación directa entre las partes sociales más que en intermediación del Estado.

Además de la atención que merece el análisis del Centro político en cada país, a fin de estudiar la dinámica y el sentido particular de la política, es útil prestar atención a la secuencialidad histórica de los procesos políticos. Diferentes secuencias de los mismos componentes de un proceso, podrán resultados opuestos. En particular el tipo de secuencia que ocurre entre la participación (asociada con movilizaciones y reclamos desde la base) y la redistribución (asociada con creación y extensión de servicios sociales) ha resultado históricamente para el desarrollo de la ciudadanía (ZINCONE, 1989). Existen así, dos tipos de procesos: la secuencia input–outputs y la secuencia outputs–input:

- a) la secuencia participación–redistribución (estrategia de integración indirecta), definida a partir de la negociación con las organizaciones sociales, la creación de instancias de representación de las oposiciones y la generación de consensos a partir de la extensión gradual del sufragio y de la instrucción de masas;
- b) la secuencia redistribución–participación (estrategia de integración directa) supone la represión de organizaciones de oposición, la concentración de decisiones en organismos sustraídos a elites consideradas desleales y el propósito de lograr directamente el consenso de masa, tanto a través de la extensión repentina del sufragio como a través de la gestión estatal de la seguridad social y de la educación.

Estas diferentes secuencias constituyen la base de dos sistemas políticos polares: a) el modelo societal, donde la sociedad se proyecta sobre el Estado, y b) el modelo estatalista, en el cual el Estado controla a la sociedad civil.

Las anteriores distinciones teóricas resultan útiles para el análisis de la ciudadanía en América Latina. Pues la ciudadanía no constituye un rasgo abstracto de las democracias. Por el contrario, es un conjunto concreto de derechos–deberes que se ejerce en modo muy variado, y siempre en relación (como resultado y como factor) con un tipo de democracia instaurada, y con una específica calidad de ese orden político. Las sociedades latinoamericanas poseen un mayor acercamiento a sistemas donde el Estado dirige a la sociedad, y al modelo estatalista de ciudadanía. Los mecanismos de integración «output–input» han sido frecuentes en los gobiernos populistas respecto del otorgamiento de derechos sociales. La debilidad de los actores representativos de la política de masas ha sido un factor importante en gran parte de los países de la región. En la lógica del modelo estatalista, estos actores deben incorporarse a los grupos corporativos, que ven al Estado como una caudal de recursos a aprovechar y a la sociedad como una oportunidad para maximizar sus beneficios. En este modelo, el juego político deviene necesariamente opaco. La consecuencia es el debilitamiento del Estado de derecho por el avance de una doble forma de manipulación de las instituciones. La primera proviene de las propias elites políticas que ocupan posiciones en el Estado, y el segundo proviene de elites económicas con fácil acceso y fuerte influencia sobre el Estado. El terreno más fértil para la actuación de estas manipulaciones es apagar las luces del palacio y convertir en invisible las políticas de envergadura. En particular en modelos estatalistas de ciudadanía, y donde el Centro político es el Estado, el resultado han sido las subciudadanías.

La ciudadanía social puede abrirse paso con relativa prescindencia de la democracia política. En casos históricos como los de Bismarck en Alemania o Perón en Argentina, la extensión de derechos sociales no implicó el avance de la tolerancia política y de las instituciones liberales que favorecen un mayor control sobre las decisiones del gobierno.

La idea de Bismarck, de hacer un poco de socialismo, para evitar tener a los socialistas en el gobierno, implicó que medidas como el seguro social, la ley de seguro de enfermedades, la ley de accidentes de trabajo, o la ley de jubilaciones, pudieran hacer avanzar la ciudadanía social, en el marco de un gobierno conservador y no democrático. Bismarck estableció, por primera vez en Europa, el sistema de los seguros sociales con carácter obligatorio, y donde los contribuyentes

eran en forma proporcional los patrones y los empleados. Pero al mismo tiempo proscribió al Partido Socialista.

En el caso de Perón, los derechos sociales se ampliaron con el establecimiento del pago del aguinaldo, el estatuto del peón y mejoras salariales. Sin embargo, esto fue compatible con la represión hacia la oposición, y hacia los medios de comunicación autónomos del gobierno. En el caso de Argentina, la autonomía entre derechos sociales y democracia es clara, pues si bien, desde el periodo democrático de los gobiernos de Yrigoyen y de Alvear, hubo una progresiva continuidad en ciudadanía social con los gobiernos de Perón (legislaciones sociales que regularon la jornada laboral a 8 horas de trabajo, el domingo como día no laborable, leyes sobre accidentes de trabajo, jubilaciones ampliadas gradualmente a nuevos sectores desde los maestros a los peones rurales); no ocurrió lo mismo con el régimen político. Con Bismarck y con Perón, se combinaron derechos y mejoras sociales con la intolerancia hacia los opositores políticos. En ambos casos, los avances de ciudadanía social fueron un arma estratégica para concentrar poder, movilizar a las categorías sociales integradas y deteriorar (cuando no eliminar) la competencia política.

A diferencia de la ciudadanía civil, la ciudadanía existencial democratiza, en el sentido de generar nuevos derechos (civiles, políticos y sociales), pues contribuye a nuevas normas que amplían libertades, participación e igualdades. Ejemplos contemporáneos son los movimientos sociales de los indignados o a favor de la igualdad de género. Nos detendremos ahora en la ciudadanía existencial en la región

#### **IV. CIUDADANÍA EXISTENCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Según el informe de la Organización Mundial de la Salud (2017), la población de las Américas ha ganado 16 años de vida como promedio en los últimos 45 años, es decir casi 2 años por quinquenio. Actualmente, una persona que nace en el continente puede aspirar a vivir hasta los 75 años, es decir, casi 5 años más que el promedio mundial. Sin embargo, las enfermedades emergentes y las no transmisibles, que causan cuatro de cada cinco muertes anuales, son los principales desafíos a enfrentar en una de las regiones más desiguales del mundo.

Según señala Etienne: «Vivimos más años de vida y morimos menos por causas que podemos evitar, pero esa ganancia no ha sido equitativa» (ETIENNE, 2017). La diferencia de expectativa de vida tiene que ver básicamente con la educación

y, en tal sentido, con los recursos materiales y cognitivos para participar en el sistema educativo. Las enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, las respiratorias crónicas, el cáncer y la diabetes, siguen al frente de las principales causas de mortalidad en la región. Cuatro de cada cinco muertes anuales se deben a una de ellas, y se prevé que en las próximas décadas habrá un aumento debido al crecimiento de la población, el envejecimiento, la urbanización y la exposición a distintos factores de riesgo.

La publicación presentada durante la 29ª Conferencia Sanitaria Panamericana de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en Washington, DC, advierte que en las Américas la tasa de obesidad, uno de los principales factores de riesgo para padecer una enfermedad crónica, duplica el promedio global (26,8 % frente a 12,9 %). Además, señala que el 15 % de la población mayor de 18 años (62 millones) vive con diabetes, un porcentaje que se ha triplicado durante la última década.

Entre otros datos presentados en el informe, se señala que, aunque la mortalidad por enfermedad cardiovascular ha disminuido casi 20 % en promedio en una década, ésta sigue siendo la principal causa de muerte en la región. También advierte que 1,3 millones de personas murieron de cáncer en 2012, 45 % de ellos en forma prematura, es decir, antes de los 70 años. Otros desafíos a enfrentar son las lesiones causadas por el tránsito, que representaron el 12 % de las muertes en 2013, así como también las altas tasas de homicidios que colocan a 18 países de América Latina y el Caribe entre los 20 principales en todo el mundo.

Además, los cambios en el ambiente, en los estilos de vida y los desplazamientos poblacionales han colaborado en parte al surgimiento de enfermedades infecciosas emergentes, como el zika y el chikungunya. «Las enfermedades emergentes y las crónicas, que generan discapacidad y requieren cuidados durante muchos años, son un obstáculo para el desarrollo», indicó Etienne (2018: 45). Se estima que el 81 % de las personas que nacen hoy en la región vivirán hasta los 60 años, mientras que el 42 % de ellas sobrepasarán los 80 años. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida no ha significado más años de vida sin discapacidad. En 2015 se estimó que la esperanza de vida saludable promedio en las Américas era de 65 años.

Además del avance en años de vida, el reporte destaca como éxitos, una reducción en la mortalidad materna. También la mortalidad infantil se redujo un 24 % entre 2002 y 2013 y un 67 % la tasa de mortalidad de menores de 5 años en los últimos 25 años. Eso junto con una disminución de los casos de malaria (62 % menos entre 2000 y 2015), lepra (10,1 % menos entre 2010 y 2014), y de la mortalidad por SIDA

(67 % entre 2005 y 2015), así como mayor cobertura de la atención prenatal y del parto institucional, avances en la eliminación de la oncocercosis, y la eliminación de la transmisión endémica de la rubéola (2015) y el sarampión (2016).

Muchos de estos logros no se dan en todos los países de la misma manera, lo que refleja las desigualdades en la región. Sólo cinco países invierten el 6 % de su Producto Bruto Interno en salud como recomienda la OMS.

La seguridad es otro rubro importante de la ciudadanía existencial y que afecta fuertemente la calidad de vida y de socialidad. Los países de América Central están atravesados por un alto nivel de criminalidad y, en América del sur, involucra fundamentalmente a Brasil, Venezuela, Colombia y Ecuador, y en el hemisferio norte, a México.

La desigualdad pronunciada jerarquiza en modo discriminador a algunos seres humanos sobre otros dañando la dignidad de las personas, y por ello afecta directamente los derechos de la ciudadanía existencial. En la región sigue siendo muy alta la desigualdad en países como Bolivia, Colombia, Guatemala y Paraguay (CORNIA, 2014). En algunos casos hubo avances importantes en la disminución de la desigualdad, en particular en Brasil, Ecuador, El Salvador y, hasta hace pocos años en Venezuela.

Según datos de la Cepal, en 2019, 11,5 % de la población, es decir 72 millones de personas en la región, vive en condiciones de pobreza extrema, y viven en la pobreza 31 %, es decir, 191 millones de personas. La pobreza extendida y estructural, abarca una cantidad muy amplia de la población e implica problemas son sólo económicos, sino también de discriminación cultural.

En gran medida, el mantenimiento de niveles de desigualdad altos es «una decisión colectiva» de las élites que gobiernan un país. Cuando se considera la relación entre pobreza y condición étnica, las diferencias saltan a la vista: casi el 50 % de los indígenas son pobres, mientras esta cifra se reduce al 22 % cuando se trata de población no indígena ni afrodescendiente<sup>1</sup>. En el mismo sentido, cuando se trata de pobreza extrema, esta afecta a un 18 % de la población indígena, y cae al 5 % cuando se trata de población no indígena. Una situación similar ocurre con la distribución de la pobreza en relación a los afrodescendientes, que en Brasil alcanzaron a un 25 %, y a un 11 % de los que no son, contrastes que en Ecuador

1] Los datos que seguidamente se presentan están basados en resultados de investigaciones de la CEPAL, en particular del Panorama social de América Latina 2019.



crecen al 35 % vs el 20 % y en Perú al 20 vs el 10 % (CEPAL, 2018: 19). Refuerza el carácter político de la desigualdad la correlación clase/etnia. Pues, mientras un 92 % de los pertenecientes a los estratos altos no son indígenas ni afrodescendientes, más del 40 % de los hogares de extrema pobreza son de hogares indígenas. Es decir, a medida que se asciende socialmente disminuye la proporción de indígenas y, a la inversa, a medida que se desciende hacia situaciones de mayor precariedad económica, la cantidad de población no indígena ni afrodescendiente, disminuye. Esto tiene implicaciones directas en la ciudadanía existencial, por cuanto los sectores bajos representaron en el 2017 el 33 % de la población con primaria incompleta y sólo 2,5 % de población, con nivel terciario completo. Por el contrario, los sectores altos sobre representan la población con niveles altos de educación. Así clase, etnia y educación se realimentan reforzando sub ciudadanía existenciales.

¿Cuánto hacen los gobiernos latinoamericanos por la ciudadanía social? En los gastos en protección social (gastos por enfermedad e incapacidad, las pensiones, las prestaciones por desempleo, las prestaciones para familias, hijos y supérstites, así como ayuda para la vivienda) Brasil, Argentina y Uruguay, los países que más invierten en este rubro (13 %, 11 % y 8,7 % del PIB, respectivamente). Por el contrario, tres de los países más pobres de la región (Honduras, Jamaica y Nicaragua) destinan menos del 1 % de su PBI. En salud, el promedio de los recursos es poco más del 2 %, menos de la mitad del 6 % que recomienda la Organización Mundial de la salud. Si se considera la cobertura ampliada (gastos central y provincias) sólo Cuba, Argentina y Costa Rica superan el umbral propuesto por la OMS. En Educación, los Estados latinoamericanos invierten en promedio un 4 %, y Costa Rica, Bolivia, Honduras, Ecuador, Chile y Uruguay destinan sobre el 5 % del PIB. En términos generales de gasto público social, no solo de la administración central, el país con mayor cobertura es Argentina (ver apéndice, Tabla 1). Así las diferencias reflejadas en las Tablas 1 y 2 del Apéndice obedecen a que en la Tabla 1 no se consideran gastos de entidades diferentes al gobierno central. El nivel de gasto público social, como porcentaje del PIB de cada país, cambia de manera considerable al comparar datos de las distintas coberturas de gobierno. La variación más relevante corresponde a la Argentina, donde este gasto aumenta del 14,1 % del PIB con la cobertura de gobierno central en 2015, al 30 % del PIB, a nivel del conjunto del gasto público y alcanza un monto de 3.175 dólares por persona al año (ver Apéndice Tablas 1 y 2).

Muchos ciudadanos buscan oportunidades en otros países, y como migrantes requieren oportunidades y reconocimiento de su identidad y el derecho a una

vida digna. Esta situación de ciudadanía existencial es un reclamo que cobra más fuerza cuando se trata de migrantes intrarregionales. En la última década del siglo pasado alrededor de la mitad de la migración era intrarregional, en el 2010 creció a más del 60 %. México es el país con mayor cantidad de migrantes fuera de su país, aunque la emigración ha disminuido de un 40 % (12 millones de mexicanos en el exterior) a un 29 % en 2019 (11,8 %). La diferencia entre México y el resto de los países latinoamericanos es sideral. Colombia, con casi 3 millones, le sigue en orden de magnitud. Venezuela, Puerto Rico, Brasil, Cuba, El Salvador, Haití, República Dominicana, Perú, Guatemala, Ecuador, Jamaica y Argentina tienen más de 1 millón de emigrantes. Respecto de la inmigración, Argentina continúa siendo el país con mayor cantidad (2,2 millones, cerca del 20 % del total de inmigrantes de la región). Además de Argentina, Colombia, México y el Caribe representan más de 1 millón de inmigrantes. En México más del 50 % de los inmigrantes son familias de mexicanos que retornan (RODRÍGUEZ, 2010). Recientemente ha crecido el número de migrantes centroamericanos que huyen del desempleo, la violencia y de bandas de trata de personas, lo que pone a México en una situación de tensión hacia las dos fronteras por las presiones de Estados Unidos en controlar el flujo migratorio. El trato igualitario es la demanda básica de cualquier migrante en el país receptor. Al respecto, en la región se presentan casos en los que los migrantes son asimilados en condiciones igualitarias, como Argentina, Ecuador y la República Dominicana. Hay otros países en la que los migrantes se encuentran en posición social de mayor pobreza relativa que los nativos, como Chile, Colombia y Costa Rica. Y también hay países en los que la pobreza es menor entre los migrantes, como Brasil, Guatemala y Panamá.

Otro factor importante de la ciudadanía existencia es la igualdad de género que atañe a las mujeres y a la elección de la identidad sexual. Respecto de las mujeres aun en América Latina encuentran dificultades y desventajas en términos de lograr condiciones de igualdad en salarios y en posiciones de jerarquía en el mundo laboral. En términos de participación política hay avances lentos pero persistentes en la región. Según la Cepal, en promedio el número de alcaldesas electas es de alrededor del 15 %, y sólo Cuba y Nicaragua presentan cifras cercanas al 50 % (CEPAL, 2018). Para concejalas electas, la participación promedio en la región es del 30 % y solo en Brasil, Guatemala y Panamá es menor al 15 %. Respecto de la participación en el poder ejecutivo, Colombia (+22,41), Costa Rica (+23,74) y México (+17,61), han aumentado de modo importante la participación de mu-

jeros en los gabinetes, y solo Costa Rica (55 %) y Colombia (55 %) poseen una participación igualitaria. La situación es también despareja en la participación de mujeres en los legislativos latinoamericanos. Mientras México, Cuba, el Estado Plurinacional de Bolivia, Granada, Nicaragua y Costa Rica, poseen más del 40 % de escaños ocupados por mujeres en Haití, las mujeres ocupan solo el 2,5 % de los escaños. Por último, ha habido avances persistentes en la legitimación de la igualdad de derechos para uniones gays. En América Latina Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y en México, en algunos estados hay matrimonio igualitario, mientras en Chile hay unión civil.

## V. PARA CONCLUIR

La actual emergencia sanitaria ha cercenado derechos de ciudadanía civil como la libertad de movimiento, de privacidad, y de reunión, y derechos sociales vinculados al trabajo, que en muchos países han implicado despidos, cuando no disminuciones salariales, además para amplios segmentos de población, del derecho a contar con buenos servicios de salud. También el Covid 19 ha afectado derechos existenciales, y la ausencia de derechos como el reconocimiento y respeto de la identidad étnica, han implicado no sólo deteriorar la autoestima y la integración comunitaria, sino escasas posibilidades de seguir vivo «tout court». Como lo han documentado diversos organismos (Fatal Forces, Anuario Brasileiro de Seguridad Pública, Comisión de Derechos Humanos de la ONU), el número de muertes de los afrodescendientes en Estados Unidos, Francia, Brasil y Reino Unido por Covid-19, es desproporcionadamente mayor, y a veces duplica (como en Estados Unidos) a la población blanca. En Inglaterra y Gales, además de los afrodescendientes, se agregan las poblaciones de paquistaníes y bengalíes con el doble de muertes por la pandemia, respecto la población blanca. Por otro lado, y así lo han testimoniado las masivas protestas en Estados Unidos, a raíz del asesinato al ciudadano George Floyd, las poblaciones afrodescendientes son víctimas no casuales de la represión policial. Para verificarlo, basta comparar los porcentajes de población afrodescendientes con el porcentaje relativo de muertos a manos de policías. Así, en Brasil, el país que encabeza este tipo de violencia, el 55 % de su población es afrodescendiente y, sin embargo, en 2019, de cada diez muertos ocho fueron afrodescendientes; en Estados Unidos, con un 12 % de población afrodescendiente,

entre el 2015 y el 2019 fueron asesinados más del 26 %; o en Colombia, con un 10 % de la población de este segmento, las muertes de líderes afrodescendientes en causas ambientalistas o de derechos humanos, son frecuentes.

A la discriminación racial agréguese la pobreza estructural de estos segmentos, la expulsión del sistema educativo, y la aguda discriminación por género: un terrible cóctel que se traduce en menor expectativa de vida, con pocas o nula escapatoria. Es notable que los segmentos negacionistas respecto de la existencia de Coronavirus, corresponde mayoritariamente a sectores de bajo nivel educativo, por lo que resultan los más vulnerables a contagios. La emergencia del Covid-19 ha puesto de manifiesto los costos enormes de la desigualdad, afectando incluso al más básico de los derechos existenciales: el derecho de todo ser humano, en particular en una emergencia de salud humanitaria, a la sobrevivencia.

La ciudadanía funciona de modo sistémico. Cada una de las esferas de ciudadanía son «motores de contagio», es decir, activado un movimiento de ciudadanía (civil, política o existencial), se activan las otras esferas de ciudadanía. Estos «motores» pueden convertir subciudadanías en ciudadanías efectivas. El ejercicio de la ciudadanía existencial implica poner en movimiento un conjunto de derechos (civiles, políticos y sociales) y, en tal sentido, es un tipo de «ciudadanía eje» que activa al resto de las esferas ciudadanas.

## ANEXO

TABLA 1:

AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR FUNCIONES, 2018

PAÍS	GASTO SOCIAL				DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES, 2018 (EN PORCENTAJES)						
	EN PORCENTAJES DEL PIB		EN DÓLARES CONST. DE 2010 PER CÁP.		PRO-TECCIÓN SOCIAL	EDUCA-CIÓN	SALUD	VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITA-RIOS	RECREA-CIÓN, CULT. Y RELIGIÓN	PROT. DEL MEDIO AMBIEN-TE <sup>a</sup>	TOTAL
	2017	2018	2017	2018							
ARGENTINA	14,6	13,5	1 531	1 368	81,1	9,7	6,0	2,8	0,0	0,4	100
BAHAMAS	7,6	6,9	1 984	1 809	25,8	36,8	36,5	0,9	0,0	0,0	100
BARBADOS	16,5	17,1	2 715	2 783	24,2	34,0	19,4	9,9	3,0	9,5	100
BOLIVIA (ESTADO PLURINA- CIONAL DE)	12,7	...	320	...	35,4	42,6	14,7	7,3	0,0	0,0	100
BRASIL	17,6	17,7	1 908	1 924	73,6	13,4	11,9	0,4	0,3	0,4	100
CHILE	16,4	16,4	2 456	2 538	34,9	31,6	29,9	1,9	1,1	0,5	100
COLOMBIA	13,4	12,6	1 016	975	43,9	26,4	24,0	4,1	1,2	0,5	100
COSTA RICA	12,5	12,1	1 225	1 209	32,1	57,8	7,2	0,5	1,2	1,2	100
CUBA	14,6	9,6	963	641	66,7	18,2	8,1	1,8	5,2	0,0	100
ECUADOR	9,2	9,0	484	472	15,5	50,5	30,4	0,7	1,8	1,0	100
EL SALVADOR	10,0	9,0	347	320	20,9	41,8	26,0	9,8	0,9	0,5	100
GUATEMALA	6,9	7,0	222	228	18,2	42,3	15,3	18,9	2,4	2,9	100
GUYANA	12,5	...	481	...	18,6	40,7	31,4	6,9	1,4	1,1	100
HAITÍ <sup>b</sup>	5,2	...	38	...	11,0	56,8	16,1	0,9	8,7	6,4	100
HONDURAS	8,5	8,0	192	185	5,5	61,9	29,9	1,0	0,0	1,6	100
JAMAICA	10,7	10,3	516	508	6,5	50,0	35,2	4,2	2,5	1,6	100
MÉXICO	8,8	8,7	885	884	39,4	35,8	11,8	10,9	1,0	1,1	100
NICARAGUA	10,7	11,1	215	212	3,2	40,1	31,2	22,1	2,3	1,2	100
PANAMÁ	8,8	...	1 021	...	15,2	37,9	19,8	20,7	1,9	4,5	100
PARAGUAY	8,6	8,6	458	470	40,9	35,9	20,7	0,3	0,8	0,0	100
PERÚ <sup>c</sup>	11,4	11,1	703	704	24,1	33,9	22,4	4,0	4,9	10,7	100
REPÚBLICA DOMINICANA	8,5	8,0	602	604	19,1	51,6	21,4	4,3	2,3	1,3	100
TRINIDAD Y TABAGO	14,6	14,2	2 253	2 225	38,1	25,1	22,1	12,5	2,2	0,0	100
URUGUAY <sup>d</sup>	16,8	17,2	2 407	2 504	45,6	28,2	21,0	3,7	1,3	0,2	100

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. // <sup>a</sup> Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente. // <sup>b</sup> Los datos de Haití corresponden a 2014. // <sup>c</sup> La cobertura en el caso del Perú es de gobierno general. // <sup>d</sup> Los datos del Uruguay no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social.

TABLA 2:

AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL SEGÚN COBERTURA INSTITUCIONAL, POR FUNCIONES, 2018

PAÍS	COBERTURA	GASTO SOCIAL		DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES, 2018 (EN PORCENTAJES)						
		EN PORCENTAJES DEL PIB	EN DÓLARES CONST. DE 2010 PER CÁP.	PROTECCIÓN SOCIAL	EDUCACIÓN	SALUD	VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS	RECREACIÓN, CULT. Y RELIGIÓN	PROT. DEL MEDIO AMBIENTE <sup>a</sup>	TOTAL
ARGENTINA <sup>b</sup>	SECTOR PÚBLICO	30,0	30,0	46,3	20,7	23,3	8,9	0,0	...	100
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE) <sup>c</sup>	GOBIERNO GENERAL	22,2	22,2	21,0	38,9	24,8	8,0	0,0	0,0	100
BRASIL <sup>d</sup>	GOBIERNO GENERAL	27,0	27,0	58,2	19,8	19,3	0,3	0,8	1,7	100
COLOMBIA <sup>d</sup>	GOBIERNO GENERAL	20,4	20,4	43,9	23,7	23,9	2,4	3,3	2,7	100
COSTA RICA	SECTOR PÚBLICO	24,0	24,0	30,5	30,8	27,6	9,9	0,8	0,5	100
CUBA	GOBIERNO GENERAL	28,5	28,5	22,4	29,0	38,1	3,9	6,5	0,0	100
EL SALVADOR	SECTOR PÚBLICO	14,6	14,6	36,7	26,4	16,7	9,3	0,5	0,4	100
PARAGUAY <sup>d</sup>	GOBIERNO GENERAL	13,5	13,5	46,0	26,9	23,5	2,9	0,5	0,0	100
PERÚ	GOBIERNO GENERAL	11,1	11,1	24,1	33,9	22,4	4,0	4,9	10,7	100

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. // <sup>a</sup> Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente. // <sup>b</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2015. // <sup>c</sup> Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2016. // <sup>d</sup> Los datos del Brasil, Colombia y el Paraguay corresponden a 2017.