

26

C.5

0

VILAS


ET

7400

F25-39
12 copias

JULIO-AGOSTO 1999

162
CONTENIDO



**NUEVA
SOCIEDAD**

Director: Dietmar Dalmoser
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: Gerardo Caetano. Uruguay. Nuevas reglas y apertura del calendario electoral. Pedro Planas. Perú. Algo se mueve en la República autocrática.

APORTES: Mary Louise Pratt. Lucha-libros. Rigoberta Menchú y sus críticos en el contexto norteamericano. Mabel Bellucci / Flavio Rapsardi. Alrededor de la identidad. Las luchas políticas del presente.

FOCO: Juan Gabriel Tokatlán. La guerra en Yugoslavia y América Latina. Jürgen Habermas. Bestialidad y Humanidad. Una guerra en el límite entre derecho y moral.

TEMA CENTRAL: INTEGRACION REGIONAL ¿POLITICA VERSUS ECONOMIA? Martín Buxedas. El desarrollo sustentable en las negociaciones del Mercosur. Gabriel Sánchez Avendaño. Treinta años de integración andina. Jorge Schwarzer. Un bloque exitoso en crisis. El Mercosur y un socio demasiado grande. Andrés Serbin. El Caribe y la integración continental. Antonio Daher. Las transnacionales chilenas y la integración regional. Alfredo Guerra-Borges. La integración centroamericana en el umbral del siglo. Una evaluación económica y política. Shiguenori Miyamoto. Integración y seguridad regional. Martín Roy. Canadá y el ALCA. Estrategias de negociación.

SUMMARIES

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712-Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax:267.33.97; E: nuso@nuevasoc.org.ve; nusoven@nuevasoc.org.ve. Página digital: www.nuevasoc.org.ve

Vilas

10-99

ESTUDIOS SOCIALES, Revista Universitaria Semestral
Año IX, N° 17, Santa Fe, Argentina, 2° semestre de 1999, págs. 111-132

DECONSTRUYENDO LA CIUDADANÍA: FRAGMENTACIÓN SOCIAL, GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA DE IDENTIDADES*

CARLOS M. VILAS**

Introducción

La literatura sobre la democracia en América Latina presenta un número amplio de adjetivaciones orientadas a calificar, y de hecho a relativizar, la aplicación del concepto en la interpretación de los regímenes políticos post-dictatoriales: democracias *delegativas* (O'Donnell), democracias *de baja intensidad* (Torres-Rivas), democracias *prestadas* (Bitar), democracias *sin ciudadanía* (Pinheiro) e incluso democracias *autoritarias* (Mittelman) en una implícita referencia a las *democracias totalitarias* de Talmon. Los calificativos indican la existencia de una cierta inadecuación de los sistemas representativos estudiados por los autores, al bagaje teórico predominante hasta recientemente en el estudio de la democracia.⁽¹⁾

La discusión respecto de la adecuación de teorías y conceptos a escenarios sociales determinados no es nueva ni se restringe a este tema. En el fondo, tiene

* El presente texto es una versión reelaborada de la ponencia presentada en el *Primer Congreso Iberoamericano de Filosofía* (Instituto de Filosofía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España, Universidad Complutense de Madrid y Universidad de Extremadura. Cáceres y Madrid, 21 al 26 de septiembre de 1998) tomando en cuenta varios de los comentarios, sugerencias y reacciones de los colegas presentes —quienes no son responsables del resultado final—.

** INAP, Buenos Aires, Argentina. Las opiniones contenidas en este artículo son personales y no involucran a las instituciones en las que el autor de desempeña laboralmente.

que ver con el debate respecto de la historicidad y la contingencia en la formación de los conceptos, por oposición al esencialismo.

En lo que se refiere a nuestro asunto, se ha argumentado que el concepto de ciudadanía, tal como fue elaborado por la teoría política de la modernidad occidental, se asienta en un conjunto de supuestos particulares que no pueden afirmarse como dados en contextos socioculturales diferentes. El socialismo en sus vertientes marxistas y no marxistas, los movimientos feministas y de afirmación étnica, las literaturas respectivas, los estudios sobre identidades y los enfoques teóricos posmodernos han señalado el particularismo de esa conceptualización, en cuanto es el resultado de configuraciones de poder entre actores, típicas de algunas sociedades europeas en determinado momento de su desarrollo. La antropología política primero, y posteriormente un conjunto amplio de enfoques interdisciplinarios, han agregado argumentos académicos a esos enfoques críticos. Los cuestionamientos se refieren tanto al concepto convencional de ciudadanía política (es decir, heredero de la tradición del liberalismo democrático) como a posteriores reelaboraciones de la sociología política. Más recientemente se ha planteado que la reconfiguración de las relaciones entre estado, sociedad y mercado en el marco del ajuste macroeconómico y de los escenarios de la globalización, está induciendo modificaciones importantes en la conceptualización y la práctica de la ciudadanía, tanto más profundas y de mayor alcance cuanto más débil fue el arraigo efectivo de las prácticas institucionales inspiradas en aquella conceptualización: algunas dimensiones de la política parecen emanciparse de las fronteras estatales mientras segmentos considerables de población refuerzan sus sentimientos de pertenencia a comunidades prepolíticas.

Feminismo —y en general movimientos identitarios—, globalización y fragmentación social constituyen ángulos desde los cuales se formulan planteamientos críticos a la conceptualización liberal de la ciudadanía. En este trabajo se presta atención principal al tercero de ellos, vale decir, al impacto de la fragmentación social en la constitución y el ejercicio de la ciudadanía. La fragmentación social no es una novedad en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, pero existe un consenso relativamente amplio que la crisis de la década de 1980, y las estrategias y políticas a las que los estados apelaron para enfrentarla, han profundizado la fragmentación existente.

En la primera sección del artículo se resumen los supuestos de la ciudadanía en los que se basa la teoría política del liberalismo democrático. A continuación se enfocan las limitaciones de la circunscripción de la ciudadanía al ámbito de lo público institucional, planteándose algunas consideraciones alternativas a partir de la literatura sobre identidades y su crítica de la separación convencional entre público y privado. En la tercera sección se avanzan hipótesis sobre el impacto de la fragmentación social en la gestación de las condiciones para el ejercicio efectivo de la soberanía, y en la siguiente se formulan algunas consideraciones sobre las repercusiones de ese impacto en la configuración de los regímenes políticos y en

particular en la coexistencia de criterios de ciudadanía y criterios de clientelismo. Por último, se sugieren algunas líneas que podrían orientar estudios adicionales.

La ciudadanía: requisitos y atributos

La conceptualización de la ciudadanía está estrechamente ligada a un prolongado y complejo proceso de evolución histórica que incluye el desarrollo de los mercados nacionales, la constitución del estado moderno, el desarrollo de instituciones y procesos educativos y comunicacionales de alcance nacional, y la expansión comercial y colonial. La culminación teórica de este proceso gira en torno a la idea de sociedad civil como sociedad de individuos autónomos e iguales. El concepto liberal de ciudadanía surge en un ambiente político intelectual determinado, y de la dinámica histórica de los actores que fueron sus protagonistas estratégicos: la burguesía emergente en proceso de confrontación con el estado absolutista. Este proceso, usualmente asociado a la modernización, estuvo fuertemente signado por rasgos particulares de las sociedades europeas en las cuales se desarrolló, y que la teoría política liberal supo presentar con carácter de universalidad.

El concepto de ciudadanía así desarrollado supone la existencia de un conjunto de atributos y dimensiones que puede resumirse como sigue:⁽²⁾

1. Secularización, que implica que la conducta humana en sociedad y las modalidades de la organización social y política son resultado de decisiones independientes de referentes metahistóricos, —por ejemplo, teológicos o metafísicos—;
2. Autonomía individual, que implica independencia respecto de los otros individuos y libertad y derechos respecto del estado y de sus funcionarios;
3. Igualdad de derechos y obligaciones entre las personas;
4. Eficacia, es decir la capacidad de producir efectos intencionales a través de la acción propia directa o indirecta, así como la convicción de ser capaz de producirlos;
5. Responsabilidad, o sea la obligación de responder por las propias acciones y sus consecuencias sobre otros, y por el modo de ejercicio de las funciones que se desempeñan;
6. Empatía, que implica la capacidad del individuo para imaginar, comprender e incluso ubicarse mentalmente en escenarios y situaciones que se encuentran más allá de su horizonte cotidiano;
7. Una idea o sentimiento de integración nacionalitaria, de pertenencia compartida a un cuerpo político común a todos los ciudadanos: el estado-nación.

La imagen del ciudadano así construida es el complemento de la del homo aconomicus: el egoísmo de éste se equilibra con el altruismo de aquél.

En su formulación originaria la ciudadanía —utilidad de derechos civiles y

políticos— tuvo fuertes acotamientos: era atributo exclusivo de los varones libres propietarios de tierras y, posteriormente, de otros activos de capital, y se refería exclusivamente al ámbito público o político institucional. Si hoy el concepto de ciudadanía incluye a prácticamente la totalidad de la población adulta, ello es resultado de las luchas y movilizaciones obreras, socialistas y populistas, anticolonialistas, antiesclavistas y feministas inspiradas en formas diferentes de pensar la cuestión. Ellas hicieron posible abrir los derechos y obligaciones de la ciudadanía política a porciones progresivamente ampliadas de la población adulta con independencia de su clase social, sexo, raza o dotación de propiedades.

Ciudadanía y sociedad civil

La caracterización de la ciudadanía guarda una estrecha relación con la concepción de la sociedad civil como sociedad de individuos. Aquella es presentada como el resultado lógico de ésta. La asociación tiene una proyección política: en la medida en que la democracia es el régimen político de los ciudadanos, sociedad civil y democracia resultan también asociados recíprocamente: la ciudadanía presupone a la sociedad civil, y ésta es condición para el desarrollo de la democracia. (3) El proceso de democratización puede ser así concebido como una transición desde un tipo de participación clientelística a otro de tipo propiamente ciudadano.

En sus diferentes formulaciones y reformulaciones como parte del desarrollo de la sociedad moderna occidental, y en la literatura contemporánea, el concepto de sociedad civil resulta estrechamente ligado a los procesos de individuación de los sujetos de la acción colectiva, y dependiente de ellos. Por individuación se hace referencia a la progresiva conversión de la persona humana en individuo libre de dependencias y subordinaciones al estado, a la iglesia o a la familia, pero también a la localidad, la comunidad étnica y a cualquier otra modalidad de solidaridad mecánica o par similitud en el sentido durkheimiano, o las "orientaciones adscriptivas" de la sociología funcionalista. Este proceso, de desarrollo multiseccular y en el que interviene una multiplicidad de fuerzas e ingredientes, es puesto en la base y el centro del movimiento de formación de la sociedad civil. Su motor es la progresiva universalización de las relaciones de mercado y, más exactamente, la conversión de esas relaciones en el principio fundante de la acción colectiva; algo que recién se alcanza con el capitalismo. La sociedad civil es presentada como un conjunto de asociaciones y experiencias de cooperación voluntaria y racional, colocada en la tradición liberal inglesa en contraposición al estado; como "la diferencia que aparece entre la familia y el estado", en la vertiente hegeliana; o, más recientemente, como el "mundo de la vida" habermasiano. En todos los casos, la sociedad civil es enfocada como expresión y resultado de iniciativas de individuos libres e independientes.

Así constituida, esta sociedad de individuos da nacimiento al estado. En su

variante absolutista desde Hobbes hasta Carl Schmitt, el acto de creación es también acto de subordinación: los individuos se transforman en súbditos sin otros derechos que los que el estado les reconoce. En su vertiente democrática a partir de John Locke (y después de una revolución), la sociedad civil se expresa políticamente como una sociedad de ciudadanos que, por acto de voluntad entre iguales, da nacimiento a un estado que queda subordinado a ella. En virtud del acto constitutivo, el estado resulta sometido a la sociedad civil y carece de las atribuciones que no le han sido explícitamente delegadas por el pacto de fundación. El ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía, y el modo de su ejercicio, está ligado a la existencia de las condiciones que contribuyen a la formación de la sociedad civil: secularización, racionalidad instrumental, autonomía personal, igualación formal de los individuos.

Esta conceptualización de la sociedad civil y de su desarrollo, y su vinculación con el proceso de democratización, expresa por supuesto una lectura particular del modo en que estos procesos se desarrollaron históricamente en las áreas de Europa donde más temprana y más fuerte fue la constitución del mercado como elemento determinante de la acción social. Es sabido también que se trata de una lectura que coincide con la perspectiva de los actores sociales que impulsaban este proceso. La teoría política racionalizó la autopercepción de los actores y devino ideología.

La teoría que emerge de esta concepción es conocida: 1) la democracia se refiere fundamentalmente, e incluso exclusivamente, a la esfera pública; 2) la competencia política propia de la democracia es de tipo interindividual, con los partidos actuando como elementos de agregación y mediación de una pluralidad de aspiraciones y decisiones individuales; 3) las diferencias (sociales, educacionales, culturales, económicas, etc.) interindividuales no son de carácter acumulativo; pertenecen al ámbito privado y no se proyectan hacia la esfera política; 4) la democracia es ante todo un sistema de reglas y procedimientos. En consecuencia, los regímenes políticos en los que se reconoce la participación institucional de cuerpos colectivos que expresan perspectivas de clase, son fácilmente catalogados como regímenes corporativos, no propiamente, ni totalmente, democráticos. O se niega lisa y llanamente la posibilidad de desarrollo de regímenes democráticos en sociedades en las que son fuertes las vinculaciones, lealtades y obligaciones basadas en, o derivadas de, redes personales de parentesco, etnicidad, localidad. (4)

Hay en todo esto un fuerte ingrediente de ideología, que confunde la teoría de la política con los hechos de la vida política. Los enfoques socialistas (marxistas y no marxistas) criticaron la temprana exclusión política de los no propietarios y el encubrimiento de una dominación de clase detrás de un régimen de ciudadanos. Por su lado, la literatura feminista puso de relieve el sesgo androcéntrico del enfoque, en cuanto redujo la democracia a una participación de varones, excluyendo a las mujeres. Aquellos y ésta pusieron de relieve la existencia de desigualdades, procesos y estructuras que cuestionan los alcances y la vigencia efectiva de las

instituciones formales que no son tomadas en consideración por la teoría política del liberalismo. De manera más amplia, Eric Wolf señaló que el marco formal del poder político y económico existe junto con otros tipos de estructuras informales que se entrecruzan con aquél, lo suplementan y se desenvuelven de manera paralela. Esas estructuras informales complementan al sistema formal y hacen posible el funcionamiento de sus grandes instituciones: "La integración de la sociedad global requiere del tejido menudo de estas relaciones intersticiales".⁽⁵⁾

Es posible señalar, asimismo, la pesada carga de etnocentrismo en el enfoque que se está criticando. En las civilizaciones asiáticas, por ejemplo, existe una concepción del ser humano radicalmente disjunta a la individualista liberal. En ellas el ser humano es concebido como un "ser intersubjetivo", un ser que no puede ser determinado con independencia de otros seres humanos.⁽⁶⁾ El enfoque en las relaciones más que en los individuos que participan de ellas convierte a la jerarquía y a la autoridad en fenómenos básicos ineludibles para el pensamiento político. Más aún, convierte a lo colectivo en un proceso fundamental con relación a cada persona miembro del grupo. Es ésta una concepción que guarda muchos puntos de contacto con el modo en que la relación persona/comunidad es enfocada por las civilizaciones originarias del continente americano. Cabe mencionar, en el mismo sentido, que la palabra árabe *Umma*, referida a un conjunto de relaciones humanas y a las personas involucradas en ellas, indica un modo específico de construir lo social, al designar a la comunidad compuesta por el conjunto de creyentes, con lo que cuestiona la concepción territorial del orden sociopolítico.

Más en general, el principio de territorialidad sobre el que se asienta el estado-nación, y consiguientemente la demarcación territorial de los derechos de ciudadanía, resultan cuestionados por los desarrollos del derecho internacional posteriores a la creación de la Organización de las Naciones Unidas, y por la progresiva institucionalización de los derechos humanos y la problemática ambiental. Estos elementos, desconocidos hasta hace unas pocas décadas, plantean la posibilidad de ejercicio de derechos de ciudadanía y la observancia de las obligaciones correlativas más allá de las fronteras de los estados de los ciudadanos respectivos y dan apoyo a quienes plantean el surgimiento de una ciudadanía global, o bien de una dimensión global de los derechos de ciudadanía.⁽⁷⁾

Otra corriente de análisis llama la atención sobre los frecuentes abusos del concepto de sociedad civil, y se reclama la necesidad de "anclarlo" en la pluralidad de realidades particulares.⁽⁸⁾ A partir de algunas experiencias en regiones en vías de desarrollo o con patrones de evolución histórica distintos a los de Europa, se cuestiona que cualquier activación de la sociedad civil conduzca necesariamente a una mayor democratización y se señala la conveniencia de identificar actores dentro de la sociedad civil, puesto que no todos se movilizan con la misma intensidad, alcances o sentido, o con la misma idea o imagen de democracia.⁽⁹⁾ Se discute incluso la equiparación automática entre "sociedad" y "sociedad civil", planteán-

dose que, a causa de especificidades históricas, culturales y estructurales, no toda sociedad es, en realidad, una "sociedad civil".⁽¹⁰⁾

Desde la perspectiva de esta presentación la limitación del enfoque formal radica, en el fondo, en su inhibición a discutir las condiciones en que los individuos ingresan, efectivamente, a la competencia política y, más en general, a la acción pública. Se da por sentado que en las sociedades modernas la igualdad formal de los individuos en cuanto ciudadanos titulares de ciertos derechos legalmente reconocidos, es suficiente para garantizar una igualdad real en materia de participación política y, sobre todo, en materia de eficacia política. Así, la extensión del derecho al sufragio a los no propietarios eliminaría el sesgo de clase del sistema político, del mismo modo que la incorporación electoral de las mujeres terminaría con el sesgo de género. La apertura del sistema político a conjuntos de población hasta entonces excluidos, sería la condición suficiente para neutralizar los ingredientes de discriminación persistentes en los ámbitos ajenos a lo político institucional.

La experiencia recogida en los últimos doscientos años permite afirmar que esa apertura no es suficiente, aunque si necesaria, para la constitución y el funcionamiento de sistemas políticos más democráticos. Desigualdades reales en el acceso a recursos (educación, ingreso, calificaciones laborales, empleo, contactos, relaciones) en los ámbitos convencionalmente considerados como privados, y el modo en que ciertas identidades (étnicas, de género, religiosas...) se constituyen socialmente en esos mismos ámbitos, definen condiciones desiguales en materia de intervención política y social en los ámbitos definidos como públicos, aunque las instituciones formales afirmen la igualdad legal de todos y de todas. Los mecanismos institucionales pueden funcionar como elementos de compensación que reducen o neutralizan las desigualdades emergentes de la estructura social o de diseños formales excluyentes. Pero es posible afirmar, con la misma certeza, que esa democratización de lo público requiere mucho más que acciones referidas a este ámbito.

El efecto discriminatorio algunas veces, amortiguador otras, de estos factores, resulta del funcionamiento efectivo, cotidiano de la sociedad, y del entrecruzamiento de prácticas sociales formales e informales señalado por Wolf. Muchos de esos factores se generan y operan en lo que convencionalmente llamamos "vida privada", que por definición queda al margen de las preocupaciones de la teoría política liberal. El respeto a la privacidad es un ingrediente básico de un régimen efectivamente democrático. Sin embargo, cuando la posibilidad de una participación política igualitaria, o los obstáculos a un acceso igualitario a las condiciones que hacen posible la participación —acceso a información, disponibilidad de tiempo, u otras— se generan en el ámbito privado, marginar de la problemática de la democracia ese ámbito conduce a la reproducción de las desigualdades y a un cuestionamiento fuerte del discurso democrático. Más aún, la exclusión de lo privado y, en general, de las dimensiones efectivas de la vida cotidiana de la gente, diluye en un marco de abstracción formal la multiplicidad de elementos a partir de

los cuales los hombres y mujeres de carne y hueso deciden su involucramiento en la política, o su abstención.

El concepto de ciudadanía civil elaborado por T.H. Marshall representa el intento académico más elaborado de sortear la separación entre lo público y lo privado a través de una gestión política estatal que se haga cargo de la desigual dotación de recursos económicos de algunos actores en la esfera privada, y por consiguiente de mayor vulnerabilidad.⁽¹¹⁾ Marshall tenía como referente principal a la clase obrera. La desigualdad de ésta en materia económica y en las relaciones laborales respecto de los propietarios del capital limita el ejercicio de los derechos de ciudadanía cívica y política de los trabajadores y establece ventajas institucionales para los capitalistas. Esta discriminación, afirma Marshall, es típica de la economía capitalista. Para superarla se hace indispensable la intervención del estado en las relaciones de mercado y el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales que compensen, desde la esfera institucional, aquellas desigualdades. Marshall identifica la tensión existente entre el principio integrador e igualador formal de la ciudadanía civil y política, y la dinámica excluyente de la economía capitalista. La ciudadanía social —o los que posteriormente fueron denominados "derechos de segunda generación"— actuaría como un factor que neutralizaría los efectos de las desigualdades de los actores típicos de los ámbitos "pre-políticos" de la economía y las relaciones sociales.

El enfoque de Marshall amplió los alcances de la ciudadanía más allá de las fronteras institucionales definidas por la concepción convencional. Se han formulado a su respecto, sin embargo, algunas críticas importantes. Se señala en este sentido que el modo en que presenta su argumento implica insistir en el error típico de la teoría política liberal de pretender universalizar un proceso que es específico del mundo europeo occidental e incluso, según algunos, de la experiencia particular de Inglaterra.⁽¹²⁾ Por su lado, la teoría feminista radical destaca la persistencia de un enfoque androcéntrico: la discusión sobre los derechos sociales y la democracia social tiene como referente exclusivo a los varones.⁽¹³⁾

Estas críticas aceptaron, sin embargo, la separación público-privado de la formulación original. Las luchas que inspiraron se dirigieron a la incorporación política de los grupos excluidos, o bien al cambio radical del sistema político y social. Solamente algunas expresiones del feminismo llegaron a plantear la necesidad de transformaciones en la esfera convencionalmente privada para que la participación política de las mujeres fuera posible. Se veía el origen de la discriminación de las mujeres en los ámbitos públicos y de la política institucional, en la configuración de lo convencionalmente considerado como ámbito privado: la marginación de la escolaridad, la división del trabajo en el hogar, y cuestiones similares. La subordinación en el terreno de la política era vista como una derivación de los modos de organización del mundo "pre-político" de la sociedad, del hogar y del mercado.

La marginación de lo privado es criticada fuertemente, y con eficacia, por la

literatura feminista en sus diversas corrientes, cuando afirma que la base de la discriminación de la mujer se origina en la división del trabajo en el hogar. Puesto que el hogar, la familia, las relaciones de poder en uno y otra, pertenecen al ámbito privado, la concepción convencional de la política y de la democracia se desenlinda de ellas. Deja de lado, en consecuencia, el ámbito donde se origina la discriminación de género de las mujeres. El señalamiento de la literatura feminista de la estrecha relación de la vida personal y la política, reviste una importancia sustantiva para el avance de la teoría y la práctica democráticas. "No se podría llegar a la igualdad de oportunidades del liberalismo ni a la ciudadanía activa, participativa y democrática de todas las personas, sin que se produzcan cambios radicales en la vida personal y en la doméstica".⁽¹⁴⁾

Lo que el feminismo señala con relación a la discriminación de género de las mujeres, se aplica también a las otras esferas de la vida privada. En realidad es incorrecto hablar de estas cuestiones como pertenecientes a un ámbito privado. En diferentes momentos de su evolución la modernidad capitalista consideró a estos aspectos tanto pertenecientes a lo privado como a lo público.⁽¹⁵⁾ Lo privado y lo público son construcciones contingentes que varían con las circunstancias históricas y culturales. La frontera entre uno y otra nunca es fija. La activación de ciertos actores para defender como privados ciertos aspectos de su existencia frente a la injerencia de lo público, coexiste con la movilización de otros actores que reclaman la intervención de lo público en ámbitos de la actividad privada, o la conversión en cuestiones públicas de temas y relaciones consideradas privadas. De ahí que algunas corrientes feministas distinguen entre lo privado en general y lo doméstico como área específica, donde tendría su origen más profundo la discriminación de la mujer en la vida pública pero también en otras dimensiones de la vida privada —esparcimiento, cultura, educación no formal, etcétera—.⁽¹⁶⁾

Resulta más adecuado hablar del ámbito de lo *personal*, que es también un ámbito de lo cotidiano: la esfera donde se construyen las micro-determinaciones de la acción social. Al desentenderse de este terreno, la teoría política liberal hizo de lo político el espacio de lo extra-cotidiano; en parte, sin dudas, como reacción al mundo antiguo y feudal, y en adaptación a las nuevas condiciones sociales. Lo personal y lo cotidiano carecen de reconocimiento público y desaparecen como objeto de análisis para la teoría política de inspiración liberal. Lo cotidiano es regulado por el mercado y su análisis corresponde por lo tanto a la sociología, la antropología, la psicología social, o la historia. No se desconoce la importancia de lo personal y lo cotidiano en la vida social; pero se soslaya su gravitación para la vida política. La democracia se refiere, consiguientemente, a lo público; las instituciones, políticas democráticas pueden coexistir con prácticas privadas autoritarias: violencia intrafamiliar, explotación infantil, maltrato, y otras. "La teoría política liberal afirma que es posible organizar una forma democrática de vida política con base en estructuras socioeconómicas y socio-sexuales que generan desigualdades sistémicas".⁽¹⁷⁾

Ciudadanía y fragmentación social

La exposición de las secciones anteriores señala la existencia de una tensión entre el principio integrador e igualador formal de las instituciones políticas, y la heterogeneidad propia de la pluralidad social. El argumento de fondo plantea que ese principio puede generar, y de hecho genera, efectos discriminadores respecto de los actores cuyas condiciones efectivas de vida "privada" no coinciden con los supuestos sobre los que se construyen los criterios de igualdad formal. En la medida que la constitución de lo privado va de la mano con la configuración de lo público, una y otra son el resultado de la dinámica de los actores sociales, de su capacidad de fijar institucionalmente las fronteras entre una y otra esfera y, en definitiva, de la propuesta de diseños diferenciados de organización social y de objetivos colectivos, y de su institucionalización política.

En esta sección se enfocan algunos de los efectos de las profundas desigualdades sociales en los presupuestos de la ciudadanía discutidos en la primera sección.

La hipótesis central plantea que el principio integrador de las instituciones políticas democráticas se ve cuestionado por la heterogeneidad y la fragmentación social profunda que caracteriza a nuestras sociedades de mercado. Constantes otros factores, la tensión entre democracia representativa y fragmentación social tiende a generar comportamientos políticos en los que los ingredientes de patronazgo y clientelismo se entrelazan con elementos típicos de la ciudadanía, generando un estilo híbrido de participación política y social y de prácticas institucionales. Los formatos institucionales convencionales de la democracia liberal coexisten con una pluralidad de "reinenciones" y recreaciones colectivas.

América Latina presenta hoy una polarización social muy marcada, que contrasta incluso con la que se observa en otras áreas del mundo con niveles de pobreza mucho más acentuados.⁽¹⁸⁾ Los hogares que componen el 10% más acaudalado de la región perciben en conjunto ingresos que son casi 35 veces más altos que los del 10% más pobre, y casi cuatro veces más altos que los del 40% inferior de los hogares. El ingreso promedio anual de un ejecutivo brasileño era en 1996 casi 93 veces más alto que el de un brasileño medio; en Venezuela la relación era de 49 a 1, mientras en Japón es 5,5 a 1, y en Suecia 4 a 1.⁽¹⁹⁾ De acuerdo a un estudio de la OPS, la expectativa de vida del 10% más acaudalado de la población de Venezuela es de 72 años promedio, y de sólo 58 años para el 40% más pobre. Al mismo tiempo Venezuela, uno de los países más endeudados del continente, es uno de los mayores mercados latinoamericanos para autos Ferrari.⁽²⁰⁾ En Chile, un estudio efectuado a fines de la década pasada reveló que la mortalidad infantil en las comunas más pobres era casi el triple que en las comunas más ricas.⁽²¹⁾

Se trata de desigualdades mucho más profundas que en el resto del mundo, incluso en países tradicionalmente identificados con situaciones notorias de masiva pobreza extrema, como India o el África al sur del Sahara. Debe señalarse asimismo que en las sociedades de Asia y África las diferenciaciones y la conflictividad

étnica, cultural o religiosa carece de la explicitación económica que se registra en América Latina. Los conflictos étnicos en Asia o África no tienen una repercusión económica de similar magnitud, o bien esa repercusión resulta neutralizada por la intervención de factores adicionales (por ejemplo, la persistencia de fuertes redes comunales de solidaridad y reciprocidad).

La desigualdad es un producto social en cuanto diferentes sociedades generan patrones disjuntos de desigualdad, tanto en magnitud como en sus modalidades de expresión. En este sentido, se observa en América Latina, mucho más que en otras regiones del mundo, un patrón de *desigualdades acumulativas* diferentes criterios de desigualdad —de clase, de género, racial, étnica, regional...— tienden a superponerse, engendrando estructuras sociales de gran rigidez. Esto se advierte sobre todo en países donde la dominación de clase se conjuga con la jerarquización étnica o racial, como en Guatemala y Brasil.

La acentuación de los niveles de desigualdad social tradicionales como efecto de la reestructuración reciente de las economías de la región (desregulación y apertura externa muy amplias, privatizaciones, deterioro del mercado de trabajo...), e incluso el retroceso a patrones de desigualdad que algunos de esos países consideraban superados, tiene lugar en escenarios institucionales de amplia vigencia de la democracia representativa. La hipótesis largamente acogida por la sociología política latinoamericana, que afirmaba la existencia de una relación de exclusión entre economía de mercado y democracia representativa, resulta hoy cuestionada por los hechos. Por primera vez desde —por lo menos— la década de 1920, la "dominación del capital" resulta compatible con los mecanismos de la participación electoral de la ciudadanía. Mientras en el pasado avances significativos en la acumulación y la rentabilidad de las empresas iban acompañados de rupturas institucionales (el conflicto entre acumulación y legitimidad), la primacía actual del capital tiene lugar en escenarios de institucionalidad democrática.

¿Significa esto que, al contrario de lo que plantea la discusión de las secciones precedentes, la desigualdad social ejerce un efecto neutro sobre las instituciones políticas? Lo que sigue de esta sección plantea, más bien, el resurgimiento de modalidades de clientelismo, en un marco formal de institucionalidad ciudadana. En busca de una respuesta plausible, es conveniente volver a las dimensiones de la ciudadanía en su versión convencional, y contrastarlas con algunos rasgos elementales de los escenarios sociales de la región.

1. *Secularización.* Los fundamentalismos religiosos que se han explicitado o acentuado en otras latitudes no tienen gravitación relevante en América Latina.

2. *Autonomía individual.* Se refiere a la libertad física de las personas tanto como al acceso a un conjunto de recursos básicos que constituyen una condición para la efectiva autonomía: una fuente de ingresos, educación y acceso a información, condiciones de vida aceptables para los patrones culturales prevaletentes, y similares. Las cifras disponibles sobre disparidades de ingreso sugieren que mientras las

elites cuentan con un acceso abundante a esas condiciones, gran número de latinoamericanos es privado de ellas, o tiene un acceso insatisfactorio. Cabe preguntarse por el tipo de autonomía de que gozan los grandes segmentos de población desempleados, o sin casa, y en general quienes se ubican en los tramos inferiores del ingreso.⁽²²⁾ ¿Es dueño de sí mismo alguien sin empleo?

3. *Igualdad.* En todos los países existen marcos constitucionales que afirman la igualdad legal de las personas. Cuando las disparidades sociales alcanzan estas magnitudes, la desigualdad real se impone a la igualdad legal. El principio igualitario de "una persona, un voto" es vaciado de significado. En los niveles superiores del edificio social una persona suele valer más que un voto: estamos aquí en el mundo del poder de las corporaciones. ¿Es verdad que la capacidad de influencia política de cualesquiera de los empresarios incluidos año tras año en las listas de la revista *Forbes*, o sus colegas algo más modestos o menos notorios, se reduce al voto que emiten cuando el calendario electoral lo autoriza?

4. *Eficacia.* Las desigualdades en la autonomía personal y en las condiciones de vida impactan sobre la eficacia de la gente. Las relaciones asimétricas de dominación y subordinación del tipo patrón/cliente tienden a reemplazar a las relaciones entre iguales. Los lazos paricularistas sustituyen a las lealtades institucionales impersonales. Esto es claro en los grupos de menor ingreso económico, pero está presente, aunque con desigual amplitud, en todos los niveles de la sociedad. Tener un amigo o un conocido en alguna posición influyente suele ser más importante para alcanzar determinados objetivos o progresar en la vida, que la habilitación para el ejercicio constitucional de derechos ciudadanos: ser atendido en el hospital, obtener un trabajo o la admisión en una buena escuela para un hijo o hija; conseguir la pavimentación de una calle. La vulnerabilidad misma de la gente en situación de pobreza refuerza su búsqueda de la eficacia ajena: las relaciones personales predominan sobre el ejercicio de los derechos. Esto es lo que el antropólogo Guillermo de la Peña denominó "corporatismo negociado".⁽²³⁾ En el mundo de la subalternidad la eficacia se refiere ante todo a la habilidad de los sujetos para manejarse en estructuras de poder no democráticas a través de redes personales de influencia, deferencia y patronazgo.⁽²⁴⁾

La ausencia, el escaso desarrollo, o la pérdida de un sentido de eficacia política no es algo espontáneo o natural. Es una dimensión de una estructura de poder, alimentada y reforzada por los medios de comunicación y por una amplia panoplia de programas asistencialistas, junto con el recurso a la represión o a la neutralización de los intentos de autonomía popular, o las campañas de desprestigio de la política y de los políticos.⁽²⁵⁾

Carecer de un sentido de la eficacia significa asumir que las soluciones a los problemas de uno no pueden salir de uno mismo ni de los que son como uno, o de las cosas que uno hace, sino provenir desde afuera, de la intervención de otros con poder para hacerse cargo de las cosas. De ahí que uno de los objetivos iniciales más difíciles de alcanzar en la elaboración de alternativas políticas de transformación

social, es convencer a estos segmentos empobrecidos de la eficacia de sus propios esfuerzos.

En este sentido el desarrollo de la ciudadanía implica desmontar las bases materiales y simbólicas que alimentan lo que podemos caracterizar como una ideología de autoritarismo benevolente—en cuanto el ejercicio autoritario del poder se postula como medio para resolver los problemas y superar las tribulaciones de la vida, más que para reprimir u oprimir—. Un estudio sobre cultura política en República Dominicana ofrece un ejemplo de esto. La demanda de decisiones de autoridad y de políticos fuertes que se hagan cargo de los problemas fue formulada más por los entrevistados de nivel socioeconómico bajo que por los de nivel medio o alto; por quienes tienen niveles educativos más bajos; por las mujeres más que por los varones; por los negros más que por los blancos.⁽²⁶⁾ En síntesis: por los miembros más vulnerables de la sociedad.

La pérdida de eficacia tiene lugar en al menos dos sentidos o niveles interrelacionados: respecto de la aptitud o competencia individual, y respecto de la política como ámbito de formulación de demandas y tratamiento de problemas. Existe una frecuente superposición del apoyo electoral a *hombres fuertes* o a líderes de estilo caudillesco y del ausentismo electoral y en general del desinterés por la política. De acuerdo a un estudio realizado en México, 29% de los entrevistados en todo el país ni siquiera habla de política; sin embargo la indiferencia política fue mucho más alta entre los entrevistados sin escolaridad (52%) o en los que tienen educación elemental incompleta (48%) y en quienes se ubican en el nivel económico inferior (47%).⁽²⁷⁾ Estudios efectuados en Brasil muestran que los mayores niveles de desinterés por la política y sus instituciones—incluido el voto—se registran en los grupos más vulnerables económicamente y con menores niveles educativos.⁽²⁸⁾ En Argentina, algunos estudios preliminares sugieren la hipótesis de una asociación creciente entre vulnerabilidad socioeconómica y ausentismo electoral.⁽²⁹⁾ Resultados similares se encontraron en estudios de cultura política efectuados en la misma época en Nicaragua y El Salvador.⁽³⁰⁾ Por consiguiente, el alto ausentismo electoral en países con registros amplios de pobreza y desigualdad no debería constituir sorpresa: 60% en las elecciones legislativas y municipales de El Salvador (marzo 1997) y 40% en las elecciones presidenciales (1994); 45% en las elecciones generales en Guatemala (octubre 1995); 85% en las elecciones legislativas y municipales en Haití (abril 1997); casi 50% en el referéndum ecuatoriano de mayo de 1997.

Existen numerosos obstáculos legales para que los sectores más empobrecidos de la población puedan votar (por ejemplo, procedimientos de registro complicados o caros, o difícil acceso al lugar de emisión del voto). De todos modos la incredulidad en la eficacia de la política, los políticos y las elecciones para resolver los problemas que aquejan a los pobres, desempeñan un papel importante. La gente tiende a referir la eficacia de la política y del gobierno a cuestiones sociales y económicas. En el citado estudio de México, 52% de los entrevistados en todo el país afirmaron que la principal responsabilidad del gobierno debería ser "resolver

los problemas sociales", mientras que solamente 15% mencionó "apoyar a la empresa privada". Si uno no cree que el voto sirve para alcanzar resultados relevantes no tiene sentido votar, a menos que sea legalmente obligatorio y no hacerlo acarree sanciones o complicaciones. En este sentido, y como ilustración contrafáctica de la hipótesis, cabe mencionar la drástica reducción del ausentismo electoral tradicionalmente alto en México en las elecciones presidenciales de 1994 como efecto de la mayor competitividad partidaria, mayor espacio para que los partidos políticos opositores llevaran a cabo sus campañas electorales incluyendo más acceso a los medios de comunicación, y de una amplia observación internacional.⁽³¹⁾

5. *Responsabilidad.* En estos escenarios tiende a ser desplazada por la impunidad. Impunidad implica un sentimiento de omnipotencia, la creencia en que no habrá sanción para la violación de las normas. Tampoco es éste simplemente un sentimiento o un rasgo de la psicología de alguna gente: se asienta en la evidencia de que no hay reacción institucional frente a quienes van contra el marco legal de las relaciones sociales, las costumbres o las convenciones, o la reacción es meramente simbólica. La impunidad permea todo el tejido social y legal, pero se manifiesta de maneras variadas y con alcances diferentes: evasión tributaria sobre todo en los niveles superiores de ingreso y en el ámbito de las corporaciones; flexibilización laboral que habilita a las empresas a despedir a los trabajadores con costo mínimo; conductores que exceden los límites de velocidad, ignoran los señalamientos de tránsito o sobornan a las autoridades; comerciantes pagando a policías para que repriman o eliminen físicamente a mendigos o gente sin casa; la omnipotencia de los burócratas; brutalidad policial en la represión de los opositores...

Se observa asimismo un desplazamiento de la responsabilidad política de los funcionarios: deja de tener lugar respecto de la ciudadanía y se vincula a la comunidad financiera internacional y las agencias multilaterales. A causa de las condicionalidades impuestas por esas agencias, los funcionarios públicos de alto nivel dejan de considerarse responsables ante sus ciudadanos para serlo ante los actores de la economía globalizada y los prestamistas. Consiguientemente, la relación de representación, central a toda democracia electoral, se desliza del cuerpo electoral hacia las instituciones financieras multilaterales, o los grandes inversionistas.

6. *Empatía.* Retrocede ante el avance de los vínculos y relaciones afectivas personales directas: la familia y el grupo de parentesco, la localidad, los referentes étnicos o religiosos. La empatía se desarrolla a través de procesos e instituciones administradas por, o relacionadas con, agencias y desempeños estatales tales como alfabetización y escolaridad; acceso a información a través de la prensa y las redes de comunicación; acceso a museos y bibliotecas —aunque sean pequeñas y modestas bibliotecas escolares o barriales— y cosas por el estilo. Es también algo que se desarrolla con la participación en asociaciones voluntarias, como enfatiza la literatura sobre organizaciones no gubernamentales. En los escenarios actuales la escuela pública reduce su cobertura; los recortes presupuestarios llevan a museos y

bibliotecas al desastre, mientras la *world wide web* todavía está fuera del alcance de la mayoría de la gente; los medios de comunicación relajan su compromiso con la promoción cultural. La movilidad a través del país es reducida por la privatización de los medios de transporte y las vías de comunicación, por el costo creciente de las tarifas y la caída de los ingresos del trabajo.

En estas condiciones tiende a verificarse un retroceso a lo que Clifford Geertz denominó "lealtades primordiales", que susituye a las "comunidades imaginadas" de la clase, la nación o el país, que caen fuera de las fronteras de lo inmediato y lo cotidiano.

7. Este conjunto de factores deteriora el sentimiento de integración nacionalitaria. Las enormes distancias en estilos de vida y en patrones de residencia entre los más ricos y los más pobres conspiran contra la solidaridad y el sentimiento de común pertenencia a la *res publica*. Herman Heller señaló que la idea misma de un código compartido de referentes y significados constituye uno de los supuestos básicos de cualquier sistema político —sobre todo de un sistema democrático— y es uno de los fundamentos del estado moderno.⁽³²⁾ Este código se quiebra por efecto de procesos de profunda fragmentación socioeconómica. Lo mismo que la empatía, el sentimiento de pertenencia nacionalitaria se desarrolla a través de procesos sociales e instituciones públicas. Es muy difícil para la gente expulsada o marginada de la educación formal, del acceso a recursos sociales elementales como atención en salud, una vivienda decente, y cosas similares, a causa del desempleo y el empobrecimiento, sentirse miembros del mismo conjunto social que aquellos que cuentan en abundancia de las comodidades de la vida.

A su turno, la lealtad a la clase y al mundo de los negocios globales constituye el equivalente aproximado del sentimiento de pertenencia ciudadana, en los niveles más altos de la riqueza y el poder. De manera progresiva, las élites pierden vínculos materiales y simbólicos con un país particular o con una ciudadanía determinada. La dinámica transterritorial de las inversiones, los flujos comerciales y la tecnología de punta tiende a generar estilos de vida, afectos y lealtades que se liberan progresivamente de ataduras o referencias al estado-nación.⁽³³⁾

¿De vuelta al Leviatán?

La fragmentación profunda del tejido social es compatible con el ejercicio de la democracia representativa. Pero las múltiples calificaciones que la literatura está adjudicando a nuestras democracias *realmente existentes* señala la existencia de un impacto de las características de la estructura y los procesos sociales sobre la dinámica de las instituciones políticas, que no estaba contemplada en la matriz teórica con que fue enfocada la política de nuestros países.

Es inevitable que en sociedades fragmentadas y polarizadas las instituciones políticas funcionen de manera diferente que en sociedades más homogéneas. El

deterioro de las condiciones y las dimensiones de la ciudadanía impacta en la configuración y las modalidades de desempeño de las instituciones de la democracia.

La muy analizada crisis de los partidos políticos y otros canales de representación institucional es el resultado combinado de un número amplio de factores entre los que la polarización social juega un papel importante.⁽³⁴⁾ La capacidad de dar representación a intereses tan dispersos que fragmentan el sentido de pertenencia a conjuntos amplios como clase o nación, resulta severamente deteriorada. A su vez, la decreciente eficacia de los partidos para responder a las demandas y expectativas de los empobrecidos y los desprotegidos sin cuestionar el diseño integral de los esquemas socioeconómicos vigentes, refuerza el alejamiento de mucha gente de las instituciones convencionales de la democracia representativa. Hay que agregar a esto el comportamiento poco transparente de muchos dirigentes políticos, las prácticas de corrupción y el involucramiento en una política menuda de poder que otorga prioridad a la ocupación de cargos que a la ejecución de políticas determinadas en función de los problemas planteados por la ciudadanía.⁽³⁵⁾ A esto deben sumarse las dificultades de las organizaciones sindicales para afiliar, movilizar y representar al creciente número de subempleados y desempleados, y a los que son expulsados del mercado formal de trabajo por las políticas de flexibilización.

Además de sus objetivos convencionales ciudadanos y de clase, la mayoría de los partidos políticos y sindicatos de América Latina desempeñaron una variedad de funciones asistenciales con relación a empleos, educación, salud y cuestiones semejantes. Debido a los cambios sociales e institucionales recientes y al ajuste macroeconómico, gran parte de esto, si no todo, pertenece al pasado. El problema es que la mayoría de quienes se beneficiaban de este lado benevolente del corporativismo carece de condiciones para reorientar su demanda hacia el mercado a causa de sus ingresos reducidos o de que se quedó sin trabajo. En consecuencia es el estado, a través de programas asistenciales, quien directamente llena el vacío dejado por la retirada de los partidos y los sindicatos respecto de las necesidades cotidianas de la gente, compensando las rigideces del mercado. Puesto que los recursos estatales disponibles para estos fines son limitados, se desenvuelve una competencia fuerte entre beneficiarios potenciales a fin de acceder a los escasos recursos disponibles.

El mundo de la pobreza es un mundo de inseguridad y miedo. Miedo a la brutalidad y la impunidad de la policía; del crimen y la violencia; del desempleo y del hambre. Es decir, el miedo y la inseguridad son suscitados por cuestiones reales y concretas que forman parte de la cotidianidad de la gente. En tales condiciones, cuando la gente vota tiende a preferir las opciones que parecen asegurar mejor la seguridad que les falta. Se establece así una relación ocasional entre la población empobrecida y los detentadores y ostentadores del poder o de los atributos convencionalmente asociados al poder.

La pobreza está usualmente acompañada por un sentimiento de desapoderamiento que es reforzado por la objetiva inseguridad cotidiana. En estos escenarios el voto puede tener un significado diferente al que le asigna la teoría de la democracia representativa de filiación liberal. Para los ciudadanos educados y comprometidos, que disponen de medios para resolver más o menos satisfactoriamente las inconveniencias de la vida, el voto puede estar asociado o responder a propuestas de cómo administrar el país, cómo encarar los desafíos de la globalización, qué estrategia educativa es más conveniente para la sociedad, y cuestiones similares de proyección nacional e incluso internacional. Este no es el caso del mundo de la pobreza. Aquí, el voto tiende a ser un ingrediente de un sistema más amplio de intercambios puntuales entre quienes son vistos como los poderosos, y los desposeídos; un instrumento para conseguir de manera concreta los bienes, servicios y recursos de los que la gente carece porque los procesos de asignación de unos y otros, propios del mercado o de las instituciones formales, no llegan hasta ellos: seguridad personal, un drenaje para el barrio, escuela para los hijos, y cosas por el estilo. El voto actúa como la tarjeta de crédito de los pobres.

Los escenarios políticos emergentes del impacto del ajuste neoliberal sobre sociedades tradicionalmente fragmentadas, se parecen mucho al estado de naturaleza descrito por Tomas Hobbes en su *Leviatán*. No tanto o no sólo por esta especie de guerra de todos contra todos que se lleva a cabo en amplios ámbitos de nuestras sociedades por la captación de recursos insuficientes y el aprovechamiento de oportunidades escasas, sino por la vinculación directa, carente de mediación, que se establece entre los desposeídos y los poderosos. En estos escenarios el poder deviene absoluto; es el precio que los subalternos deben pagar a fin de alcanzar un mínimo de estabilidad y seguridad, y la fantasía de un futuro menos perverso. Como el *Leviatán* de Hobbes, el estado es total y todopoderoso; no existen defensas o garantías respecto de él, ni hay más derecho que los designios de quien ejerce el poder.

No hay tampoco gran espacio en este mundo de empobrecimiento e inseguridad para el mantenimiento, no se diga ya el desarrollo, de una verdadera sociedad civil. Se señaló anteriormente que para ser sujetos de la democracia, los ciudadanos deben constituirse primero en sociedad civil a partir de su autonomía, su básica igualdad, su sentido de eficacia y de responsabilidad... En ambientes de empobrecimiento masivo y desigualdades profundas, los ritos democráticos pueden adaptarse bastante bien a contenidos autoritarios. Las redes sociales pueden significar tanto la autogestión de la sociedad civil como un mecanismo particularista de mera sobrevivencia e incluso la condición para el ejercicio exitoso de una práctica clientelística.⁽³⁶⁾

La búsqueda del *Leviatán* no es atributo exclusivo de estos segmentos empobrecidos y particularmente vulnerables de la sociedad. La crisis de representación tiene lugar también en los niveles más altos del poder económico. La literatura de los organismos financieros internacionales que enfatiza la importancia de "imper-

meabilizar" al estado respecto de las presiones y demandas de la sociedad civil para mejor avanzar en las reformas neoliberales, expresa a su manera esta necesidad de vinculación directa de los actores de la globalización financiera con el poder político, como condición para la institucionalización de sus perspectivas particulares.⁽³⁷⁾

Sería engañoso concluir que el autoritarismo yace en lo más profundo de la mente, o el alma, de los pobres y los oprimidos. En el pasado reciente los empobrecidos fueron participantes activos en las luchas revolucionarias de Centroamérica y en los procesos de democratización en Sud América. Ellos son los que nutren las múltiples formas de protesta social, preservan la esperanza en una vida más digna y mantienen abierto el espacio de una política mejor. Son también la base mayoritaria de las no demasiado numerosas, y no siempre electoralmente exitosas, propuestas políticas de una alternativa a mayor empobrecimiento y desigualdad. Pero tampoco hay una espontaneidad o una esencia democrática en los pobres —ni en ningún otro sector de la sociedad—. Cuando no se perciben alternativas reales al orden de cosas existente, no queda otra opción que aferrarse a lo inmediato. Sobre todo si la opción por lo inmediato se refiere a la comida de mañana o al trabajo de hoy. El análisis debe ser capaz de discernir que las aspiraciones emancipatorias de la gente no definen cursos predeterminados de expresión de sus opciones políticas: una cosa es el juicio, y otra la voluntad.

Por último, de la discusión precedente se desprende que la idea de un movimiento unidireccional del clientelismo a la ciudadanía debe ser desechada por simplista, del mismo modo que debe ser descartada la oposición de principio entre corporativismo y democracia representativa. La experiencia de muchos sistemas políticos en varias partes del mundo indica la posibilidad de coexistencia dinámica de estas distintas modalidades de participación, y la posibilidad de que modalidades consideradas "superadas" reaparezcan en momentos y escenarios variados. Se ha señalado, en este sentido, la recreación de modalidades de clientelismo en algunos diseños de política social de combate a la pobreza.⁽³⁸⁾

Consideraciones finales

La discusión de las secciones anteriores se desarrolló en un nivel relativamente especulativo y considerablemente general. Sin perjuicio de sus limitaciones, y de la necesidad de profundizar el análisis, es razonable plantear, a partir de ella, que el enfoque formal de la ciudadanía y la democracia es insatisfactorio desde el punto de vista del análisis, y cargado de ingredientes de ideología, desde la perspectiva política.

Las limitaciones de este enfoque han sido señaladas desde ambas perspectivas. La discusión precedente señala la posibilidad, y la conveniencia, de hacerlo también a partir de sus propias premisas teóricas. La configuración efectiva de las

sociedades latinoamericanas y las relaciones de poder que en ellas se definen, plantean una incongruencia básica con el concepto de ciudadanía en tanto atributo de toda la población adulta. Los procesos de empobrecimiento y polarización social cuestionan la condición de ciudadanos de sectores amplios de la población latinoamericana y refuerzan, en el marco de la vigencia de los procedimientos electorales, situaciones de clientelismo y subalternidad. La idea de derechos ciudadanos iguales para todos, cuyo ejercicio reporta el acceso a bienes materiales o simbólicos valorados, retrocede frente a la relevancia de las vinculaciones particularistas y los favores. La práctica efectiva de la ciudadanía se restringe a segmentos determinados de la población. En términos generales, puede afirmarse que las ciudadanía "realmente existentes" en la mayoría de los países de América Latina sintetizan una conjugación de ingredientes propiamente ciudadanos con la persistencia, o la reaparición, de elementos de clientelismo.

A partir de esta constatación, el discurso político conservador plantea la inmadurez de nuestros pueblos para la democracia. Las condiciones sociales para el gobierno de la mayoría no están dadas, se argumenta. Solamente con una conducción firme, dotada de gran autonomía respecto de las urgencias e irrationalidades de la sociedad, es posible salir adelante de los problemas que nos aquejan. Esta lectura puede adornarse con argumentos idiosincráticos: América Latina no es Europa, las cosas que funcionan allá no funcionan aquí. Ya hemos recogido bastante experiencia en eso de importar instituciones foráneas que nada tienen que ver con nuestro ser nacional.

Es posible, por supuesto, una lectura menos reaccionaria de las cosas. Puesto que la configuración de las relaciones sociales, y los procesos de empobrecimiento y exclusión social, definen obstáculos a la consolidación y el avance de la democracia, éstas plantean, como condición de posibilidad, la introducción de reformas en el tejido social. Es decir, dotar a la acción política de una virtualidad transformadora.

Aunque este documento se ha centrado en los desafíos planteados por la fragmentación derivada de los procesos de empobrecimiento y exclusión social a los conceptos convencionales de ciudadanía y democracia, la tensión entre la dinámica social y la formalidad institucional no se reduce a ellos. Se ha señalado más arriba el aporte de la literatura sobre identidades a la problemática de la pluralidad social. La crítica a la pretensión homogenizadora de conceptos amplios como clase y ciudadanía afirma las limitaciones de esos enfoques para dar cuenta de las especificidades del género, la etnicidad, las identidades religiosas. Varios de los más intensos conflictos políticos contemporáneos en Europa giran en torno a antagonismos identitarios, mucho más que políticos, ideológicos o de clase. El tema excede los márgenes de esta presentación, pero una discusión sistemática de los alcances y las limitaciones del formalismo prevaletante en la teoría y el análisis político debe dar cuenta de las interrogantes planteadas por estos otros enfoques.

Finalmente, la creciente interconexión de procesos, actores y escenarios usual-

mente subsumida en la expresión *globalización* plantea situaciones e interrogantes que la teoría política ha tenido, hasta ahora, dificultades en encarar. Afirmar el "fin del estado" o el "fin de la geografía" es ciertamente exagerado y constituye, posiblemente, un ingrediente de una ideología exultante y de circunstancias.⁽³⁹⁾ Es incuestionable, sin embargo, que la lógica territorial del estado se enfrenta a desafíos muy fuertes por parte de la lógica transterritorial del capital, como también por el desarrollo de concepciones más amplias de justicia social y de dignidad humana. Con sentido no siempre coincidente, una y otros están forzando al estado a aceptar modificaciones importantes en su organización y en sus modalidades de funcionamiento, que impactan en las condiciones y modalidades de ejercicio de la soberanía. Esta cuestión queda pendiente, también, para un trabajo posterior.

NOTAS

- (1) Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, Working Paper 172, Kellogg Institute, Notre Dame University, 1992; Edelberto Torres-Rivás, "Democracias de baja intensidad", en: M. E. Casaus Arzu y R. Castillo (coords.), *Centroamérica: Balance de la década de los 80. Una perspectiva regional*, Madrid, CEDEAL, 1993; Paulo Sérgio Pinheiro, "Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil", en: D. Chalmers, C.M. Vilas et al. (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1997; James Mitchell, "The Globalisation Challenge: Surviving at the Margins", *Third World Quarterly*, 15 (3), 1994; J.L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, London, Martin Secker & Warburg Ltd., 1952.
- (2) Me he basado para lo siguiente en Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, New York, The Free Press, 1963; Carol Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970; Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974; Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, London, Sage, 1993; Bart van Steenberghe (ed.), *The Condition of Citizenship*, London, Sage, 1994; Bryan S. Turner, "Outline of a Theory of Citizenship", en: Ch. Mouffe (ed.), *Dimensions of Radical Democracy*, London, Verso, 1992; David Held, "Citizenship and Autonomy", en: D. Held, *Political Theory and the Modern State*, Stanford, Stanford University Press, 1989; Peter Reischenberg, *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1992.
- (3) Por ejemplo Larry Diamond, "Rethinking Civil Society. Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, 5 (3), July, 1994.
- (4) Una discusión reciente respecto de la no homología entre democracia y liberalismo, desde una posición conservadora, en Farid Zakaria, "El surgimiento de las democracias no liberales", *Política Exterior*, 62, marzo-abril, 1998.
- (5) Eric Wolf, "Kinship, Friendship, and Patron Client Relations in Complex Societies", en: M. Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*, London, Tavistock Press, 1966.
- (6) Geir Helgesen & Li Xing, "Democracy or Minshu: The Challenge of Western versus East Asian Notions of Civil Government", *Asian Perspective*, 20 (1), spring, 1996. También Bertrand Barlie y Guy Hermet, *Política comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- (7) Cf. por ejemplo David Held, *La democracia y el orden global*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- (8) Cf. Ellen Meiksins Wood, "The Uses and Abuses of Civil Society", en: Ralph Miliband & Leo Panitch (eds.), *The Socialist Register 1990*, London, Merlin Press, 1990.

- (9) David L. Blaney & Mustapha Kamal Pasha, "Civil Society and Democracy in the Third World: Ambiguities and Historical Possibilities", *Studies in Comparative International Development*, 28 (1), spring 1993.
- (10) Ernest Cellner, *The Conditions of Liberty. Civil Society and its Rivals*, New York, Penguin, 1994; Carlos M. Vilas, "Participation, Inequality, and the Whereabouts of Democracy", en: D. Chalmers & C.M. Vilas (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- (11) T.H. Marshall, *Class, Citizenship, and Social Development*, Chicago, Chicago University Press, 1963.
- (12) Por ejemplo Carlos Franco, "Visión de la democracia y crisis del régimen", *Nueva Sociedad*, 128, noviembre-diciembre, 1993, y "Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en Perú (Otro camino para otra democracia)", en: Gerónimo de Sierra (comp.), *Democracia emergente en América del Sur*, México, CEIICH-UNAM, 1994.
- (13) Cf. por ejemplo Nancy Fraser & Linda Gordon, "Contract versus Charity: Why Is There no Social Citizenship in the United States?", *Socialist Review*, 22 (3), July-september, 1992.
- (14) Carole Pateman, "Democracia y Feminismo", *Debate Feminista*, 1, 1990.
- (15) Umberto Eco, *Il rapporto uomo-donna nella civiltà borghese*, Roma, Editori Riuniti, 1975; Eli Zaretski, *Capitalism, the Family and Personal Life*, New York, Harper & Row, 1976; Charles S. Maier (ed.), *Changing the Boundaries of the Political*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.
- (16) Cf. Soledad Murillo, *El mito de la vida privada. De la entrega al tiempo propio*, Madrid, Siglo XXI, 1996.
- (17) Nancy Fraser, "Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente", en: *Debate Feminista*, 4 (7), marzo, 1997.
- (18) Carlos M. Vilas, *Pobreza, inequidad social y deterioro laboral: ¿Asignaturas pendientes o efectos sistémicos?*, México, UNAM —en prensa—, Banco Mundial, *Informe del desarrollo mundial, 1997*, Washington, The World Bank, 1997.
- (19) Carlos M. Vilas, "Inequality and the Dismantling of Citizenship in Latin America", *NACLA Report on the Americas*, XXXI (1), July-August, 1997.
- (20) H. Méndez Castellano et al., *Estudio Nacional del Crecimiento y Desarrollo Humano de la República de Venezuela*, Caracas, FUNDACREDESA, 1996; *La fórmula*, México, 27/03/1997, pág. 41.
- (21) 26.9 por mil y 7.5 por mil respectivamente: Carolina Tetelboin, "La otra cara de las políticas sociales en Chile", en: C.M. Vilas (dir.), *Estudio y políticas sociales después del ajuste*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.
- (22) En México, por ejemplo, el 20% más pobre de la población percibe 4% del ingreso nacional; el 20% más pobre de Brasil capta 2,1%, el de Chile 3,5%, etcétera.
- (23) Guillermo de la Peña, "Estructura e historia: La viabilidad de los nuevos sujetos", en: VV. AA., *Transformaciones sociales y acciones colectivas*, México, El Colegio de México, 1994.
- (24) El recurso a estas prácticas clientelares no es exclusivo de los segmentos más vulnerables de la población, aunque en general la atención académica se haya orientado preferentemente hacia ellos. La literatura sobre élites empresariales en América Latina —y mucho más aún en el *crony capitalism* de Asia— pone en evidencia que incluso en las ramas "de punta" de la economía de mercado globalizada, contar con un amigo en el gobierno sigue siendo uno de los mejores acúcos con que un inversionista puede contar.
- (25) Cf. Brian Loveman & Thomas M. Davis (eds.), *The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1978; Rodrigo Baño, *El nuevo carácter del populismo*, Santiago de Chile, FLACSO, Serie Estudios Políticos, N° 33, 1996.
- (26) Isis Duarte et al., *La cultura política de los dominicanos*, Santiago de los Caballeros, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, 1995.
- (27) Instituto de Investigaciones Sociales, *Los mexicanos de los noventa*, México, IIS-UNAM, 1996.
- (28) José Avaro Moisés, *Os brasileiros e a democracia. Bases sócio-políticas da legitimidade democrática*, São Paulo, Editora Etnica, 1995; Henrique Carlos de Oliveira Castro et al., "Voto obrigatório e exclusão social: uma análise heterodoxa", en: M. Baquero (org.), *A Lógica do Processo Eleitoral em Tempos Modernos*, Porto Alegre, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- (29) Artemio López, *No votaris. Auserntismo y voto en blanco tras una década de democracia*, Buenos Aires,

- IDEP, 1993, Cuaderno 24; del mismo autor: *Y o éste, ¿Quién lo votó? Desocupación abierta, población NBI y clientelismo político en la construcción del consenso electoral*, Buenos Aires, IDEP, 1996, Cuaderno 38.
- (30) Mitchell Seligson, *Political Culture in Nicaragua. Transitions 1991-1995*, Washington, DC., USAID, 1995; Jack Spence et al., *Chapultepec: Five Years Later. El Salvador's Political Reality and Uncertain Future*, Boston, Hemispheric Initiatives, 1997.
- (31) La concurrencia fue superior al 73%, un récord histórico.
- (32) Herman Heller, *Escribas políticas*, Madrid, Alianza, 1985 (originalmente publicado en 1928).
- (33) El tema se vincula directamente al impacto de los procesos de globalización y su aceleración presente sobre la lógica territorial del estado nación.
- (34) Cf. por ejemplo Claus Offe, *Contradicciones en el estado de bienestar*, Madrid, Alianza, 1990; Joseph Tulchin & Berenice Romero (eds.), *The Consolidation of Democracy in Latin America*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1995.
- (35) Es ilustrativa de un panorama más amplio la discusión que se planteó en Perú en torno a la crisis del sistema de partidos: cf. Fernando Tuesta Soldevilla, *Pobres urbanos y cambios electorales en Lima*, Lima, DESCO, 1989; Brubo Everez, "El ocaso del sistema de partidos en la escena electoral peruana", en: *Revista Mexicana de Sociología*, 1/96, enero-marzo, 1996.
- (36) Esta polivalencia es algo que la literatura reciente sobre las redes sociales suele pasar por alto. Cf. por ejemplo Eina Dabas y Denisse Najmanovich (comps.), *Redes: El lenguaje de los vínculos, Hacia la reconstrucción y el fortalecimiento de la sociedad civil*, Buenos Aires, Paidós, 1995; Norbert Lechner, "Tres formas de coordinación social", en: *Revista de la CEPAL*, 61, abril, 1997.
- (37) Por ejemplo World Bank, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- (38) Carlos M. Vilas, *Experiencias comparadas de combate a la pobreza en América Latina*, México, CEIICH-UNAM, 1998.
- (39) Las expresiones corresponden, respectivamente, a Keiichi Ohmae, *El fin del estado nación*, Santiago de Chile, Andrés Bello, 1997, y a Richard O'Brien, *Global Financial Integration: The End of Geography*, London, Francis Pinter, 1992.

INTERVENCIÓN POLÍTICA, CAPACIDADES ESTATALES Y DESARROLLO REGIONAL

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ*

El nuevo escenario local-global de las transformaciones posfordistas

Tomando como punto de referencia la crisis de los '70, fundamentalmente a partir de los años '80, se fue erigiendo un generalizado consenso en torno al agotamiento del paradigma fordista de producción en masa. Aunque han sido divergentes los planteamientos sobre la causa de dicha crisis, nadie ha podido objetar que el escenario posfordista emergente ha traído consigo una profunda reestructuración en los patrones de la organización y el funcionamiento de la producción capitalista.

En la producción de esta reestructuración, convergen tres aspectos fundamentales: a) la globalización, entendida como una economía que funciona en tiempo real como una unidad en un espacio mundial (para el capital, la gestión, el trabajo, la tecnología, la información o los mercados); b) la revolución tecnológica, centrada fundamentalmente en las tecnologías de la información; y c) los procesos de flexibilización, que abarcan tanto el desarrollo de equipos como los procesos y las relaciones de trabajo. (Castells-Hall, 1993) Cuando observamos el funcionamiento articulado de estos tres aspectos, encontramos que las tecnologías de la información y la flexibilización de equipos y de procesos se han combinado para actuar dando respuestas a una demanda internacionalmente cambiante y fuertemente diversificada, que opera para muchos como causante de la crisis de la producción en masa y, a su vez, como condicionante de su salida. (Piore-Sabel, 1984)

Bajo este nuevo escenario, se ha venido desarrollando desde los '80 una corriente dominante del desarrollo territorial (de ahora en más CD), que algunos