

## IV. Estado, nación y política(s) en los albores del siglo XXI

Bernardo Sorj  
Danilo Martuccelli

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

SORJ, B., and MARTUCCELLI, D. Estado, nación y política(s) en los albores del siglo XXI. In: *El desafío latino-americano: cohesión social y democracia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008, pp. 169-237. ISBN: 978-85-7982-079-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

---



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

## IV. ESTADO, NACIÓN Y POLÍTICA(S) EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

### 1. INTRODUCCIÓN: ESTADO Y SOCIEDAD, UNA RELACIÓN PRISMÁTICA

La distancia entre el Estado y gran parte de la sociedad ha dado lugar a interpretaciones opuestas sobre el papel de ambos en la historia de América Latina. Para algunos, el Estado era el vehículo del orden y el progreso frente a sociedades amorfas y fragmentadas por intereses particularistas. Para otros, por el contrario, el Estado era la fuente de patrimonialismo y bloqueo del desarrollo autónomo de la sociedad y del espacio público.

Toda oposición se construye sobre altas tasas de simplificación, y las diversas interpretaciones del pasado se refieren a sociedades rurales y elitistas, muy distantes de las sociedades urbanas y de masas contemporáneas. Un análisis más cuidadoso de la historia de los diversos países de América Latina nos indicaría que ambas interpretaciones mencionadas se sustentan en facetas y momentos históricos. El Estado en América Latina se caracterizó por su unidad, continuidad y estabilidad organizacional de larga duración, durante la cual sufrió constantes procesos de modernización y promovió dinámicas modernizadoras en la economía. Esta estabilidad del sistema de Estados de la región permitió la consolidación de máquinas estatales que aseguraron la unidad territorial e identitaria.

En la práctica ni el Estado ni la sociedad ejercieron papeles unívocos de atraso o progreso, inclusive porque con el pasar del tiempo las interdependencias e impactos cruzados fueron aumentando. Aun así, quizás no sería errado afirmar que si el Estado en

muchos países está pasando por procesos de modernización (por lo menos en ciertos sectores), en el momento actual se encuentra empero rezagado frente a la modernización acelerada de la sociedad y de las exigencias de infraestructuras y sistemas de regulación que ella exige. El Estado, en ciertas áreas, llega incluso a mostrar señales de colapso. Este colapso se expresó en los años ochenta en la hiperinflación, o sea la incapacidad del Estado de cumplir una de sus misiones básicas, asegurar el valor de la moneda y, por extensión, de todos los bienes (salarios, propiedad). En el momento actual este colapso se expresa, como lo hemos visto en capítulos anteriores, en la dificultad creciente en asegurar la propiedad, la seguridad y sobre todo la vida (derechos humanos básicos) frente a la creciente violencia criminal a la cual frecuentemente se asocia la propia policía.

No es así extraño que sometido a múltiples y a veces nuevas presiones sociales y económicas, el aparato estatal se muestre muchas veces incapaz de hacer frente a éstas, lo que cuestiona los diferentes regímenes de Estado de bienestar que, incluso incipientemente, se conocen en la región. Una crisis o inadecuación que favorece, como lo veremos, la expansión de movimientos y líderes neo-populistas o autoritarios.

Pero a esta primera forma de presión en dirección de los Estados, de alguna manera tradicional, se le añaden otras dos. La primera es la aparición de un conjunto de nuevas demandas institucionales, por lo general pilotadas por grupos étnicos o minorías, que ponen en jaque, en ciertos países, antiguas ecuaciones organizadas en torno a los Estados-nación. Los procesos de formación de los Estados nacionales estuvieron asociados en la región, tanto a un esfuerzo positivo de construcción de una narrativa que fundase el sentimiento de comunidad de ciudadanos cuanto, en forma concomitante, a la destrucción, represión, resignificación o expulsión al ámbito de lo privado de las identidades colectivas precedentes o competidoras. Esta construcción fue un largo proceso, donde la escuela, los héroes y las fechas nacionales, los intelectuales y, en particular en América Latina, los medios de comunicación de masas, tuvieron un papel central. Este conjunto dispar de factores no ha desaparecido, pero las antiguas narrativas nacionales son sometidas a presiones institucionales inéditas de parte de nuevos actores.

Pero tal vez en ningún otro ámbito se diseña mejor la nueva articulación que debe establecerse entre el Estado y la sociedad que en lo que concierne al fenómeno del consumo. En relación a éste, la conclusión que se impone, como lo detallaremos, es que tanto la demonización del mercado como del Estado como mecanismos para asegurar el acceso a bienes públicos y a un ingreso mínimo, incluyendo la regulación de las relaciones de trabajo, dificultan la comprensión del momento en que vive América Latina. El desafío actual es hacer confluir el papel del mercado como principal creador de riqueza y políticas sociales capaces de modificar la distribución del ingreso, sin alienar a los sectores medios. Es necesario avanzar en esta línea, por ejemplo, un debate equilibrado sobre como flexibilizar sin abolir los derechos laborales al mismo tiempo que se integra el sector informal en la economía regulada por el Estado. Las políticas sociales y las diversas posibilidades de asegurar el acceso a los bienes públicos, incluyendo las formas de regular las concesiones de servicios públicos y de control de las prácticas oligopólicas de los servicios públicos administrados por el sector privado, no pueden ser elaboradas por tecnócratas de espaldas al público. Pero todo esto exige que sea cuestionada la idea de que el papel del Estado es simplemente el de compensar las fallas del mercado de trabajo, como si fuese posible que exista un mercado de trabajo sin regulación estatal. Al mismo tiempo el papel del Estado debe ser profundamente revisado, elaborando formas de control interno y participación ciudadana en las instituciones públicas para limitar el patrimonialismo y asegurar la supervisión democrática del poder público y las políticas sociales.

Todos los puntos abordados muestran, cada uno de manera particular, una misma tendencia central. Tampoco, a propósito de los grandes principios de la integración societal, el Estado y la nación, asistimos a una oposición entre “individuos” y “grupos”. Como en los casos precedentes, lo que se afirma es un conjunto de nuevas expectativas que, portadas por actores dotados de nuevos márgenes de acción, producen una transformación de talla. Los individuos afirman, como lo veremos, incluso cuando estas demandas se expresan en formas peligrosas, un anhelo de un mayor reconocimiento ciudadano ya sea en términos de políticas públi-

cas, de integración simbólica o de acceso al consumo. En todo caso, para la cohesión social en democracia, las dimensiones socio-económicas son tan importantes como las necesidades simbólicas y participativas. Una exigencia que explica el plan de este capítulo que abordará sucesivamente los cambios y continuidades observables en el Estado, los problemas particulares de redefinición de las fronteras de lo público y lo privado en el consumo, antes de centrarnos en las tentaciones populistas y la mutación simbólica de la nación.

## 2. EL ESTADO: CONTINUIDADES Y DESAFÍOS

El Estado ha sido y es el gran actor de las sociedades latinoamericanas. En todo caso, su rol, desde el advenimiento mismo de la independencia, ha sido fundamental para la cohesión social tanto en lo que concierne a las dimensiones simbólicas o nacionales como en lo que respecta a la integración económica y administrativa del territorio. Para comprender la situación actual es así indispensable recordar, desde un principio, las grandes pautas históricas de su formación antes de abocarnos al estudio de los desafíos a lo que lo somete el actual proceso de globalización.

### **La larga marcha del Estado en América Latina<sup>56</sup>**

Observando la trayectoria de los países latinoamericanos, desde su formación hasta hoy, llama la atención la continuidad y relativa estabilidad del cuadro estatal que se configuró en el siglo XIX. Si bien hubo frecuentes redefiniciones de fronteras, con transferencias de franjas territoriales de un Estado para otro, las fragmentaciones provocadas por conflictos internacionales, guerras civiles, levantamientos indígenas o luchas regionales no redundaron en la extinción de soberanías ya constituidas, ni en la emergencia de

---

<sup>56</sup> Esta sección se basa en Antonio Mitre, "Estado, modernización y movimientos étnicos en América Latina".

nuevas entidades, salvo pocas excepciones. Entre los factores que contribuyeron a la continuidad de los países latinoamericanos en el sistema internacional cabe apuntar el tiempo de existencia del orden estatal en la región. En efecto, desde épocas precolombinas y a lo largo de los tres siglos que duró el periodo colonial, la dominación estatal fue un fenómeno constante tanto en el área mesoamericana como en la región andina. En el caso de grandes grupos étnicos, como quechuas y aymaras, que durante casi doscientos años se encuentran divididos en más de una soberanía, las políticas emanadas de los distintos gobiernos nacionales, sean del Perú, Bolivia, Chile, Ecuador o Argentina, han ejercido una influencia centrípeta sobre esas comunidades, haciendo que el Estado pase a ser, paulatinamente, un horizonte ineludible de su vida social y una referencia, no importa si precaria, de su identidad colectiva

Acoplado a esa trayectoria subyace un fenómeno igualmente longevo que es el reverso de la cohesión estatal y motivo de su supervivencia: la existencia de un pacto tácito que contempla, por parte de las comunidades sometidas, el reconocimiento del derecho que el Estado tiene a cobrar tributo y exigir prestación de servicios y, por parte del Estado, la disposición de asegurar la conservación y reproducción de las comunidades sin intervenir directamente en su organización interna, ni en la constitución de sus autoridades. La propia configuración del poder oligárquico apuntaló esa separación hasta bien entrado el siglo XIX. Cohesionadas por lazos de parentesco y extendidas por redes familiares, las oligarquías latinoamericanas se identificaban mucho más con el mundo exterior que con las realidades de sus países. Esa orientación centrífuga aumenta allí donde la estructura de castas, heredada de la colonia, ahonda el foso social e impide, por un lado, que los miembros de las comunidades indígenas participen en la vida nacional y, por otro, que los grupos gobernantes ejerzan dominio político sobre las “repúblicas de indios”. En suma, el Estado, como una realidad constante en el tiempo, y distante o hasta ausente en el espacio social, es la clave para entender la naturaleza de la dominación política en los países de colonización antigua.

La disminución del número de guerras interestatales durante los siglos XIX y XX fue otra tendencia que contribuyó a afianzar el

mapa político de América Latina. En la configuración de esa trayectoria, cumplió un papel decisivo el surgimiento de la hegemonía de los Estados Unidos después de la Primera Guerra Mundial, la cual, además de constituirse en fuerza amortiguadora del impacto provocado por los conflictos extra-continetales, actuó como un poder moderador en las contiendas regionales, sin menoscabo de las reiteradas incursiones e invasiones perpetradas en lo que consideraba ser su área de influencia. Resultó benéfico también el hecho de que los nacionalismos latinoamericanos se constituyeran tardíamente, no en oposición a situaciones de dominación extranjera o de conflictos con otros Estados, sino fundamentalmente, como palancas del proceso de industrialización o de proyectos de desarrollo. Cuando esa fase se consolida, hacía tiempo que el “enemigo imaginado”, del que todo discurso nacionalista echa mano, ya se había encarnado, para toda América Latina, en la figura del Imperio –los Estados Unidos– en cuanto, para la República del Norte, el imperio fue, primero, Inglaterra, luego Alemania y, más tarde, la Unión Soviética. De ese modo, el candente antiimperialismo al sur del Río Bravo funcionó, paradójicamente, como un antídoto eficaz contra el nacionalismo agresivo y, bajo las condiciones de la “Pax Americana”, dio consecuencias relativamente menos catastróficas desde el punto de vista bélico.

En la misma línea, hay que mencionar el cultivo, por una parte importante de la intelectualidad latinoamericana, de una vocación pacifista que, generosa, atraviesa los dos siglos de existencia republicana, y cuya expresión más enfática plasmó en la obra de Juan Bautista Alberdi, *El Crimen de la Guerra*. Tampoco hubo país latinoamericano alguno que, en su trayectoria histórica, ejerciera dominio y explotación colonial sobre poblaciones y territorios fuera de su jurisdicción política.

En contraste con esa disposición para la convivencia externa relativamente pacífica se observa una aguda incapacidad de los Estados latinoamericanos para inhibir la violencia dentro de sus propias fronteras. Si bien durante las últimas décadas se produjo un cambio de signo en las manifestaciones de violencia, ésta dejó de ser (como lo hemos visto) predominantemente política para encarnarse en una diversidad de formas agrupadas bajo la expresión

*inseguridad ciudadana*. El hilo conductor entre ambas fases es la crónica incapacidad del Estado de controlar todo el territorio bajo su jurisdicción, ocupándolo institucionalmente y haciendo valer el gobierno de la ley. El surgimiento de territorios libres o liberados – un fenómeno intermitente en la trayectoria de la mayor parte de los países de la región– es la manifestación más aguda del vacío estatal, ahondado a diario por la infinidad de violaciones a la ley que perpetran impunemente los miembros de la sociedad. En suma, los Estados se muestran más soberanos fuera que dentro de sus propios territorios.

A partir de lo dicho, se infiere que la sustentación de los Estados latinoamericanos en el sistema internacional no parece depender de los factores responsables por su mayor o menor cohesión doméstica. En efecto, desde las luchas por la Independencia, la conexión externa fue de capital importancia en la constitución y trayectoria de los Estados. Dado que la concentración de poder exigía acceso a las armas y al dinero de afuera, el vínculo de dependencia se constituyó, para los forjadores de Estados, en una fuente de autonomía frente a las bases sociales y a los recursos locales, siempre insuficientes. El endeudamiento, además de una operación financiera, representó así, el reconocimiento tácito de una soberanía en manos de una “coerción capitalizada”.

En esa misma línea de análisis, si nos concentramos en las correlaciones existentes entre apertura económica, expansión burocrática y consolidación estatal, se observa la ventaja comparativa que significó, en la fase formativa de los Estados, disponer de una capa burocrática capaz de lidiar con el ambiente externo. Ese factor, además de marcar el desarrollo económico de los nacientes Estados, puede explicar, en buena medida, las diferencias que luego cristalizarían en sus respectivos itinerarios. Las tesis que afirmaban que el Estado, en la periferia del sistema capitalista, sería el eslabón más débil de la dominación extranjera, socializó a varias generaciones de intelectuales en la idea de que existiría una relación inversa entre el nivel de exposición de las economías periféricas al mercado internacional y el grado de autonomía política, con consecuencias deletéreas para la propia construcción estatal. El estudio de varios procesos históricos muestra que, bajo ciertas con-



diciones, sucede lo contrario: la apertura económica y la exposición a influencias del capitalismo internacional pueden aumentar la capacidad reguladora del Estado y estimular la modernización de su aparato burocrático. De la misma manera, experiencias de reorganización estatal, promovidas por iniciativa de potencias hegemónicas, suelen fortalecer la autonomía de los Estados de la periferia, aumentando su capacidad burocrática para controlar los intereses particulares, sean domésticos o internacionales, que lo colonizan.

Entre los factores que contribuyen en la producción de ese resultado está el hecho de que, salvo situaciones de crisis, la estructura de la interacción entre Estados induce al comportamiento cooperativo, una vez que contempla, necesariamente, un horizonte mucho más estable y duradero que aquél que orienta el cálculo de agentes y grupos privados. Bajo ese punto de vista, se observa que, en las últimas décadas del siglo XX, se produjo el tránsito de una pauta de relaciones marcada por el trato directo entre Estados hacia otra caracterizada por la interferencia de múltiples sujetos activados, como lo hemos mencionado, por un nutrido conjunto de agencias internacionales, las cuales funcionan dentro de un cuadro de referencias normativas poco sensible a las instituciones y valores asociados al principio de soberanía. La sorprendente actividad que en el escenario internacional emprenden hoy los Estados, sobre todo de países frágiles, parece reflejar, independientemente de las orientaciones ideológicas y de las motivaciones geopolíticas que la inspiran, la necesidad de restaurar, en la convivencia con sus pares, la soberanía disminuida por el vendaval de influencias y presiones disgregadoras. Pieza importante de esa estrategia es la ampliación de la infraestructura burocrática vinculada al accionar externo de los Estados, tarea que, además de exigir menores inversiones de tiempo y dinero que la expansión de la matriz doméstica, suele ser un expediente eficaz para producir réditos políticos a corto plazo.

Desde esta perspectiva, la reciente ola de nacionalizaciones en la región adquiere un nuevo sentido, especialmente en países con economías menos diversificadas, donde la venta de sectores estatales representó no solamente la privatización de una esfera económica, sino también la extinción de una columna importante de la plataforma burocrática y de la capacidad reguladora del Estado. En

el frente interno, la formación del sistema industrial durante la fase nacional populista cumplió un notable papel en la consolidación de la autonomía estatal. La expansión de la máquina burocrática, propiciada por la industrialización, permitió la ampliación de la plataforma legal e institucional de los Estados, confiriéndoles densidad nacional. Por eso, en países donde el proceso de industrialización fue poco intenso o simplemente no despegó, la estructura burocrática se atrofió, y el Estado, más vulnerable a la acción predatoria de intereses privados, careció de la base social capaz de sustentarlo nacionalmente.

Actualmente, la comparación de los niveles de modernización social y desarrollo industrial alcanzados por los países de la región pone en evidencia la tensión deflagrada por la intensificación de las demandas –un fenómeno generalizado y exacerbado por el efecto-demonstración que propicia la modernidad globalizada– y la desigual capacidad de los sistemas estatales para procesarla. Ese cuadro se muestra más complejo en regiones predominantemente indígenas, donde el pacto nacional-popular, si bien incorporó la población rural a las instituciones del Estado a través de partidos, sindicatos y federaciones campesinas, no interfirió en la organización interna de las comunidades.

### **El Estado en la encrucijada de la globalización<sup>57</sup>**

Es sobre el telón de fondo de estas continuidades históricas, como debe entenderse una buena parte de los desafíos que los Estados conocen hoy en la región. En todo caso, en el contexto de la globalización actual, muchas políticas públicas tienen cada vez mayor dificultad para revertir las líneas más gruesas de la globalización o hacer frente a grandes desafíos supra-nacionales. Es casi un lugar común decir que con el redimensionamiento de los territorios adquieren nueva relevancia los problemas a escala global-regional y a escala local, ya que los procesos de globalización erosionan la capacidad política de los Estados, al tiempo que las redes transnacionales cuestionan

---

<sup>57</sup> Esta sección se basa en Luis Alberto Quevedo, "Identidades, jóvenes y sociabilidad".

el espacio tradicional de la política: el marco nacional (definido por los conceptos de territorio y soberanía) es cada vez más débil.

Aparecen así fenómenos “macro” tan complejos como diversos en el ámbito económico, financiero, político o cultural. Cada uno de ellos debe reconocerse, sin embargo, en su especificidad, pero sin olvidar que son, a la vez, convergentes e involucran a muchos otros procesos. Mientras la soberanía política de nuestros países, inevitablemente, opera todavía dentro de determinados límites espaciales, los mercados y los espacios públicos se ensanchan hasta el punto de no ser ya localizables. En la medida en que “espacio y territorialidad ya no sirven para simbolizar el límite de la sociedad” (Bolz, 2006), la política tiende –al menos parcialmente– a perder el control de los procesos económicos y comunicacionales. Una de las consecuencias es que el Estado-nación deja de ser “el depositario natural de la confianza del pueblo” (Bauman, 2005), lo que a su vez socava su papel histórico como instancia de unificación.

Sin embargo, en la región, las limitaciones del Estado en la era de la globalización (y la necesaria puesta en práctica de nuevos modos de intervención pública) no se han traducido en una disminución de las expectativas de los ciudadanos hacia el Estado. Al contrario. Es hacia el Estado, hoy como ayer, que se dirigen lo esencial de las demandas de protección (y ello más aún cuando los grandes actores de la economía globalizada aparecen como lejanos y opacos). En todo caso, las tendencias disgregadoras del mercado que se hicieron presentes en la región –y fueron muy virulentas– durante los años noventa, mostraron muchas veces su falta de eficacia para transformar las viejas instituciones públicas.

Si los resultados de estas políticas de reformas estructurales son muy disímiles según los países, en muchos lados se pusieron en evidencia sus efectos negativos en el nivel social más primario y reticular. Ante estos fracasos, muchos Estados latinoamericanos volvieron a ser solicitados y demandados como responsables de asegurar la cohesión social, sobre todo cuando apareció el fantasma de la “disolución” (dicho esto de manera fuerte). En efecto, en última instancia, no se recurrió ni al mercado ni a las organizaciones de la sociedad civil para buscar cohesión, sino que se le demandó al Estado la recuperación de una de sus funciones más clásicas.

Esto no quiere decir (como lo hemos visto y lo veremos) que la sociedad civil no haya desarrollado estrategias de identidad, supervivencia, vínculos comunitarios y solidaridades económicas para subsistir. Pero la tarea fuerte se esperó del lado de las políticas públicas, esto es, políticas económicas redistributivas, políticas sociales compensatorias y regreso a proyectos nacionales. Con el viento a favor que supone la recuperación del crecimiento económico en los últimos años, en muchos países de la región se comenzaron a dar pasos en ese sentido

Sin embargo, la “vuelta al Estado” luego de la década de reformas pro-mercado, tiene un carácter ambiguo: por un lado, la relación de la sociedad con el Estado está signada por la desconfianza hacia los representantes, y por el otro lado, una parte importante de esa misma sociedad lo visualiza como el intermediario privilegiado para reconocerse a sí misma como orden colectivo. El desciframiento del sentido que asume en cada uno de nuestros países la co-presencia de la “crisis de representatividad” y de las “demandas de comunidad (o colectividad)” puede ser una de las claves interpretativas para el análisis, ya sea del “giro populista” que se está dando en algunos países de la región, como del carácter que está asumiendo una conflictividad social que produce subjetividades “impacientes”, que se articulan como “comunidades de indignación” (Innerarity, 2006). En verdad, lo que se diseña pareciera ser la búsqueda de una relación más directa entre los individuos y el Estado, a medida que –como lo hemos visto en un capítulo anterior– los cuerpos intermedios (sindicatos, partidos) se debilitan.

### **Desafíos del Estado de bienestar en América Latina<sup>58</sup>**

Sin embargo, es un error dejar sobre-entender que este proceso es similar en todos los países latinoamericanos. En verdad, los efectos de estos desafíos para la cohesión social se diferencian fuertemente

---

<sup>58</sup> Esta sección se basa en Ruben Kaztman y Luis Cesar de Queiroz Ribeiro, “Metrópolis e sociabilidade: reflexões sobre os impactos das transformações sócio-territoriais das grandes cidades na coesão social dos países da América Latina”.

en función de los modelos de Estados de bienestar vigentes. Sirviéndonos del trabajo de Filgueira (1988) nos es posible interpretar algunas de estas disparidades, merced sobre todo a la tipología propuesta por el autor en tres categorías: universalismo estratificado, sistemas duales y sistemas excluyentes.

El “universalismo estratificado” alude a una combinación de amplia cobertura de prestaciones sociales, con fuertes diferenciales en relación a la variedad de los beneficios, a los límites de acceso (como edad de jubilación o requerimiento para financiamientos de vivienda) y la calidad de las prestaciones. La conformación de sistemas de este tipo sigue pues las líneas de modelos de los regímenes de bienestar corporativos de Europa continental. Los países de la región que presentan estas características son típicamente Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay, aún cuando el perfil que está asumiendo el régimen de bienestar chileno parece estar incliniéndose hacia un modelo más liberal del tipo anglosajón<sup>59</sup>.

Brasil y México son tomados por Filgueira como ejemplos de “sistemas duales”. Aunque la población residente en las principales áreas urbanas de estos países tenga acceso a un sistema de bienestar próximo al que tipificamos anteriormente como universalismo estratificado, el resto de la población tiene muy poca cobertura de los servicios sociales. En estos casos, la diferencia está en que políticamente “el control y la incorporación de los sectores populares ha descansado en una combinación de formas clientelistas y patrimonialistas en las zonas de menor desarrollo económico y social, y formas de corporativismo vertical en las áreas más desarrolladas” (Filgueira, 1988).

La categoría de “regímenes excluyentes”, que con excepción de Panamá, para Filgueira, incluye al resto de las sociedades latinoamericanas, se caracterizan históricamente por la presencia de élites que “se apropian del aparato estatal y que, apoyadas en la exportación de bienes primarios en economías de enclave, utilizan la capacidad fiscal de estos Estados para extraer ingresos, sin proveer la

---

<sup>59</sup> Sobre la definición y características predominantes de estos distintos regímenes de bienestar (Esping Andersen, 1999).

contrapartida de bienes colectivos, sean ellos bajo la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales. Los sistemas de protección social y seguro de este tipo consisten en su mayor parte en políticas elitistas que agregan privilegios adicionales para la población en situación ya privilegiada. Típicamente, profesionales, un número muy reducido de trabajadores formales y los funcionarios públicos son favorecidos en este modelo. La mayor parte de la población representada en el sector informal, la agricultura y la mano-de-obra secundaria se encuentra excluida /.../ Consistentemente con este panorama, los indicadores sociales en este tipo de países presentan sistemáticamente los peores guarismos así como los diferenciales más altos en regiones con distintos grados de desarrollo” (Filgueira, 1998).

Es razonable esperar que las sociedades con matrices socio-culturales más igualitarias (universalismo estratificado) reaccionen frente a las tendencias de pérdida de cohesión social que suscitan las nuevas modalidades de acumulación, en formas parecidas con las de los países más desarrollados. En todo caso, la clasificación anterior, por somera que sea, permite dar en parte cuenta de la variedad de itinerarios políticos actualmente en acción en la región.

La mayoría de los países que consiguieron potenciar sus industrias en el pasado pudieron montar sistemas de bienestar social que, aunque incompletos, beneficiaron segmentos importantes de la población urbana. Por lo tanto, es razonable esperar que estos segmentos hayan incorporado estas conquistas como marco de referencia de sus reivindicaciones, además de tenerlas como parámetros a partir de los cuales evalúan las ventajas y desventajas de las situaciones que pasaron a enfrentar con el funcionamiento de las nuevas modalidades de acumulación. Por el contrario, entre los regímenes excluyentes, los efectos de segmentación de las nuevas modalidades de crecimiento probablemente encontrarán menores resistencias, beneficiándose y reforzando las profundas fragmentaciones ya existentes en sus metrópolis. El problema del aislamiento de los pobres urbanos en estos últimos países es más grave y más antiguo que en los primeros, y posiblemente en muchos casos, todavía esté siendo afectado por la quiebra de los modelos tradicionales de domi-

nación, con sus relaciones complejas de reciprocidades jerárquicas y obligaciones morales<sup>60</sup>. Tal vez por esta razón, en los países de matriz excluyente, la relevancia de la tasa de aislamiento que agregan las nuevas modalidades de crecimiento para la situación de los pobres urbanos es ofuscada por el hecho de que estos países aún no resolvieron el problema fundamental de cómo universalizar los derechos sociales. Por esta razón, estas sociedades mantienen latente el procesamiento y la resolución de las tensiones sociales básicas, las que irrumpen en forma de conflictos y violencias de tiempo en tiempo, y que reflejan la existencia de una negociación difícil, iniciada y nunca concluida entre proyectos alternativos y conflictivos de construcción de la nacionalidad.

Es pues necesario tener una visión ecuánime del proceso contemporáneo. A una lectura que durante décadas insistió en un proceso lineal y continuo de otorgamiento de nuevos derechos, se le opuso, a veces, una interpretación que subrayó el desmantelamiento progresivo del Estado de bienestar en las últimas décadas. Análisis a todas luces erróneo. En los últimos lustros, a lo que se ha asistido, es a un proceso complejo en el que se superponen procesos a la vez de deterioro o erosión práctica de ciertos derechos y el otorgamiento de nuevos e importantes derechos y oportunidades. A pesar de las diferencias nacionales, ninguna lectura unilateral permite pues dar cuenta de la situación actual. En todo caso, estas limitaciones no son ajenas, como lo veremos en el punto a continuación, a la diversidad de transformaciones inducidas por la expansión del consumo en la región.

---

<sup>60</sup> Esta es la argumentación de algunos trabajos sobre Brasil que han buscado encontrar los fundamentos de la violencia urbana en la descomposición del sistema híbrido de reciprocidad formado históricamente como producto de la modernización conservadora o selectiva, sin que sea sustituido por reglas fundadas en los derechos de ciudadanía. Ver a este respecto Soares (1997) y Velho (1996). Para una interpretación que se confronta a la hipótesis de crisis del sistema híbrido de reciprocidad ver Souza (2003).

### 3. CONSUMO: BIENES INDIVIDUALES Y COLECTIVOS<sup>61</sup>

Los mercados no son entidades pre-determinadas, ellos surgen, asumen las más variadas formas y son constantemente transformados por la acción de los actores sociales y políticos<sup>62</sup>. Al mismo tiempo una vez establecidos y cristalizados institucionalmente ellos generan una dinámica que se impone a los actores sociales como fenómenos “naturales”. Pero a su vez, estas instituciones no son inmutables y en buena medida la historia de las sociedades capitalistas es la del desdoblamiento de las luchas sociales, políticas y culturales en torno por un lado a la mercantilización/des-mercantilización de las relaciones sociales y el contenido privado/social de propiedad, y por el otro de las relaciones de trabajo, a la vez de lo que es producido y de cómo es distribuido.

Esta afirmación no supone, como lo muestra en particular la historia latinoamericana, que todas las luchas contra la mercantilización son inherentemente progresistas, o inversamente, que una mayor mercantilización sea necesariamente un fenómeno regresivo. Muchas posiciones anti-mercantiles, como lo veremos, están asociadas a visiones romántico-reaccionarias o a la defensa de intereses corporativos o de grupos que se benefician de rentas y monopolios estatales. A su vez, una mayor libertad mercantil puede significar más producción, ingreso y mejor distribución de la riqueza social. Igualmente el consumo puede ser tanto una fuente de libertad y auto-expresión como de alienación y marca de desigualdad social.

#### **Mercado y anti-mercado en América Latina**

En general en América Latina el “comerciante” y “el comercio” fueron tradicionalmente asociados con el extranjero (“judío”, “gallego”, “turco”, “árabe”, “chino”), personas que no se ajustan a los

---

<sup>61</sup> Esta sección se basa en Bernardo Sorj, “Capitalismo, Consumo y Democracia: Procesos de Mercantilización/desmercantilización en América Latina”.

<sup>62</sup> Como lo indica una amplia bibliografía, iniciada por el libro pionero de Polanyi (1944) y los trabajos contemporáneos sobre sociología económica como Granovetter, Swedberg (1992).



códigos locales de relaciones clientelística, y que fueron estereotipadas como ambiciosas y gananciosas. La idea de que el comercio no tiene alma, fue llevada a su apoteosis en la obra de José Enrique Rodó, para quien América Latina se orientaría por valores espirituales y estéticos, y los Estados Unidos, el símbolo del mundo mercantil, estaría dominado por valores materialistas y cuantitativos.

América Latina no está sola en sus dificultades en aceptar el mercado. El mercado, como brillantemente lo señalaron Marx y Engels en el *Manifiesto Comunista*, desorganiza los valores y sistemas tradicionales de dominación, de solidaridad y los estilos de vida. Las dificultades en aceptar las relaciones mercantiles, es importante recordarlo, no es pues monopolio latinoamericano. En buena parte de las sociedades europeas, las influencias variadas del pensamiento católico, socialista y romántico se orientan en el sentido de una desconfianza frente al comercio y la figura del comerciante. Quizás solamente los Estados Unidos, y en menor medida el Reino Unido, sean las únicas sociedades donde predomina una visión altamente positiva del mercado y los valores a él asociados, como ganancia, competición, mérito, riqueza, éxito, consumo individual y ambición.

En los Estados Unidos el mercado y los valores que le son asociados son fundamentales en la construcción de las identidades y narrativas individuales, y son valores promovidos por el discurso político y dan legitimidad al sistema. En Europa, a pesar de la creciente presencia del mercado en el discurso político, el Estado-nacional aparece como depositario de los valores comunes y objeto principal de la acción política, y el consumo ostensivo es menos aparente. Sin embargo, en la práctica, estas diferencias, si bien reales, no diseñan modelos efectivamente opuestos. Los valores mercantiles y el consumismo han penetrado profundamente en todas las sociedades europeas<sup>63</sup> y en las últimas décadas ellos fueron, incluso, asumidos en el discurso de la mayoría de los partidos políticos. A su vez, temas de solidaridad y de oposición a las formas

---

<sup>63</sup> Si bien, en ciertos casos, como en Francia, donde el individualismo, la meritocracia y la competición se dan al interior de la carrera del Estado.

extremas de desigualdad siempre estuvieron presentes en la sociabilidad y en las disputas políticas en los Estados Unidos<sup>64</sup>.

En los diversos países de América Latina contemporánea, a partir de las reformas estructurales de las últimas décadas, se formó en contra del “mercado” (un concepto definido en contraposición al Estado protector) una amplia alianza, donde se mezclan los más diversos elementos: componentes de la tradición católica anti-mercantil; resquicios del socialismo revolucionario que asocian el acceso de los sectores populares al consumo de masas con la alienación; un nacionalismo que identifica mercado con globalización y éste con el poder de los Estados Unidos; grupos que se sienten perjudicados por las privatizaciones, muchas veces amalgamados a las agendas de movimientos sociales que cuestionan diversos aspectos de la mercantilización de las relaciones sociales.

Esta amplia, compleja y en general ideológicamente confusa mezcla de factores y actores, creó un fuerte sentimiento anti-mercado, que en ciertos casos es movilizadopor discursos políticos con importantes componentes autoritarios, nacionalistas y estatizantes. En todo caso, la alianza de grupos anti-mercado tiene características paradójales, pues une los sectores más dispares, desde los grupos más pobres, que viven el mercado en su forma más cruda y directa, debiendo diariamente desarrollar nuevas estrategias de sobrevivencia, sectores de clase media que perdieron beneficios del Estado y ONGs que vehiculan un discurso anti-globalización y anti-mercado (si bien son producto de la misma globalización).

Históricamente, no fue siempre así. Los partidos socialistas de América Latina de inicios del siglo XX defendían la libre importación como forma de asegurar a los trabajadores urbanos productos más baratos. Fue el pasaje a la sustitución de exportaciones que creó una alianza entre sindicatos y empresarios, apoyados por los partidos comunistas, que dislocaron el foco del consumo hacia el empleo. Esta síntesis llevó a veces a una simbiosis perversa, por la

---

<sup>64</sup> Inclusive el Sherman Antitrust Act, aprobado por el congreso de los Estados Unidos fue creado como un mecanismo de protección frente al poder económico y no de eficiencia económica.

cual empresarios (incluyendo empresas públicas) en nombre del nacionalismo producían mercancías caras y de baja calidad. No es casual que la apertura económica y las privatizaciones hayan sido bienvenidas, en particular por los sectores de clase alta y media, más sensibles a la calidad de los productos, tanto por la diversidad y escala de su consumo como por su exposición a los productos extranjeros.

El drama político de los sectores pro-mercado, constituidos por los sectores medios más modernos y cosmopolitas de la sociedad, es que se encuentran relativamente aislados pues no consiguen elaborar un mensaje capaz de captar la imaginación de sectores más amplios de la población. La oposición a las privatizaciones continúa siendo ampliamente mayoritaria en todos los países del continente, del Río Bravo a la Tierra del Fuego. Parte de la explicación se encuentra sin duda en la economía, pues las reformas estructurales no significaron ningún cambio importante en la desigualdad social. Otra parte de la explicación se encuentra posiblemente en el hecho de que el grupo pro-mercado es formado por una nueva elite (empresarios, economistas, administradores de empresas, abogados) que moviliza un discurso centrado en la eficiencia e integración en el sistema internacional, y poco sensible a las condiciones locales y al contexto político y cultural. Finalmente, deben ser incluidos los sectores que fueron directamente perjudicados y la antigua izquierda que supo movilizar la simbología de la soberanía nacional asociándola a las empresas públicas.

La polarización ideológica dificulta enormemente el desarrollo de nuevos discursos políticos e intelectuales capaces de realizar un balance equilibrado y elaborar propuestas para el futuro sobre cómo avanzar en los procesos de mercantilización/des-mercantilización capaces de consolidar la democracia con equidad y crecimiento.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la protección del consumidor pasó a ser objeto creciente de una amplia gama de organismos públicos, que autorizan la liberación de remedios, supervisan la higiene de los servicios de alimentación, la adecuación de los productos a sus especificaciones técnicas y la implementación de los derechos de los consumidores. En la últimas dos décadas en muchos países de América Latina fueron promulgadas legislaciones específicas de defensa de los derechos del consumidor, con un éxi-

to que llega a ser sorprendente. Estas legislaciones, apoyadas por organizaciones de la sociedad civil, pasaron a tener un impacto importante en las propias empresas y en el desarrollo de una actitud pro-activa de los consumidores<sup>65</sup>.

### **Consumo individual y dinámica política**

En América Latina la sociedad de consumo de masas que se consolidó en las últimas décadas tuvo efectos contradictorios en términos de la democratización de las relaciones sociales y la cohesión social. El consumo de masas, la publicidad y la cultura consumista prácticamente destruyeron las barreras simbólicas entre las clases sociales, anteriormente encapsuladas en sistemas relativamente cerrados de estéticas, gustos y formas de consumo. Esta transformación sin duda tiene aspectos positivos en el sentido de universalizar expectativas de acceso a bienes que anteriormente estaban fuera del horizonte de buena parte de la población pero también, como veremos, produce insatisfacción y frustración.

La antigua cultura de consumo estratificada socialmente tenía tanto componentes de resignación como de aceptación solidaria del destino del grupo y de formas de fruición y entretenimiento particulares. La revolución de expectativas producida por la cultura de consumo de masas genera valores igualitarios pero también anomia social, en la medida en que buena parte de las aspiraciones de consumo no se realizan y muchas de ellas difícilmente se realizarán. Al mismo tiempo la valorización extrema del acceso a bienes de consumo genera aspiraciones individuales que valorizan o hacen más aceptable la desigualdad, ya que todos consideran legítimo aspirar a consumir más, legitimando las formas de consumo de lujo, que pasan a ser el horizonte de aspiración común.

El acceso a bienes de consumo se da, en particular entre los sectores más pobres, a través de estrategias familiares, donde cada miembro de la familia contribuye –generalmente usando sistemas de crédito– a la compra de bienes de consumo (heladeras, televi-

---

<sup>65</sup> Para el caso brasileño, cf. Sorj (2000: capítulo III).

sión, DVD, audio, computador, auto). La generalización de estos bienes entre los sectores populares de América Latina ha sido enorme, muchas veces ayudada por el sector informal que distribuye productos de vestuario (que imita los modelos de las grandes marcas), del contrabando –en particular de productos asiáticos– y de reproducciones ilegales de productos audio-visuales, lo que permite que las clases populares tengan acceso a productos y modas de las clases medias y altas. Pero si la radio, la televisión, la heladera, el toca-CD, y en forma creciente el teléfono celular pasaron a estar al alcance de gran parte de la población, otros bienes como el coche, la televisión por cable, el computador e Internet, sin mencionar viajes al exterior, continúan siendo de usufructo de una minoría.

*Bienes de consumo, por clases sociales (% que tienen)*

|                          | <b>Clase alta y media alta</b> | <b>Clase media</b> | <b>Clase baja</b> |
|--------------------------|--------------------------------|--------------------|-------------------|
| TV por cable             | 78.6                           | 62.4               | 39.2              |
| Teléfono fijo            | 87.3                           | 77.5               | 62.5              |
| Teléfono móvil           | 90.4                           | 81.1               | 66.6              |
| Acceso a Internet        | 61.5                           | 33.3               | 15.8              |
| Coche o automóvil        | 67.9                           | 45.3               | 25.3              |
| Moto                     | 27.5                           | 9.4                | 7.7               |
| Lavadora automática      | 83.0                           | 71.1               | 55.0              |
| Arma de fuego            | 15.5                           | 8.2                | 4.9               |
| <b>Total de personas</b> | <b>8.4</b>                     | <b>43.3</b>        | <b>47.5</b>       |

Fuente: ECosocial, 2007 (poblaciones urbanas)

La universalización del acceso a los medios de comunicación a su vez refuerza la sociedad de consumo, unificando el universo simbólico de la población que accede al mismo caudal básico de propaganda y de informaciones (si bien, obviamente la capacidad

de elaborar esta información es muy diferente de acuerdo con el grado de instrucción), homogeniza pues el repertorio cultural, valores y estética de los diversos grupos sociales que observan en buena medida los mismos programas de televisión, afecta las formas de comunicación política y unifica el espacio nacional. La llamada línea blanca, en particular la heladera, favorece igualmente el acceso a los nuevos productos de consumo alimentarios que son distribuidos por cadenas de supermercados que se expanden en todos los barrios.

Los nuevos objetos de consumo afectan tanto el estilo como las condiciones de vida y trabajo. El teléfono celular facilita, por ejemplo, la logística del contingente de trabajadores informales en el área de servicios (así como pasó a ser utilizado en forma muy eficiente por el crimen organizado) pero posibilita también el contacto de los padres, en particular las madres, con sus hijos durante el horario de trabajo.

Como hemos visto en el primer capítulo, el teléfono celular se ha expandido enormemente llegando a parte considerable de los sectores pobres, permitiendo un acceso a la telefonía que el teléfono fijo nunca había conseguido, y donde la expansión de Internet continúa siendo básicamente un área casi exclusiva de las clases medias. Más próximo en este punto de Estados Unidos que de Europa, el acceso a bienes de consumo es vivido en América Latina como símbolo de ciudadanía, ofreciendo un sentimiento de ser parte de la sociedad, de participar “como iguales” por acceder al consumo de bienes materiales y, en particular, simbólicos, pues los medios de comunicación, en particular la televisión, como lo hemos señalado, generan un espacio común de participación en el mismo universo de información y cultura.

Así, si el mercado como mecanismo de generación de empleo y de ingreso continúa presentando limitaciones importantes, ha sido sumamente exitoso en la reducción de precios de ciertos bienes y en la expansión de los sistemas de comercialización y crédito. Esta expansión del consumo no significa que se ha generado un estado de satisfacción. Por el contrario, como la sociedad de consumo produce constantemente nuevos productos y el deseo de consumirlos, la insatisfacción es constante, en particular entre los jóvenes, para los cuales el acceso a bienes de consumo es parte de

su autoafirmación social. A su vez la dinámica de expansión de expectativas de consumo y las frustraciones que ella genera no produce demandas colectivas, ya que ellas son vividas como siendo un “problema individual”.

Precisemos este último punto. El consumo transmite un sentimiento de pertenencia que difiere del lazo ciudadano asegurado por la pertenencia a un colectivo político. El consumidor-ciudadano aparece a la vez como siendo más diferenciado y más estandarizado que el ciudadano-político. Más diferenciado porque el consumo construye una amplia gama de posiciones y de distinciones a la diferencia notoria de la ciudadanía política (que a lo sumo, y solo de manera más o menos transitoria, establece “ciudadanos de segunda clase”). Pero esta pertenencia es también más estandarizada puesto que el consumo implica el ingreso en un mundo común fuertemente homogéneo, no por supuesto en los bienes consumidos, pero en las expectativas de consumo (y esto a diferencia del universo del ciudadano-político que se construye, al menos normativamente, alrededor de una capacidad crítica de juicio).

El consumo acentúa pues fuertemente la singularización de los actores sociales (gracias a la increíble diferenciación cualitativa en la gama de productos), y ello a pesar de reposar sobre expectativas comunes. El resultado es una aceptación implícita de la desigualdad en la medida en que los márgenes de consumo individual se incrementen. Es tal vez una de las principales consecuencias políticas del consumo. Contrariamente pues a lo que a veces se afirma, el consumo propio a la sociedad de masas no ha sido un factor de des-individualización; al contrario, desde una perspectiva histórica, la sociedad de masas y el consumo han sido los principales factores de expansión de un proceso de individuación hasta ese momento encerrado en ciertas elites (Millefiorini, 2005). Pero el hecho de que el consumo –a diferencia de los derechos– pase por una gama diversificada y desigual de productos, produce un sentimiento de pertenencia marcado, desde el inicio, por una tolerancia estructural hacia las diferencias y las desigualdades. Lo importante es participar en el consumo, práctica y simbólicamente, una actitud bien ejem-

plificada por la carrera al crédito que se advierte entre los sectores de más bajos ingresos (y los nuevos riesgos de desequilibrios individuales o familiares que esto acarrea).

### **Bienes públicos y democracia**

En América Latina la expansión de las relaciones mercantiles sufrió las marcas coloniales, donde un Estado rentista y distribuidor de prebendas creó una elite acostumbrada a privilegios, a relaciones jerárquicas y sistemas de producción basados en la esclavitud o relaciones serviles. Posteriormente, con la expansión de la industrialización, el Estado continuó siendo una fuente de rentas y privilegios para empresarios contratistas del sector público mancomunados con políticos. Parte de los recursos públicos asociados a políticas sociales favorecieron fundamentalmente a los sectores medios y funcionarios del sector público, si bien las luchas laborales permitieron el acceso de los sectores organizados de la clase obrera a varios bienes sociales.

Como mencionamos, en buena parte de la historia latinoamericana dominó globalmente el modelo regresivo o de muy bajo impacto distributivo, además de que el Estado poseyó, hasta hace pocas décadas, una baja capacidad fiscal. Las clases medias y altas se apropiaban de los recursos públicos a través un sistema educativo gratuito, en particular secundario y universitario, a los cuales accedían esencialmente personas provenientes de familias con mayor capital cultural; a través de infraestructuras que servían mal a los barrios pobres y no alcanzaban muchas regiones rurales; y a través de sistemas de pensiones que privilegiaban a los funcionarios públicos.

En las últimas décadas esta situación comenzó a modificarse, aumentando la capacidad recaudatoria del Estado (en Brasil se aproxima a los países desarrollados con una base mucho menor de contribuyentes al impuesto a la renta) y algunas políticas sociales pasaron a focalizarse en dirección de los sectores más pobres, si bien todavía en ciertas áreas de políticas públicas, en particular pensiones y educación superior, son los sectores medios y altos los más favorecidos por los recursos públicos. Los



indicadores sociales muestran una importante expansión de los servicios públicos básicos como electricidad, agua encañada y alcantarilla, para amplios sectores urbanos y una mayor penetración de servicios de electricidad y sociales en el medio rural (CEPAL, 2007c).

La educación básica, aún cuando todavía no esté totalmente universalizada en algunos países, se expandió enormemente, pero la calidad todavía es baja. En este proceso los sectores medios transfirieron muchas veces sus hijos a escuelas privadas, donde la calidad es mayor. La enseñanza superior también se expandió, pero en varios países las universidades públicas todavía favorecen las clases medias y altas, mientras que la población más pobre accede en general a universidades pagas, muchas veces de calidad dudosa. Los sistemas de jubilaciones fueron modificados en muchos países, pero en general las clases medias, en particular del sector público, continúan siendo las más favorecidas. De todas formas la expansión de pensiones para sectores anteriormente excluidos, como en el caso del Brasil, donde se creó una pensión universal incluyendo los sectores rurales que no aportaron y políticas de *cash transfer*, significaron una importante mejora para las familias más pobres.

En general las últimas décadas mejoraron los índices de calidad de vida asociados a la expansión de las políticas sociales: los índices de mortalidad cayeron, aumentó la expectativa de vida y de alfabetización. Si bien un análisis sistemático por país indicaría importantes diferencias, y fluctuaciones negativas o violentas asociadas a situaciones de crisis económicas pasadas por varios de ellos en el pasado reciente, en general, en la mayoría de los países de América Latina los recursos para educación y salud se mantuvieron estables. Y como por lo general el Estado expandió su capacidad de recaudación, esto ha significado aumentos absolutos en el gasto público en estos rubros. Sin embargo, como indica Nora Lustig<sup>66</sup>, la capacidad distributiva del Estado de actuar como un mecanismo com-

---

<sup>66</sup> "El mercado, el Estado y la desigualdad en América Latina". Paper presentado en el Taller "Cohesión social, movilidad social y políticas públicas en América Latina", Antigua, Guatemala, 13 y 14 de julio, 2007.

pensador de la desigualdad es todavía muy deficiente en América Latina, pues en cuanto Europa reduce el índice Gini en 15 puntos (5% por el impacto de los impuestos y 10% por las transferencias públicas) en América Latina el impacto igualador es ínfimo.

En la medida que se buscan avanzar políticas sociales progresivas aparecen nuevos desafíos políticos y sociales. En efecto, las políticas que favorecen el mayor acceso de los sectores populares hacia el sistema educativo primario y secundario y a los servicios de salud, llevan a que los sectores medios y altos se orienten hacia las escuelas privadas y sistemas de salud que proveen servicios de mejor calidad. En el caso de la educación, esto lleva a que se reproduzca la desigualdad social, que ya es alimentado por el diferencial de recursos culturales provisto por los hogares, entre pobres y ricos. Un segundo efecto negativo es que en la medida que los sectores medios se alejan de los servicios públicos también pierden interés por celar y presionar por la calidad de los mismos, al mismo tiempo que la presión impositiva es vista como una desapropiación o una “injusticia”, ya que no “sienten” que son beneficiados por los servicios públicos.

En este punto, el riesgo de una revuelta fiscal –activa o pasiva– de las clases medias latinoamericanas no puede ser enteramente descartado. Si se acentúa la política por la cual se desmercantiliza únicamente un número muy reducido de bienes y servicios, y sobre todo si éstos se destinan exclusivamente a los sectores más pobres, el riesgo es alto que se ingrese en una espiral en tres tiempos. (1) Un servicio público destinado casi exclusivamente a los más pobres termina por deteriorarse rápidamente (salud, educación). El resultado aún cuando no aparezca como lógicamente inevitable, es por lo general socio-lógicamente imparable; (2) una situación de este tipo genera una fuerte frustración entre las clases medias que se ven reducidas a un rol de soporte financiero de servicios que ellas no usufructúan; (3) por último, el hecho que las clases medias financien servicios que ellos no utilizan, y que encima estos servicios sean de mala calidad, es susceptible de engendrar una actitud crítica global hacia los mismos (lo que puede tener como consecuencia, un suplemento de deterioro de éstos o su eliminación).

*Percepciones de los servicios públicos (poblaciones urbanas)*

|  | <b>Argentina</b> | <b>Brasil</b> | <b>Chile</b> | <b>Colombia</b> | <b>Guatemala</b> | <b>México</b> | <b>Perú</b> | <b>total</b> |
|--|------------------|---------------|--------------|-----------------|------------------|---------------|-------------|--------------|
| Transporte público                         | 25,8%            | 22,4%         | 37,8%        | 9,6%            | 17,1%            | 19,8%         | 21,0%       | 22,0%        |
| Policía                                    | 34,7%            | 39,4%         | 24,3%        | 17,3%           | 41,3%            | 41,4%         | 37,1%       | 33,7%        |
| Servicios de salud                         | 23,1%            | 42,9%         | 21,4%        | 14,3%           | 15,4%            | 18,2%         | 21,7%       | 23,2%        |
| Escuelas públicas de educación fundamental | 17,6%            | 35,0%         | 16,1%        | 8,8%            | 10,3%            | 9,7%          | 18,6%       | 17,2%        |
| Escuelas públicas de enseñanza media       | 17,4%            | 32,8%         | 14,4%        | 9,0%            | 12,0%            | 9,6%          | 16,8%       | 16,5%        |

Fuente: ECosocial, 2007

Tal vez hablar de una ciudadanía a través de los derechos del consumidor, como algunos lo han hecho (Sorj, 2000) en América Latina, sea un exceso, pero la afirmación tiene sin duda el mérito de señalar hasta qué punto el acceso a bienes de consumo ha constituido en la región una experiencia central de participación social. El consumo es un signo de pertenencia; y a pesar de la diferenciación y de la desigualdad sobre la que reposa, transmite un sentimiento real de inclusión.

En las sociedades modernas, hay un doble sistema de estratificación social constantemente imbricado, como una doble hélice, uno en el otro: el primero es producido por las relaciones de mercado, el segundo por las regulaciones públicas. Uno y otro son inseparables entre sí (no hay mercado sin Estado institucionalizante, y no hay Estado viable sin mercado eficiente). En todos lados, con variantes nacionales mayúsculas, las relaciones sociales son siempre el resultado de la imbricación de estos dos ejes y del conjunto de relaciones de poder asimétricas (en función de las fuentes de poder económico o de los pactos políticos) entre grupos sociales. Es esta articulación que da todo su sentido a la división entre

bienes y servicios mercantilizados por un lado y bienes-servicios des-mercantilizados por el otro. En realidad, se trata de uno de los principales conflictos de las sociedades capitalistas: ¿qué debe quedar en el ámbito de las relaciones de mercado?, ¿cuáles son los bienes que deben ser des-mercantilizados bajo la forma de derechos sociales?

Debate mayor en el que la especificidad de América Latina es indudable a causa de la doble y fuerte limitación que existe, tanto a nivel del acceso al consumo de bienes mercantilizados como de los bienes des-mercantilizados. Pero por sobre todo porque en América Latina (pero el análisis debe, en este punto, diferenciar en función de bienes –salud, educación, transporte– y períodos o países) los bienes des-mercantilizados han favorecido durante mucho tiempo de preferencia a las capas medias, mientras que, por el contrario, el acceso al consumo de bienes mercantilizados, muchas veces a través de la apertura de las importaciones, significó –en dosis desiguales– el acceso a bienes de calidad y menor precio, tanto para las capas medias como para muchos sectores populares.

En todo caso, este debate y su rol en la cohesión social, es una asignatura pendiente en la región. Como en tantos otros lugares, en América Latina deberá encontrarse, en términos pragmáticos, un equilibrio entre un sector privado (bienes mercantilizados), un sector de concesiones públicas fuertemente regulado por el Estado (bienes intermedios entre las dos lógicas) y un servicio público (prestaciones en principio verdaderamente des-mercantilizados). En función del tipo de Estado de bienestar, y de la tradición nacional, las ecuaciones institucionales serán muy distintas. Pero por el momento, y a pesar de la importancia política del consumo en nuestras sociedades, la problemática no se plantea aún con la suficiente claridad.

#### 4. NUEVOS DISCURSOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA: ¿RETORNO DEL POPULISMO?

Desde la década pasada se discutía la problemática de la renovación del populismo en los casos de Carlos Menem en Argentina, Alberto Fujimori en Perú y Abdalá Bucaram en Ecuador. Con la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999 y el desarrollo de su llamada

“revolución bolivariana” se ha retomado esta discusión, ampliándose incluso, ya que diversos analistas consideran que hay una expansión de un nuevo populismo al que se han sumado los actuales gobiernos de Evo Morales en Bolivia y de Rafael Correa en Ecuador. Se ha llegado a señalar que existe un “modelo venezolano” que está siendo exportado a diferentes países de América Latina y el Caribe.

### **La trayectoria del gobierno de Hugo Chávez<sup>67</sup>**

Al tomar el poder por primera vez en 1999, Hugo Chávez inició una serie de cambios en el sistema político y económico del país. Comienza así la llamada revolución bolivariana y, en la actualidad, después de ocho años y medio en el poder, se adelanta el proyecto del socialismo del siglo XXI. La ascensión de Chávez está asociada a un contexto que se caracterizaba por la “conjunción de cuatro factores: la extrema rigidez institucional del bipartidismo, que no daba lugar a la participación de los nuevos actores sociales y que excluía por ley a determinados partidos (la izquierda); la baja redistribución económica; la débil capacidad gubernativa; y el crecimiento, la diversificación y la movilización de las organizaciones sociales” (Ramírez, 2006: 39-40).

Puede decirse, a grandes rasgos, que hasta el presente, el llamado proyecto “chavista” ha transitado por tres grandes etapas. Una primera, entre 1999 y mediados de 2004, que estuvo orientada hacia el desarrollo de la revolución bolivariana que se fundamentó en una serie de cambios políticos, que condujeron en la práctica a una mayor concentración del poder en manos del Presidente, incluyendo su mayor influencia en los asuntos de los otros poderes, de las fuerzas armadas y de la industria petrolera. Asimismo, se agudizó la polarización y conflictividad política.

Con su triunfo en el referéndum revocatorio presidencial de agosto de 2004, se produce una radicalización que buscó un mayor control sobre la economía y sobre los diversos mecanismos de par-

---

<sup>67</sup> Esta sección se basa en Francine Jácome, “¿Renovación/resurgimiento del populismo? El caso de Venezuela y sus impactos regionales”.

ticipación ciudadana. Esta segunda etapa se prolongó hasta diciembre de 2006, cuando es electo por tercera vez para un nuevo período presidencial de seis años.

Su reelección con 62,48% de los votos, abre un nuevo y tercer período que se inició con su declaratoria de la implantación en el país del socialismo del siglo XXI a través de lo que se ha denominado como los cinco motores de la revolución. Asimismo, se ha planteado que las fuerzas que apoyan al gobierno pasen a conformar un partido único. En este sentido, si ya anteriormente diversos analistas habían considerado que habían elementos importantes para poder afirmar en este proyecto la existencia de componentes del discurso populista, ahora parecen profundizarse los indicadores del desarrollo en Venezuela de un proyecto que, si bien continúa reuniendo muchas de las características del populismo y más específicamente del populismo-autoritario, presenta también, cada vez más, elementos que “salen” del modelo nacional-popular y marcan una transición hacia un régimen más abiertamente autoritario. Esto lo aproxima con ciertos rasgos del castrismo, como lo hace también su esfuerzo activo y explícito de exportar el modelo, invirtiendo recursos financieros en otros países de la región para apoyar a grupos políticos, empresas o gobiernos y emitiendo juicios sobre la situación política y acontecimientos en otras naciones. En esto el gobierno de Chávez difiere de los gobiernos populistas tradicionales que mantuvieron el principio del respeto de la soberanía nacional y la no intromisión en los asuntos de los países vecinos, y que fue uno de los fundamentos de la convivencia pacífica de la región en el siglo XX (un principio construido incluso como una protección frente al intervencionismo estadounidense).

En la primera etapa se llevó a cabo, como primer paso de la revolución bolivariana, una Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución de 1999<sup>68</sup> y durante ésta y la segunda fase, se pusieron en práctica diversas modificaciones de la nueva constitución que permitieron establecer una nueva institucionalidad que

---

<sup>68</sup> En la cual no hubo representación proporcional de las minorías y que fue dominada casi totalmente por representantes del oficialismo.

articuló directamente la relación entre el líder y el pueblo (Ramírez, 2006). Asimismo, dichas reformas llevaron al debilitamiento de las élites y partidos políticos, sindicatos tradicionales y al predominio del Estado sobre la sociedad civil.

En estas primeras etapas se privilegiaron los cambios políticos, ya que en el ámbito económico se desarrolla una política fiscal y monetaria ortodoxa, pago de la deuda externa, el incremento de la participación de capital transnacional y el fortalecimiento de la importación para satisfacer mercado interno. Gracias a los altos precios del petróleo a partir de 2003-2004, se produjo una expansión del gasto público y una reorientación de recursos públicos para los sectores más pobres a través de las “misiones”.. Sin embargo, se ha criticado el hecho que las políticas sociales se ejecutan con gran discrecionalidad en el entorno presidencial y que el Estado ejerce un control cada vez mayor sobre la política petrolera y sobre la economía, donde predomina el gasto público sobre la inversión productiva.

Al ser reelecto en diciembre de 2006, Hugo Chávez declaró que la mayoría había votado por el proyecto del socialismo del siglo XXI. ¿Cuáles son las características y contenidos de esta nueva etapa?, Es escasa la información al respecto, pero Chávez informó que será “originario, cristiano, indígena y bolivariano” y que descansará sobre el poder popular, básicamente los recientemente creados consejos comunales –organizaciones comunitarias locales. Se ha enfatizado que será un modelo socialista nuevo y diferente a otras experiencias que se han materializado a nivel mundial. Un proyecto que conoció empero un primer revés en el referéndum que, en diciembre del 2007, rechazó la nueva constitución propuesta.

En todo caso, en esta fase se plantea, en el ámbito económico, la necesidad de respetar la propiedad privada así como otorgarle mayor importancia a la propiedad pública, que incluye a las cooperativas y los proyectos comunitarios. Otro aspecto es la noción de justicia distributiva que se asienta en un reparto más equitativo de la riqueza de la nación. Por último, se propone el desarrollo de un modelo alternativo de generación de riqueza que tendría su eje en las cooperativas, la cogestión, la autogestión obrera así como las empresas de producción social, las cuales se centrarían en adelan-

tar formas de desarrollo endógeno y la construcción de capital social. El gobierno sostiene que Venezuela conservará una economía capitalista durante un lapso de 2 a 10 años, por lo que entre las propuestas inmediatas figuran que el Estado busque incentivar a las empresas privadas que están dispuestas a trabajar bajo las condiciones impulsadas por el gobierno. De esta forma, los créditos “blandos” (con condiciones que proveen facilidades mucho mayores que las normales), la entrega de dólares al cambio oficial y la exoneración de impuestos, estarían disponibles solamente para las empresas que se acojan a las políticas gubernamentales y no así para las que opten por continuar operando con un criterio netamente mercantil. Por lo demás, durante el primer semestre de 2007, se han hecho algunos anuncios y desarrollado acciones que podrían indicar una creciente influencia del Estado en este sector. En forma inesperada, Chávez decretó la nacionalización y estatización de empresas en los sectores de las telecomunicaciones y de la energía argumentando que estos son sectores estratégicos que deben ser administrados por el Estado.

En cuanto a la esfera política, se plantea una etapa de transición que se denomina como la democracia revolucionaria. En el ámbito social se le otorga un papel importante a las relaciones de poder horizontales y, por lo tanto, los consejos comunales pasan a constituir el eje central. De esta manera se privilegia la relación directa entre el poder Ejecutivo y las comunidades, obviando a actores de intermediación como las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos. Se trata de la construcción del “poder popular” e incluso algunos voceros del oficialismo han planteado que este tipo de organizaciones sustituirán a los gobiernos regionales y locales.

### **¿Un nuevo modelo para América Latina?**

En este contexto, surgen dos interrogantes fundamentales: (1) ¿el actual proceso venezolano es una renovación/resurgimiento del populismo?; y (2) ¿existe un “modelo venezolano” que está siendo incorporado por otros gobiernos de la región? En cuanto a la primera pregunta, desde 1999 se ha venido desarrollando una corriente hegemónica en Venezuela denominada como “chavismo”, que ha



sido catalogada como revolucionaria, socialista, bonapartista, totalitaria, populista, populista militar, entre otros. Como lo hemos precisado, este abanico de definiciones contrapuestas debe comprenderse en el tiempo: el gobierno de Chávez, en sus tres grandes etapas, presenta perfiles bien distintos. En lo que respecta a la segunda interrogante, si efectivamente existen particularidades comunes de un discurso populista de izquierda en tres casos (Venezuela, Bolivia y Ecuador), ello no significa necesariamente, como lo veremos, que exista un “modelo” venezolano que se esté implementando en los otros dos países.

Con respecto a los rasgos populistas del caso venezolano es necesario hacer dos precisiones. En primer lugar, que a todas luces el actual proceso es un híbrido que contiene elementos importantes de un discurso populista pero que, dado que responde a una realidad nacional e internacional diferente, no puede encontrarse en él todas las características del populismo clásico. En verdad, en torno a este debate existen diferentes posturas que tienen su raíz en la misma conceptualización del populismo, la cual ha generado diferentes perspectivas e interpretaciones sobre los procesos actuales.

Una primera sostiene que no existe un nuevo populismo y que lo que ocurre actualmente en Venezuela y otros países de la región no puede ser catalogado como populista ya que no reúne sus características tradicionales como en el caso, por ejemplo, de Juan Domingo Perón. Entre estos rasgos distintivos del populismo “clásico” se destacan la búsqueda de inclusión de sectores que tradicionalmente habían estado marginados de la sociedad, el carácter corporativista de los movimientos, la polarización entre oligarquía y pueblo, el rechazo a las élites y partidos políticos tradicionales, el nacionalismo y antiimperialismo, así como el surgimiento de un líder salvador. En el ámbito económico se implementaron políticas de sustitución de importaciones, nacionalizaciones y una participación importante del Estado en la economía.

Mientras tanto, existe otra perspectiva que se fundamenta en el argumento que se han producido nuevas formas de populismo –el llamado neopopulismo– que no necesariamente tiene todas las características del populismo tradicional. Desde este punto de vista se está actualmente en presencia de procesos que son populistas

pero que muestran nuevos contenidos ya que se han adecuados a las realidades nacionales e históricas actuales. En este sentido, también se señala que existe una diversidad entre el discurso político populista y las estrategias económicas que se pongan en práctica; no necesariamente todas son iguales. Uno de los argumentos básicos es que pueden existir procesos populistas que ejecutan políticas económicas muy diversas como serían, por un lado, el caso de Fujimori y Menem y, por el otro, el de Chávez.

Adicionalmente, en los últimos años, la discusión en torno al populismo se ha visto enriquecida por la relación que se ha establecido entre ésta y consideraciones en torno a la nueva izquierda en América Latina y el Caribe. De esta forma, surge una corriente que ha sido denominada como la izquierda populista, en contraposición a una nueva izquierda democrática o reformista. Se sostiene que la primera se fundamenta en los tradicionales postulados de mediados del siglo pasado, que no ha logrado incorporar a su pensamiento y práctica los cambios que se han producido en el ámbito global y regional, especialmente después de la caída del muro de Berlín. En cambio, la segunda intenta responder a los tiempos actuales, busca desarrollar políticas de justicia e inclusión social en el marco de la democracia así como de economías productivas que permitan responder cada vez más en forma eficiente y eficaz a las necesidades de la ciudadanía.

Frente a este debate puede decirse, en resumen, que entre 1999 y 2006 existen determinados aspectos que permiten aseverar que en Venezuela se ha adelantado un proceso con características populistas (entre las cuales pueden señalarse: liderazgo mesiánico/concentración del poder; polarización social y política: oligarquía-pueblo; nacionalismo/retórica antiimperialista; rechazo a la institucionalidad vigente/desmantelamiento de instituciones democráticas; elevados índices de inflación; control estatal de la economía/nacionalizaciones; redistribución clientelar; incremento de la corrupción; y control de los medios de comunicación). Pero tratándose de un proceso en desarrollo, van emergiendo nuevos contenidos y prácticas que modifican sus condiciones fundamentales y dificultan aún más su caracterización. Sobre la base de ello, sería posible postular que actualmente este proceso se encuentra en un

momento de transición y que la reelección de Hugo Chávez y sus anuncios en enero de 2007 sobre el inicio de la construcción del llamado “socialismo del siglo XXI” pueden significar, incluso tras el rechazo del referéndum constitucional, un giro hacia un régimen que profundizará el autoritarismo, caudillismo y militarismo. Y que podría incluso al final salirse de la tradicional matriz populista latinoamericana.

En tal sentido, y para responder a la segunda pregunta, es importante para los que postulan una exportación del supuesto modelo venezolano, el tomar en consideración que tanto Ecuador como Bolivia tienen especificidades que probablemente no permitirán el desarrollo de un proceso igual al venezolano. Aunque los tres tengan en la actualidad un discurso que muestra la presencia de diversas características del populismo de izquierda, las diferentes realidades influirán sobre su desarrollo. Por ejemplo, la Asamblea Constituyente boliviana tiene dificultades enormes para elaborar una nueva carta magna. La presencia de sectores de oposición hace previsible que la nueva constitución, de llegar a elaborarse, será resultado de diálogos y negociaciones entre diferentes sectores políticos y sociales. De igual forma, los regionalismos así como el peso de los movimientos indígenas y campesinos son factores que diferencian a Bolivia y Ecuador del caso venezolano.

Ante la opinión generalizada de que el modelo venezolano se está convirtiendo en un ejemplo a seguir en varios países de la región y la eminente fragmentación o polarización de ésta, es importante retomar los planteamientos de Manuel A. Garretón (2006) al respecto. En primer término, señala que hay que diferenciar claramente entre la existencia o no de modelos “exportables”, por un lado, y los liderazgos de algunos presidentes, por el otro. En segundo lugar, se requiere también examinar cuáles son los modelos que realmente pueden resolver los problemas internos de los diferentes países así como las alianzas que puedan establecerse frente a la globalización. En este sentido, plantea la necesidad de pensar un nuevo modelo de desarrollo frente al “proyecto neoliberal” que tiene pendiente la definición de diversas estrategias frente a los procesos de desarrollo, la superación de las desigualdades, la inserción en la globalización y la transformación productiva.

Lo importante para una visión regional en América Latina es tomar en consideración que bloques de países que buscan influenciar el concierto internacional sólo pueden construirse a partir de políticas coherentes de Estado con una visión de largo plazo, independientemente del líder político de turno. Actualmente, en realidad sólo existen dos países que podrían constituirse en ejes de bloque: México (en América central y el Caribe) y Brasil (en América del sur). Ambos pueden jugar un papel importante en el futuro, si el primero logra salir de su relación de dependencia respecto a Estados Unidos y si el segundo asume abiertamente su liderazgo. En la región andina, así como en el caso venezolano, se requiere aún un largo período de refundación de la relación entre Estado y sociedad.

Difícilmente el gobierno de Chávez, a pesar de su agresiva política exterior, podrá asumir este papel de liderazgo. Petkoff argumenta que “la instrumentalización del resentimiento social, la intimidación innecesaria de la clase media, la ineficiencia administrativa, el conflictivismo permanente, la segregación política y social de sus opositores y la corrupción rampante cuestionan la viabilidad del chavismo como proyecto de transformación profunda” (2005a: 126). Como advierte Lozano (2005) el hecho de construir una mayoría no significa que exista una gobernabilidad democrática. En Bolivia, Ecuador y Venezuela ésta peligrando cada vez más la estabilidad política, llevando a situaciones en las cuales podría prevalecer en el corto o mediano plazo la posibilidad de conflictos violentos de continuar adelantándose propuestas que conducen a profundizar la polarización y conflictividad política y étnica, presente en los discursos de la izquierda populista.

Pero más allá de los debates en cuanto a la naturaleza política del gobierno de Chávez o sus posibilidades de exportación en la región, es preciso subrayar lo que estos movimientos indican para la cohesión social. Como se sabe, la práctica populista aporta una respuesta retórica a las demandas de inclusión social y tiende a crear una situación de polarización y a debilitar la institucionalidad democrática, fortaleciendo al líder que promete una futura redención. Esta llamada renovación o resurgimiento del populismo ha mostrado que los diversos procesos desarrollados en América Latina y el Caribe durante las últimas décadas han tenido serias fallas

para lograr lo que identificamos como “cohesión social en democracia”. Mientras persista esta brecha, es previsible que continúe produciéndose la aceptación y apoyo a proyectos con importantes rasgos populistas que, a la larga, tienden a devenir regímenes que terminan sustentándose en liderazgos autoritarios y personalistas que, pese a sus promesas, no llevan en la realidad a una inclusión y cohesión social efectiva y sostenible.

### **Crisis de representación, populismo y democracia<sup>69</sup>**

Profundicemos el punto anterior. El impacto final del populismo es la creación de una unidad en torno de un polo, “el pueblo”, que habla con una sola voz, la del “líder”, al tiempo que se sitúa en una relación de fuerte e irreconciliable antagonismo con el resto de las expresiones políticas, el polo “del anti-pueblo”. El resultado es conocido: la puesta en marcha de una dialéctica de denegación recíproca entre ambos polos que debilita y, al final, cancela las negociaciones y los intercambios que son propios de un orden pluralista-democrático.

Visto como la expresión de una lógica de acción que redefine el espacio político en términos de inclusión/exclusión, amigo/enemigo, el populismo es un fenómeno estrictamente político. Como tal es, pues, compatible con las más diversas ideologías –derecha, izquierda, reaccionaria, progresista– y con los más diversos programas económicos, desde el estatismo distribucionista al neo-liberalismo. A su vez, en tanto fenómeno político, el populismo debiera ser distinguido de rasgos que aunque son parte de su naturaleza no lo definen del todo. Pensemos en la personalización del poder y en los comportamientos anti-institucionales. Estos son rasgos que pueden presentarse con independencia del populismo.

Así, en los tiempos de las comunicaciones de masas quienes ocupan el vértice del gobierno tienen de por sí asegurada una gran visibilidad pública; esto ha llevado a que el ejecutivo se haya convertido en un púlpito desde donde en primera persona se interpela

---

<sup>69</sup> Esta sección se basa en Juan Carlos Torre “Populismo y Democracia”.

a la población en su conjunto. Por lo demás, gobernar “por encima” de los partidos y de las legislaturas, apelando a procedimientos que están en el límite de la legalidad, es una práctica decisionista esperable en todos los gobiernos embarcados en grandes reformas del statu quo, en particular en contextos democráticos no consolidados. Las mutaciones de la esfera pública y las políticas de reforma dan lugar, pues, a manifestaciones tanto en la forma como en el ejercicio de los poderes públicos que están lejos de ser intrínsecas al fenómeno del populismo. Esto es, el populismo, aún cuando sea inseparable del poder público, es más que un estilo político.

Para capturar lo que tiene de característico el populismo como fenómeno político es bueno recordar lo que nos dice la literatura sociológica sobre sus orígenes. Al respecto, hay acuerdo en señalar que los orígenes del populismo están en una crisis de representación en democracia, es decir, en el ahondamiento de la brecha que, por definición, separa a los representantes de los representados debido a la dificultad manifiesta de los partidos para mediar entre ellos en forma efectiva. Las causas de esa dificultad pueden ser varias; podemos enumerar algunas teniendo como marco de referencia, entre otras, la experiencia actual de Venezuela que venimos de evocar. En el inventario de causas figuran los problemas de adaptación de las organizaciones partidarias a los desafíos que pone el cambio de las reglas de juego de la economía, y que se traducen en respuestas insatisfactorias a las demandas sociales. También está el descrédito que genera la tendencia a la entropía de los partidos con una prolongada trayectoria, que los lleva a debilitar sus vínculos con los electores y a colocar en primer plano su propia supervivencia por medio del uso y abuso de los recursos estatales. Otra de las causas radica en la existencia de importantes sectores de la población ubicados en la periferia del sistema político, con una escasa o nula participación.

Dicho esto, hay que agregar que la crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del populismo. Para completar el cuadro de situación es preciso introducir otro factor: una “crisis en las alturas” a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política

existente. Es él quien, en definitiva, explota las virtualidades de la crisis de representación. Y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que las unifica y llama al rescate de la soberanía popular expropiada por el *establishment* partidario para movilizarla contra un enemigo cuyo perfil concreto, si bien varía según el momento histórico –“la oligarquía”, “la plutocracia”, “los extranjeros”– siempre remite a quienes son construidos como responsables del malestar social y político que experimenta “el pueblo”. En su versión más completa, el populismo comporta entonces una operación de sutura de la crisis de representación por medio de un cambio en los términos del discurso, la constitución de nuevas identidades y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extra-institucional.

Al echar una rápida mirada sobre “la revolución bolivariana” es posible identificar en sus orígenes las condiciones de posibilidad del populismo recién evocadas. Por el lado de las causas de la crisis de representación tenemos, en primer lugar, los desajustes económicos y sociales provocados por el viraje abrupto del gobierno de Carlos Andrés Pérez a las reformas de mercado; sus secuelas condicionaron al sucesor en la presidencia, Rafael Caldera, quien, electo como crítico del “neo-liberalismo”, terminó asociado también a políticas de ajuste escasamente populares. Asimismo, está el eclipse del sistema político consociativo administrado durante años por los dos grandes partidos, AD y COPEI y el surgimiento de nuevas expresiones políticas. Finalmente, hay que destacar la situación de alienación política de vastos sectores de la ciudadanía y de la que las altas tasas de abstención electoral eran una ilustración elocuente. Entre tanto, por el lado de “la crisis en las alturas” tenemos la rebelión de jóvenes militares en 1992 que, no obstante su fracaso, proyectó a su jefe, Hugo Chávez, al centro de la escena pública, desde donde se convirtió en eje de agregación de un difuso y multifacético disconformismo con una fuerte crítica a “la partidocracia” y una retórica de exaltación nacionalista.

La reconstrucción de la empresa política de Chávez ilustra bien la índole de los problemas que plantea el populismo transformado en régimen desde el punto de vista de las instituciones democráti-

cas. Así, como lo hemos precisado, el itinerario recorrido por la “revolución bolivariana” ha sido el de una progresiva concentración y delegación de facultades decisorias en la figura de su inspirador y conductor. En estas circunstancias, la trama de equilibrios y controles que distinguen a la democracia como orden constitucional ha experimentado un profundo y sostenido deterioro. Previsiblemente, el deterioro alcanzó igualmente al pluralismo político por obra de las ambiciones hegemónicas del nuevo régimen y del repliegue de sus opositores detrás de un cuestionamiento sin concesiones. Con este trasfondo, en la vida pública prevalece un clima de creciente polarización, que desborda las arenas institucionales y se manifiesta por medio de “la política de plaza” y el carácter faccioso de las posturas políticas en pugna.

Llegados a este punto, en el que es posible reconocer las señas de identidad de un autoritarismo, creemos necesario alargar la perspectiva porque cuando lo hacemos, lo que cobra forma es ciertamente un autoritarismo, pero se trata de un autoritarismo de masas. El propósito de esta precisión, a los efectos de caracterizar la experiencia política hoy en curso en Venezuela, es reponer en el cuadro de situación un rasgo que también le es propio. Nos referimos a la experiencia de participación que la “revolución bolivariana” ha ofrecido a vastos sectores populares, hasta hace poco confinados a la periferia del sistema político y ahora devueltos al centro por medio de un reconocimiento de oportunidades y derechos que ha reforzado su sentido de pertenencia a la comunidad nacional. Este es un aspecto que no debiera ser soslayado al dar cuenta de las adhesiones que rodean y sostienen el liderazgo de Chávez.

Escribiendo en 1956, poco después de la clausura de una experiencia política que tiene muchos puntos en común –aludimos al régimen populista de Perón (1946-1955) – Gino Germani supo ver más allá del clima de euforia por la recuperación de la democracia y sostuvo: “Según la interpretación generalmente aceptada, el apoyo de las clases populares se debió a la demagogia de la dictadura. Una afirmación tan genérica podría aceptarse, mas es, por lo menos, insuficiente. Pues lo que tenemos que preguntarnos a continuación es en qué consistió tal demagogia. Aquí la interpretación corriente es la que por brevedad llamaremos del ‘plato de lentejas’.



El dictador 'dio' a los trabajadores unas pocas ventajas materiales a cambio de la libertad. Creemos que semejante interpretación debe rechazarse. El dictador hizo demagogia, es verdad. Mas la parte efectiva de esa demagogia no fueron las ventajas materiales sino el haber dado al pueblo la experiencia (ficticia o real) de que había logrado ciertos derechos y que los estaba ejerciendo. Los trabajadores que apoyaban a la dictadura, lejos de sentirse despojados de la libertad, estaban convencidos de que la habían conquistado. Claro que aquí con la misma palabra, libertad, nos estamos refiriendo a dos cosas distintas. La libertad que habían perdido era una libertad que nunca habían realmente poseído: la libertad política a ejercer sobre el plano de la alta política, de la política lejana y abstracta. La libertad concreta que creían haber ganado era la libertad concreta, inmediata, de afirmar sus derechos contra capataces y patronos, de sentirse más dueños de sí mismos”.

Por cierto que la composición de los séquitos populares de Perón y Chávez no es la misma (con más predominio de los trabajadores formales en el primero que en el segundo), y que los logros en materia de derechos en una experiencia y otra pueden ser distintos. Pero lo que se apunta a subrayar con la cita de Germani, es llamar la atención a un aspecto del fenómeno populista, la valorización de la auto-estima y del protagonismo en los sectores populares, el reconocimiento de su condición de ciudadanos de primera clase. El populismo, bajo esta faceta, aparece pues como un agente de la revolución democrática en curso y del anhelo creciente de horizontalidad social en la región (ayer en Argentina, hoy en Venezuela).

Podrá discutirse, es verdad, cuánto de esa valorización, cuánto de ese reconocimiento es genuino o ilusorio. Pero este interrogante, una vez planteado, nos obliga a ser consecuentes y colocarlo también respecto de la democracia, con vistas a establecer si ella está mejor dotada para producir esa valorización, ese reconocimiento, sin los excesos del autoritarismo. En un trabajo reciente, Francisco Panizza propuso que el populismo es un espejo de la democracia, un espejo que muestra lo que la democracia realmente existente es y lo que no es. Las tentaciones populistas que periódicamente conocen los países de América Latina parecen estar mostrando que nuestras democracias, con sus elecciones periódicas,

sus partidos, sus reglas institucionales, no alcanzan a colmar las demandas de inclusión de amplios sectores de la población. Así las cosas, hay sin embargo que resistir la reacción de tantos que comienzan por comprender las razones del populismo para luego reclamar indulgencia para con sus políticas. En lugar de ello es preciso explorar cómo nuestras democracias, sin renunciar a sus principios, pueden extender y hacer efectivos los sentimientos de pertenencia a la comunidad nacional para que no haya que ir a buscarlos en otro lado.

La retórica con la que el populismo va al encuentro de las demandas de inclusión de los sectores populares suele consistir, en efecto, en el llamado a la redención futura de “el pueblo” sometido por “las fuerzas del mal” y está generalmente acompañada por un dispositivo complementario: la escenificación de verdaderas comuniones políticas, marchas y actos de masas, que recrean los rituales religiosos y producen como ellos, entre los participantes, fuertes sentimientos de mutuo reconocimiento y fraternidad. Con esta imagen presente es que se ha dicho que el populismo es la expresión de una nostalgia comunitaria. La caracterización podría ser aceptable si se la despoja de su sesgo peyorativo. Cuando se lo hace emerge a la luz una de las ventajas del populismo sobre la democracia: su capacidad de generar “calor” allí donde las rutinas de las reglas democráticas son “frías”. Si el populismo puede funcionar como un espejo de la democracia, su eventual eficacia en ese plano –el de la visión de un futuro y la experiencia de participación– parece estar diciendo que hay algo que excede los mecanismos que regulan la formación y ejercicio de los gobiernos y cuya ausencia representa, en grados variables según los países, una asignatura pendiente para el logro de “la cohesión social en democracia” en América Latina.

El populismo está pues asociado con períodos en los que se constata una acentuación de la distancia entre el Estado, las demandas populares y los ciudadanos (Martuccelli, 1995). Su presencia (y sus cíclicos retornos históricos) son así tanto más probables que se trata de (re)construir un Estado moderno en relación con la subjetividad de los gobernados. En el caso específico del populismo es preciso constatar que éste no busca, como ha sido dicho con excesiva rapidez, fusionar al “pueblo” con el Estado gra-

cias al rol del líder. El populismo se esfuerza también en hacer sentir como “propio” el Estado a los gobernados, luego de un largo período de extrañamiento entre uno y otros. La legitimidad, esto es, el hecho de que los ciudadanos reconozcan sus autoridades, pero también que sientan como “suyo” lo que “su” Estado “hace”, supone, siempre, dosis importantes de identificación imaginaria. Esta identificación usa y abusa de la metáfora de la política como guerra, donde la oposición es transformada en enemigo, lo que resulta finalmente en la polarización radical y la destrucción de cualquier posibilidad de negociación.

Y bien, por lo general el retorno de los populismos se desarrolla al final de un proceso en el cual el sistema político ha sido resentido como particularmente ajeno y distante por los gobernados y que éste se encuentra propicio, en muchos aspectos, en una fase de refundación. De ahí la naturaleza de su doble llamado: a la vez “democrático” (dar a los individuos el sentido de la ciudadanía) y “popular” (salvaguardar una identidad comunitaria negada por los *anciens régimes*). Un proceso de identificación simbólica que es compatible, como las experiencias del neo-populismo lo han mostrado a ciencia cierta en la región, con diferentes políticas económicas y alianzas sociales. O sea, el populismo se juega en esta tensión entre un elemento democrático-plebeyo-plebiscitario y un elemento popular-imaginario-autoritario (Martuccelli, Svampa, 1997). El riesgo es bien real que resbale de un lado o del otro –un doble riesgo probablemente en curso de realización en la experiencia venezolana.

Pero así y todo, y a pesar de las amenazas constantemente presentes en él, es preciso reconocer el carácter fundamentalmente ambiguo del populismo. A diferencia de los movimientos revolucionarios o abiertamente totalitarios que desconocen toda legitimidad a la democracia representativa y a las elecciones, el populismo –como autoritarismo plebiscitado de masas– se reclama siempre de ellas. De ahí, incluso, que sea posible vaticinar que su presencia será bien real en la región en un futuro próximo, por lo menos en muchos países. En efecto, dadas las debilidades a las que hemos hecho mención de los actores sociales en un capítulo anterior, y las insuficiencias tradicionales del Estado en América Latina, el “retorno” del populismo estará entre las posibilidades de la

agenda política. Pero su “retorno” no solamente expresa una nostalgia comunitaria bien encarnada por la noción del “pueblo”. El populismo es también –y tal vez sobre todo hoy– el fruto de expectativas crecientes por parte de individuos que han visto su dignidad ciudadana amputada por regímenes que no les dieron adecuada inclusión simbólica ni económica.

El populismo es a la vez un espejo de la insuficiencia de la democracia y una patología de sus límites. Pero como otras experiencias nacionales lo han mostrado en la región, el populismo, incluso a través del autoritarismo de masas que lo constituye, ha sido un poderoso factor de inclusión política, y tras ella, un paradójico vehículo de la expansión de una individuación ciudadana, al mismo tiempo que dejó marcas profundas en el sistema político que fragilizan la democracia.

## 5. LA NACIÓN Y EL DESAFÍO DE LAS IDENTIDADES

Las insuficiencias del Estado no sólo han sido cuestionadas –y ampliadas– por el retorno del populismo. Tal vez de manera mucho más significativa se encuentra hoy en día en la raíz de un conjunto de procesos, dispares entre sí y conducidos por actores diferentes, que ponen en cuestión –por primera vez en la historia de la región con cierta seriedad– los perímetros y las significaciones de la nación. El punto nodal, como lo mostraremos, se centra en un conjunto disímil de demandas sociales que buscan, todas ellas, obtener reconocimientos jurídicos y derechos particulares.

### **La nación y los retos del siglo XXI: una introducción<sup>70</sup>**

En América Latina la construcción de la nación, al mismo tiempo que reprimió memorias de indios, africanos y emigrantes, creó el espacio común en el cual emergió la noción de ciudadanía, un es-

---

<sup>70</sup> Esta sección se basa en Bernardo Sorj, “Reconstrucción o Reinención de la Nación: la Memoria Colectiva y las Políticas de de Victimización en América Latina”.

pacio de iguales, independientemente de origen, clase, religión o raza. Este proceso es naturalmente conflictivo, pues a partir de la propia noción de ciudadanía –de miembros iguales con los mismos derechos dentro de una comunidad nacional–, los diferentes grupos sociales buscaron avanzar su versión del bien común. La formación de la(s) imagen(es) de la nación es por lo tanto un proceso constante de reinención a través de la participación de los ciudadanos y de la acción del Estado. Memorias del pasado pre-colonial, colonia, oligarquía, estatis mo-nacional, no son fases superpuestas en un continuum en la cual cada una sustituye a la anterior, sino camadas que a veces permanecen adormecidas en la memoria colectiva y renacen adquiriendo otros sentidos y son utilizadas en nuevos discursos.

Las nuevas reivindicaciones cuestionan la imagen de la nación que sirvieron de sustento al discurso político y ello con tanta mayor fuerza que, como una amplia bibliografía lo ha enfatizado, la globalización debilita la identidad y memoria nacionales, en aras de nuevas identidades sub y supranacionales. Se trata, indudablemente, de un análisis básicamente correcto, pero aún así subestima procesos por los cuales la globalización recrea la conciencia nacional, ahora en el marco de una visión más cosmopolita. Si las naciones, en particular las élites, siempre elaboraron la representación de sus naciones con referencia a la posición relativa que ocupaban en el concierto internacional, con la globalización esta referencia pasó a ser una característica del conjunto de la población.

Vivimos hoy un período de *nacionalismo reflexivo*, en el cual las informaciones sobre otras realidades nacionales están ampliamente difundidas por los más variados sistemas de comunicación audio-visual y en el cual son conocidos los más variados índices sobre la posición relativa de cada país en materia de desarrollo humano, corrupción, libertad de prensa, democratización, protección del medio ambiente, etc. Estas imágenes sobre la calidad de vida en el mundo exterior definen cada vez más la auto-imagen del país y sus expectativas, cuyas características dependen menos de acontecimientos del pasado que por la situación actual del país en relación a otras naciones. De esta manera, la globalización transforma la imagen nacional, y en cierta forma la refuerza, y por otro lado lleva a una nueva pugna social por su significado.

Frente a las nuevas realidades y los desafíos de la globalización, la nación pasa por un proceso de reconstrucción, del cual observamos en América Latina las primeras expresiones. La globalización llega a todos los hogares, pero no de la misma manera. Para los hijos de las élites y de las clases medias, el mundo exterior es una realidad palpable, vivida por medio de viajes periódicos de turismo al exterior, el aprendizaje de lenguas extranjeras, cursos universitarios en Estados Unidos o en Europa y eventualmente un buen empleo en esos países. Para los sectores más pobres son imágenes de televisión, mundos de consumo ideal, que en el mejor de los casos pueden ser alcanzados por medio de la inmigración legal o ilegal. Estamos viviendo una separación de las clases medias y los sectores populares respecto al valor simbólico de la nación. Mientras para las primeras la nación sería una referencia declinante, para los sectores populares en ascenso, las mejores condiciones de vida siguen pasando por el Estado nacional. Y en este sentido, las identidades étnicas son uno de los recursos disponibles, en particular cuando, como lo hemos visto, los sistemas partidarios y los sindicatos perdieron su efectividad para canalizar demandas sociales.

La identidad nacional que pasa por un período de plena mutación es en verdad la identidad nacional del período estatal-nacionalista: aquella que durante el siglo XX, con mayor o menor éxito según los países, ofreció a las clases medias y los sectores populares un discurso integrador. En esta nueva fase no son tanto las propuestas alternativas de modelos de desarrollo lo que está en juego en el espacio público, sino la capacidad de movilizar discursos que apelan a la sensibilidad popular por medio de identidades colectivas en las cuales los actores logran encontrar un reconocimiento simbólico. La dificultad, para una buena parte de la población, en llegar a ser un individuo plenamente integrado en la sociedad de consumo global, potencializa discursos colectivos en los cuales el reconocimiento se realiza a través de nuevas formas identitarias, entre ellas, de carácter religioso y/o étnico. Esto, sin olvidar que la identidad colectiva debe ser analizada también como un recurso político que permite a ciertos grupos, y en particular a sus élites, negociar con el Estado para acceder a posiciones o bienes.

La reconstrucción de la memoria nacional que está en curso en América Latina no puede ser a su vez reducida a una simple renovación de la dicotomía nacional-extranjera o economía estatal/economía de mercado. Las llamadas identidades étnicas pasan por procesos más complejos de lo que las apariencias indican. Como vimos, las religiones originalmente asociadas a la población afro-descendiente en Brasil, están hoy sostenidas mayoritariamente por blancos y mulatos, mientras en los sectores populares hay una verdadera revolución en las creencias religiosas, en particular, por el avance de los cultos evangélicos, que son dominantes, por ejemplo, como indicamos anteriormente, entre la población indígena mexicana o en amplios sectores urbanos pobres en Brasil.

Las políticas de identidad étnica y de pluralismo jurídico fueron favorecidas inicialmente por gobiernos ligados a las reformas estructurales, posiblemente por representar formas que no implicaban mayores costos de reconocimiento simbólico y podía llevar al debilitamiento de las lealtades de clase. Estas políticas fueron realizadas sin considerar los enormes costos que ellas podrían tener para la cohesión nacional y las instituciones democráticas.

En la América Latina actual en la cual las identidades colectivas corren las viejas ideologías cohesivas cristalizadas en el siglo XX, el discurso de la victimización está siendo objeto de un proceso de re-apropiación en el siglo XXI por la tradición nacional-estatista, ahora con nuevos ropajes identitarios. Recordemos que la víctima, en principio, es la persona o el grupo social que considera haber sufrido una injusticia. La victimización, como discurso político, no es la mera elaboración conceptual de una situación objetiva. El discurso de victimización es una construcción compleja, en la que se define quién es culpable y sus motivaciones, quién es la víctima, cómo ella debe reconstruir su propia historia a partir de esa condición y cuáles son las alternativas para salir de la situación en que se encuentra.

Podemos distinguir dos tipos ideales de discursos de victimización: el altero-fóbico y el auto-centrado<sup>71</sup>. El impacto de estas

---

<sup>71</sup> En el discurso altero-fóbico, lo esencial es la identificación del "culpable" y el juicio acerca de los daños por él causados. Su objetivo puede ser tanto la des-

diferencias en términos de política democrática y en lo que respecta a sus consecuencias, es enorme. El discurso altero-fóbico transforma la política en una guerra, en la cual las personas se alinean en campos opuestos y antagónicos y en la que quienes están asociados con el enemigo son por definición ilegítimos y pueden ser excluidos del espacio público en cualquier momento. El discurso auto-centrado, sin dejar de tener un carácter agónico, enfatiza la suma de fuerzas en torno a la construcción de un proyecto común, de carácter expansivo y con visión de futuro.

Estas tendencias no son extrañas al nacionalismo, en particular en sus versiones más reaccionarias. Tampoco la tradición comunista y revolucionaria es ajena a una política de victimización altero-fóbica, como es el caso en ciertos discursos tercermundistas, donde teorías del imperialismo tratan de culpar a los países avanzados por su atraso. La victimización fue y continúa siendo parte del bagaje de la cultura de la izquierda latinoamericana, si bien en la tradición socialista del siglo XX, la solución no se encontraba en la implementación de políticas de reparación sino de la expulsión del imperialismo y la reconstrucción de las sociedades. Actualmente esta cultura de victimización de la izquierda ha sido actualizada por un discurso en el cual los pueblos serían las víctimas de la globalización y el neo-liberalismo. Pero también existe en América Latina un discurso de esta índole entre ciertos grupos dirigentes, cuando denuncian las actividades de ONGs internacionales, o como los empresarios que a veces echan mano a una victimización altero-fóbica para obtener protecciones públicas frente a la competencia internacional, y otras veces, recurren a victimizaciones auto-centradas cuando reivindican un nuevo espacio de acción frente al Estado patrimonialista.

---

trucción del enemigo como el reclamo de reparaciones por los daños sufridos. La lógica altero-fóbica se construye a partir de una confrontación de lo puro y lo impuro (sea en su versión secular o religiosa) en la cual el contacto con la parte impura debe ser evitado, combatido y cuando es posible, eliminado. En la victimización auto-centrada el lugar de la víctima está subordinado a la afirmación de valores propios y no en la desvalorización del otro, y de un proyecto de reconstrucción de su humanidad, que depende sobre todo de su capacidad para movilizar sus propios recursos.



Pero en todos los casos, el recurso a la victimización en su vínculo con la nación es, como veremos, un discurso con un potencial ambiguo, capaz tanto de profundizar la democracia en las relaciones sociales como de destruir la identidad y la memoria nacionales construidas en torno a un horizonte utópico de mestizaje. Ese horizonte nunca ha sido alcanzado pero fue el indicador de un camino y permitió que las sociedades latinoamericanas se hayan mantenido alejadas de conflictos interétnicos fratricidas.

### **Políticas étnicas y ciudadanía<sup>72</sup>**

Una de las grandes novedades del período actual es que la cuestión indígena puede en gran medida ser tratada como una problemática de nuevos derechos ciudadanos. Tomaremos como referentes empíricos los casos de Bolivia, Ecuador, Colombia y Chile, que permiten bosquejar una visión comparativa de las propuestas de los grupos indígenas y las maneras en que están siendo procesadas por las sociedades y Estados nacionales.

La cuestión indígena se refiere al estatuto ciudadano de los descendientes de los nativos establecidos antes de la conquista y que ocupan en su mayoría posiciones socio-económicas más pobres y estigmatizadas (es decir, con respecto al conjunto de derechos y obligaciones que definen su inclusión como miembros de la comunidad política). La pregunta fundamental tiene que ver con los contenidos de esa ciudadanía: ¿tendrán los indígenas los mismos derechos que los demás, o tendrán derechos especiales como descendientes de los pueblos originarios?

Vista de este modo, la cuestión indígena es parte de una cuestión nacional que, al menos hasta ahora, no tiene sesgos irrendentistas. Aunque hay grupos que se autodefinen como “naciones” y enfatizan la autonomía, sus demandas se refieren, en general, al autogobierno local o regional dentro de los Estados existentes. Lejos de apuntar al separatismo, los movimientos indígenas buscan,

---

<sup>72</sup> Esta sección se basa en León Zamosc, “Ciudadanía indígena y cohesión social”.

en su mayoría, redefinir su situación en los Estados nacionales en los que se encuentran. Esa búsqueda, sin embargo, no presenta una orientación homogénea, ya que existe una notable diversidad entre los movimientos, sus reivindicaciones y sus estrategias. Es necesario, entonces, partir de la premisa de que las luchas indígenas tienen características propias en cada país, reflejando la influencia de factores diversos como la geografía, las estructuras demográficas y socioeconómicas, las historias de las relaciones entre los pueblos indígenas y los Estados, y las tradiciones políticas y culturales que existen en cada lugar.

Sin embargo, es el factor demográfico el que aparece como particularmente importante porque determina una bifurcación de la cuestión indígena. Por un lado, donde los grupos nativos son muy minoritarios, la cuestión indígena se plantea como una problemática de supervivencia. Por el otro, en los países en los que son mayoría o una proporción significativa de la población, la cuestión indígena aparece más que todo como un asunto de igualdad efectiva de derechos de representación.

Dos de los casos ilustran la primera variante. En Colombia, donde existen muchos grupos indígenas que en su conjunto representan un 2% de la población, su organización nacional definió metas de territorialidad, autonomía y defensa de la cultura. A principios de los noventa, cuando la clase política buscó relegitimarse modernizando las instituciones, amnistiando a los guerrilleros y ofreciendo concesiones a los sectores populares, el movimiento indígena aprovechó la apertura para ganar curules en la Asamblea Constituyente y asegurar el reconocimiento de amplios derechos culturales, autonomía territorial y cuotas de representación en las instituciones políticas. En Chile, la población Mapuche constituye, aproximadamente, un 5% del total nacional. Frente a la privatización de tierras comunales decretada por Pinochet, los Mapuche comenzaron a plantear demandas de autonomía territorial. El conflicto se radicalizó a partir de 1998, cuando las organizaciones indígenas iniciaron una ofensiva de ocupaciones de tierras y hostigamiento a las empresas forestales y mineras. La respuesta de los gobiernos de la Concertación ha sido represiva, incluyendo la aplicación de leyes anti-terroristas. Actualmente existe una Coordinadora Mapuche

que, infructuosamente, sigue pidiendo reconocimiento como pueblo, autodeterminación y control sobre territorios y recursos.

¿Qué nos dicen estos casos sobre la situación de las poblaciones indígenas minoritarias? Se trata de grupos pequeños, concentrados en lugares bien definidos y alejados, y sometidos a los embates de la llegada del Estado, colonos, y grandes empresas que vienen a explotar los recursos naturales de manera intensiva. Frente a la pérdida de control y la devastación de su medio ecológico, el aplastamiento de su cultura por la sociedad mayoritaria y hasta el peligro de desaparición, sus demandas se orientan hacia el logro de condiciones que garanticen su supervivencia: control de territorios, autonomía para gobernarse a sí mismos y protección para sus estilos de vida y culturas. La respuesta que han recibido en Chile muestra que el reflejo instintivo del Estado es rechazar pretensiones que menoscaben su soberanía, limiten su libertad de acción con respecto a los recursos naturales o cuestionen los conceptos hegemónicos de ciudadanía y nación. El caso de Colombia confirma que tienen que darse condiciones especiales para que los países latinoamericanos sean generosos con sus minorías nativas.

Pasando a la segunda variante, en la que los grupos indígenas aparecen como sectores más importantes de la población, hay que mantener presente que su lucha por un estatuto igualitario podría asumir dos direcciones. Una de ellas es la alternativa consociacional, donde la etnicidad o nacionalidad aparecen como elemento primordial para organizar al Estado en torno a derechos colectivos que parcelan las funciones de gobierno y reparten el poder entre grupos autónomos (Bélgica, Holanda y Suiza son ejemplos de este modelo). La otra posibilidad, basada en la igualdad a partir de derechos ciudadanos individuales, es la del Estado universalista, donde la etnicidad se neutraliza al no ser considerada como criterio para la organización política y se garantiza la libre expresión de la diversidad sociocultural.

Tomando esto en cuenta, nos concentramos sobre dos casos en que los indígenas tienen un peso demográfico significativo. En Bolivia los quechuas, aymaras y otros grupos pequeños son más de la mitad de la población nacional. La reforma agraria de 1952 los interpeló como campesinos bolivianos, dando base a una identidad

híbrida que combina identificaciones campesinas, indígenas, y de pertenencia a la nación boliviana. Lo que más politizó la cuestión indígena en los noventa fue la alianza electoral del MNR con un partido de intelectuales indígenas, que llevó al poder a Gonzalo Sánchez de Lozada y al aymara Víctor Hugo Cárdenas como vicepresidente. Ese gobierno implementó un programa de reformas pro-mercado y proclamó el multiculturalismo. Sin embargo, este modelo se desmoronó bajo la presión de la protesta popular y el ascenso electoral del MAS.

Este proceso implicó un vuelco dramático en el sentido de la politización del tema indígena. Inicialmente, la elite política lo había utilizado para ganar apoyo para su proyecto. Frente a eso, la confederación campesina CSUTCB, los cocaleros, y su partido el MAS también lo incorporaron a su discurso; pero no para reclamar derechos especiales, sino para reafirmar las raíces nativas de la nación y las aspiraciones populares de acceder a una ciudadanía igualitaria y participativa. El éxito de la fórmula se vio en las protestas masivas y en el apoyo electoral sin precedentes a Evo Morales. Así, el intento de cooptar a lo indígena desde arriba llevó a la gestación de un proyecto que estableció la legitimidad de lo indígena como soporte identitario de la nación y lo movilizó en pos de objetivos nacionalistas y populares. En ese proyecto, cuyo destino se juega hoy en la Asamblea Constituyente, la resolución de la cuestión indígena parece orientarse hacia un Estado plurinacional que combinaría el principio universalista de los derechos individuales igualitarios con el reconocimiento de derechos colectivos de los grupos originarios (a través de un esquema de autonomías regionales y locales que incluirían unidades territoriales indígenas).

Los nativos de Ecuador son entre el 15% y el 20% de la población, principalmente quichuas de la Sierra y grupos amazónicos menores. Su confederación, la CONAIE, es única en América Latina por su capacidad de coordinar acciones contestatarias a nivel nacional. Eso le permitió liderar las luchas populares contra el "neoliberalismo" y ser un actor central en las caídas de los presidentes Abdala Bucaram y Jamil Mahuad. La CONAIE ha combinado demandas campesinas y populares con aspiraciones indígenas como el plurinacionalismo, bilingüismo,

representación en el Estado y autonomía territorial. Su partido Pachakutik obtuvo 10% de los curules en la Asamblea Constituyente de 1997, logrando que la carta incluya derechos culturales y provisiones sobre territorialidad y participación en el Estado que dan base jurídica para cierto grado de autonomía. Pero en vez de presionar por la implementación de esos objetivos, el movimiento indígena se dedicó a consolidar su protagonismo político en el país, llegando incluso a participar en el gobierno de Lucio Gutiérrez. El viraje pro-mercado de este último acabó con la alianza y debilitó bastante a la CONAIE.

Más recientemente, después de la victoria electoral del populista Rafael Correa, el movimiento indígena recuperó algo del terreno perdido con las movilizaciones por una nueva Asamblea Constituyente. Hoy el sistema político ecuatoriano ha colapsado y asistimos a la conformación de un escenario completamente nuevo. Es un momento complicado para el movimiento indígena, que necesita asegurar su lugar en la Constituyente y redefinir sus objetivos en cuanto a su lugar en la política nacional y sus derechos en la nueva constitución.

Sintetizando, en Bolivia y Ecuador el grueso de los indígenas son campesinos, experimentan las identificaciones de clase y etnicidad como parte de una misma identidad y tienen una larga historia de integración como “ciudadanos de segunda”. En este contexto, sus demandas no se orientan ni hacia el universalismo puro ni hacia el consociacionalismo. Más bien se dirigen a un punto intermedio en el que existen derechos ciudadanos individuales verdaderamente igualitarios y, al mismo tiempo, derechos colectivos en la forma de garantías para las diferencias culturales y prerrogativas como la autonomía para los grupos que deseen ejercerla. Si vamos más allá de los discursos y plataformas y nos fijamos en los motivos que han inspirado las movilizaciones contestatarias masivas, podríamos decir que en ambos casos las demandas de territorialidad y autonomía son menos imperativas que en los países con poblaciones indígenas pequeñas.

En realidad, tanto en Bolivia como en Ecuador las demandas de territorialidad aparecen como un elemento que es mucho más relevante para los grupos amazónicos que para los grupos andinos

mayores. Lo que más ha movilizó a estos últimos no han sido los temas étnicos en el sentido estrecho, sino los grandes temas nacionales como las políticas económicas del Estado y el ejercicio del poder. Es evidente que su motivación fundamental no es la necesidad de cerrarse sobre sí mismos, atrincherarse en sus territorios y rodearse de protecciones para sobrevivir como indígenas. Por el contrario, sus luchas apuntan a salir del marginamiento e involucrarse en la política para “indigenizar” a Bolivia y Ecuador; es decir, para lograr que las instituciones, la cultura, la distribución del poder económico y político y la vida pública en general reflejen la realidad de países en los cuales la mayoría o un sector grande de la población es indígena. En última instancia, lo que buscan es ser incluidos dentro del Estado-nación a partir de un estatuto de igualdad ciudadana efectiva.

¿Cuáles son las implicaciones de la cuestión indígena para la cohesión social? Como lo hemos señalado, para que la cohesión apunte a un régimen democrático, las agencias estatales que implementan el orden social deben gozar de una amplia legitimidad; una legitimidad que no resulta de la ausencia de conflictos, sino de la existencia de mecanismos que los resuelven de una manera que es vista como ecuaníme por todos los sectores. Asimismo, el consenso normativo debe inspirar un sentido de pertenencia en la ciudadanía en su conjunto, lo cual sólo es posible cuando sus contenidos reflejan la diversidad cultural que existe en la sociedad.

Tomando esto en cuenta, las vicisitudes de la cohesión social deben verse como el punto de llegada de un proceso continuo que empieza con las iniciativas de actores que interactúan entre sí tratando de realizar sus intereses y aspiraciones. Esas interacciones, que casi siempre incluyen una buena dosis de conflicto, son procesadas por las instituciones políticas, con resultados que a menudo implican cambios en los derechos y deberes ciudadanos. Como las identificaciones de la gente y la legitimidad de las instituciones dependen de los contenidos de la ciudadanía, tales cambios están llamados a tener repercusiones para la cohesión social. Este es el proceso que hay que examinar para captar las derivaciones de la problemática indígena en América Latina.

A partir del momento en que la cuestión indígena se politiza (es decir, cuando adquiere centralidad pública como algo que está en juego en las interacciones políticas), el carácter de su resolución pasa a tener consecuencias importantes para la cohesión social. Concretamente, la cohesión social se refuerza cuando la sociedad y el Estado resuelven la cuestión indígena con compromisos que son aceptables para las poblaciones indígenas. Y al contrario, la cohesión social se resquebraja cuando el asunto es negado o se pretende resolverlo sin considerar estas aspiraciones.

La lógica de esta tesis es particularmente transparente en los países en que los nativos son una parte importante de la población nacional. Una multitud de estudios recientes ha revelado que en ingresos, pobreza, nutrición, y niveles de educación y salud, las condiciones de esos indígenas son las peores. Por generaciones han sido sometidos a la discriminación y el racismo en la vida cotidiana, y a las políticas de homogenización cultural de todos los gobiernos. Sobre este contexto, la politización de la cuestión indígena ha creado una situación en la cual sectores de la población no pueden identificarse con la nación, sentirse pertenecientes, o considerar a sus instituciones como legítimas. Por lo tanto, y especialmente si se toma en cuenta que en general se orientan hacia la igualdad y no hacia el separatismo, las presiones de los indígenas por redefinir su situación deben interpretarse como un impulso redentor hacia la integración y el fortalecimiento de la cohesión social. Un aspecto que, como lo vimos en el primer capítulo, también tiene incidencias concretas en el ámbito de las relaciones sociales cotidianas.

Lo que hoy estamos viendo en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, y quizás incipientemente en el Perú, es el procesamiento político de esta problemática. En los países con grupos nativos pequeños, quienes se oponen a reconocerles territorialidad y autonomía arguyen que, tratándose de una proporción mínima de la población, no se justifica hacer excepciones que socavarían el orden jurídico y la unidad nacional o que, por proteger a esas minorías minúsculas, el Estado renuncie a la prerrogativa soberana de explotar los recursos naturales para beneficio de todos los ciudadanos. En lugar de eso, proponen solu-

cionar las dificultades de los indígenas a través de programas asistenciales que los incorporen de manera más plena a la sociedad nacional. Pero es precisamente el fracaso histórico de estas soluciones lo que, sumado a la amenaza de extinción, motiva la insistencia de los nativos sobre la necesidad de la autodeterminación. Por otra parte, el hecho de que los indígenas sean sectores pequeños no implica que el problema de la cohesión social no exista, ya que su “insignificancia” no es tal en los ámbitos regionales y locales.

En Chile los Mapuche tienen peso demográfico en 4 de las 13 regiones del país y son mayoría en un buen número de comunas, y la situación es similar en otros países que han sido refractarios a las reivindicaciones de sus minorías indígenas como México, Honduras, Costa Rica y El Salvador. Por último, el hecho de que en Colombia, Venezuela, Panamá y Nicaragua se haya reconocido la territorialidad y autonomía de los pueblos nativos no ha producido ningún derrumbamiento del orden jurídico o de la identidad nacional, ni tampoco ha significado el fin de la explotación de los recursos naturales.

Sin embargo, y a pesar de la importancia del derecho, la cuestión indígena no es soluble en la justicia. Las condiciones que producen relaciones de desigualdad no cambian únicamente con los avances jurídicos, ni éstos dejan de presentar problemas específicos de integración de tradiciones culturales que no se construyen sobre el credo de los derechos individuales. En realidad, si la legislación en favor de identidades étnicas puede producir una indudable mejora en las situaciones de desigualdad que afectan a estos grupos, también genera nuevos problemas cuando, por ejemplo, los derechos comunitarios cristalizan estructuras de poder oligárquicos, o cuando los derechos colectivos se contraponen a los derechos individuales. Un ejemplo claro de estas tensiones se da en el planteo del reconocimiento del derecho consuetudinario que muchas veces entra en choque con los principios de igualdad de la mujer y la participación igualitaria en las decisiones de la comunidad.



### **Multiculturalismo y democracia: más allá de la retórica de la diversidad<sup>73</sup>**

La tensión que venimos de evocar entre dos formas del derecho a propósito de la cuestión indígena, la consuetudinaria y la liberal, es en apariencia tal que el punto merece una atención particular. ¿No estaremos aquí frente a un conflicto insalvable, una variante de la “guerra de dioses” de las que hablaba Weber, y que inevitablemente, tarde o temprano, cuestionará toda forma de cohesión social? Para responder es mejor empezar por plantear un elemento empírico, fundamental, y cuya importancia sólo será evidente al final de este apartado. Partamos de una constatación: nunca, como hoy, han sido tan fuertes los procesos de integración en la cultura dominante de todos los sectores de la población. En términos simples: las nuevas generaciones de jóvenes indígenas cada vez menos hablan las lenguas ancestrales, ni se visten en forma diferenciada o participan de los ritos comunales. Al mismo tiempo, también señal de los tiempos, no reniegan de sus orígenes, y por el contrario, encuentran en ellos una fuente de afirmación y dignidad. En suma, participan de un largo proceso de transformación de identidades estigmatizadas en identidades étnicas de la cual pueden estar orgullosos. Regresaremos en la conclusión pero notemos que las nuevas demandas sociales, si bien se expresan en términos identitarios colectivos, son en el fondo fruto de una dinámica democratizadora y de una aspiración de dignidad reclamada por los individuos miembros de estas minorías. Más que a una oposición simple entre lógicas “individuales” y lógicas “minoritarias”, a lo que se asiste es a una dialéctica particular entre afirmación de derechos minoritarios y aspiraciones democráticas individuales.

Si se descuida lo anterior, inevitablemente se cae en una lectura que yuxtapone, sin posibilidad de solución, una multiplicación de demandas cuyo eje está, en un caso, en la realización de planes individuales, y en el otro, en el reconocimiento de comunidades particulares. Pero veamos en un primer momento las tensiones que esta oposición aparente introduce en el debate público.

---

<sup>73</sup> Esta sección se basa en Juan Carlos Torre, “Populismo y Democracia”.

Con frecuencia se sostiene que las democracias de América Latina son democracias a medias: si bien ofrecen libertades políticas, no reúnen las condiciones *ex ante* que garantizan el usufructo efectivo de esas libertades políticas; más concretamente, no ponen al alcance de sus ciudadanos niveles básicos de bienestar y de protección de la ley. En consecuencia, para amplios sectores de la sociedad la pobreza y la indefensión legal constituyen formidables obstáculos a su autonomía y, por consiguiente, a su libertad. Esta clave interpretativa es defectuosa porque no hace justicia a la importancia que tiene el reconocimiento de la igualdad política como expectativa social y como oportunidad política.

En primer lugar, como expectativa social porque al iluminar la inconsistencia entre la vigencia formal de los derechos políticos y las carencias en términos de derechos civiles y sociales opera como incentivo para un aumento activo de las aspiraciones. La movilización social se sustenta en la lucha por la congruencia entre realidad y discurso. Allí adonde hay congruencia, sea porque hay un disfrute efectivo de la gama de derechos ciudadanos (ya que en este caso es previsible la presión institucional y no la movilización), sea porque la privación de los derechos ciudadanos es generalizada, lo que se traduce es un retraimiento, que puede estar pautado por explosiones esporádicas de protesta pero no por una movilización sostenida.

En segundo lugar, el reconocimiento de la igualdad política dilata, asimismo, la estructura de oportunidades al permitir el acceso a recursos que estimulan la acción colectiva. Puede decirse que, a la vista de montos similares de aspiraciones insatisfechas, ciertos contextos políticos incrementan, mientras otros disminuyen, las chances de pasar a la acción. Los contextos políticos que aquí importa destacar son aquellos democráticos, en los cuales los derechos políticos abren las puertas a ámbitos de participación que a su vez devienen en plataformas para la movilización en demanda de la ampliación de la ciudadanía.

Con estos elementos es posible ir al encuentro de la pregunta que se interroga en qué medida y bajo qué condiciones los sectores marginados pueden usar sus derechos políticos como ariete para luchar por sus derechos civiles y sociales. Entendemos que el marco de la promulgación de las políticas multiculturales en beneficio

de las poblaciones indígenas constituye una buena ilustración de esas condiciones propicias. Así parece confirmarlo un hecho ampliamente reconocido: dichas políticas tuvieron, por telón de fondo, “la tercera ola” de la democratización que a principios de los años ochenta arribó a las costas de los países de América Latina.

Vista en perspectiva, la trayectoria de las reformas institucionales centradas en el estatuto ciudadano de las poblaciones indígenas se desarrolló a través de varias fases. En una primera fase, la redemocratización tuvo por efecto que ganara relevancia pública la situación de exclusión y de discriminación étnica de las poblaciones indígenas. Este estado de cosas generó en ellas una expectativa de reconocimiento y con ella un potencial de movilización social.

En una segunda fase ese potencial de movilización se hizo efectivo gracias a la apertura de una estructura de oportunidades favorables, que varió según los países pero que tuvo por denominador común la valorización del poder de transformación de la acción colectiva. En el elenco de oportunidades favorables estuvieron aquellas de índole institucional. Este fue el caso de los procesos de descentralización administrativa y fiscal implementados en la región por las políticas pro-mercado. Dichos procesos, al transferir decisiones hacia abajo, impulsaron la activación de la capacidad de iniciativa de las comunidades locales de base indígena. También hay que mencionar entre las oportunidades favorables las propiamente políticas, como fueron las creadas por las asambleas constitucionales llevadas a cabo en diversos países: el trámite abierto y competitivo de sus debates ofreció a esos sectores marginados condiciones más ventajosas para formular demandas y gravitar.

Finalmente, en una tercera fase se asistió en los años noventa y en el marco de fuertes movilizaciones, a la adopción de políticas multiculturales en favor de los ahora llamados, en virtud de su nuevo reconocimiento, los “pueblos originarios” de América Latina. En la década de los noventa los rasgos “mono culturales, mono étnicos, monolingües” de los países de América Latina comenzaron así a ser modificados por políticas de ciudadanía multicultural. Como resultado de ello hoy en día numerosos países han introducido en distinto grado diversos derechos colectivos a las poblaciones indígenas: educación bilingüe, propiedad colectiva de tierras comuna-

les, status oficial al derecho consuetudinario, formas de autogobierno territorial y de representación política diferenciada.

Ahora bien, entre la variedad de cambios institucionales promovidos por las políticas multiculturales hay uno que pone plenamente en evidencia las implicaciones problemáticas a las que hemos aludido: es el que tiene por materia la defensa y protección de los usos y costumbres de las poblaciones indígenas. ¿Cómo encarar el diálogo intercultural? Para que sea productivo todo diálogo descansa en la existencia de una zona de intersección entre las partes involucradas. Ocurre, sin embargo, que es precisamente sobre la existencia y los alcances de esa zona de intersección que se delinea el problema cuando, desde un lado, se aboga por la defensa de la diversidad cultural, y del otro, se levanta la carta de los derechos de cuño liberal. Siempre puede invocarse, como suele hacerse, la necesidad de combinar la diversidad y la unidad, promoviendo el otorgamiento de derechos especiales, a fin de reconocer las demandas de comunidades por mucho tiempo marginadas, sobre el fondo común de la vigencia de unos derechos universales para el conjunto de los miembros de un Estado-nación.

Este ha sido el libreto bajo cuyos auspicios se llevaron a cabo cambios institucionales, reconociendo un status público al derecho consuetudinario, pero aclarando que ese status público estaba sujeto a que “fuera compatible” con las garantías ideales del sistema jurídico del país. Ahora bien, esta demanda de compatibilidad, ¿no degrada acaso a ese derecho consuetudinario al someterlo al “control de calidad” de un marco normativo elaborado sobre principios disímiles de cuño liberal, de factura universal e individualista? El criterio prudencial que ha recubierto la promulgación de políticas multiculturales –como la evocada “demanda de compatibilidad”– en los hechos deja abierta la puerta a la intromisión de los poderes públicos en la vida de las comunidades, por medio de ulteriores regulaciones. Pretextos no les faltan, como son las prácticas punitivas de las poblaciones indígenas que legitiman el recurso a fuertes castigos físicos. Frente a prácticas semejantes, en las que las comunidades juzgan y sancionan a sus integrantes de acuerdo a normas que están reñidas con las garantías ideales de las personas en el orden liberal, ¿cuál es la conducta apropiada?

La lógica normativa que preside las políticas multiculturales nos provee una respuesta acerca de qué hacer. La discriminación positiva a favor de grupos marginados suele venir acompañada por la exigencia de no intromisión de los poderes públicos sobre sus prácticas ancestrales. La aspiración es a que los poderes públicos pongan pocas o nulas limitaciones al trato que las comunidades dan a sus integrantes. A la hora de las opciones concretas, la cláusula de la compatibilidad no termina, pues, de ofrecer una salida al dilema que destacamos antes. Y no la ofrece porque cualquier interferencia externa, para ir en auxilio de los derechos de las personas en peligro, puede ser cuestionada como un atentado a la cohesión y a la identidad de esas comunidades. En los hechos, la prédica multiculturalista tiende a recomendar a los poderes públicos la mayor acomodación posible en nombre del respeto de la diversidad cultural. En sus versiones más ortodoxas, éste es un punto de vista que exalta, por un lado, la autonomía de los grupos, porque ella resguarda sus usos y costumbres y, por el otro, percibe a la defensa de la autonomía de las personas como una nueva vuelta de tuerca de antiguos patrones de hegemonía cultural.

Es comprensible que en estas circunstancias el diálogo intercultural tenga dificultades para organizarse y avanzar. Ahora bien, ¿sería equivocado considerar a las visiones culturales como “cárceles de larga duración”, destinadas a reproducirse ciegas y sordas a los desafíos que propone, tanto el medio ambiente siempre cambiante, como la exposición a libretos alternativos? En todo caso, ¿cómo no ser sensibles a los riesgos de deriva identitaria esencialista presentes en un derecho que incorpora de manera a-histórica ciertas prácticas culturales erigiéndolas en factores intocables de una tradición?

Pero hay aún otros riesgos cuyas consecuencias negativas no deberían tampoco ser pasados por alto. Nos referimos a los riesgos que entrañan las apelaciones a los poderes públicos con miras a que se abstengan de postular la defensa de la libertad y autonomía de las personas para no frustrar el diálogo intercultural. Más específicamente, se pide que pongan entre paréntesis las garantías ideales de matriz liberal en zonas del territorio nacional con el fin de recubrir con un manto de tolerancia su frecuente violación por

parte de los usos y costumbres de las poblaciones indígenas. En una región como América Latina donde esas garantías ideales han sido y son regularmente menoscabadas, sea por regímenes autoritarios, sea por los micro-autoritarismos cotidianos, esos riesgos no tendrían que ser desvalorizados.

Prisionero entre los derechos consuetudinarios y el derecho liberal, la cuestión del estatuto ciudadano de las poblaciones indígenas delimitaría pues un campo insuperable de conflicto. Pero esta oposición de principios, que reifica tanto el derecho (y la identidad) consuetudinario como el derecho liberal, olvida la evidencia empírica con la cual comenzamos este apartado: a saber, que detrás de las reivindicaciones étnicas se esconde una afirmación de dignidad portada por actores sociales que son cada vez más (incluso cuando se resisten a ello) integrantes de la cultura nacional dominante. Es menos en oposición a los derechos liberales que en nombre de éstos, que la mayor parte de estos movimientos se organizan. Y en contra de lo que el esencialismo identitario quiere imponer, es en el seno de ellos, aunque no solamente como una intromisión desde el exterior, donde se constatan divisiones y discusiones entre partidarios de distintas lecturas de la tradición, y a término, por supuesto, como lo muestran tantas voces indígenas femeninas, defensores sin ambages de la vida individual contra los dictados de una tradición congelada.

### **¿La racialización del Brasil?<sup>74</sup>**

Toda cultura y mitología nacional se basa en experiencias históricas y en procesos políticos y sociales, que la refuerzan o la transforman. La clase dominante brasileña en el siglo XX no trató de asociar sus orígenes a Europa para distinguirse del resto de la población nativa o inmigrante. La relación negativa con el pasado limitó la formación de una élite “tradicional”, cuyo prestigio estaría basa-

---

<sup>74</sup> Esta sección se basa en Bernardo Sorj, “Deconstrucción o reinención de la Nación: La memoria colectiva y las políticas de victimización en América Latina”; consultar también Demétrio Magnoli “Identidades raciais, sociedade civil e política no Brasil”.

do en “raíces profundas” y que sería una presunta encarnación de la nacionalidad. Del mismo modo, el papel económico central de San Pablo en siglo XX, liderado por grupos de inmigrantes, el cosmopolitismo de Río de Janeiro, la inexistencia de guerras o enemigos externos relevantes, las altas tasas de crecimiento económico y la movilidad social y geográfica de la población durante gran parte del siglo pasado, todos estos factores, convergieron para eliminar o debilitar eventuales tendencias xenófobas y romantización del pasado.

La ideología del “Brasil, país del futuro” se actualizó en la década del 50 gracias al desarrollo de las clases medias, creadas por el proceso de industrialización y modernización. Las nuevas capas sociales surgidas en este período basaron su avance social en un proceso de crecimiento económico con tasas pocas veces alcanzadas por otros países. Confiadas en la capacidad de la industria, la ciencia y la tecnología de asegurar el progreso social, estas capas no sólo se alejaron de la ideología racial sino que valorizaron y absorbieron en el arte expresiones populares ligadas en gran medida a la población negra. Las nuevas ideologías emergentes trataron de explicar los males del Brasil haciendo referencia exclusivamente a los procesos económicos y políticos, con total exclusión del tema racial. Si bien, en la práctica se mantiene vigente el ideal de “blanquear” la sociedad, su discurso de fundamentación ideológica dejó de ser legítimo y fue sustituido por una cultura brasileña que afirma la multiplicidad de sus raíces.

Actualmente, esta visión de la formación de una nueva civilización tropical, orientada hacia el futuro e integradora de diversas tradiciones culturales, está siendo jaqueada por ONGs y grupos de militantes que se definen como representantes del movimiento negro, con fuerte apoyo de fundaciones internacionales, en particular la Fundación Ford. Estos grupos argumentan a favor de políticas de cuotas raciales para favorecer a la población negra que estaría concentrada mayoritariamente entre las capas más pobres de la población y critican la idea de la democracia racial como mistificación. Su propósito es re-escribir la historia brasileña eliminando las referencias a los complejos procesos de mestizaje, sincretismo cultural y valorización de la cultura africana, que dejaron una fuerte impronta en la historia del siglo XX. Para estos grupos, es nece-

sario reconstruir la memoria nacional enfatizando el período esclavista, el sufrimiento de la población negra y las ventajas que presuntamente gozaron los inmigrantes europeos a comienzos del siglo XX.

Se trata de construir un nuevo actor histórico, afro-brasileño, con su memoria propia de víctima de la historia, imitando al modelo de los Estados Unidos. Este modelo se sustenta en una realidad histórica que tiene una muy escasa relación con la realidad histórico-cultural brasileña. Las diferencias entre la realidad de los Estados Unidos y Brasil son enormes. El negro norteamericano se integró a la cultura europea mediante la conversión a la iglesia evangélica, por medio de la cual, a través del relato de la salida de Egipto, los negros construyeron su memoria de la esclavitud. En Brasil no existe una memoria de la esclavitud pues ésta no produjo ninguna narrativa colectiva transmitida de generación en generación. Para los negros norteamericanos, África es una construcción mitológica, que sirve como referencia para afirmar su diferencia, sin ningún contenido sustantivo. En Brasil, las religiones africanas se mantuvieron vigentes y se adaptaron a la cultura local y hoy participan en ellas –como ya lo hemos señalado– brasileños de todos los orígenes. La propia Iglesia Católica, con su enorme capacidad sincrética, terminó absorbiendo ritos de origen africano. De este modo, la cultura brasileña absorbió abiertamente componentes africanos, sea en la música, la comida, la capoeira, la sociabilidad lúdica, las creencias religiosas, reconociendo así sus raíces africanas, no solo como un mito de origen, pero como una práctica cotidiana.

Pero el mestizaje es sobre todo un proceso de larga duración que comenzó con el inicio de la colonización, lo que produjo una sociedad en la cual la mayoría de la población posee ancestros negros, indios y europeos. Lo que en otros países puede ser obvio, como es el caso de los Estados Unidos donde el principio de la gota de sangre define la “raza” a la cual se pertenece, en Brasil es el color de la piel (pero también del pelo o de los ojos) lo que organiza una amplia nomenclatura, con decenas de nombres que cambian de acuerdo con la región, y en la cual las fronteras entre cada categoría no son claras.

Sin embargo, el gobierno de Lula da Silva, prosiguiendo y radicalizando políticas originalmente definidas en el gobierno de Fer-



nando Henrique Cardoso, se enganchó en programas de acción afirmativa que implican la producción legal de identidades raciales en Brasil. El proyecto de ley del denominado Estatuto de la Igualdad Racial es la síntesis más ambiciosa de ese emprendimiento<sup>75</sup>. El proyecto determina la clasificación racial compulsiva de cada brasileño, por medio de la identificación obligatoria de la "raza" en todos los documentos generados en los sistemas de salud, enseñanza, trabajo y previsión social. Esa clasificación racial consagra como figura jurídica los "afro-brasileños", un estamento que abarca los auto-declarados "negros", "pretos" y "pardos". Por esa vía, se implanta una identidad colectiva oficial, independientemente de la voluntad de la forma en que cada ciudadano prefiere auto-definirse.

En verdad, los puntos de litigio de la ley son múltiples. Los indios no tienen un status similar a los "negros"; los mestizos, que en Brasil incluyen varios tipos, son eliminados como categoría con derecho a existir con identidad propia, a pesar de que se piensen a sí mismos como tales; y otros grupos sociales que, sin tener un color de piel definido pero que sufrieron durante siglos y hasta recientemente la explotación y la exclusión, como los nordestinos de las áreas de seca, simplemente fueron proscriptos de la nueva historia racializada.

Pero las dificultades de racializar las relaciones sociales es inclusive difícil de practicar. Por ejemplo en universidades que implantaron políticas de cuotas para negros se generan situaciones dramáticas para las comisiones responsables de definir quién es negro. Recientemente dos hermanos gemelos, idénticos, enviaron la solicitud a una de estas comisiones. Uno fue aceptado y el otro no.

Sin duda, esto no implica que no exista racismo en Brasil, tanto entre los sectores dominantes como en los populares, o que se mantenga vigente una imagen despreciativa de los negros. Pero el mito de la democracia racial llevó a que en Brasil no se formen grupos del tipo Ku Klux Klan, o formas institucionalizadas de apartheid (inclusive durante la época esclavócrata, mulatos ocupaban posiciones altas en la sociedad blanca y negros libertos poseían esclavos).

---

<sup>75</sup> Ver <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/359794.pdf>

¿Cómo es posible entonces que el Parlamento brasileño esté discutiendo una ley que va en dirección opuesta a la construcción de una identidad nacional aparentemente consolidada? Existen sin duda, como lo hemos indicado más arriba, distintos grupos de intereses (intelectuales que creen que a falta de una lucha de clases es bueno recurrir a la lucha de razas, ONGs que alimentan este discurso gracias al cual obtienen recursos y status social, personas en el gobierno que piensan que el costo de esta clase de política es nulo y que el beneficio político es alto) pero, por importante que sea su acción, es sin duda un error reducir la presencia de esta temática a la sola acción de estos factores. En realidad, este conjunto de demandas y actitudes reflejan un humor creciente de la opinión pública que perdió la confianza en el futuro, menos por falta de crecimiento económico que por baja movilidad social. En definitiva, y por paradójico que parezca, los cuestionamientos actuales sobre la nación brasileña no se alimentan tanto de un pasado oculto como probablemente de un futuro incierto.

Lo anterior no es un mero juego de palabras. En verdad, y más allá de las retóricas políticas, las discrepancias se organizan alrededor de la manera más eficaz de lograr superar las desigualdades que atentan contra ciertos grupos sociales. Para unos, esto implica la puesta en práctica de políticas particularistas de acción afirmativa, y tras éstas se afirma la necesidad, como objeto de legitimación de ellas, de una revisión histórica de la memoria nacional. Para otros, por el contrario, es apoyándose en la memoria de la democracia racial, indisociablemente proyecto utópico y experiencia cotidiana, como es necesario re-pensar hoy políticas universalistas que logren una reducción eficaz de las desigualdades.

En todo caso, la “racialización” del Brasil generó un movimiento formado por intelectuales y activistas de varias filiaciones partidarias que buscan bloquear la aprobación de la ley. Si por un lado se reconoce la existencia de prejuicios raciales y la necesidad de combatirlos, por el otro se afirma que la introducción de la categoría de raza como criterio para políticas sociales es una aberración, tanto porque ello implica introducir la raza (que sólo existe para visiones racistas del mundo) como categoría clasificatoria que porque este recurso destruirá el largo y difícil proceso de construcción de una

democracia racial, que es tanto un horizonte utópico pero también una dinámica efectiva de la sociabilidad brasileña. Si prosperaran en Brasil las políticas de acción afirmativa, puede estar en juego la futura cohesión social brasileña organizada en torno a la tolerancia multicultural y a la capacidad de integración de la diversidad y el sincretismo.

#### 6. CONCLUSIONES: ¿DEL REFORMISMO TECNOCRÁTICO AL REFORMISMO DEMOCRÁTICO?

En la última década se generó una cierta polarización entre dos tipos de análisis, asociados implícita o explícitamente a las experiencias y modelos políticos vivenciados en el continente. Las reformas pro-mercado, que fueron muchas veces legitimadas y políticamente posibles por la hiperinflación, estuvieron en algunos países asociadas al desmantelamiento del Estado y castigó en particular a los sectores más pobres de la población. Este modelo, en su versión “civilizada” (como los gobiernos de la Concertación en Chile o de Fernando Henrique Cardoso y Lula en Brasil), y que denominamos reformista-tecnocrático, no solo enfatizan la necesidad de reformas estructurales orientadas a asegurar la responsabilidad y transparencia fiscal, la estabilidad monetaria, la reducción de la interferencia del Estado en ciertos mecanismos del mercado, como engendró políticas sociales orientadas por criterios de eficiencia y focalizadas en los sectores más pobres de la población.

El segundo, que denominaremos nacionalista-estatizante, afirma la necesidad de retorno al nacionalismo, el papel determinante del Estado en la economía, el protagonismo de los movimientos sociales y la participación popular directa –controlada en lo posible empero por el poder central–, y se construye en forma agónica en oposición y denuncia del “neo-liberalismo” y de la globalización identificada con el imperialismo estadounidense.

Si bien el segundo modelo representa en muchos aspectos un retroceso al autoritarismo, a la manipulación de la movilización popular por el poder central, a la confrontación y asfixia de la economía por un Estado que termina gastando sin sustentación en la

base productiva, su actual capacidad de atracción en la región indica que existen serios problemas en la visión tecnocrática-reformista. Estos problemas deben y pueden ser enfrentados para transformar el modelo reformista-tecnocrático en una visión política capaz de expresar una visión de futuro que movilice al conjunto de la sociedad.

¿Cuáles son las principales carencias que presenta el modelo reformista-tecnocrático, cuyo principal portavoz han sido las agencias internacionales en general y buena parte de los economistas en particular –lo que inclusive le significó un “costo de legitimidad” local importante? La reducción de lo político a políticas públicas y lo social a categorías socio-económicas abstractas, y el abandono en manos del mercado de los problemas de empleo, relaciones de trabajo y la integración del llamado sector informal, impiden la construcción de un proyecto político con el cual pueden identificarse los sectores más pobres. La visión empobrecida y económica de la política se acompañó de un empobrecimiento de lo social. La sociedad pasó a ser reducida a categorías de distribución de ingreso y a temas de pobreza y desigualdad social. El interés por la acción de los individuos fue reducido a la valorización del emprendedorismo, y la comunidad reducida al concepto instrumental y extremadamente limitado de capital social. La reivindicación de la dignidad simbólica de los pobres fue reducida en el discurso reformista-tecnocrático a la categoría de sectores excluidos que exigen políticas sociales compensatorias.

El reformismo-tecnocrático, en parte por una comprensible reacción al viejo nacionalismo y estatismo, empobreció pues el discurso político y fue en general insensible a la dimensión de construcción de un proyecto nacional. Al reducir la política al desarrollo de políticas públicas y a la administración eficaz de los recursos, abandonó la problemática de la nación y de los valores a ella asociados, aspectos que son empero fundamentales inclusive para formar funcionarios públicos identificados y comprometidos con el bien común.

Este capítulo llama la atención sobre el peligro de reducción de la política a meras cuestiones administrativas o económicas. Las sociedades modernas requieren también de búsquedas de sentido colectivo. Pensar la política en las sociedades contemporáneas es

inseparable de un proyecto capaz de producir el reparto de los beneficios materiales del sistema económico pero también de un sistema de valores y creencias comunes. Este argumento no opone, por supuesto, la necesidad de políticas públicas eficaces a la elaboración de un discurso político, ni una mayor sensibilidad a las necesidades de integración simbólica, a la necesidad de reducir la pobreza y la miseria. Por el contrario, supone que estas dimensiones deben ser integradas si queremos consolidar la democracia en el continente. El drama actual, muchas veces, procede justamente de esta disociación entre una política que se reduce, ya sea a las meras necesidades de la economía, ya sea a las meras exigencias simbólicas o culturales. La cohesión social en democracia exige la articulación de ambas dimensiones.

La política democrática se construye siempre alrededor de un proyecto de nación, dentro de la cual los individuos y grupos sociales encuentran valores comunes, un Estado que propone reglas de juego con las cuales los ciudadanos se identifican y que permiten crear el sentimiento de ser parte de un destino común y de una comunidad nacional, produciendo sentimientos de dignidad y auto-reconocimiento.

Frente a este imperativo insoslayable de la cohesión social, el principal déficit del reformismo-tecnocrático fue el no haber invertido recursos suficientes en la construcción de su legitimidad simbólica. Esto exige el desarrollo de nuevas visiones políticas capaces por un lado, de conjugar una visión de nación con valores democráticos en contacto con los procesos de globalización y por el otro, reconocer una sociedad donde los individuos exigen mayores espacios de auto-realización personal pero también de respeto de la dignidad de cada uno de ellos. En suma, se trata de pasar del reformismo tecnocrático al reformismo democrático. Sólo una transición de este tipo le dará a la región un proyecto político durable y sostenible.

En el mundo social real, las dimensiones socio-económicas son tan importantes como las necesidades simbólicas y asociativas, y la distribución de bienes públicos no puede ser disociada de la forma y contenido discursivo sobre cómo, a quién y por qué estos bienes son distribuidos. Y un proyecto integrador de este tipo, no sólo

debe dirigirse a los que reciben estos bienes, debe también orientarse a los sectores con mayor capacidad adquisitiva que requieren de él para poder identificarse con un proyecto de mayor equidad social.

En todas las sociedades buena parte de este sentimiento de nación es dado por estructuras culturales de larga duración, que son actualizadas periódicamente por los embates políticos y culturales. América Latina no escapa a esta regla. Pero en ella, la fragilidad de la cultura política democrática en la mayoría de los países, produce procesos espasmódicos, inestables y llenos de altibajos. Los escollos de los Estados de bienestar en la región, los problemas asociados al consumo, las tentaciones populistas y la reactivación de demandas identitarias son, dentro de este marco, desafíos mayores para la cohesión social que sólo podrán ser satisfechos con el advenimiento de un nuevo proyecto político. En este sentido, no está de más recordar que el “desarrollismo” fue sobre todo un proyecto de progreso e integración nacional, de valorización del trabajo, un nuevo discurso político y cultural, para el cual fueron creadas, en forma ad hoc, las más diversas políticas económicas. El reformismo tecnocrático invirtió la fórmula. En el futuro, sólo se sustituirá el desarrollismo con una nueva visión de nación, dentro de la cual se otorgue un lugar más pleno a la expresión amplia de las nuevas formas de individuación sustentadas en un Estado que les dé debida expresión y soporte.