

## Sociología y Política



EL DESAFÍO LATINOAMERICANO  
Cohesión social y democracia

*por*  
BERNARDO SORJ  
DANILO MARTUCCELLI





**ESPAÑA**

**MÉXICO**

**ARGENTINA**

Sorj, Bernardo

El desafío latinoamericano : cohesión social y democracia / Bernardo Sorj y Danilo Martuccelli - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2008.

320 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-1013-67-8

1. Política Latinamericana. I. Martuccelli, Danilo II. Título  
CDD 320.80

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición argentina, 2008

© Bernardo Sorj - Danilo Martuccelli

© Instituto Fernando Henrique Cardoso

© SIGLO XXI EDITORA IBEROAMERICANA S.A.

Av. Independencia 1860

1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Telefax: 4381-5708 / 5878

Diseño de tapa : *Domingos Sávio* (adaptada por *Alejandra Cortez*)

Diagramación: *Verónica Suárez*

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina / Printed in Argentina

Este trabajo fue escrito como contribución al proyecto ***Nueva Agenda de Cohesión Social para América Latina***, realizado por el iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso y el CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de la Unión Europea y el PNUD. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

**Coordinadores del proyecto:** Bernardo Sorj y Eugenio Tironi.

**Equipo Ejecutivo:** Eduardo Valenzuela, Patricio Meller, Sergio Fausto y Simon Schwartzman.

**Revisión técnica del texto:** Jorge Aldrovandi y Alejandra Pinto



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	XI
Cohesión social y democracia: entre voice y exit .....	XI
Cohesión social, estrategias individuales e instituciones	XIV
El espacio analítico de la cohesión social .....	XIX
La recomposición de la cohesión social .....	XXIV
Conclusiones .....	XXVIII
I. LAS TRANSFORMACIONES DEL LAZO SOCIAL .....	1
1. Introducción .....	1
2. Religión y religiosidad .....	6
El universo de afiliaciones religiosas .....	8
Religión y Estado .....	12
Religión y política .....	15
Religión, democracia y cohesión social .....	16
3. Relaciones interétnicas y democratización.....	18
De las dinámicas societales a las aspiraciones individuales .....	19
Desigualdad social, lazo social y cuestión étnica en el mundo andino .....	21
4. Espacios y dinámicas urbanas .....	25
La ciudad como espacio de modernización y de fragmentación cultural .....	27
La ciudad y la exclusión social .....	29
Espacio urbano y espacios virtuales de comunicación..	33
La ciudad, la reticencia y la cohesión social .....	37
5. Medios de comunicación, industria cultural y cohesión social .....	41

¿Un nuevo ligamento para la cohesión social? .....	42
Las identidades y la cohesión de los jóvenes en la era de los medios .....	49
6. Emigraciones .....	55
La emigración: algunos datos .....	56
Migraciones y flujos de individuos, redes y culturas ....	59
Los desafíos políticos de las migraciones .....	63
Emigración y cohesión social .....	66
7. Conclusiones .....	68
II. ACTORES COLECTIVOS Y FORMAS DE REPRESENTACIÓN .....	71
1. Introducción: ruidos en la formación de voice .....	71
2. Sindicatos .....	73
Las reformas estructurales y el debilitamiento de los sindicatos .....	75
Situación actual .....	82
Perspectivas .....	88
3. Partidos políticos .....	90
De la crisis de representación al reformismo institucional .....	91
Un enfoque sobre el malestar con los partidos .....	93
¿Más allá de los partidos políticos? .....	96
4. Sociedad civil .....	99
Sociedad civil y sistema político .....	99
Las ONGs en América Latina .....	102
5. El cambio de los perfiles militantes .....	105
El fin del militante histórico .....	106
El activista pragmático .....	108
6. La emergencia del público .....	111
La opinión pública .....	111
El espacio público .....	114
La esfera pública .....	117
7. Conclusiones .....	121



III. PROBLEMAS Y PROMESAS: ECONOMÍA INFORMAL, CRIMEN Y CORRUPCIÓN, NORMAS Y DERECHOS .....	125
1. Introducción: Una cultura de transgresión .....	125
2. Violencia urbana armada en América Latina .....	131
El crecimiento de la violencia .....	131
Victimización y grupos de riesgo .....	136
3. Drogas, crimen organizado y Estado .....	140
Tráfico de drogas y deslegitimación .....	140
El crimen organizado y la perversión de la cohesión social .....	143
Crimen organizado y patrimonialización del Estado .....	146
4. Las amenazas de la corrupción .....	148
Corrupción económica y desarrollo .....	149
Corrupción política y democracia .....	151
Corrupción, normas y cohesión social .....	154
5. La cuestión judicial .....	156
Las reformas del judiciary .....	156
El judiciary como espacio de la política .....	161
Justicia y cohesión social .....	164
6. Conclusiones .....	166
IV. ESTADO, NACIÓN Y POLÍTICA(S) EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI.....	169
1. Introducción: Estado y sociedad, una relación prismática .....	169
2. El Estado: continuidades y desafíos .....	172
La larga marcha del Estado en América Latina .....	172
El Estado en la encrucijada de la globalización .....	177
Desafíos del Estado de bienestar en América Latina .....	179
3. Consumo: bienes individuales y colectivos .....	183
Mercado y anti-mercado en América Latina .....	183
Consumo individual y dinámica política .....	187
Bienes públicos y democracia .....	191
4. Nuevos discursos políticos y democracia: ¿retorno del populismo? .....	195

La trayectoria del gobierno de Hugo Chávez .....	196
¿Un nuevo modelo para América Latina? .....	199
Crisis de representación, populismo y democracia ...	204
5. La nación y el desafío de las identidades .....	211
La nación y los retos del siglo XXI: una introducción	211
Políticas étnicas y ciudadanía .....	216
Multiculturalismo y democracia: más allá de la retórica de la diversidad .....	224
¿La racialización del Brasil? .....	229
6. Conclusiones: ¿Del reformismo tecnocrático al reformismo democrático? .....	234
CONCLUSIÓN GENERAL .....	239
América Latina: similitudes estructurales comparativas .....	239
América Latina: la sorpresa de la democracia desde abajo .....	243
Un nuevo desafío para el pensamiento social .....	249
Reinstitucionalizar la política .....	251
Inclusión ciudadana, nación y cohesión social en democracia .....	254
ANEXO 1: PUNTUALIZACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL.....	257
Cohesión social en democracia: cambio y conflicto social.....	261
Los modelos políticos .....	263
Cohesión y conflicto social .....	264
ANEXO 2: LISTA DE CONTRIBUCIONES .....	269
BIBLIOGRAFÍA .....	271
LOS AUTORES .....	283

## INTRODUCCIÓN

### COHESIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA: ENTRE *VOICEY EXIT*

Entender la dinámica a través de la cual se construye la cohesión social en América Latina supone una inversión de perspectiva frente a la tendencia dominante que enfatiza los problemas sociales que afligen el continente. Si desconocer estas dificultades sería caer en apologías conservadoras, para entender cómo nuestras sociedades generan cohesión social<sup>1</sup> no podemos dejar de identificar igualmente los enormes recursos positivos de integración y de creatividad socio-cultural existentes en nuestras sociedades. Somos un continente donde en general no hay fuertes tensiones entre el Estado y la cultura nacional, y, comparados a la mayoría de las regiones del mundo, tenemos una gran homogeneidad lingüística y religiosa, y una arraigada tradición secular y de convivencia inter-religiosa. La conquista primero y los Estados nacionales después destruyeron las bases políticas y religiosas sobre las cuales podrían surgir movimientos político-culturales alternativos a los valores de la modernidad y la mayoría de las poblaciones de los países de la región se definen y se quieren como mestizas, lo que no excluye la existencia de racismo. No existen luchas fratricidas entre comunidades étnicas o religiosas, y en el siglo XX, las guerras inter-estatales fueron marginales y gran parte de los litigios fronterizos resuel-

---

<sup>1</sup> Para una discusión sobre el uso del concepto de cohesión social en el contexto latino-americano ver el Anexo 1 (Puntualizaciones sobre el concepto de cohesión social).

tos. La mayoría de los países poseen conciencias nacionales consolidadas y asociadas a formas de sociabilidad, estilos de vida y gustos comunes.

Pocas regiones en el mundo podrían presentar *acquis* socio-culturales similares. Inclusive a nivel económico, las bajas tasas de crecimiento del ingreso per cápita en la segunda mitad del siglo XX, no reflejan el enorme esfuerzo de aumento de la producción realizado por muchos países que en medio siglo cuadruplicaron su población. Más aún, estos países en general tenían poblaciones pobres con tasas de fertilidad muy superiores al promedio, lo que significa que la manutención de índices de desigualdad encubre procesos de movilidad social y distribución de riqueza importantes.

Junto con estos factores de cohesión social de larga duración debemos comprender cómo en la actualidad, los individuos, a partir de sus contextos y condiciones de vida específicos, inclusive de pobreza y de limitadas oportunidades de vida, son productores de sentido y de estrategias individuales y formas de solidaridad innovadoras, que no están inscriptas a priori en la historia o en las estructuras sociales. La perspectiva que defendemos puede ser interpretada erróneamente como la afirmación de un individualismo ingenuo, cuando de lo que se trata es de ir más allá del viejo determinismo estructuralista. Reconociendo la existencia de vectores de poder y de condicionantes sociales dentro y a partir de los cuales las personas definen sus estrategias y sentido de vida, el análisis social debe descubrir cómo los individuos constantemente reorganizan sus percepciones y prácticas, creando nuevas alternativas y posibilidades. En suma, se trata de aceptar la indeterminación como parte de la vida de las sociedades modernas y por lo tanto que el análisis social revela el pasado, tantea el presente, pero desconoce el futuro.

El énfasis colocado en la comprensión de los nuevos procesos sociales por los cuales pasan las sociedades del continente, realzando la riqueza y vitalidad de inclusión del tejido social, nos permitirá comprender las dinámicas contradictorias, tanto del punto de vista de la cohesión social como de la democracia que ellas generan. Esto hace necesaria una advertencia en relación a la evaluación

normativa que se da a los avances, retrocesos e insuficiencias de nuestras sociedades. Todos ellos coexisten en América Latina. Si el triunfalismo es obviamente ciego frente a los graves problemas del continente, el énfasis unilateral en nuestras carencias, sin considerar las realizaciones –igualmente presentes a pesar de insuficientes–, genera una cultura de fracaso y frustración colectiva que contribuyen al abandono del espacio público y fomenta discursos demagógicos.

El concepto de cohesión social es comparativo, lo que implica confrontar la situación actual con el pasado y con otras sociedades. Las comparaciones con los modelos (generalmente estilizados y un poco idealizados) europeo y estadounidense son inevitables, pero debemos tener cuidado con que la comparación no se transforme en explicación por carencias: somos lo que somos porque nos “faltarían” ciertas cualidades (Sorj, 2005a). La comparación con el pasado también es inevitable. Aquí el peligro, como bien sabemos, es idealizar el pasado y, sobre todo, dejar de entender los nuevos mecanismos que los diversos actores sociales, y particularmente los jóvenes, construyen para dar sentido a sus vidas.

Mantener una sensibilidad equilibrada frente a las fuerzas de cambio y de continuidad que atraviesan las sociedades es el gran desafío intelectual y político dentro del cual los científicos sociales estamos condenados a navegar. Esto es particularmente importante cuando tratamos el tema de la cultura, donde tendencias de larga duración son permanentemente actualizadas y modificadas por las transformaciones en curso. Enfatizar solamente lo novedoso o afirmar la permanencia de lo viejo con nuevo ropaje es una decisión extremadamente difícil. En nuestra investigación enfatizamos la importancia de la acción individual autónoma, en parte al margen de (o no directamente subordinada a) las grandes instituciones socializadoras y político-culturales tradicionales, como generadora de nuevas estrategias de sobrevivencia y de universos de sentido. Al mismo tiempo no dejamos de señalar que el espacio de iniciativa individual tanto afecta como es afectado por los determinantes estructurales e institucionales.

Por último, y aún a sabiendas del riesgo de generalización abusiva que ello implica inevitablemente, en este trabajo hablaremos

de América Latina. Décadas atrás la referencia a la América Latina, amén de subrayar una obvia identidad lingüística-cultural, era tanto más fácil que la evocación, así como reflejaba un momento del continente en que ideologías políticas de transformación social simplificaban y homogenizaban el mundo, reflejaba también un estadio particular de las ciencias sociales y una insuficiencia real de los conocimientos disponibles. Hoy por hoy, la situación es inversa, las ideologías políticas en torno a reivindicaciones de grupos específicos fragmentan la percepción social y paulatinamente asistimos a la inevitable y necesaria especialización de los estudios en las ciencias sociales. En este nuevo contexto, hablar de América Latina pareciera perder toda pertinencia. Nuestro proyecto, en su voluntad de continuar lo que nos parece es lo mejor del pensamiento social de la región, se rebela empero contra este desmantelamiento. Y ello por dos razones. Porque creemos que la comparación regional es decisiva para la inteligencia común de los problemas de nuestras sociedades y porque estamos convencidos que en un mundo globalizado mostrar cómo los diversos países, a pesar de la diversidad nacional, comparten procesos y tendencias comunes, es parte de nuestro compromiso como científicos sociales con el futuro de la región.

#### COHESIÓN SOCIAL, ESTRATEGIAS INDIVIDUALES E INSTITUCIONES

Buena parte de los análisis sobre la cohesión social en las sociedades contemporáneas enfatizan los cambios que están dando lugar a un mundo fragmentado y de individualización autocentrada –asociados con la pérdida de sentido de pertenencia a la comunidad nacional y falta de sensibilidad para el bien común, a la erosión de referencias tradicionales y a la expansión de sistemas de información y de deseos de acceso a una gama cada vez mayor de bienes de consumo. Todo esto coloca en el centro del tapete el tema de la explosión de las expectativas y la capacidad de respuesta que los sistemas distributivos (en particular el Estado y el mercado) tienen frente a éstas.

La forma en que estas expectativas son elaboradas por los actores sociales y las estrategias individuales y colectivas para realizarlas no se expresan en forma mecánica o exclusivamente en términos de demandas al sistema político. *Si así fuese, considerando los índices de desigualdad y pobreza en la región, los sistemas democráticos ya habrían sido ampliamente desbordados.* Para comprender las relaciones entre la situación objetiva y las estrategias seguidas por los actores sociales debemos tener en consideración la variedad de iniciativas y la multiplicación de mediaciones sociales, universos simbólicos y asociativos, que explican la relación compleja entre los individuos y los sistemas más abstractos constituidos por el mercado y el Estado.

Ayer, ante los reiterados y evidentes bloqueos económicos y políticos a los que hacían frente, los actores se asociaban entre sí al calor de ciertas identidades de clase, de género o étnicas a fin de hacer valer o defender sus intereses –es lo que Hirschman sintetizó brillantemente con el término *voice*. La llegada masiva de migrantes de las zonas rurales a las grandes ciudades y las transformaciones urbano-industriales de los años cincuenta produjo un aumento de expectativas que, al no poder ser satisfechas por el sistema social (en términos de inserción laboral y habitacional, participación política o inclusión simbólica) habrían producido una “sobrecarga” de demandas sociales que dieron lugar a patologías autoritarias o a “desbordes” que condujeron a formas diversas de desorganización social. En este contexto, las movilizaciones colectivas eran a la vez un pivote posible y una amenaza real para la cohesión social.

En la actualidad los procesos de democratización no se expresan, en general, en mayor presión sobre el sistema político, no sólo porque las formas tradicionales de participación colectiva sufrieron una fuerte erosión y las nuevas formas tienen una efectividad limitada, como porque buena parte de las iniciativas se dan al *margen* (en el campo de la intimidad, del consumo individual o eventos colectivos fuera del sistema político), *contra* el espacio público (formas de delincuencia) o *abandonando* el país. La dialéctica *voice* (expresión/participación en el espacio público) y *exit* (retracción del espacio público), permea por lo tanto nuestro análisis. Mien-

tras que la tradición latino-americana de análisis social en la segunda mitad del siglo pasado focalizó los procesos de formación de *voice*, hoy nos encontramos frente a la necesidad creciente de comprender las múltiples dinámicas de *exit*.

En todo caso, y es la tesis que defenderemos en los próximos capítulos, es indispensable leer de manera conjunta *voice* y *exit* para comprender el estado real de la movilización en Latinoamérica hoy. Y ello tanto más que entre uno y otro es probable que exista más de un vaso comunicante: la debilidad de los actores colectivos precipita la búsqueda de salidas individuales a problemas sociales. Por ejemplo, la inscripción de la emigración en el imaginario colectivo desmotiva la participación colectiva. Una ilustración que permite comprender cómo el incremento de las iniciativas individuales viene a la vez a cubrir ciertas insuficiencias institucionales y abrir otras. Es la razón por la cual, a falta de una inscripción y traducción institucionales, el riesgo de que estos factores terminen incidiendo negativamente sobre la cohesión social y en la estabilidad de las democracias es grande. Pero en el momento actual, cómo no subrayarlo, son también la promesa de otra cohesión social más democrática y horizontal.

Si la individuación es un proceso que permea el conjunto de las sociedades latinoamericanas, los ritmos de penetración y las formas en que se expresa son diferentes entre géneros, medio urbano o rural, clases sociales, nivel educacional, generaciones y países. Un mapeo más exhaustivo de la diversidad de formas en que ella se presenta en América latina y sus relaciones con variables específicas exigirá nuevas investigaciones. En este trabajo nos limitamos a indicar ejemplos de cómo las posibilidades y soportes sobre las cuales se construye la individuación son fuertemente afectados por las condiciones materiales de vida, la desigualdad social y educacional y la fragilidad institucional.

La mayor individuación implica un aumento de autonomía e iniciativa individual, un cuestionamiento y una negociación constante de las relaciones sociales, lo que conlleva, al mismo tiempo, al aumento de la opacidad entre el mundo subjetivo individual y la sociedad, analizada desde ángulos diversos por los fundadores de la sociología (alienación, anomia y desencantamiento). Esta opaci-



dad, generadora de angustia y de una amplia industria terapéutica (del psicoanálisis a productos químicos farmacéuticos), y de consumo de alcohol y drogas, también se expresa en la búsqueda constante de nuevas formas de asociativismo y de expresión colectiva (música/bailes, religión, o hinchada deportiva). Estas dinámicas no son recientes, pero su importancia fue minimizada por las ciencias sociales en pro de los grandes aglutinadores sociales del siglo XX: el mundo del trabajo, los sindicatos, los partidos e ideologías. Con la pérdida del peso relativo de estos factores, el reconocimiento y la comprensión de otros espacios de sociabilidad y de sentido pasa a ser una cuestión fundamental para entender la cohesión social en nuestras sociedades.

La ampliación del campo de la acción individual no significa empero que las instituciones dejaron de funcionar. Al contrario, dado el debilitamiento de las normas, valores y lazos tradicionales de solidaridad, la regulación pública es cada vez más exigida en dominios que anteriormente eran considerados del ámbito de la vida privada. *Aquí se encuentra quizás el núcleo central del drama de las sociedades latino-americanas contemporáneas: en la medida en que lo social, cada vez más penetrado por el mercado, no se sustenta más en los lazos sociales de dependencia, favoritismo, paternalismo, jerarquía, el Estado debe asumir el papel de fiador del pacto social entre ciudadanos libres e iguales, a través de la imposición de la ley y de la protección social.* Pero la respuesta del Estado a esta nueva realidad social se realizó en general muy mal en la mayoría de los países del continente. No solo la transformación social fue más rápida y profunda que el Estado, sino que en muchos países incluso las instituciones públicas y el sistema político parecen ser el principal refugio de la tradición clientelística y nepotista.

Igualmente el énfasis en la creciente individuación de los actores sociales no excluye en absoluto la necesidad de discursos colectivos con los cuales los individuos puedan identificarse y encontrar un sentimiento de reconocimiento y dignidad. La individuación por lo tanto no excluye ni el Estado ni la existencia de discursos políticos capaces de transmitir a los actores una valoración de sus capacidades personales y de su papel en la sociedad. La individuación subraya que los individuos, en los contextos que les es dado

vivir, son cada vez más los actores de su propia sociedad, lo que exige a su vez un discurso y una política adecuada a los nuevos tiempos.

Sin embargo, y frente a esta individuación en curso, la sociabilidad patrimonialista enraizada en el Estado posee aún una enorme fuerza, lo que pone en riesgo la credibilidad de las instituciones democráticas, pues por un lado genera apatía, frustración y repudio por la política, y por el otro fortalece en ciertos sectores la visión que el Estado es un gran cofre, y que lo único que cabe esperar es la llegada de algún líder con un discurso de Robin Hood que proponga repartir una parte del botín con los pobres. En todo caso, el reverso de esta incapacidad del Estado de regular las relaciones sociales se expresa, como veremos en detalle más adelante, en la expansión de un enorme espacio de actividades económicas no legales que favorecen una cultura de *state failure*. Y estas estrategias que se orientan hacia la ilegalidad o a la apatía frente a la política tienen efectos erosivos igualmente importantes sobre la democracia.

El desbordamiento de expectativas no implica necesariamente un desbordamiento político. Ella puede llevar igualmente a formas que canalizan/traducen/dan forma a las inquietudes y expectativas individuales en universos de sentido contruidos al margen del sistema político, a la ilegalidad o al abandono del país (emigración). La famosa tesis de Huntington de que las democracias en los países en desarrollo son desbordadas por el exceso de demandas sociales<sup>2</sup>, y que Gino Germani ya había de alguna manera anticipado en su análisis del caso argentino, sólo se aplica en los casos en que estas demandas encuentran canales político-ideológicos capaces de presionar y colocar en jaque al sistema político. Como lo veremos en los próximos capítulos, esto no es sino parcialmente verdadero

---

<sup>2</sup> La tesis básica de Huntington, de que los cambios sociales y económicos preceden las transformaciones institucionales es paradójicamente una aplicación del pensamiento marxista sobre la relación entre infraestructura y superestructura, por parte de un pensador de derecha.

hoy en día en América Latina, fundamentalmente, porque no sólo se modificaron los antiguos sistemas asociativos, sino porque sobre todo los actores individuales poseen nuevos e inéditos márgenes de iniciativas personales.

Tal vez no esté de más, presentar sinópticamente, las etapas del razonamiento que progresivamente desarrollaremos en este trabajo:

- A pesar de la permanencia de importantes desigualdades sociales en los diversos países de la región, América Latina está permeada por exigencias crecientes de igualdad y de individuación en la sociabilidad cotidiana y a nivel de las expectativas. Futuros trabajos deberán mapear cómo estos procesos de individuación adquieren características y ritmos específicos de acuerdo a países, regiones, contextos urbanos y rurales, generaciones y, particularmente las condiciones materiales de vida, formación educativa e ingreso;
- Lo anterior está asociado a la erosión de los mecanismos tradicionales de agregación social, donde estaban presentes los valores de jerarquía, distancia social y clientelismo;
- Esta tendencia se expresa en forma múltiple: en parte ella no es, como lo veremos, canalizada hacia expresiones colectivas, ni en demandas directas al sistema político, dirigiéndose hacia el mundo privado, el consumo, la violencia, la emigración, o estrategias individuales de construcción de sentido y de sobrevivencia. Pero esta tendencia también se expresa en demandas hacia un Estado más transparente, políticas sociales más solidarias e instituciones jurídicas más eficaces y universales;
- Este conjunto de cambios, exigen una relectura de la manera cómo habitualmente se piensa la realidad latinoamericana: la actual revolución democrática debe ser leída primordialmente a partir de las transformaciones estructurales en la sociedad y en la cultura. La dinámica política e institucional debe ser interpretada a partir de estos cambios.

## EL ESPACIO ANALÍTICO DE LA COHESIÓN SOCIAL

Todo lo anterior, invita a desarrollar un razonamiento capaz de dar cuenta, desde una perspectiva histórica, de los cambios que se han producido en la cohesión social en América Latina. Y ello tanto más que desde las dinámicas sociales y culturales en las que se centran los próximos capítulos, es necesario recordar las maneras cómo la cohesión social fue tradicionalmente pensada en el continente, a través de cuatro grandes mecanismos, antes de avizorar la situación actual. Cada uno de estos mecanismos engendró por lo demás patologías y temores específicos que, cíclicamente, fueron –y son– recurrentes en la región. No está de más presentar brevemente cada uno de ellos.

En primer lugar, el *lazo social* fue, sin lugar a dudas, el principal vehículo de la cohesión social latino-americana. Regresaremos sobre este punto, pero la transición es tal que no está de más hablar del fin de una era. En efecto, durante mucho tiempo la cohesión social se pensó como auto-sosteniéndose desde la propia sociabilidad. Se suponía que existía como una suerte de especificidad del lazo social en América Latina que, a diferencia notoria de lo que sucedía en las sociedades desarrolladas, era capaz de sustentarse a ella misma sin necesidad de ser articulada por instituciones políticas modernas. En el fondo, este lazo social se concibió como siendo menos que el vínculo comunitario y más que la asociación societal. Menos que la primera, porque a pesar de la nostalgia por una relación “natural” entre los actores, únicamente basada en la tradición, la presencia de lazos sociales que eran también atravesados por la política eran evidentes (tutelajes, clientelismos y padrinazgos diversos). Más que la segunda porque el carácter contractual y por ende “artificial” y “frío” de las relaciones sociales, siempre era contrastado con la expectativa de una dimensión personal y subjetiva en las relaciones interpersonales, a pesar de las diferencias sociales y económicas.

Por supuesto, las versiones fueron diferentes según los países, pero en todos lados, se subrayó la fuerza de un lazo social y de una sociabilidad cuya tenacidad hundía en una herencia cultural propia a nuestra historia pasada ya sea en las reflexiones de Gilberto Fre-

yre, de Octavio Paz o en los trabajos hechos en Chile alrededor del imaginario de la Hacienda. En este contexto, el elogio del mestizaje no fue solamente una manera sesgada de negar el racismo, fue también la voluntad de afirmar la permanencia del lazo social sobre otras bases. Obviamente que en este marco todo aquello que conspiraba contra esta sociabilidad “sustancial” era visto como una amenaza mayor a la cohesión social, comenzando por la fragmentación o la violencia, y terminando en la impronta que aún hoy en día tiene en el imaginario de la región el peligro del retorno de la “barbarie” por la “invasión” de las masas.

En segundo lugar, la cohesión social se pensó desde el papel de los *conflictos* particularmente de las clases sociales. Toda sociedad requiere, para asegurar su cohesión social, mecanismos que le permitan procesar sus conflictos sociales y organizar la representación de los intereses antagónicos, lo que enfatiza el papel de los actores sociales, y en las últimas décadas de la opinión pública. En América Latina fueron los partidos políticos y los sindicatos, más tarde los llamados nuevos movimientos sociales o la sociedad civil, sin olvidar en un período más reciente las ONG, los grandes actores sucesivos que darían sustentación a la (re)construcción de las relaciones sociales.

En este marco, la búsqueda por construir una nueva y auténtica cohesión social, desde sus inicios, no cesó de estar atravesada, en forma cíclica, por entusiasmos y por decepciones. Cada nueva generación y período era portadora de una esperanza de democratización o “redención nacional” que, adosada a un actor colectivo destacado, conocía empero, progresivamente, una serie de impases prácticos. Ahí donde en otras regiones del mundo, la institucionalización de la acción colectiva fue concebida como un elemento indispensable de la vida democrática, en Latinoamérica este proceso, siempre inconcluso dada la tendencia de los Estados a fagocitar la autonomía de los actores sociales, fue vista sucesivamente como una promesa seguida de una traición. No es así extraño que en este marco haya sido el peligro de la degradación de los actores de la cohesión social lo que más retuvo la atención de los analistas, a causa sobre todo de su subordinación reiterada a líderes autoritarios o a diversas formas de cooptación por el Estado. Pero aquí

también una novedad de talla se consolida. La democratización y la individuación en curso obligan a que los actores sociales acuerden una mayor atención a la opinión pública, la que, a su vez, y en la medida en que ésta se inscribe en un universo de horizontalidad ciudadana, transforma la manera como se representan los intereses y se negocian los conflictos.

En tercer lugar, y esta vez como en otras regiones, la cohesión social se pensó en la región desde el sistema normativo, o para ser más precisos, a partir de la vigencia de las *normas y del derecho*. Enunciar la tesis es comprender su sempiterna limitación. En efecto, a diferencia de otras sociedades, sobre todo la estadounidense, donde las normas de conducta (y su particular sustentación en la religión) son desde la fundación misma del país el verdadero cemento de la sociedad, en América latina la vigencia de las normas fue durante mucho tiempo sólo pensada a través de sus limitaciones e insuficiencias. Esto generó un discurso que insistía en la fuerza de una cultura de trasgresión, presente en todas las relaciones sociales, y que impedía encontrar en ellas el asidero de la cohesión social. En el fondo, este discurso, a diferencia de lo que sucedió con el lazo social en donde hubo tendencia a exaltar un cierto narcisismo colectivo (la “simpatía” y el “calor humano” de los latino-americanos), fue fuertemente auto-crítico puesto que ponía una y otra vez de relieve el no respeto de los acuerdos y de los compromisos (y ello tanto en la esfera pública como en el ámbito privado).

En cuarto lugar, el *Estado*, y sobre todo las políticas públicas y sus formas de intervención, han sido un horizonte mayor de la cohesión social en la región. Y ello tanto más que los Estados nacionales pudieron apoyarse desde sus inicios o bien sobre un fuerte sentimiento de pertenencia nacional o bien sobre la debilidad de reivindicaciones regionales alternativas. Si hubo un “nosotros” en América latina, éste fue durante mucho tiempo de índole nacional y estatal. El Estado fue durante la mayor parte del siglo XX, el principal actor de las sociedades latino-americanas.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, tanto el Estado como la nación tenían fragilidades que hoy en día son seriamente cuestio-

nadas. Por un lado, porque las reivindicaciones étnicas, en los países con contingentes importantes de poblaciones nativas, nunca dejaron de actuar y porque la identidad nacional, detrás de una aparente fachada común, nunca cesó de ser el teatro de formulaciones diversas e incluso antagónicas. Por el otro lado, porque a pesar de ser el principal actor de la escena pública, el Estado en la mayoría de los países se caracterizó por sus insuficiencias, por su limitada capacidad de intervención, y por la pesadez burocrática de una administración muchas veces sin recursos o capacidad de gasto social. La relativa ineficiencia del aparato estatal fue una constante, y tras de él, los riesgos de una desarticulación social asociada ya sea a un retorno a la anarquía o al desgobierno.

La importancia y el peso de estos mecanismos ha sido tal en la región que el debate político se estructuró alrededor de ellos. En efecto, las grandes familias políticas, amén de sus divisiones internas, pueden leerse, desde la problemática que es aquí la nuestra, como una combinación particular de estos mecanismos de cohesión social. Al fin de cuentas, si la cohesión social es indisociable de una visión de la política, la política es a su vez inseparable de una cierta conceptualización de las relaciones sociales y de poder. Si seguimos el orden propuesto, y a riesgo de cierto esquematismo, cada una de ellas aparece en el cruce de dos de estos mecanismos:

- Los “conservadores” en el continente son portadores de una visión de las relaciones sociales que tiende a basar éstas en la sociabilidad “originaria” y que otorga, en el marco de ellas, una importancia decisiva al acuerdo normativo (más que al recurso al derecho);
- Los “liberales”, de su lado, insistieron en la importancia de las libertades y por ello debieron apostar (más en la retórica que en la práctica) en la necesaria asociación entre la regulación normativo-institucional y la existencia de actores sociales autónomos;
- Los “populistas”, por el contrario, y casi de manera antitética, subrayaron la necesidad de recrear sobre nuevas bases el viejo lazo social tutelado (esto es, jerárquico, vertical, asi-

métrico), en torno a la figura del “pueblo”, y ello merced al vigor de un Estado nacional centralizador;

- Por último, los “socialistas”, a lo largo del siglo XX, y con variantes importantes según los países, se definieron, en lo que a la cohesión social se refiere, esencialmente por la búsqueda de una combinación viable entre el Estado y las movilizaciones colectivas.

Como lo vemos, un diagnóstico de este tipo, no hace justicia a un conjunto de otros factores que son portadores, al menos virtualmente, de una promesa de cohesión social creciente en América Latina en el marco de la democracia: un conjunto diverso de estrategias individuales que hacen de ellos agentes activos en la constitución de universos de sentido y que no pueden reducirse a los mecanismos anteriormente mencionados.

#### LA RECOMPOSICIÓN DE LA COHESIÓN SOCIAL

*Lo propio de América latina fue que dada las insuficiencias del Estado, el déficit de autonomía observable en las movilizaciones colectivas, o las limitaciones de las normas y del derecho, fue alrededor de la auto-sostenibilidad del lazo social (y de una cierta nostalgia conservadora) como se pensó durante mucho tiempo nuestra forma particular de cohesión social. De alguna manera, y a pesar del esquematismo, va en ello una parte de la especificidad intelectual de las ciencias sociales en la región. A diferencia de un país como los Estados Unidos, donde el peso fundador de las normas transmite a las instituciones un rol central y nunca desmentido, o de una Europa continental que según los casos optó históricamente por un modelo de cohesión social basado en un Estado republicano y jacobino o en un modelo social-demócrata o social-cristiano de compromisos y negociación, en América Latina la cohesión social se asentó fundamentalmente en el lazo social. Lo mejor del ensayismo latinoamericano –cualquiera que sean sus limitaciones– entretuvo este imaginario y en el fondo defendió esta tesis.*

En un contexto en el cual, como lo veremos en detalle en el



capítulo I, esta concepción del lazo social está en crisis, ¿qué sustituto analítico debemos subrayar para dar cuenta de la cohesión social que observamos en el continente? El debilitamiento de los grandes mecanismos sociales, culturales y políticos de integración societal invita a efectuar una apuesta en dirección de las capacidades de acción y de las iniciativas de los individuos y su potencial impacto virtuoso sobre las instituciones. Por paradójico que ello parezca en un primer momento, el individuo y la búsqueda de su autonomía, y el énfasis que ello supone en la iniciativa personal en detrimento de la noción de resignación, es cada vez más el cemento de la sociedad. *A condición de comprender empero claramente que este individuo no está, como lo piensa la tradición liberal, en el origen de la sociedad, pero que es, por el contrario, el resultado de un modo específico de hacer sociedad* (Martuccelli, 2007). Si su presencia está lejos de ser una novedad radical en la región, su ausencia fue sin embargo patente a nivel de las representaciones a tal punto los actores sociales fueron pensados en el pasado casi exclusivamente desde consideraciones colectivas o políticas. En este sentido, el individuo es una idea nueva en América Latina que permite curiosamente reexaminar con otra mirada el pasado de nuestras sociedades a la vez que abre al reconocimiento de un conjunto de nuevas posibilidades de cohesión social sobre todo en el marco de la democracia.

Precisémoslo mejor, a tal punto la afirmación puede parecer paradójica a muchos. Durante mucho tiempo, las ciencias sociales de la región supusieron que “individuos” existían en los países del norte, en los Estados Unidos y en Europa, que al amparo justamente de instituciones y de representaciones sociales les daban su razón de ser. En América Latina, por el contrario, el peso acordado a los colectivos y a la comunidad, pero también la insistencia de una mirada analítica que se centró casi exclusivamente en el dominio político condujo a descuidar, incluso simplemente negar (en términos del reconocimiento teórico) la existencia de “individuos” en nuestras sociedades. Este estudio parte de la premisa del error radical de una lectura de este tipo. *Cierto, los individuos que se afirman en América latina son el fruto de un proceso particular y distinto de individuación, pero no por ello los actores dejan de ser menos individuos. Al contrario, como lo veremos en detalle, en muchos dominios y bajo muchos*

*aspectos, pueden incluso ser vistos como siendo “más” individuos que los actores presentes en tantas otras sociedades –a tal punto los actores deben enfrentar y resolver por sí mismos problemas sociales que en otras latitudes son procesadas por las instituciones.*

En lo que sigue, nos esforzaremos en mostrar la fecundidad de este punto de vista, retomando para ello cada uno de los grandes mecanismos de cohesión social en la región. Los diferentes capítulos que componen este trabajo estarán por ello animados por una misma lógica de exposición en tres tiempos: (a) una vez recordada, en la introducción, las características específicas de cada uno de ellos, (b) nos abocaremos a mostrar sus problemas y promesas en el contexto actual usando ejemplos específicos, (c) antes de concluir señalando las formas de recomposición observables desde las prácticas individuales. Pero tal vez no esté de más indicar, rápidamente, y como guía inicial de lectura, las principales líneas de fuga que iremos precisando:

- La crisis de la conceptualización del lazo social como sociabilidad tutelada abre un nuevo espacio de reconocimiento a los vínculos interpersonales que, insuficientes en sí mismos, permiten comprender empero cómo se diseña una geografía de ayuda mutua y de solidaridades de un nuevo tipo, que no se basa más solamente en lazos comunitarios o identidades colectivas fijas, pero lo hace también cada vez más sobre vínculos afectivos, electivos o tradicionales revisitados (familia, jóvenes, inmigrantes, etc.) en los cuales las nuevas tecnologías tienen una función importante. Sobre todo, la salida del imaginario del antiguo lazo social obliga a aceptar la importancia creciente de las relaciones sociales horizontales en la región.
- El relativo debilitamiento de los actores sociales invita a que, sin abandonar el registro de la tradicional participación contestataria o asociativa, se piense igualmente en las nuevas iniciativas de los individuos. Éstas no deben ser pensadas en oposición a la acción de los movimientos sociales de antaño pero como una recomposición más o menos directa de éstos (como es en parte el caso de las

ONG) y a través de la consolidación de nuevos perfiles militantes que diseñan sobre nuevas bases el vínculo entre lo público y lo privado. Pero ello también implica reconocer el peso creciente, y por ende inédito, que le reviene a la opinión pública en la representación y negociación de los conflictos sociales.

- En lo que concierne la vigencia de las normas, nos esforzaremos en mostrar cómo a pesar del reconocimiento de sus limitaciones (la presencia de los sentimientos de abuso y de menosprecio son constantes e intensos en muchos contextos nacionales), existe empero una tendencia que no cesa de acentuarse y que pasa, cada vez más, por un recurso renovado al derecho. Aquí también, y sin que ello sea privativo de los individuos, puesto que muchos actores colectivos inflexionan sus movilizaciones en este sentido, el hecho que los ciudadanos exijan derechos es un proceso de alta importancia (cuya expresión más noble hoy en día lo constituye, incluso comparando la experiencia latino-americana a la de otras regiones del mundo, la lucha contra la corrupción y la defensa de los derechos humanos).
- Por último, y en lo que concierne al Estado, veremos cómo el momento actual se inscribe en la continuidad de los avatares tradicionales del Estado-nación y la democracia en la región, y cómo los nuevos desafíos que estos deben enfrentar hoy en día en términos de libertades, de políticas o de regulación económica convoca igualmente a una transición en la cual progresivamente se pasa de una lógica exclusiva de participación o de representación hacia una lógica generalizada del acceso a los servicios públicos, bienes de consumo e inclusión simbólica.

Lo anterior nos permite explicitar mejor el eje central de este trabajo. Durante mucho tiempo, la toma en consideración del individuo en la región, y de sus expectativas crecientes, sólo lo fue las más de las veces en tanto que amenaza para la cohesión social. El razonamiento era el siguiente: sometidas a un conjunto de influencias culturales foráneas, las sociedades latino-americanas engen-

draban expectativas individuales y colectivas que, incapaces de ser satisfechas, daban lugar a fenómenos de desbordamiento del sistema político y a frustraciones sociales diversas. En breve, la revolución de las expectativas propiciaba anhelos y deseos subjetivos entre los actores que la sociedad era incapaz de regular y que iban en contra de las posibilidades objetivas reales de cada uno de ellos.

Lo que nuestro trabajo subraya es, por el contrario, que en el contexto actual esta revolución de expectativas se acompaña por un incremento real de las iniciativas de los individuos que hoy en día es la principal fuerza democratizadora de la sociedad. Por supuesto, esto no quiere decir que los individuos puedan ser concebidos como estando “fuera” o en “contra” de la sociedad puesto que, justamente, sus iniciativas requieren de recursos culturales e institucionales para poder ser actualizadas. Pero, por otro lado, las insuficiencias de las instituciones o políticas públicas puede llevar a que estas iniciativas se realicen a veces al margen, en contra o erosionando las propias instituciones.

En resumen: la revolución de las expectativas y la irrupción de las masas que la acompañó fueron ayer entrevistas a la vez como un factor democratizador y un riesgo bien real para la cohesión social en democracia. Hoy, el incremento de las iniciativas de los individuos, siempre en el marco de un aumento de expectativas, introduce otra dialéctica entre las instituciones y los actores: si por un lado, las iniciativas individuales dependen de recursos institucionales, por el otro lado, estas iniciativas las corrigen y completan, si bien también pueden reproducir y aumentar, las insuficiencias institucionales. No es siempre, por lo tanto, un círculo virtuoso. Pero es, sin lugar a dudas, una forma activa de generación de nuevas formas de cohesión social con promesas democratizadoras.

## CONCLUSIONES

El tema de la cohesión supone un enorme desafío para los científicos sociales de la región. En las últimas décadas fue domi-

nante en las ciencias sociales el énfasis en el conflicto social como fuente del progreso y del cambio social –visto como asociado a grandes transformaciones de la estructura de la sociedad. Pero progresivamente se descubre que la democracia no avanza por saltos sino por la acumulación de pequeños cambios y que tan importante como el conflicto lo son también las normas comunes de convivencia.

Las clases sociales perdieron su centralidad en las nuevas formas de conflictividad social, y las relaciones entre Estado y ciudadanos no poseen la aparente transparencia que los esquemas ideológicos de antaño nos transmitían. Se expanden nuevas redes sociales extremadamente plásticas junto con organizaciones de la sociedad civil cada vez más actuantes, pero de eficacia no siempre obvia. Las formas de actuación del poder (económico, político, cultural) perdieron nitidez así como capacidad de transmitir o imponer valores o decisiones, lo que no significa que desaparecieron. Así tenemos una dinámica compleja entre centros de poder y redes sociales que se comunican en forma oblicua, y que el análisis tiene dificultades de develar.

El impacto de una mayor especialización temática y disciplinar llevó a las ciencias sociales de la región a un mayor rigor empírico pero también al abandono de la tradición clásica del pensamiento social latino-americano, sensible a la diversidad de las trayectorias nacionales y a los estudios comparados, a la necesidad de un diálogo entre disciplinas para comprender la complejidad de las dinámicas sociales y dispuesta a lanzar nuevos conceptos e hipótesis que den sentido a las realidades locales. Parte del esfuerzo de nuestra investigación es recuperar esta tradición y, en la medida de nuestras posibilidades, hacer uso de una mayor osadía intelectual, lo que incluye, a veces, el ensayismo como estilo intelectual.

En la última década a través del concepto de múltiples modernidades se consolidó en las ciencias sociales la noción de que la modernización no implica un camino unilineal o un punto único de llegada. Esta visión, que ya estaba presente en los mejores trabajos asociados a la teoría de la dependencia, tiene la virtud de reconocer la importancia de la diversidad de trayectorias históricas y de

las formas particulares por las que cada sociedad integra las innovaciones políticas y culturales del mundo contemporáneo. Sin embargo, así y todo, el concepto de múltiples modernidades no deja de presentar problemas específicos, en particular el de llevar a un relativismo generalizado, donde en nombre del respeto a la diversidad se afirma que todas las expresiones culturales son equivalentes o, en su versión opuesta y simétrica, se vuelve esencial la cultura y se concluye que la democracia solamente es viable en contextos muy particulares.

Con el relativo fracaso de las reformas estructurales en la reducción de la desigualdad y transformación de las instituciones, la problemática de las múltiples modernidades comenzó a penetrar el mundo de los *policy makers*. Así, las agencias internacionales se vieron obligadas a reconocer la importancia de la diversidad y la especificidad de los contextos históricos y socio-culturales. Pero este reconocimiento, hasta el momento, sólo se ha traducido en tímidos esfuerzos analíticos. La perspectiva que asumimos es que en América Latina existe un amplio consenso sobre el mundo deseable (un orden social democrático que asegure las libertades, el orden público, reduzca la extrema desigualdad y la pobreza, aumente la transparencia en el uso de los recursos públicos), pero que la construcción de este nuevo orden no puede desconocer las trayectorias históricas y los padrones sociales, políticos y culturales dominantes. En este sentido, se trata de renovar una agenda clásica del pensamiento social latino-americano: comprender cómo las tendencias dominantes en el sistema internacional se actualizan en nuestras sociedades para identificar los problemas y desafíos que separan lo que somos de lo que quisiéramos ser, reconociendo la tensión inevitable entre la realidad y el mundo deseado, entre las grandes tendencias históricas que emergen en los centros hegemónicos y las formas en que ellas se actualizan en la región.

La visión de la cohesión social como un concepto a ser construido en diálogo entre las diferentes disciplinas (economía, sociología, ciencia política, antropología e historia) aumenta enormemente la diversidad y complejidad de los temas a ser tratados así como la necesaria atención que debe otorgarse a las diferentes rea-

lidades nacionales. *El objetivo de este estudio es avanzar en una perspectiva analítica sobre las sociedades latinoamericanas contemporáneas, sin pretender un estudio sistemático y exhaustivo de los múltiples aspectos de la vida social en la región.* En este trabajo, ciertos temas, como por ejemplo los movimientos sociales, fueron tratados puntualmente y deberán ser integrados en el futuro en estudios más completos. Enfatizamos algunos temas asociados a tendencias emergentes que son fundamentales para la cohesión social y generalmente son insuficientemente considerados, inclusive porque no poseen la nitidez y transparencia aparente que presentan las organizaciones asociadas a discursos políticos o ideológicos. Y en estos puntos, hemos tenido que limitarnos a algunos ejemplos dejando de lado áreas que son fundamentales para la cohesión social, como las transformaciones en la familia y las relaciones de género, la educación, los medios de comunicación de masas y la formación de la opinión pública, el mundo del trabajo (que sólo tratamos desde el ángulo del sindicalismo), el sector informal, los nuevos héroes de la cultura mediática, la formación de las elites intelectuales y empresariales –que están pasando por procesos acelerados de internacionalización–, y el deporte, muchas veces el principal medio de expresión de los sentimientos de identificación nacional.

El tema de la globalización atraviesa cada uno de los temas, por lo cual no le dedicamos una sección particular. Las relaciones internacionales sólo fueron tratadas en el análisis de las redes de crimen organizado, la emigración o el nuevo populismo. No estudiamos por lo demás los temas emergentes en las relaciones inter-Estados, un área particularmente relevante pues nuevas tensiones comienzan a recorrer el continente, colocando en cuestión la relativa paz a la cual nos acostumbró el siglo XX. La creciente interdependencia de infraestructuras, de fuentes energéticas y de las economías que por un lado fortalecen la integración regional, por el otro lado también genera formas crecientes de tensión. Si hasta poco tiempo atrás las nacionalizaciones significaban la desapropiación y enfrentamientos con empresas y países desarrollados, cada vez más las empresas nacionalizadas pertenecen a un país vecino, latinoamericano. La dependencia de países limítrofes hacia recur-

Los recursos energéticos ha sido utilizada para objetivos políticos, como en el caso de Bolivia en relación a no vender el gas para Chile, o la movilización de sentimientos de animosidad frente al vecino más poderoso, como en el caso de Bolivia y Paraguay en relación al Brasil. Muchas regiones fronterizas se han transformado en fuentes de conflictividad a causa de movimientos migratorios o de contrabando y el tema de la protección del medio ambiente está generando conflictos entre países, siendo el más notable el de las papeleteras, entre Argentina y Uruguay. En suma, América Latina puede estar perdiendo uno de sus grandes recursos como región, la convivencia armónica entre los países, con el uso de la xenofobia frente a los vecinos como recurso político.

En los próximos capítulos presentamos una visión de la dinámica social del continente, conscientes de que se trata de una primera aproximación, haciendo uso extensivo de los trabajos producidos especialmente para este proyecto, debidamente citados en cada sección. Si bien estas contribuciones fueron fundamentales en la elaboración de nuestro texto, los autores no son responsables por la edición y el uso realizado, que muchas veces retoma literalmente sus propias palabras, en otras prolonga sus análisis, pero en varias otras ocasiones modifica el argumento original. A ellos nuestro agradecimiento y total des-responsabilización por eventuales errores o discrepancias de interpretación<sup>3</sup>. Sin su concurso, este estudio jamás habría podido ser realizado. La masa de conocimientos hoy en día disponible y necesaria para un esfuerzo de este tipo es tal, que el proyecto de ofrecer una imagen sintética de los cambios en la cohesión social en la región excede, en mucho, la capacidad de todo investigador (o de dos investigadores). En cada una de las secciones abordadas, nos hemos por ello apoyado muchas veces en sus juicios y evaluaciones, pero por sobre todo en los conocimientos que aportaron como expertos reconocidos en cada una de las áreas tratadas.

---

<sup>3</sup> Los textos se encuentran disponibles en el site [www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)



Finalmente, quisiéramos agradecer a Juan Carlos Torres, Sergio Fausto y Simon Schwartznan por los comentarios a una primera versión de este trabajo y a todos los participantes del seminario organizado en Santiago de Chile por la CIEPLAN y en Buenos Aires por la Representación de la Universidad de Bologna, y en particular a los comentaristas de los varios capítulos por las críticas que contribuyeron a la elaboración de la versión final del libro.

## I. LAS TRANSFORMACIONES DEL LAZO SOCIAL

### 1. INTRODUCCIÓN

A pesar de la importancia de las divisiones sociales y culturales, y de las desigualdades, América Latina fue durante mucho tiempo pensada como poseyendo una forma particular de cohesión social asentada alrededor de la forma en que construyó el lazo social. Lo propio de este tipo de lazo social fue una tensión estructural entre la jerarquía y la igualdad (Martuccelli, 2002). En una concepción ingenuamente evolucionista, éste aparecería como instituyéndose a medio camino entre la “comunidad” y la “sociedad”, pero en verdad, se trató de una experiencia innovadora, surgida dentro de un contexto particular de expansión del capitalismo y de formación de las sociedades modernas. A diferencia de una aspiración más homogénea hacia la interacción igualitaria y su ideal de horizontalidad, en un régimen dual de este tipo los individuos no cesaban simultáneamente, por un lado, de mostrar una aspiración igualitaria y de afirmación de la autonomía individual, y por el otro, de corroborar la permanencia “natural” de elementos jerárquicos y de dependencia personal. Así los países de América Latina construyeron desde su independencia formas originales de jerarquía e igualitarismo, de individuación y dependencia.

Sin referencia a un status aristocrático heredado o meritocrático, la jerarquía se sustentaba sobre todo en el poder económico y político, en tanto que el individualismo se expresaba más a través de la transgresión de la norma que por la afirmación de los derechos individuales afirmados en la constitución y en los sistemas

legales. Este fue un universo de ambigüedad, que la rica literatura latinoamericana describió admirablemente, en particular en relación al mundo rural y que el tango “Cambalache” proyectó, en la primera ciudad cosmopolita de la región, para el mundo urbano.

Sin ser exclusivo a la América Latina, esta forma de lazo social tuvo una fuerte vigencia tanto práctica como imaginaria en el continente (a tal punto fue alrededor de esta tensión que no ha cesado de pensarse la herencia de las experiencias de la conquista y la colonización). Sin embargo, si bien se trató de un modelo que puede ser visto como producto de una mezcla de tensiones estructurales, no fueron simples adaptaciones funcionales a las demandas contradictorias de individuación y jerarquía. Ellas representan formas originales y creativas de sociabilidad, estilos de ser y de relacionarse que son valorizadas en cuantos trazos de identidad nacional y que en cada país adquirieron perfiles propios, a las que Darcy Ribeiro denominó “nuevas formas civilizatorias”.

Nada expresa mejor la fuerza de este modelo que el hecho que a pesar de la tensión que lo constituye, haya podido servir como suposición sobre la cual se asentó una concepción auto-sostenida del lazo social. Todas las relaciones sociales fueron marcadas por su impronta. Las relaciones jerárquicas en el mundo del trabajo por supuesto (y esto tanto en el ámbito de las relaciones de padrinazgo como en las más modernas relaciones laborales en el sector formal y en el sindicalismo), las relaciones entre los géneros y las generaciones, o entre los grupos étnicos –sobre todo–, a lo cual habría que añadir las interacciones que podían producirse en el ámbito público y ciudadano, sin olvidar, obviamente, los elementos propiamente religiosos y tradicionales que lo sustentaban simbólicamente.

En todas ellas, había un juego específico por el cual se construiría el futuro. En todas las relaciones se trataba de lograr, en un solo y mismo movimiento, preservar a la vez una cierta verticalidad jerárquica y al mismo tiempo avanzar en el establecimiento de relaciones más horizontales e igualitarias. Por lo general, esta tensión fue resuelta por una mezcla entre momentos

de cordialidad y procesos de fuerte y visible subordinación, generalmente con rasgos paternalistas (Nugent, 1998). Extrañamente, este lazo social dual se vivió como siendo estable y sólido, y al mismo tiempo como estando permanentemente en jaque y en transformación. Las relaciones sociales bañaban en una tensión interactiva sorda, a través de la búsqueda de una convivencia constante entre el abuso abierto y el desafío taimado. Detrás del respeto aparente de la jerarquía, se escondían en verdad una miríada de actitudes de cuestionamiento cotidianos.

A pesar de la diversidad nacional y regionales que tomó este modelo, lo importante es que esta sociabilidad teñida de elementos contradictorios a la vez de domesticidad asumida y de igualdad anhelada dio lugar a un lazo social que se percibió, durante mucho tiempo, como siendo particularmente sólido. Repitémoslo: si la cohesión social fue un problema en América Latina, lo fue esencialmente bajo la doble amenaza paradójica de la “barbarie” (el miedo de su rompimiento por los sectores populares) y la “civilización” (el individualismo y el contractualismo impulsado por sectores de las elites). Era en el entre-medio, ahí donde cada uno guardaba su lugar “natural”, que la sociedad era posible.

Evidentemente, las variantes nacionales son considerables. En ciertos países o regiones, el lazo social se encuentra más o menos a equidistancia de estas dos exigencias, como es el caso en Brasil, donde la vida social se desarrolló en medio de una ambigüedad irreductible (Da Matta, 1978; Buarque de Holanda, 2006), por lo menos hasta recientemente (Sorj, 2000). En otros, por el contrario, el vínculo social se inclina de preferencia hacia formas verticales (los países andinos), y en ellas la presencia de un “doble código” en las relaciones sociales permite a la vez la expresión de la discriminación y el desafío (PNUD, 2000). A veces la tensión se inscribe en un marco que, a pesar de ser esencialmente igualitario, presenta aún, como en Argentina, elementos jerárquicos. Aquí el famoso, “usted no sabe con quién está hablando” ante el cual, incluso la respuesta “¿y a mi qué me importa?” señala bien la tensión en la que se inscribe la relación social (O’Donnell, 1984). Finalmente, en países como Chile o

Uruguay, tiende a acentuarse, en todo caso como ideal relacional, la importancia del respeto de la ley y de la norma (Araujo, 2006).

Esta equidistancia relativa entre la igualdad y la jerarquía, entre individualismo y lazos de dependencia personal, fue transformándose en el transcurso de la historia latinoamericana, con la creciente urbanización y educación de la población, el impacto de los movimientos de los trabajadores y las ideologías socialistas, los sistemas de comunicación y el desarrollo de las grandes metrópolis con su anonimato y sub-culturas. Pero si las sociedades latinoamericanas mostraban una capacidad enorme de cambiar y simultáneamente mantener sus rasgos ambiguos, en las últimas décadas los equilibrios se erosionan aceleradamente y ceden el paso progresivamente, pero sin duda sin posibilidad de retorno, a un incremento de las demandas de igualdad y de individuación.

América Latina vive en la actualidad un proceso activo de democratización (de demandas de igualdad e individuación) en *todas* las relaciones sociales. La horizontalidad del lazo social se convierte, por doquier, en una exigencia central. Las razones son múltiples y van desde el aporte indudable que le reviene a la expansión de la educación o a los medios de comunicación, a la consolidación de un anhelo igualitario transmitido por la ciudad, a la afirmación del discurso de los derechos humanos como el campo semántico dominante, al movimiento feminista y la afirmación cultural de las mujeres, las minorías étnicas o los jóvenes, sin olvidar, por supuesto, los efectos producidos –como lo veremos en un capítulo ulterior– por la cultura de consumo de masas y los cambios políticos. Aquí deben también ser incluidos tanto las recientes luchas por la democratización como el nuevo modelo económico que, al enfatizar el papel del mercado en la generación de riqueza y la responsabilidad fiscal, aumentó la conciencia de que los ciudadanos son la fuente de los recursos del Estado, deslegitimando el universo de relaciones clientelistas sustentados en un Estado cuya áurea pasaba encima de la sociedad. *Se trata de una de las grandes transformaciones que ha conocido el continente en su historia.*

Esta verdadera y profunda revolución democrática no se expresa esencialmente empero, al menos por el momento, a nivel

de las instituciones. Como lo veremos, el sistema político es incluso particularmente frágil en ciertos países, y la irrupción de este anhelo democrático desestabiliza más de una de nuestras instituciones. De ahí, la dificultad de todos aquellos que, centrándose en esta esfera, no logran asir la importancia del cambio en curso. Por el momento, esta democratización comienza y muchas veces termina en los individuos –en sus expectativas y en sus iniciativas. Es sin lugar a dudas insuficiente, y a falta de una inscripción y traducción institucional, es grande el riesgo de que estos factores terminen incidiendo negativamente sobre la cohesión social y en la estabilidad de las democracias, Pero en el momento actual, cómo no subrayarlo, son también la promesa de otra cohesión social más democrática y horizontal.

En todo caso, el resultado de esta revolución democrática silenciosa no se hace esperar. Las transformaciones son visibles en muchos ámbitos sociales, comenzando por las relaciones de género (como tan justamente se ha insistido en las últimas décadas y razón por la cual, en este trabajo, le daremos menos atención), como por la revolución de expectativas, y su paradójica fuerza igualitaria, que ha producido el consumo en los últimos lustros.

En lo que sigue, esbozaremos las principales consecuencias de esta transformación del lazo social en la religión, en las relaciones inter-étnicas o raciales, en las dinámicas urbanas, en la cultura y el imaginario transmitido por los medios de comunicación y en la emigración. En todos ellos, como lo veremos, se hace patente, incluso de manera disímil y a veces hasta contradictoria, la afirmación de un deseo creciente de igualdad. Proceso que engendra lecturas ambivalentes. Por un lado, esta exigencia igualitaria –cuyos principales portadores son hoy en día los actores individuales – desestabiliza las antiguas relaciones sociales y el peso que en ellas recaía hacia la jerarquía. Desde este punto de vista, el lazo social deja de ser ese ámbito de co-presencias desde el cual era posible pensar la cohesión social como auto-sosteniéndose. Por el otro lado, este proyecto igualitario reclama, más allá de nuevos espacios institucionales o contractuales, la formación de una nueva sociabilidad entre individuos, más horizontal y menos abusiva que la que el continente conoció hasta un pasado muy próximo.

## 2. RELIGIÓN Y RELIGIOSIDAD<sup>4</sup>

En América Latina la religión, o quizás mejor, la religiosidad, constituyen posiblemente la principal fuente de seguridad ontológica, apoyo moral y esperanza, en particular de los grupos más pobres de la población. Difícilmente podría entenderse la capacidad de soportar adversidades, mantener padrones éticos, confiar en un futuro mejor, si no nos referimos a las creencias religiosas. Pero por lo general se trata de formas de religiosidad particulares, esto es creencias que sustentan a los individuos en versiones personalizadas (la protección de un cierto santo, de una forma de marianismo, de formas muchas veces sincréticas o híbridas) más que de participación activa y obediente a las formas y poderes institucionalizados. El catolicismo, la religión hegemónica del continente impuesta a los indígenas y esclavos africanos, demostró una enorme capacidad de absorción y sincretismo con los cultos locales, a pesar de los esfuerzos de represión y extirpación que estuvieron presentes, y, en forma más tenue, persisten. Aspecto vernáculo de la religiosidad en América Latina, el tradicional sincretismo religioso entre cultos es hoy en día, empero, objeto de una nueva vuelta de tuerca: si antaño fue animado casi exclusivamente desde lógicas de grandes grupos sociales, la reelaboración espiritual es cada vez más objeto de recomposiciones que tienden a individualizarse.

La religión institucional y la religiosidad latinoamericana se constituyen en fuente fundamental de la cohesión social no sólo por su papel como soporte individual sino también por su lugar en la construcción de la cultura y la política. Como su misma acepción etimológica lo recuerda, la religión (“religare”) es un poderoso factor de ligamento en las sociedades latinoamericanas. La base cultural de la América mestiza se sustenta, aún hoy en día, en las formas de religiosidad popular que mezclan cristianismo con creencias y ritos ancestrales sean de origen quechua, mapuche o mayas, pasando por una variedad de cultos africanos. En las iglesias católi-

---

<sup>4</sup> Esta sección se basa en Ari Pedro Oro, “Religião, coesão social e sistema político na América Latina”.

cas y en las plazas o en las playas (donde en el pasaje del año millones de personas ofrecen ofrendas a Iemanjá) la mezcla de tradiciones creó un fenómeno cultural único de un substrato religioso común en el cual conviven, en forma muchas veces pacífica, las más diversas versiones y tradiciones.

Esta convivencia particular con la diversidad fue acompañada por otro proceso virtuoso que es la secularización exitosa de las relaciones entre Iglesia y Estado. Sin duda no se trata de un proceso homogéneo, como lo atestan las Cristiadas en los años 20 del siglo pasado en México, que mató más gente que la Revolución en la década anterior, o la fuerte presencia de la jerarquía de la iglesia católica en la política argentina durante el siglo XX, pero en general las sociedades latinoamericanas no tuvieron guerras religiosas y la separación entre la Iglesia y el Estado, y la secularización de la política se encuentran bien establecidas.

En las últimas décadas este universo se ha transformado, con la presencia creciente de iglesias evangélicas, muchas de ellas originarias de la región, que han demostrado una enorme capacidad de proselitismo y de emprendedorismo, implantándose en otros continentes y creando imperios de comunicación. Junto con la presencia creciente de los cultos evangélicos, en particular en las clases populares, tenemos la diseminación de religiones “orientales”, movimientos espirituales y de autoayuda, en particular entre las clases medias. Surgen así fenómenos nuevos, como la presencia masiva de “blancos” en los cultos afrobrasileños o del predominio evangélico entre los indios mexicanos y guatemaltecos. Esta transformación se sustenta en la erosión de la tradición como fuente de formación de la identidad y la consecuente transferencia a cada individuo de la definición de lo que sea su identidad religiosa.

Es este movimiento en su conjunto, y con todas sus aristas, que es preciso tener en cuenta a la hora de evaluar el rol que le reviene a la religión en la cohesión social de nuestros países. Es la razón por la cual, en lo que sigue, desarrollaremos un razonamiento circular. Partiremos en un primer momento de la vitalidad de la afiliación religiosa a fin de subrayar al mismo tiempo la vigencia y la fuerza de la religión católica y la diferenciación



religiosa creciente, antes de interesarnos en los resortes de las relaciones entre el Estado y la religión, y en el rol político de éstas. Es solamente, una vez presentado aunque sea rápidamente, este conjunto de factores, cómo nos será posible en la última sección extraer las consecuencias que se infieren para la cohesión social en democracia.

### **El universo de afiliaciones religiosas**

En América Latina, históricamente y en el presente, hablar de religión es referirse sobre todo al cristianismo. En efecto, el cristianismo está impregnado en las sociedades latinoamericanas; integra el tejido social cotidiano del sub-continente, puesto que un buen número de eventos y de actividades colectivas, de ferriados nacionales, regionales y locales, así como la ostentación de símbolos religiosos aún en espacios públicos, se inscriben, en buena medida, dentro de su tradición y son pautados por su calendario litúrgico. Pero, más allá del cristianismo, en las sociedades latinoamericanas son reproducidas otras prácticas rituales, asociadas a las religiones populares, de trances mediúnicos, esotéricos, neo-paganos y otros, todos ellos configurando una territorialidad sagrada particular, compuesta de los tradicionales espacios sagrados (iglesias, templos, centros, oratorios, capillas, locales de peregrinación y romería, cementerios), pero también de espacios privados que cumplen una función religiosa. Tal es el caso de las viviendas de curanderos y rezadores, de pastores de pequeñas iglesias pentecostales, de líderes o miembros de agrupaciones evangélicas "iglesias en célula", de centros mediúnicos, espiritistas, o terapéuticos, de grupos de oración carismáticos y de meditación.

Ahora bien, puede sostenerse, en la estela de Maurice Halbwachs, que todas las celebraciones y rituales religiosos, incluyendo las fiestas, así como toda la geografía religiosa mencionada, se constituyen en importantes momentos de fortalecimiento de la memoria religiosa colectiva, pero, al mismo tiempo, de atracción de personas, contribuyendo a la integración social y, así a la cohesión de los grupos sociales. O sea, más allá de fortalecer los

universos simbólicos compartidos colectivamente, las prácticas religiosas y los espacios sagrados se desempeñan también como espacios de agregación social, de fortalecimiento de los lazos sociales. El aspecto integrador de la religiosidad latinoamericana también aparece en las innumerables prácticas asistenciales – en los ámbitos: educacional, de la salud, atención a los huérfanos, ancianos, sin-techo, pobres, migrantes, desfavorecidos en general– promovidas por diversas asociaciones religiosas, muchas veces en asociación con los poderes públicos, buscando la promoción de la solidaridad social y la solución de los problemas de los más necesitados.

El análisis de las identificaciones religiosas vigentes en veinte países latinoamericanos estudiados revela que el catolicismo y el cristianismo continúan teniendo las tasas más altas. De hecho, el catolicismo reúne hoy 79% de las auto-identificaciones religiosas al mismo tiempo en que se presenta como la institución en la cual los latinoamericanos tienen mayor confianza. Inclusive, según el Latinobarómetro, el grado de confianza aumentó de 62% para 71%, entre los años 2003 y 2004.

Las iglesias evangélicas alcanzan el 12% de las identificaciones religiosas de los latinoamericanos, cerca del 70% de ellas son del segmento pentecostal. Guatemala, con 39% de la población, y Honduras, con 28,7%, aparecen como los países más evangélicos del continente. Así, en la actualidad, en esa región, catolicismo y cristianismo no son más sinónimos, como otrora. Sin embargo, el conjunto del campo cristiano alcanza 91% de las identificaciones religiosas de los individuos latinoamericanos. Los reducidos porcentajes restantes son completados por las religiones mediúnicas (afroamericanas, espiritistas, ayahuasqueras), orientales, judaica, místico-esotéricas y sin religión.

La extraordinaria expansión del pentecostalismo constituye uno de los fenómenos religiosos más importantes de los últimos treinta años en América Latina. De origen norte-americano, pero poseedor de una importante capacidad de adaptación a las realidades religiosas, sociales y culturales del sub-continente, el pentecostalismo se abrió en dirección a las diferentes capas sociales, aunque los más pobres y desfavorecidos de las áreas

urbanas compongan su clientela predominante. Por ser una religión conversionista, ella incide profundamente sobre las subjetividades de sus fieles que tienden a adoptar un nuevo estilo de vida y encontrar un nuevo sentido a la existencia. Aunque eso ocurra en grado variado según las exigencias de cada iglesia, la mayoría de ellas defiende un comportamiento puritano de sus fieles que implica la abstención de los “placeres del mundo”, como el cigarro, la bebida alcohólica y las fiestas profanas, y una nueva moral que predica la condena del aborto, del adulterio y de la homosexualidad, todo esto participando de una ruptura simbólica con el “mundo”.

Entre los varios efectos resultantes de la condición de pentecostal –originario o convertido– se destacan ciertas eficacias terapéuticas, la superación del alcoholismo, de la droga, de una “ética de la familia y del trabajo” asociadas al ahorro y la valoración del éxito y de ganar dinero con “la ayuda de Dios”, todo lo cual produce algún cambio en las relaciones de género y en un nuevo estilo de sociabilidad. Las redes sociales relacionadas a la iglesia se transforman en una importante fuente de información sobre oportunidades de empleo, inclusive en el exterior, donde muchas veces católicos se “convierten” al pentecostalismo para aproximarse a las iglesias pentecostales donde se reúnen sus compatriotas y donde se tejen redes de solidaridad.

Este último ítem es importante: la práctica religiosa pentecostal, pero no sólo ella, no se restringe a la esfera de la subjetividad; también se proyecta en la vida cotidiana con implicaciones sociales, generando solidaridad y siendo portadora de sentido y de identificación colectiva. En muchos casos sin embargo este aspecto mundano y extremadamente moderno en el uso de medios de comunicación va asociado a una visión externa negativa por la demanda sistemática del diezmo que permitió, en ciertos casos, el enriquecimiento de pastores que amasaron verdaderas fortunas. Estos aspectos, aunque estén presentes en algunas denominaciones, no puede oscurecer la enorme importancia que, en muchos países, el ascenso de los grupos pentecostales han tenido en el disciplinamiento e integración de los sectores pobres de la población.

*Cuadro religioso de los países latinoamericanos*

Países	Católicos (%)	Evangélicos (%)	Otros (%)	No-religiosos (%)
Argentina	88	8	2	2
Bolivia	93	7		
Brasil	73,6	15,4	3,6	7,4
Chile	89	11		
Colombia	81,7	15	1,4	1,9
Costa Rica	76,3	15,7	4,8	3,2
Cuba	40	3	7	50
El Salvador	83	17		
Ecuador	94	3	3	
Guatemala	60	39	1	
Haití	80	16	3	1
Honduras	60,3	28,7	11	
México	88	7	5	
Nicaragua	72,9	16,7	1,9	8,5
Panamá	85	15		
Paraguay	90	10		
Perú	88	8-10	1-2	
República Dominicana	95		5	
Uruguay	52	2	11	35
Venezuela	96	2	2	

Elaborado por A. P. Oro, Op. Cit, a partir de, Fuentes: Ministère des Affaires Etrangères – France, <http://www.diplomatie.gouv.fr/>, CIA – The World Fact Book, <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2122.html>, US Department of State, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2001/5594.htm>, apud Ari P. Oro, op.cit.

Las *otras* religiones que constan en varios países latinoamericanos son el islamismo, el judaísmo, las religiones indígenas, las religiones orientales, las religiones afroamericanas (Candomblé, Umbanda, Santería, Vudú, etc.), las espiritistas y un conjunto de religiosidades que la literatura denomina “religiones populares” y

prácticas “místico-esotéricas” o de “nuevos movimientos religiosos”. Se trata de religiones minoritarias, desde el punto de vista político y demográfico, algunas experimentando una cierta disminución de fieles (afroamericanas), otras recurriendo a los sincretismos como estrategia para mantenerse en cuanto religiones relativamente autónomas (espiritistas, orientales y, claro, también las afroamericanas) y, finalmente, otras alcanzan más seguidores (místico-esotéricas) pero, dado su bajo porcentaje, resultan estadísticamente insignificantes en el conjunto del campo religioso.

### **Religión y Estado**

Si bien el análisis de las relaciones entre religión y política en América Latina muestra una variedad de relaciones entre Iglesia, Estado y sociedad, la presencia de lo religioso en el espacio público en la mayoría de los países, e incluso en la instancia política en algunos de ellos, estaría mostrando que las sociedades y culturas latinoamericanas serían poseedoras de una lógica que admite, tolera y reconoce la religión y las religiosidades en cuanto instancias de movilización e instituyentes de lo social, a diferencia de las modernas repúblicas europeas secularizadas donde rige la tendencia a la restricción de lo religioso a la esfera de la subjetividad y de lo privado.

Consecuentemente, en América Latina la religión constituiría todavía hoy una instancia de producción y/o reproducción de cohesión social –al lado de otras que se desempeñan con ese mismo sentido– y de incidencia en el campo político, aunque esto ocurra de forma diferente según los países y las religiones. En algunos casos incluso, según ciertos estudios, la conexión entre lo religioso y lo político sería tan estrecha que sus fronteras se volvieron porosas.

La diversidad de las relaciones institucionales entre Iglesia y Estado en América Latina aparece en el análisis de las constituciones nacionales, que revelan la existencia de tres ordenamientos jurídicos diferentes: países que adoptan el régimen de Iglesias de Estado (Argentina, Bolivia y Costa Rica, obviamente en todos ellos se trata de la Iglesia Católica); países que sustentan la separación Igle-

sia-Estado, con dispositivos particulares en relación a la Iglesia Católica (Guatemala, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Perú, Paraguay y Uruguay); y países que adoptan el modelo de separación Iglesia-Estado (México, Haití, Honduras, Nicaragua, Cuba, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil y Chile).<sup>5</sup>

*Regímenes de relaciones Iglesia-Estado en América Latina*

Poseen Iglesias de Estado	Dios en la Constitución	Separación Iglesia-Estado con algún privilegio para Iglesia Católica	Dios en la Constitución	Separación Iglesia-Estado	Dios en la Constitución
Argentina	Sí	Guatemala	Sí	Venezuela	Sí
Bolivia	Sí	El Salvador	Sí	Ecuador	Sí
Costa Rica	Sí	Panamá	Sí	Honduras	Sí
		Perú	Sí	Nicaragua	Sí
		Paraguay	Sí	Brasil	Sí
		República Dominicana	No	Colombia	No
		Uruguay	No	Chile	No
				Cuba	No
				México	No
				Haití	No
<b>TOTAL 3</b>	<b>S = 3 N = 0</b>	<b>7</b>	<b>S = 5 N = 2</b>	<b>10</b>	<b>S = 5 N = 5</b>

<sup>5</sup> En muchos países de Europa occidental, la religión tiene una vinculación mucho más fuerte con el Estado que en América latina. En Irlanda todas las escuelas dirigidas por la Iglesia católica son subvencionadas por el gobierno. También en Holanda las religiones participan en la oferta de educación pública. En Inglaterra, por supuesto, la Iglesia es nacional-anglicana sin mencionar Rusia con su fuerte aproximación entre el Estado y la Iglesia ortodoxa rusa.

Al menos la mitad de los países latinoamericanos se presenta, por lo tanto, legalmente como estados laicos, modernos y liberales, que se proponen adjudicar un mismo status jurídico a todos los grupos religiosos, al conceder un tratamiento isonómico a todas las organizaciones religiosas y al asegurar la libertad de creencias a todos los ciudadanos. Todo esto, sin embargo, como se sabe, constituye más un ideal a ser alcanzado que una realidad observada pues la presencia del catolicismo atraviesa la cultura.

La diversidad de las relaciones entre Iglesia y Estado, entre religiosidad y política, y a nivel de las representaciones acerca de la religión, aparece claramente en el análisis de cinco países latinoamericanos, a partir de datos obtenidos esencialmente entre las capas populares. Brevemente, se nota que en el imaginario popular argentino tiene vigencia una asociación entre religión y nación; la religión católica siendo considerada un bien “nacional”. Además, el cristianismo de muchos argentinos es práctico y su práctica es política, es decir, busca incidir en el orden social, revelando así, que en ese país representaciones políticas y religiosas se encuentran y se asocian. Semejante aproximación de los imaginarios políticos y religiosos es también observable en Brasil, donde se expresa en lenguaje político lo que se cree en el plano religioso e, inversamente, se manifiesta en términos religiosos la manera como se ve la organización política de la sociedad. Además, en ambos países lo religioso –oficial o no– conduce a una interacción colectiva debido al fuerte aspecto ritualista de las prácticas religiosas y de las redes sociales y asistencialistas que ellas engendran.

La situación es, en parte, diferente en México, donde la impregnación tanto de los imaginarios religiosos instituidos como de los imaginarios políticos es débil, sobre todo en las capas desfavorecidas, lo que indica la existencia de una desconfianza social tanto en relación a lo religioso como a lo político. En este sentido, Venezuela se encuentra en el lado opuesto al de México, ya que en aquel país es elevada la credibilidad en las religiones y la confianza depositada en las instituciones políticas y en el Estado. Así, no por casualidad, Venezuela es uno de los países más católicos de América Latina y más sensibles a un discurso político que moviliza imágenes y símbolos religiosos. La situación de Uruguay es próxima a la de México, aunque el país rio-

platense tenga sus propias peculiaridades ya que pasó de un largo y profundo proceso de laicización, que se caracterizó por la “desca-tolicización” de todo los símbolos religiosos en el ámbito público, a una relación más reciente de reconfiguración del espacio público que hoy admite, en forma limitada, símbolos y prácticas religiosas.

### **Religión y política**

En América Latina la religión no solamente integra la cultura y frecuenta el espacio público sino también cumple un papel de agregación social. En realidad, frecuentando la escena pública, la religión también se aproxima a lo político, siendo esta relación bastante variada según los países y las instituciones religiosas. Históricamente fue sobre todo la Iglesia Católica quien más se aproximó a lo político, y ello a través de las más variadas tendencias ideológicas. Sin embargo, recientemente, fruto de la resolución de su cúpula, la Iglesia tiende a retirarse de lo político, excepto cuando está en juego la defensa de principios ético-religiosos considerados fundamentales (tema del aborto, uso de anticonceptivos) o de los derechos humanos. La doctrina social de la Iglesia debería ser la fuente inspiradora de la Iglesia y de los políticos católicos en la búsqueda de la justicia social y en la defensa de los derechos humanos.

Diferente es la situación de los evangélicos y su relación actual con la política en algunos países latinoamericanos (Brasil, Chile, Guatemala, Perú), donde algunos movimientos, sobre todo pentecostales, se insertan de tal manera en lo político institucional que los partidos no pueden dejar de considerarlos.

Escudados en razones de orden simbólico-discursivo (buscar exorcizar el “demonio” que impera en la política y que acarrearía, por ejemplo, la corrupción y los desvíos de fondos públicos) y de orden práctico (recibir institucionalmente beneficios), los evangélicos, sobre todo los pentecostales, asumen algunas características de la cultura política latinoamericana, como la acción política “en nombre de las bases” y el clientelismo político. Procediendo de esta manera, los pentecostales reproducen en la política un modelo de acción que ponen en práctica cotidianamente en el ámbito religioso –donde prevalece una gran competencia en razón del “mer-



cado religioso” que se instaló en América Latina. La principal consecuencia de este “mercado” es la casi imposibilidad que tienen las religiones de volverse instituyentes de lo político, salvo, como lo hemos indicado, en algunas cuestiones específicas de orden moral. Este hecho apunta en dos direcciones. La primera deja sin efecto las sospechas de que estaría sucediendo en América Latina un intento “fundamentalista” de “religiosización” de lo político; la segunda invita a considerar que las iglesias se vuelven, hasta cierto punto, espacios de aprendizaje político sin constituir una amenaza o una descalificación para la democracia.

### **Religión, democracia y cohesión social**

En las sociedades latinoamericanas la religión continúa siendo pues uno de los aspectos ineludibles de la vida social, en grados variados según la mayor o menor densidad de la cultura religiosa vigente en cada país. O sea, la tendencia predominante en América Latina es que las creencias no se limitan a la esfera de la subjetividad. Ellas no son exclusivas del orden del creer. Se inscriben también en el orden de la experiencia y de la acción. Por eso, son compartidas colectivamente y alcanzan la escena pública mediante prácticas ritualistas producidas por cada una de las religiones, independientemente de su condición jurídica o institucional. De ese modo, las religiones producen no sólo pertenencias simbólicas, sino también vínculos sociales, ambos decisivos para la configuración del sentido de cohesión social. Tal sentido, sin embargo, acompaña y ocurre paralelamente a otras prácticas, instituciones e instancias sociales, que también se desempeñan con ese significado, en diversos grados según los grupos sociales y sus circunstancias, como la familia, la política, la escuela, el arte, el deporte, la ciencia, las instituciones, etc.

Esto es, en América Latina, a raíz de sus peculiaridades históricas y culturales, no se reproduce el modelo republicano secular europeo, construido sobre la separación casi radical entre la instancia privada (en la cual se inserta la religiosidad) y la pública (en la que impera lo político), a pesar del mantenimiento de relaciones institucionalizadas diversas. En la región, las relaciones entre esfera pública y esfera privada, y entre política y religión, son marcadas

por atravesamientos, pasajes, aproximaciones y compensaciones mutuas, lo que implica la posibilidad y/o la existencia de una democracia que debe tomar en cuenta –o que difícilmente puede pasar por alto– el campo religioso en general y las instituciones religiosas en particular. En los cinco países mencionados, de una forma u otra, religión y política se relacionan entre sí. Ellas se asocian, en Argentina; se recubren, en Brasil; se separan y reconocen mutuamente, en Uruguay; se aproximan a través de una visión inmanente de lo político y de lo religioso, en México; se aproximan por una visión trascendente de lo religioso y de lo político, en Venezuela. Por lo tanto, en América Latina, la religión no constituye un elemento exclusivo de la vida privada de los individuos. Estos la conducen al espacio público, incidiendo sobre las sociabilidades e interaccionando con las demás instancias sociales, y también con la política.<sup>6</sup>

Pero las continuidades, esconden importantes rupturas. Sobre todo si tomamos en cuenta el impacto político que la religión nunca ha cesado de tener en el continente. Tres de ellos merecen sobre todo ser subrayados. En primer lugar, frente al sincretismo religioso tradicional, que aseguraba la hegemonía del catolicismo, aparece una competencia más o menos larvada entre iglesias, lo que constituye un fenómeno relativamente inédito en América Latina. En segundo lugar, en el periodo reciente la asociación de las diferentes iglesias con procesos autoritarios o democratizadores depende más de circunstancias políticas nacionales que de alineamientos automáticos entre sistemas de creencias y posiciones ideológicas. En tercer lugar, como en tantos otros lugares la religión tiende, a pesar de todo, a privatizarse, dando lugar a prácticas más individualizadas. Los creyentes se sustraen en muchos aspectos de la autoridad de las iglesias (separación, anticoncepción) y los individuos (y ya no solamente los grupos sociales) se dotan de formas espirituales más singularizadas, a través de combinatorias cada vez más personalizadas. En verdad, y en contra de lo que se supuso en el pasado,

---

<sup>6</sup> A lo anterior habría que agregar el caso de Chile donde la Iglesia católica tiene un fuerte papel institucional, existe un importante partido demócrata cristiano y la Universidad Católica recibe subvención del gobierno similar a la Universidad pública.

la religiosidad ha terminado englobando a la religión. Esta religiosidad es una mezcla de creencias más o menos personalizadas, de dogmas eclesiásticos aceptados, de manifestaciones aún “encantadas” del mundo diría Weber, de intensas experiencias comunes y de formas de vinculación (y de sostén) importantes en sociedades donde la vulnerabilidad es masiva.

Pero en lo que respecta al tema de este capítulo, el lazo social, un aspecto es fundamental. La religión nunca fue en América Latina un ámbito paralelo al Estado puesto que su rol es matricial en la cultura del continente, y su presencia es en el dominio político permanente. Sin embargo, y a pesar de lo anterior, la religión aparece hoy en día como ampliamente atravesada, ella también, por la revolución democrática.

Si ayer la “naturalización” de las jerarquías y el orden social encontró en la religión un sólido aliado (sobre todo en las zonas rurales), progresivamente la matriz religiosa se abrió a la influencia de la igualdad. Ello no prejuzga, como lo hemos recordado, de apoyos políticos que ciertos de sus representantes pueden acordar a regímenes autoritarios, y del intento visible en los últimos años de representantes religiosos que tratan de orientar la conciencia y las prácticas morales de los individuos a través de formas que recuerdan mecanismos del antiguo orden (esto último es particularmente visible en el ámbito de las políticas en torno a la sexualidad). Pero es imposible no concluir en la profundidad del cambio operado. Al abrigo de la larga, y de ahora en más, prácticamente sólida normalización de las relaciones entre la religión y el Estado, la forma del lazo social no está más transmitida por las creencias religiosas (y la naturalización por lo menos implícita que realizaron de la jerarquía) pero sí por la matriz política de la democracia. No es más la primera la que define el sentido de la última; es, al contrario, la política la que traza el espacio –la igualdad– en la cual se inscribe la religión.

### 3. RELACIONES INTERÉTNICAS Y DEMOCRATIZACIÓN

La transformación del lazo social es particularmente visible en el marco de las relaciones inter-étnicas. Indisociables de un conjunto plural

de políticas públicas que son a su vez causa y consecuencia de estas transformaciones (y que abordaremos en un capítulo ulterior), el declive del lazo social dual y el incremento de aspiraciones igualitarias tiene en este rubro, y en el ámbito de la sociabilidad cotidiana, consecuencias mayores. En lo que sigue, nos centraremos específicamente en torno a la cuestión indígena y a la reivindicación de derechos de la que es objeto sobre todo en el marco de los países andinos.

### **De las dinámicas societales a las aspiraciones individuales<sup>7</sup>**

La eclosión de movimientos indígenas, al margen de las diferencias de contextos específicos, fue catalizada en las últimas décadas por las transformaciones que, en el plano económico y político, siguieron a la crisis sistémica del modelo nacional desarrollista. En tal sentido, este fenómeno reitera una correlación que se verifica históricamente entre movimientos indígenas y reformas modernizadoras en el transcurso de la historia de América Latina, y sobre el cual retornaremos en un próximo capítulo. Sin embargo, cuando se comparan las reformas de inspiración liberal de los siglos XIX con las más recientes del siglo XX, se constatan algunas diferencias importantes.

Las reformas y demandas actuales, además de promover derechos basados en concepciones individualistas, abren, en el interior de sus propuestas, un amplio vano para la legitimación de formas tradicionales de ejercicio de la autoridad y para prácticas de justicia comunal y de representación colectiva. Por otro lado, el ideario reformista contempla la descentralización de la estructura estatal, posibilitando la acomodación de viejas demandas por mayor autonomía. Esa agenda ha incrementado, sin duda, la adhesión de las poblaciones indígenas al nuevo modelo de Estado, una vez que éste pasó a ser visto como fiador de un pacto ancestral en lo que se refiere a la legitimación de usos y costumbres.

En el caso de Bolivia, por ejemplo, el efecto combinado de procesos que remontan a la Revolución de 1952 y de las reformas aso-

---

<sup>7</sup> Esta sección se basa en el trabajo de Antonio Mitre, "Estado, Modernización y Movimientos Étnicos en América Latina".

ciadas a la globalización, ha incorporado a la población indígena a la vida política activa y expuesto a las comunidades tradicionales al impacto frontal de las crisis nacionales. Cabe destacar, en este sentido, la migración de individuos provenientes, en número importante, de comunidades indígenas, los cuales no sólo continúan manteniendo vínculos sociales, económicos y familiares con el país de origen, sino que también exigen de sus autoridades la protección de sus derechos en el exterior. Igualmente es importante recordar el papel jugado por la cooperación internacional y ONGs internacionales en la promoción de los grupos indigenistas, que muchas veces tienen en los foros internacionales una plataforma de expresión que no siempre encuentran en las propias sociedades.

La modernización afecta hoy al conjunto de la población indígena, cuyas expectativas y demandas, acentuadas por el efecto-demonstración, se organizan también a partir de nuevos horizontes de consumo y de participación política. Fenómenos de esa naturaleza, insertos en una dinámica global, han hecho aumentar la dependencia de las poblaciones indígenas con relación a los recursos y canales institucionales del Estado. No hay duda de que esta dependencia representa una frontera que difícilmente podrá ser transpuesta por los caudillos, sean étnicos o regionales, que demandan mayor autonomía para sus comunidades o que, en el límite, cultivan objetivos separatistas.

Mucho más que la necesidad de procesar la explosión de demandas, cada vez más diversificadas y heterogéneas, terminará por reforzar la centralidad del Estado y su papel en los planos nacional e internacional. La cuestión étnica, en este contexto, continuará siendo activada, como un recurso político, por las distintas fuerzas en conflicto; sin embargo, es probable que pierda relevancia en tanto que cuestión nacional, especialmente para los movimientos indígenas, a medida que se intensifique la incorporación de esa población a la matriz estatal y se amplíe su acceso a la esfera ciudadana, de la cual fue excluida desde el nacimiento de las Repúblicas. Lo cual no impide que en la medida en que las identidades étnicas se transformen en fuente de beneficios específicos, éstas no se consoliden y generen intereses de auto-reproducción.

Es importante señalar que las demandas de los grupos indígenas afecta a una parte importante de la población solamente en

algunos pocos países y su solución adecuada en otros es sólo una parte, si bien importante, del proceso de la construcción democrática. Tanto como no puede ser desvalorizado, una sobre-valoración unilateral del tema de la diversidad étnica no abarca ni puede funcionar como un velo sobre los problemas más amplios de construcción de un proyecto de nación en el siglo XXI en el cual se reconozcan los varios sectores sociales.

Pero estas transformaciones estructurales, sobre las que, como lo hemos afirmado regresaremos ulteriormente, no sólo tienen incidencias políticas importantes, también generan una serie de cambios decisivos en las relaciones sociales, a medida que la antigua verticalidad del lazo social (esa mezcla inexpugnable de desigualdad económica y de menosprecio racial) se ve sometida a nuevas presiones democratizadoras.

### **Desigualdad social, lazo social y cuestión étnica en el mundo andino<sup>8</sup>**

Las sociedades andinas son altamente heterogéneas tanto cultural como socio-económicamente. Tal heterogeneidad es un rasgo histórico sobre el cual se fueron construyendo “argumentos” para fundamentar la exclusión y la desigualdad, que hoy son un obstáculo para la democracia y para la cohesión social.

La desigualdad, en el plano de la cultura política y de las relaciones sociales cotidianas, se refuerza mutuamente con la desigualdad socio-económica. El énfasis en las dimensiones culturales no supone, sin embargo, una visión naturalizada o culturalmente determinada de la desigualdad. En realidad, la persistencia de padrones y dinámicas de comportamiento sumamente complejos “reinventan” formas y mecanismos de desigualdad según los contextos históricos. Se trata sobre todo de padrones de comportamiento social que llevan una fuerte carga discriminatoria tanto en el ámbito de las relaciones sociales como en el plano de las intervenciones institucionales.

---

<sup>8</sup> Esta sección se basa en Alicia Szmukler, “Culturas de desigualdad, democracia y cohesión social en la región andina”.

Si bien ya antes de la colonia las sociedades andinas eran sumamente heterogéneas y diferenciadas culturalmente, con relaciones de dominación entre los grupos étnicos, fue con la colonización que la pertenencia étnica se volvió una argumentación central para la exclusión, la arbitrariedad y la desigualdad; y esta “razón” étnico-racial se mantiene hasta nuestros días expresándose de diversas maneras en estas sociedades.

La discriminación hacia indígenas y mestizos se naturalizó desde el pensamiento racista del poder colonial y de la hacienda, que inferiorizaba a estos grupos mayoritarios por su origen étnico para explotarlos económicamente. El prejuicio sobre las identidades diversas y diferentes a la blanca española y criolla fue la base para legitimar el abuso económico y cultural de estos grupos. Se dieron, en este contexto, relaciones verdaderamente jerárquicas y racializadas.

La desigualdad por el origen étnico fue adquiriendo nuevos rasgos pero aún subsiste. Las revoluciones nacionales y los gobiernos nacionalistas de la segunda mitad del siglo XX abrieron en todo caso un camino para la superación de muchos factores de desigualdad para estos grupos mayoritarios de mestizos e indígenas en las sociedades andinas. Los gobiernos democráticos desde comienzos de la década del 80 ampliaron con mayor fuerza la ciudadanía y hoy el reconocimiento de la igualdad jurídica de estos grupos es un hecho y un logro destacable de la profundización democrática y de la lucha de los movimientos indigenistas y culturales. Sin embargo, la desigualdad se mantiene en las interacciones y prácticas sociales cotidianas, así como en la cultura política.

La revolución nacional en Bolivia y los gobiernos nacional-populares en Perú y Ecuador en la segunda mitad del siglo pasado impulsaron un modelo económico desarrollista que incorporó políticamente a amplios sectores de la población hasta entonces carentes de derechos ciudadanos y extendieron sus derechos sociales. Estas políticas favorecieron en particular a los sectores campesinos que eran también indígenas. Sin embargo, la categoría identitaria fue subsumida a la de clase y por lo tanto se subestimó la heterogeneidad cultural en función de la unidad nacional. Además, y a pesar del valor que estos regímenes tuvieron en términos de hacer avanzar la igualdad social y cultural, ellos fueron reprodu-

ciendo mecanismos de exclusión a través del rechazo de quien pensaba diferente y de quienes se distanciaban de una lógica clientelar con la cual los partidos de gobierno ganaban aliados políticos a cambio de puestos y prebendas.

En los últimos años, la condición de pobreza y las capacidades y posibilidades para acceder a los mercados fueron configurando una nueva cara de la desigualdad en los vínculos cotidianos. Los altos niveles de desigualdad económica en la región andina constituyen el sustrato objetivo de rechazo al “otro”, y el aumento de expectativas de acceso al consumo y a los bienes públicos (impulsado por los procesos de globalización, la extensión de los medios masivos de comunicación e información y el aumento de la cobertura educativa) encuentra límites duros en las posibilidades efectivas de realizarlas y de lograr movilidad social.

Pero así y todo, desde el punto de vista del lazo social, la transformación es profunda. De relaciones ampliamente jerárquicas se ha pasado por doquier a relaciones verdaderamente duales, tensionadas entre la jerarquía y la igualdad, y se observa incluso cada vez más la aparición de interacciones propiamente igualitarias. Por supuesto, esta última aspiración toma formas culturales diversas según pase por la afirmación de una identidad nacional-indígena sustentada desde el Estado (como es en parte el caso en Bolivia) o que aparezca como el resultado de una nueva cultura urbana, mestiza y popular (como es el caso de la experiencia chola en el Perú).

Por supuesto, dada la heterogeneidad cultural y social de estas sociedades y los resabios de jerarquía que aún afectan las relaciones sociales cotidianas y la cultura política en ellas, cabe preguntarse ¿qué condiciones existen para profundizar lazos más democráticos y pluralistas que permitan lograr acuerdos sobre renovados principios de cohesión social?

En esta dinámica parece necesario plantear nuevos principios sobre los cuales reconstruir una idea de nación y un sentimiento de pertenencia. El principio de equidad en la diferencia es la base sobre la cual se busca en el momento actual, no sin dificultades y contradicciones, encontrar una respuesta a las demandas de justicia dentro de los principios del Estado democrático. Un rasgo específico de la construcción de la identidad de las mujeres en la



región es así la relación entre etnia, clase y género, pues la desigualdad de género recorre todos los ámbitos de la vida social, política, económica, cultural. Tanto los movimientos de mujeres como los indigenistas plantean un cambio de paradigma cultural al reivindicar el reconocimiento de sus identidades en un plano de igualdad.

A pesar de la permanencia de enormes dificultades es preciso destacar, sin embargo, los avances en términos de igualdad jurídica y ciudadana. En este sentido, Bolivia, Ecuador y Perú, con alto porcentaje de población indígena y mestiza, han conseguido importantes logros en materia de reconocimiento legal de los derechos indígenas y de género. Ello ha sido resultado de la movilización y reorganización política de los actores sociales, en este caso particular, de indígenas y mujeres. Pero también estos logros en términos de derechos así como de posibilidades de expresión de la diversidad de actores que los impulsan, se vinculan a la profundización del régimen democrático en la región. Y en todo caso, tanto uno como otro, terminan teniendo incidencias concretas y visibles en las interacciones sociales cotidianas donde el cuestionamiento del abuso de los “superiores” se incrementa, a la par que se amplían los sentimientos de “abuso” de los que éstos se dicen víctimas por parte de los “subalternos” (por ejemplo, las repetidas denuncias hacia la cultura del “achoramiento” en la sociedad limeña). Por paradójico que parezca no debe descartarse que en este contexto la generalización de conflictos interétnicos, incluso con matices racistas, sean *también* una forma de democratización de la vida cotidiana. .

Por supuesto, los planos distinguidos no son isomorfos. Las condiciones que producen relaciones de desigualdad no cambian únicamente con los avances jurídicos, y éstos, a pesar de su importancia sobre todo en términos de inclusión simbólica y política, no disuelven de la noche a la mañana representaciones y prejuicios centenarios. Entre las soluciones jurídicas y las reivindicaciones indígenas por un lado, y la renuencia del lazo social dual por el otro, la dialéctica es más sutil y sin duda más lenta que lo que algunos quisieran. Sin embargo, sin que se superpongan, la legislación en favor de las identidades étnicas indígenas produce una mayor conciencia de derechos particulares y arroja una nueva luz sobre las situaciones de desigualdad que afectan a estos grupos. Y a su

vez, la búsqueda de relaciones sociales más igualitarias en la vida cotidiana alimenta nuevas aspiraciones jurídicas y políticas. Es la razón por la cual si el reconocimiento legal, aunque absolutamente necesario, es insuficiente para establecer lazos sociales de igualdad, por el contrario, la afirmación de los derechos participa activamente en la democratización de las relaciones sociales. Los cambios culturales y la democratización de la vida cotidiana van por carriles más lentos, sobrellevando tensiones y conflictos, como todo proceso de cambio. Pero la ruptura con el lazo social dual es, aquí también, patente.

#### 4. ESPACIOS Y DINÁMICAS URBANAS<sup>9</sup>

Vivimos un momento particular que algunos autores han caracterizado como el de una mutación simbólica y, aún cuando nadie puede saber hacia dónde nos lleva exactamente, es posible señalar algunas de sus nuevas formas de expresión. Uno de estos fenómenos, Manuel Castells (1998), lo denominó proceso de “desterritorialización” y le atribuyó, con razón, una importancia estratégica. El cambio de época incluye de manera fundamental la crisis de los territorios modernos. Territorios que no se reducen a la geografía de un Estado Nación, es decir, a las fronteras materiales que fijaron los países, sino a sus instituciones, los valores, creencias, ideologías y a los espacios públicos y privados que delimitaron el territorio político, social y de la intimidad familiar o personal. Lo cierto es que las referencias comunes que daban forma a la sociedad, es decir, a sus marcos simbólicos de referencia y comprensión, sin ha-

---

<sup>9</sup> Esta sección se basa en Luis Alberto Quevedo, “Identidades, Jóvenes y Sociabilidad – Una vuelta sobre el Lazo Social en Democracia”; George Yúdice, “Medios de comunicación e industrias culturales, identidades colectivas y cohesión social”; Ruben Katzman y Luiz 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”; Enrique Rodríguez Larreta, “Cohesión social, globalización y culturas de la democracia en América Latina.”

berse disuelto por completo, han dejado, sí, de ser estables, y ello es especialmente visible en los medios urbanos metropolitanos.

En América Latina, los avances (y los retrocesos) del proceso de modernización/globalización son vividos con malestar, un malestar a veces más explícito, a veces más difuso, pero persistente a lo largo del tiempo, en particular en las grandes ciudades. Los individuos se vuelven mutuamente desconfiados. Según algunas interpretaciones, este proceso hace que el “otro” sea visualizado como una amenaza. En todos los ámbitos de la vida social la palabra clave pareciera ser la misma: “inseguridad”. Las amenazas serían múltiples. La “erosión de las normas de civilidad” (Lechner, 1999), consecuencia de una modernización/globalización que aumenta la diferenciación social a la vez que debilita la noción de orden colectivo, modificaría las conductas y las percepciones, afectando a la propia convivencia social, en particular asociadas a experiencias de violencia, como muestran los resultados del levantamiento realizado por ECosocial:

*Victimización y uso de arma de fuego (centros urbanos)*

<b>En los últimos 12 meses:</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>	<b>Perú</b>	<b>Total</b>
Alguien entró en su casa para robar	13,70%	9,80%	18,90%	11,90%	12,20%	12,20%	19,70%	14,00%
Alguien lo robó en la calle	25,40%	24,30%	28,70%	23,00%	35,20%	24,80%	41,00%	28,60%
Fue atacado físicamente por alguien	6,90%	4,40%	10,40%	9,10%	10,60%	10,40%	15,50%	9,40%
Fue amenazado por arma de fuego	17,00%	7,00%	13,20%	16,00%	24,80%	14,90%	16,30%	15,20%
Cree que se justifica tener un arma de fuego en casa para defenderse	33,50%	15,10%	43,40%	29,30%	41,00%	41,20%	43,10%	34,60%

Fuente: ECosocial, 2007

Antes de avanzar sobre este punto tan importante, haremos un recorrido por ciertas transformaciones actuales en el mundo urbano.

### **La ciudad como espacio de modernización y de fragmentación cultural**

Las culturas urbanas forman hoy más del 70 % de la población de América Latina. Están compuestas de grupos culturalmente híbridos, fragmentados residencialmente, desestabilizados y homogenizados por la información que los medios de comunicación producen. La modernidad contemporánea, la cultura del capitalismo post-moderno si se prefiere, impregna todos los procesos de hibridación cultural que se verifican sobre todo en las ciudades.

Un circuito sensual y de placer alimentado por el dinero es uno de los polos más evidentes de las grandes ciudades latinoamericanas, focos de encuentro de turistas y clases medias que tienen acceso a los restaurantes de moda, la vida nocturna y la diversión. Ciudades mediáticas altamente concentradas en las cuales la diversión tiene también su geografía. Los restaurantes, los bares, los cines, los teatros y las salas de conciertos quedan empero limitados a una franja estrecha de la ciudad.

Esta diversidad creciente se acompaña por la aparición de tensiones múltiples y cotidianas. La consolidación de importantes fenómenos de violencia urbana (que abordaremos en otro capítulo), frustraciones y expectativas de consumo, un sordo desencanto de la política, las escasas alternativas de vastos sectores de la juventud urbana que crea sus nuevos espacios de diversión, en particular en torno a la música, se vienen transformando en rasgos permanentes de las nuevas ciudades latinoamericanas, inclusive en sociedades con una tradición de vida urbana relativamente más integrada como Montevideo y Buenos Aires.

Los modos de sociabilidad adquieren significaciones diferentes en estos nuevos contextos. La familia, como modelo privilegiado de la vida social, sigue estando presente tanto en las ideologías de lo cotidiano como en el imaginario social de la región. Pero debido, en particular, a la influencia de los nuevos medios de comunicación, las jerarquías internas y las identidades de género su-

fren cambios significativos. La economía moral de la familia cambia con los procesos de diferenciación social e individuación derivados de la modernización. El acceso a nuevos universos de educación y consumo, comparación y distinción, no destruyen la socialización a través de la familia como modelo moral e infraestructura material, pero la transforman significativamente.

Dejando atrás momentos más armónicos y homogéneos de integración cultural nacional es pues necesario reconocer un espacio urbano que refleja sociedades diferenciadas y heterogéneas. Este espacio no llega empero a constituirse en verdadero espacio público pues muchas veces las prácticas se encuentran al margen de la aplicación de la ley. Esto no sólo se expresa en los casos obvios de control de pandillas o crimen organizado, pero también en expresiones colectivas como bailes realizados en barrios pobres donde en ciertos casos la música continúa hasta la madrugada a niveles insostenibles para vecinos que desean dormir.

Las ciudades latinoamericanas tienen en todo caso un papel central a definir a causa de su nuevo lugar en la producción cultural y formas de sociabilidad en el marco de la globalización. Más allá del control social del espacio urbano es necesario reconocer la existencia de una heterogeneidad de actores que participan de la creación de nuevas formas de sociabilidad. El Estado nacional ya no es más el único de los actores presentes y el nacionalismo estatista latinoamericano adquirió incluso un aire de anacronismo antimoderno. Conflictos negociados entre ONG, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil son parte de un campo de decisiones necesario para el funcionamiento de una democracia contemporánea efectiva. Cierta "desorden" en este sentido es parte de un pluralismo necesario y la pedagogía democrática de negociación puede ser un terreno de nuevas formas de integración social capaz de contrarrestar tendencias aparentemente anómicas. Acontece que las identidades y las formas de participación no son un dato a priori ni se constituyen por fuera de los procesos más generales que viven nuestras sociedades. Una ciudadanía identificada con los valores de la democracia no es la premisa, sino la consecuencia del propio juego democrático. Este juego democrático depende de la participación, el debate y la confrontación en el espacio público y en el territorio de las instituciones.

### **La ciudad y la exclusión social**

Las nuevas modalidades del capitalismo vienen afectando, y en general debilitando, los atributos de las ciudades como los núcleos centrales de la vida ciudadana. Estas transformaciones reestructuran no sólo los modos de producción, sino también de consumo y reproducción social, con enormes impactos en las interacciones sociales en las grandes ciudades. Ellas reducen, de hecho, las oportunidades de interacción cara a cara entre los individuos socialmente diferentes y desiguales en el ámbito del trabajo, en los lugares de residencia y en las instituciones que prestan servicios esenciales a la vida colectiva.

En el mercado de trabajo el cambio más dramático se produjo entre los trabajadores de baja calificación. Con la rápida elevación de los niveles de calificación para el acceso a los puestos de trabajos estables y protegidos, estos segmentos de trabajadores están siendo excluidos de los principales circuitos económicos. Sin embargo, también fueron afectados los microempresarios urbanos por la penetración progresiva del capital de gran porte y globalizado en el campo de los servicios y de la producción de bienes de consumo directamente relacionados a la reproducción social de las capas populares. Las transformaciones del mercado de trabajo derrumbaron muchos de los sueños de movilidad social de los trabajadores manuales y no manuales de baja calificación, ya sea para ingresar en la vida urbana del trabajo estable y protegido, ya sea para ingresar en la pequeña burguesía urbana. Por otra parte, la nueva dinámica del mercado de trabajo acentúa los históricos trazos iniciales de la estructura de distribución del ingreso, volviendo a los segmentos vencedores de estas nuevas modalidades de capitalismo en capas que se separan fuertemente del resto de la sociedad no sólo por las porciones del ingreso que concentran, sino también por la adopción de modelos culturales globalizados.

La organización social del espacio de las grandes ciudades, asociado con la expansión de la violencia, acentuó la creciente separación territorial de los segmentos excluidos del mercado de trabajo dinámico del resto de la ciudad, ya sea por su desplazamiento hacia la periferia de las ciudades (o por la diseminación de la precariedad del hábitat popular en las áreas céntricas en decadencia económica:

villas-miseria, conventillos y congéneres), ya sea por la deserción urbana de las capas sociales actualmente ganadoras a través de distintas formas de auto-aislamiento territorial (condominios cerrados, *country club*, barrios cerrados y congéneres). Esta organización social del territorio de las grandes ciudades tiene como consecuencia una disminución de las oportunidades de interacción social entre los diferentes y los desiguales en las calles y en las instituciones que prestan servicios colectivos con base territorial, como la educación, salud, transportes y recreación.

Estos servicios colectivos, en efecto, se segmentan a través de diversos mecanismos. Por un lado, por los impactos que los procesos de segregación residencial tienen sobre la capacidad de los grupos sociales para contribuir vía tributos al financiamiento de estos servicios. De hecho, la reunión de una población pobre en los territorios de los municipios periféricos tiende a generar servicios colectivos locales de baja calidad, solamente utilizados por estos segmentos. Por otro lado, los segmentos de la clase media más favorecidos por las nuevas modalidades de acumulación, son propensos a adquirir en el mercado servicios básicos, principalmente educación, salud, previsión social y seguridad pública, reforzando así el proceso de deserción urbana y acentuando, consecuentemente, las limitaciones de las oportunidades de interacción entre diferentes y desiguales.

Otro importante fenómeno que afecta a la calidad de las interacciones sociales en las ciudades es la acelerada elevación de las expectativas en el uso de los modelos de consumo material y simbólico utilizados como prácticas de diferenciación social. En esta elevación los medios de comunicación de masas tienen un papel importante, pero también lo tienen la universalización de la cobertura educativa y la difusión de los discursos políticos que proclaman la universalización de los derechos sociales. Este conjunto de procesos vuelven más visibles las diferencias entre los niveles de participación de las clases sociales en el consumo de bienes y servicios distintivos de posiciones sociales, generando aquí también expectativas y aspiraciones insatisfechas en la población urbana, contribuyendo con ello al deterioro de las interacciones sociales en las grandes ciudades.

La confluencia entre la revolución de las aspiraciones y los procesos de deserción de los espacios propicios para el aprendizaje de

la convivencia en la diferencia y en la desigualdad, potencia el desgarramiento del tejido social de las grandes ciudades. Sin embargo, la consideración de estas dos características generales, nos pone apenas en el umbral de la comprensión de los impactos que las nuevas modalidades de capitalismo proyectan sobre los modelos de sociabilidad en las grandes ciudades latinoamericanas. Tres perspectivas suplementarias son necesarias para mejorar nuestra comprensión. La primera permite distinguir las ciudades por el peso de los modelos de la dominación tradicional; la segunda examina los niveles de desigualdad de la riqueza y la tercera subraya la severidad de la combinación entre los procesos de segregación residencial y de segmentación de los servicios colectivos.

Los niveles de segregación residencial y segmentación en los servicios colectivos reducen las oportunidades de interacción entre las clases sociales, aislando unas de las otras. Este fenómeno tiene múltiples consecuencias para el tejido social. A diferencia de la ciudad que se constituyó en el origen de la modernidad, la ciudad actual deja de ser una esfera de experiencia social en la cual es posible el aprendizaje de la convivencia en la diferencia y en la desigualdad. Cuando el encuentro entre las clases es nulo o escaso, es menos vital para la sociabilidad urbana construir códigos comunes, desenvolver sentimientos de obligación moral e incentivar la construcción de normas asociativas que regulen la negociación de intereses conflictivos. Al contrario, la separación simultánea en estos dos espacios de interacción social –vivienda y servicios– favorece la construcción de percepciones interclasistas estereotipadas que bloquean el diálogo e impiden evaluaciones objetivas de los méritos intrínsecos de unos y de otros.

El aislamiento social es particularmente grave en los barrios que concentran trabajadores de bajas calificaciones y con vínculos frágiles con el mercado de trabajo, porque a la pobreza en el acceso a las informaciones y contactos que los caracteriza se suma la reducción de las oportunidades de interacción con los que poseen información y contactos útiles para el acceso al mercado. Se consolida incluso un mecanismo particular de reproducción de la pobreza por la exclusión urbana. En efecto, los habitantes de los barrios, especialmente los jóvenes, son víctimas de la llamada “discrimina-



ción estadística” por la cual la sola consideración de su lugar de residencia es suficiente para que los empleadores les nieguen empleos. Frente a una situación de este tipo, se acentúa el abandono de estos barrios por las familias con más recursos y la desertificación de estos espacios por las personas que “tienen voz”, y que podrían asumir el papel de transmisores de los modelos normativos de la sociedad global y de contactos e informaciones para la obtención de empleos y/o acceso a los servicios. El resultado no se hace esperar: un número creciente de personas evitan entrar en estos barrios, lo que hace que sus habitantes experimenten una reducción de la frecuencia de contactos familiares y amistosos con quienes viven en otras áreas de la ciudad.

Pero sobre todo, estos barrios pobres son muchas veces controlados por grupos criminales en los cuales el fracaso del Estado en asegurar los derechos humanos básicos, es patente. En los barrios dominados por las pandillas criminales reina el terror y el miedo. En las favelas de Río de Janeiro controladas por el crimen (sea de traficantes o por “milicias” que “aseguran el orden” cobrando varias formas de “tasas”) la ley no es la del Estado. En algunas favelas ciertos colores de ropa pueden ser prohibidos de usar pues están asociados a otras bandas, la misma censura vale en relación a músicas que mencionan favelas dominadas por otras pandillas. Estos grupos resuelven directamente los conflictos locales, sean robos o cualquier otro acto que pueda atraer a la policía, y las condenas incluyen tortura, muerte o un tiro. Aplican expulsiones o limitaciones a la circulación, controlan directamente ciertos servicios (como la distribución de gas, pues las compañías se recusan a entrar en ciertos lugares), obligan a cerrar el comercio en señal de luto cuando un traficante es muerto por la policía, prohíben la circulación de personas entre favelas o sectores de favelas controladas por facciones enemigas, lo que obliga en ciertos casos a familiares o amigos que quieren pasar literalmente al otro lado de la calle, a tener que tomar un ómnibus. La ley del silencio (“no vi, no sé, no escuché”) es obligatoria y quien no la cumple o es sólo sospechoso de no cumplirla, paga muchas veces con su vida.

Pero inclusive en este contexto de exclusión social, donde la pobreza cobra su precio en vidas humanas, las iniciativas indivi-

duales se multiplican en forma de invasiones urbanas y construcciones no autorizadas, desvío de electricidad, agua y TV a cable, de comercio informal y de tráfico de drogas, así como de esfuerzos constantes de organizar la vida comunitaria, a veces con apoyo de ONGs. Las “villas miseria” son el paroxismo de una sociedad donde la iniciativa individual no cuenta con la regulación del Estado, donde el individuo y las relaciones sociales no son reguladas por el sistema legal.

### **Espacio urbano y espacios virtuales de comunicación**

Si las construcciones habitacionales y los sistemas de transporte segregan, los medios de comunicación unifican los espacios de comunicación. La radio y la televisión iniciaron el proceso de creación de mundos virtuales de comunicación compartidos por los más diversos sectores sociales, inclusive los analfabetos. Pero en el pasado, estos medios se caracterizaban por su verticalidad y su bajísima interactividad. Esta situación cambió dramáticamente con la expansión de los teléfonos celulares e Internet (a pesar que, como veremos, este último aún tiene bajo impacto en los sectores populares).

Tradicionalmente, la telefonía, en la mayoría de los países de América Latina nunca llegó a penetrar los sectores populares, que dependían del teléfono público, del almacén o de algún vecino privilegiado. Esto ha comenzado a cambiar en la última década, con el crecimiento exponencial de la telefonía celular:

#### *Las estadísticas nacionales de TIC*

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Cuba
Usuarios de internet por cada 100 personas	16,10	3,90	12,18	27,9	8,94	23,54	1,32
Teléfonos fijos cada 100 personas	22,76	6,97	23,46	21,53	17,14	31,62	6,78
Teléfonos celulares cada 100 personas	34,76	20,07	36,32	62,08	23,16	21,73	0,67

	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
Usuarios de internet por cada 100 personas	4,73	8,88	5,97	3,18	13,38	2,20	9,46
Teléfonos fijos cada 100 personas	12,22	13,42	8,94	5,57	17,22	3,77	11,85
Teléfonos celulares cada 100 personas	34,44	27,71	25,02	10,10	36,64	13,20	26,98

	Paraguay	Perú	R.Dominicana	Uruguay	Venezuela
Usuarios de internet por cada 100 personas	2,49	11,61	9,10	20,98	8,84
Teléfonos fijos cada 100 personas	4,73	7,49	10,65	30,85	12,78
Teléfonos celulares cada 100 personas	29,38	14,85	28,82	18,51	32,17

Fuente: APC.org – Monitor Políticas TIC y Derechos en Internet en América Latina y El Caribe. Disponible en: [http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=se\\_1](http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=se_1)

Esta diseminación de la telefonía celular no está dissociada de la desigual distribución de riqueza y no alcanza los sectores más pobres ni áreas rurales que carecen de infraestructuras. Pero en las regiones metropolitanas la penetración de la telefonía celular ha sido masiva. Las razones para esta explosión han sido diversas. En primer lugar, la disponibilidad de líneas (en la mayoría de los países las líneas fijas exigían una larga espera o eran compradas en el mercado paralelo a altos precios), cuyo único costo es la compra del teléfono, generalmente con precio subsidiados por los proveedores de servicios. En segundo lugar, no tienen un costo fijo de manutención, lo que supone la posibilidad de dejar de usarlo como emisor por un período, sin peligro de obligaciones y complicaciones asociadas al corte de servicios, como en la telefonía fija. En tercer lugar, la portabilidad del teléfono celular que acompaña al usuario donde se encuentre, aumenta sus funcionalidades (por ejemplo, las madres y padres que

trabajan pueden ser localizados en cualquier lugar y los trabajadores en el área de servicios y sector informal mejoran su logística al poder ser fácilmente localizados por sus clientes).

La diseminación del teléfono celular entre los sectores más pobres fue posible gracias a la existencia del sistema de pre-pago. Si bien en este caso los costos de comunicación por minuto son mucho más altos que los que se pagan en suscripciones mensuales, los sectores más pobres desarrollaron sistemas para minimizar los costos. Básicamente el teléfono es usado para recibir llamadas (a costo cero para el receptor), mientras que las llamadas son realizadas desde teléfonos públicos o fijos o por muy corto tiempo. El principal gasto es así la compra de una tarjeta que ofrece una cantidad determinada de minutos, con una validez por tiempo determinado, lo que exige su compra periódica. Así, si la cantidad de comunicación (que afecta la calidad) depende del ingreso, esto no anula la enorme revolución que significó la llegada del teléfono celular.

El teléfono celular impacta profundamente las relaciones sociales. El teléfono fijo, inclusive en las clases altas, era fundamentalmente un bien de consumo familiar. El número telefónico era compartido por toda la familia (se respondía una llamada con los clásicos “¿quién habla?” y “¿con quiere hablar?”). En este sentido permitía un fuerte control social, en particular de los padres sobre los hijos pero también entre cónyuges, y en el trabajo, del jefe de sección sobre los subalternos. El teléfono celular es un bien de consumo personal (se supone que el que llama lo está llamando a uno, y la única pregunta de control posible es “¿dónde estás?”) que potencializa la horizontalidad de las relaciones y la individuación (en particular de hijos en relación a los padres)<sup>10</sup>. Inclusive los padres que entregan teléfonos celulares a sus hijos para acompañar sus movimientos, descubren rápidamente que éstos sólo aumentaron su autonomía de comunicación.

En ciertos casos la fuerte penetración de la telefonía celular está asociada a los procesos de emigración. El Salvador, país más pobre

---

<sup>10</sup> Esta afirmación se refiere al estadio actual de la tecnología. En el futuro nuevos mecanismos de localización y rastreamiento limitarán el campo de libertad dado actualmente por el teléfono celular.

y con costos de comunicación más altos que Costa Rica o Panamá, tiene una mayor penetración de teléfonos celulares, producto de las remesas de los emigrantes y las posibilidades de comunicación a partir del país de emigración. En el caso del Ecuador, un país con gran cantidad de emigrantes en España, una empresa telefónica con base en ambos países tiene planes especiales que toma en consideración este nuevo mercado de telefonía internacional para sectores de bajos ingresos.

Pero el potencial del teléfono celular y de Internet fue también rápidamente descubierto por los grupos criminales. La escucha telefónica es utilizada sistemáticamente por los traficantes de las favelas, en particular en situaciones de confrontaciones con la policía, para controlar las llamadas de los habitantes del barrio y asegurar que no se comuniquen para realizar denuncias o colaboren con la policía. Los traficantes también buscan controlar el uso de cibercafés locales, en particular cuando sospechan que alguien está enviando informaciones o denuncias. El teléfono celular también es usado para que los líderes presos de las bandas criminales mantengan comunicación constante con el exterior, a fin de organizar la distribución de drogas o para “secuestros virtuales”. Este tipo de operación criminal ha llegado a proporciones epidémicas en San Pablo y Río de Janeiro y funciona de la siguiente forma: son llamados sistemáticamente todos los teléfonos fijos de una región dada (generalmente barrios de clase media) y la persona que responde, escucha una voz lejana llorando e inmediatamente son exigidos el pago de una suma en el plazo de media hora, caso contrario la persona secuestrada (supuestamente un hijo o una hija) sufrirá las consecuencias. Internet es también usado para distribuir drogas entre sectores de clases medias, o, como fue el caso reciente en San Pablo cuando grupos criminales realizaron una serie de atentados, para difundir noticias falsas para aumentar el pánico.

Internet igualmente está penetrando cada vez más en la sociedad pero todavía, en buena medida, la división habitacional va de la mano con la división digital<sup>11</sup>, si bien en forma lenta, los sectores populares comienzan a tener acceso al uso de Internet (en el traba-

---

<sup>11</sup> Para un análisis de la relación entre espacio y exclusión digital, ver Sorj y Guedes (2006).

jo, en casa de amigos y en particular en cibercafés). Éstos, en la gran mayoría de microempresarios privados, son en muchos de los países de América Latina la principal fuente de acceso a Internet para los sectores populares, transformando las iniciativas pioneras de ONGs o de gobiernos en coadyuvantes<sup>12</sup>. Con la llegada del Internet interactivo y las nuevas formas de convergencia de los sistemas de comunicación, el proceso de inclusión digital posiblemente sufrirá una fuerte aceleración al mismo tiempo que podrá aumentar las barreras de entrada para los sectores más pobres. Al final, no podemos olvidarlo, la línea de productos electrónicos eran escolar-neutros (estos es, su uso no exigía ningún nivel educacional) y sin costos de manutención (fuera de la electricidad). La Internet exige escolaridad y supone gastos constantes para asegurar el acceso.

Aquí también, como en la telefonía celular, la cantidad disponible de tiempo de comunicación difiere enormemente entre ricos y pobres, y entre poseedores de diferentes niveles de educación (factor central en el uso de Internet entre los sectores más pobres). Dado el enorme potencial informacional de Internet, el acceso a la conectividad no significa la apropiación de su potencial, que difiere enormemente de acuerdo al nivel educativo y a la red social potencial del usuario (Sorj y Guedes, 2006). De todas formas, sea para juegos o para uso escolar (por los adolescentes y jóvenes), o para el envío de currículo y búsqueda de trabajo para otros, Internet se transforma en un unificador de espacios de comunicación. Y, al igual que la telefonía celular, Internet es un bien individualizador, donde la familia (o el patrón o jefe) pierde el control social de sus miembros (o subordinados).

### **La ciudad, la reticencia y la cohesión social<sup>13</sup>**

A los procesos de modernización cultural y de segregación espacial se le añade, como veremos en detalle en un capítulo ulterior, la

---

<sup>12</sup> Para un análisis de los cybercafés en Buenos Aires, ver Finkelievich y Prince (2007).

<sup>13</sup> Esta sección se base en Luis Alberto Quevedo, "Identidades, jóvenes y sociabilidad. Una vuelta sobre el lazo social en democracia".

aparición de un conjunto de importantes fenómenos de violencia y de delincuencia. El resultado es la generalización de un nuevo tipo de sentimiento relacional. Para describirlo, varios términos han sido propuestos –temor, incertidumbre, inseguridad. Las expresiones son sin duda justas bajo muchos aspectos, pero tienen el inconveniente de dar una descripción tal vez demasiado dramática de los lazos urbanos. Por ello, nos parece más justo hablar simplemente de un sentimiento permanente de alerta y de reticencia.

En realidad, vivimos un proceso que tiene mucho de nuevo pero también de continuidad. Así, por ejemplo, si la heterogeneidad social ya era una marca de nuestras sociedades en los años sesenta, el marco institucional y la acción individual cambiaron profundamente. Del mismo modo en que hoy debatimos en América Latina sobre la ambigua simultaneidad de tendencias a la globalización y a la localización, ya en el siglo XIX, y aún más en el XX, se señalaban los ambiguos efectos disolventes de la modernización. Los individuos que se emancipaban de los lazos tradicionales perdían el apoyo convencional que dichos vínculos le suministraban – como fue parcialmente el caso de la secularización. Y de la misma forma que entonces se buscaron formas de expresión a la necesidad de vínculos sociales en las religiones seculares de las ideologías políticas, hoy los jóvenes buscan construir sus vínculos sociales y comunidades en torno a formas generalmente más distanciadas del espacio público.

La ciudad diseña pues un escenario asediado por una doble operación, por un juego de pinzas que amenaza disolver su configuración moderna: por un lado, un nuevo tipo de segregación espacial (que implica redefinir el concepto de “barrio” y por lo tanto, el tipo de relaciones que allí se gestaban) y, por otro, la auto-segregación cultural, es decir, un descentramiento de las prácticas y consumos culturales que ya no tienen como referencia a la misma ciudad sino que se inscriben localmente a partir de las nuevas configuraciones globales, en particular para los sectores de clase media y alta.

La ciudad retrocede no sólo como lugar de construcción de identidades sino como igualador simbólico de posibilidades de sus habitantes. En ámbitos de interacción como la cuadra, el café, el club, la sociedad de fomento y el comité político, las diferencias sociales se amortiguaban por la proximidad. La escuela fue, en este

modelo, un gran mecanismo de integración e igualación de oportunidades de acceso a lo urbano. Pero la ciudad se transformó y la inseguridad alteró radicalmente la sociabilidad barrial. La combinación de todos los factores que hemos mencionado (los procesos de segregación y auto-segregación, los nuevos miedos urbanos, los diferenciales de globalización de algunos sectores de la ciudad, etc.) conduciría a un proceso de des-urbanización (García Canclini), debido “en parte a la inseguridad, y también a la tendencia impulsada por los medios electrónicos de comunicación a preferir la cultura a domicilio llevada hasta los hogares por la radio, la televisión y el video en vez de la asistencia a cines, teatros y espectáculos deportivos que requieren atravesar largas distancias y lugares peligrosos de la urbe”.<sup>14</sup>

En todo caso, la vida barrial, la experiencia de la inseguridad, el impacto de los medios, la profundización de las distancias económicas y los nuevos fenómenos de exclusión y segmentación social, arroja un panorama muy diferente de la vida ciudadana. ¿Cuáles son sus rasgos más salientes?

- Percepción del espacio público como un riesgo, sobre todo para los ciudadanos más vulnerables: los niños, jóvenes y personas de la tercera edad, en particular, de los sectores de menores ingresos.
- Proliferación de centros comerciales (shopping) y supermercados de grandes superficies que modifican los hábitos de consumo. Decadencia del pequeño comercio minorista barrial de proximidad.
- Menos relaciones cara a cara en el mercado de bienes y servicios.
- Cambio en las formas de consumo del cine: declive de las viejas salas de exhibición de barrio (hoy convertidas en iglesias evangélicas) y surgimiento de los cines de última generación, caros, de cadenas internacionales de distribución y con muchas salas pequeñas. En todos estos lugares existe un “patio de comidas” plagado de pantallas.

---

<sup>14</sup> Citado por A. Quevedo, Op. Cit. p. 33-34.



- Repliegue de la familia sobre el hogar (aislado del exterior por rejas y protegido con alarmas o cuidadores privados). Se trata de un hogar aislado del exterior inmediato (el barrio) muy conectado con el exterior más lejano a través de las tecnologías.
- Multiplicación y personalización de las pantallas domésticas (televisores, computadoras, celulares, notebooks, iPods, video-games, etc.)
- Transformación de los lugares típicos para estar, para ver y ser visto, para posibilitar los encuentros: el bar o el café. Hoy, estos dejan de ser un punto de encuentro cotidiano al que se concurre sin saber de antemano quién está.
- Cambio en las estéticas y en los estilos de relación (del bar atendido por su dueño al resto-bar a cargo de jóvenes posmodernos que no se muestran interesados ni en el servicio ni en el vínculo). Muchos de los bares “de viejo estilo” logran sobrevivir si se los declara sitio de interés cultural y patrimonio de la ciudad.
- Proliferación local de los servicios de comidas rápidas de formato norteamericano (fast-foods), con estéticas, productos y mecanismos de atención estandarizados. La televisión está permanentemente encendida en algún lugar visible del salón.
- Vaciamiento de la ciudad durante los fines de semana por los habitantes que, literalmente, pueden escapar de ella. Congestión permanente en las vías de ingreso y egreso.

En resumen, ahí donde el antiguo lazo social dual –jerarquía e igualdad, pero con predominio de la primera– asignaba a cada actor un claro lugar en el espacio social, dictándole sus conductas y restringiendo el abanico de sus transgresiones interactivas, en el nuevo marco de una sociabilidad más horizontal y exigente en términos igualitarios, las relaciones con los extraños son globalmente percibidas como menos estructuradas. Aún más teniendo en cuenta que esta exigencia se da en el marco de experiencias urbanas segmentadas y de una gran pluralidad cultural. Ello no transforma “todas” las relaciones sociales en interacciones “inciertas”, ni ex-

pande un “temor” generalizado hacia los otros, y ni tan siquiera desencadena una “inseguridad” obsesiva. Pero lo que sí engendra, en revancha, es una actitud constante de vigilia y de alerta, en verdad, una familia amplia de actitudes de reticencia permanente, y un conjunto de estrategias de encierro y de privatización.

Las ciudades, como se sabe, son siempre una mezcla de “calles” y de “casas”. Cuando las “calles” son percibidas como peligrosas, sólo queda el retraimiento en las “casas”. Y ello aún más con los nuevos soportes culturales (Internet, DVD, etc.) y la aparición creciente de fenómenos de asistencia a domicilio y de *delivery* comerciales que incentivan este tipo de sociabilidad reclusa y a distancia.

##### 5. MEDIOS DE COMUNICACIÓN, INDUSTRIA CULTURAL Y COHESIÓN SOCIAL<sup>15</sup>

¿Los medios de comunicación e industrias culturales (MC&IC) contribuyen a mantener o a erosionar la cohesión social? La pregunta no es ociosa. La cohesión se produce generalmente mediante la acción del Estado, las instituciones y la sociedad civil. Todos estos actores son relativamente débiles en América Latina, y los principales factores tradicionales de cohesión basados en relaciones de reciprocidad (religiosidad, vocación festiva, fraternidad, fuertes lazos familiares, partidos, sindicatos) enfrentan, como lo venimos señalando, procesos de mutación, erosión y/o abandono significativos.

En este contexto, los MC&IC, en conjunto con la cultura en sentido más lato (desde las artes, la literatura, la música, y las artesanías a los fenómenos antropológicos, hoy en día llamados “patrimonio intangible”: religión, fiestas, rituales, lengua, gastronomía, etc.), juegan un papel muy importante en la nueva configuración social. Estos medios a lo largo del siglo XX han sido un fuerte agente

---

<sup>15</sup> Esta sección está basada en George Yúdice, “Medios de comunicación e industrias culturales, identidades colectivas y cohesión social”; Luis Alberto Quevedo, “Identidades, Jóvenes y Sociabilidad. Una vuelta sobre el Lazo Social en Democracia”.

catalizador de identidad colectiva, y en la medida que los avances tecnológicos encaucen la mayoría de lo cultural en la convergencia digital (televisión, Internet y telecomunicaciones), los MC&IC tendrán un papel aún más importante. Pero estos mismos cambios, vaticinan algunos, ya están produciendo una alteración en las relaciones de reciprocidad, que para muchos, acaso la mayoría, es negativa, y para otros, prometedoras. Una vez más, como lo veremos, es la vigencia o la erosión del lazo social dual y el ingreso en relaciones más igualitarias lo que está en juego.

### **¿Un nuevo ligamento para la cohesión social?**

En la perspectiva pesimista, si se diluyen los lubricantes/cementos simbólicos tradicionales, en un entorno en que ni el Estado, ni las instituciones, ni la sociedad civil juegan el “debido” papel cohesionador, deberán surgir otros agentes que compensen estas insuficiencias. El futuro, entonces, podrá incluir caudillos fuertes y carismáticos capaces de evitar el desorden, pero a cambio de la sumisión y la tiranía. El otro pronóstico sería que los nuevos medios interactivos vayan a revolucionar la comunicación unidireccional de nuestra cultura y hacerla realmente interactiva, produciendo a nivel virtual fenómenos similares a los rituales presenciales de las comunidades tradicionales. Los nuevos medios de comunicación permitirán entonces el florecimiento de una democracia, ya no representativa sino interactiva. La tercera posibilidad es que continúe la actual realidad desalentadora pero no desastrosa.

Pero hay algo deficiente en ambas líneas de razonamiento. Si bien los MC&IC juegan un papel importante, no es a causa de ellos que la sociedad empeora o mejora automáticamente. Desde luego, puede mejorarse el acceso a los MC&IC y así afectar la calidad de la participación. Pero no pueden desglosarse los MC&IC de los otros factores sociales, como si estos por sí mismos fuesen capaces de conducir a una sociedad más cohesionada. Los MC&IC tienen que entenderse en su imbricación con las otras esferas de la vida social. Si bien poco sirve adoptar una posición apocalíptica o integrada respecto al aporte de los MC&IC, no por eso debe dejarse de procurar entender cuáles son sus efectos, para afinar mejor su

relación con las otras dimensiones de la dinámica social. En todo caso, es necesario tener en mente el carácter plural y ambivalente de sus efectos.

Los MC&IC son así, por ejemplo, un sector de altísima creatividad con un gran potencial de expansión transversal capaz de mejorar el rendimiento de otras ramas de actividad (v.gr., la contribución de las artes a la revitalización y reintegración urbana o la incorporación de la creatividad artística en la innovación de software). Esto es de gran importancia en la actual economía de la información y el conocimiento. En los últimos años se han realizado estudios del aporte de los MC&IC a la economía latinoamericana, que muestran que en algunos países llega al 7% del PIB.

Señalamos lo anterior porque la transversalidad de los MC&IC respecto a las llamadas industrias creativas y a la educación sirve para entender que su papel en la sociedad hoy en día acaso no sea “producir cohesión”, al menos en el sentido tradicional, sino de generar sinergias, que pueden estar al servicio tanto del crimen organizado, de los sectores económicos y sociales globalizados, de la integración de comunidades rurales o de las poblaciones urbanas pobres.

La pregunta, pues, es ¿cómo los MC&IC pueden contribuir a la sinergia de la construcción de cohesión social en democracia? En primer lugar, debemos entender que los nuevos MC&IC y la cultura contemporánea en general está orientada a los individuos y a sus relaciones en redes ligeras y movedizas. La noción misma de comunidad, se transforma. A partir de la teoría de redes, se puede definir una comunidad como una red densa, en que los mismos actores se encuentran en todos los lugares, como pasa en pueblos pequeños donde todo el mundo va a la misma escuela, la misma iglesia, el mismo parque, etc. Pues bien, las tecnologías de información y comunicación, así como la complejidad territorial de las ciudades y la facilidad de transporte, abren el radio de conectividad, volviendo más difusas las redes (algo que, como veremos, es muy significativo en los procesos migratorios contemporáneos).

El cambio es profundo. Los MC&IC, al potencializar las posibilidades individuales, transforman literalmente el sentido de la cohesión social. Ésta no va más únicamente de la “sociedad” a los “actores”, pero se constituye como un conjunto de redes más o

menos densas, cambiantes en función de momentos o actividades, y capaces de apoyarse o de activar elementos identitarios, afectivos, étnicos, o familiares disímiles. En este sentido, bien puede decirse que un número creciente de individuos son efectivamente los propios actores de su cohesión social. Cada uno de ellos, desde posiciones diversas y con recursos distintos, entreteje redes diferentes. Y bien vistas las cosas, en torno a ellas, lo más importante no es tanto su “densidad” (o sea el número y la permanencia de personas en contacto) sino su consistencia (o sea, el diferencial de solidez de los distintos entramados relacionales).

Algunas redes son por lo demás voluntariamente difusas y es en su evaporación donde reside, si podemos decirlo así, su importancia. El individuo se siente inserto en la sociedad porque se beneficia de un conjunto lábil de intercambios. Los sistemas *peer-to-peer* para el intercambio de fonogramas y videos hacen bien palpable, por ejemplo, la difusión de contactos, al punto que ni se perciben. Los sitios de socialización o *social networking*, como My Space, Orkut y YouTube (en los que participan en forma creciente inclusive jóvenes de las favelas y villas miseria) también facilitan la creación de “comunidades” difusas –pero no por eso menos entusiasmadas– en torno a gustos y consumo-participativo (el modus operandi interactivo de estos sitios nos muestra que no se trata de consumo pasivo como en la antigua cultura de consumo de masas).

Ante esta realidad, una primera reacción, sobre todo de los que entre nosotros están apegados a “comunidades” estables, es denunciar los lazos difusos de los MC&IC y plantear que a partir de tal volatilidad no se puede gestar la solidaridad. Se argumenta que la cultura de masas del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX, con todos sus problemas, promovió las comunidades nacionales y posteriormente, en los países desarrollados, Estados de bienestar. En América Latina los MC&IC tradicionales proyectaron una comunidad nacional imaginada en la que todos estaban representados –como, por ejemplo, las rancheras o las películas cómicas de Cantinflas o Sandrini–, a pesar que la cultura de masas tradicional poseía una disyunción entre consumo de representaciones y participación. No obstante, el cine y la radio de los 1940s y 1950s transferían y traducían los sueños, temores y aspiraciones de la población.

No hay suficiente investigación empírica para comparar el cine y la música de aquella época con los MC&IC de ahora. Hoy predomina el sensacionalismo, sobre todo de la violencia, y del individualismo, que se protagoniza todos los días en los *reality shows*. ¿Qué efectos genera esta predilección por la vida sensacionalizada de los otros? Difícil responder a ciencia cierta. Además, la prensa y los noticieros multiplican ad infinitum imágenes de jóvenes pandilleros, o favelados, o precarios, o narcotraficantes. Cuando Durkheim escribió a fines del siglo XIX, el crimen tenía una función integradora, pues permitía visibilizar o dramatizar la dinámica de las normas que cohesionan a los que cumplen o se imaginan cumpliendo con la ley. “El crimen... aproxima a las conciencias honradas y las concentra”. Es decir, no hay mejor cohesionador que la “cólera pública”, de los que se congregan “para hablar del acontecimiento, y se indignan en común” (1995: 76). Pero ese proceso generó chivos expiatorios, aquellos que no suscriben a las normas o que por su condición racial, religiosa o sexual no son “como todos nosotros” (judíos, homosexuales, dandys, etc.).

¿Será verdad que estas nuevas formas de sociedad de espectáculo están des-cohesionando la sociedad? Como muestran muchos estudios empíricos, no se trata de que los MC&IC susciten a sus receptores a ser violentos, pero sí contribuyen a la atmósfera de miedo en que se vive en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, inclusive ciudades como Montevideo o San José, cuyas tasas de criminalidad y violencia son semejantes a las europeas. Y los miedos tienen repercusiones. Como ya lo hemos señalado, la gente se repliega en casa, se privatiza lo que antes era espacio público (v.gr., la calle, las plazas), se recurre a agencias de seguridad o se mudan a comunidades amuralladas. No es que los MC&IC produzcan esta realidad, pero sí coadyuvan, potencializando dinámicas reales y miedos producidos por la distancia social.

Sin embargo, no todo es negativo. En los MC&IC (sobre todo los no hegemónicos, pero en ellos también a veces) surgen iniciativas para transformar no sólo las representaciones sino también para intervenir en los sistemas que reproducen la racialización y la criminalización. Es el caso brasileño del *Afro Reggae*, de la *Central Única das Favelas* y otros grupos que no sólo tienen una dimensión

mediática pero que se han movilizado para cambiar la manera en que la policía trata a los jóvenes y en particular a los que poseen rasgos negros en los barrios pobres. Igualmente, algunos periódicos han aceptado peticiones de grupos organizados para que cambien la manera de informar sobre el crimen. Lo que se busca es cambiar la connotación actual de inseguridad, que deriva del miedo que se tiene a los criminales.

Igualmente si bien en general los MC&IC muchas veces estereotipan a los grupos sociales más pobres, también se dan casos de los MC&IC que promueven la interculturalidad. Sea en World music a escala internacional o en sitios de circulación participativa e inclusiva como *Overmundo*,<sup>16</sup> donde no sólo se da una cobertura casi total a la cultura brasileña, sino que se promueve nuevas redes virtuales, que si bien no son comunidades en el sentido tradicional, proporcionan las bases para tender lazos de la solidaridad.

Y sin embargo, algo es probablemente común a los MC&IC de ayer y de hoy. Imposible no subrayar en este contexto la ambivalencia irreductible de la que son portadores. Por un lado, en efecto, la pluralidad cultural que vehiculan transforma profundamente el universo de signos en el cual viven nuestras sociedades. A una cultura nacional, relativamente homogénea y única, le sucede una pléthora de micro-culturas diversas, al mismo tiempo globales y nacionales, nacionales y locales, locales y generacionales... en una lista casi ilimitada. En este sentido los MC&IC aparecen como un importante vector de división y de fragmentación cultural –sobre todo cuando se dan, como lo hemos indicado, en medio de grandes ciudades con rápidos e intensos procesos de urbanización y segmentación. Pero por el otro lado, los MC&IC, a pesar de su pluralidad, son un agente importante de cohesión social en la medida en que transmiten un imaginario colectivo común. La afirmación sólo es paradójica en apariencia y todo depende de la sociedad desde la cual se piensen sus efectos. Para las sociedades latinoamericanas su principal aporte ha sido la de transmitir de manera transversal a las clases sociales y a las regiones un conjunto de intrigas ficcionales y

---

<sup>16</sup> [www.overmundo.com.br](http://www.overmundo.com.br)

de héroes mediáticos compartidos. Los bailes, por ejemplo, son grandes manifestaciones de masas y las letras de las músicas son fundamentales para la elaboración del discurso y la auto-comprensión de los jóvenes.

Por supuesto, los nuevos MC&IC no cumplen más la función que fue antaño la suya en la construcción de las comunidades imaginadas que fueron las naciones. Pero no por ello cesan de transmitir algunos principios, nuevas formas de ser y visiones de mundo comunes. En efecto, a pesar de su multiplicidad, la mayor parte de ellos vehiculan elementos que se asocian por lo general a una modernización cultural y a una expansión de las expectativas (un aspecto que, como veremos, es particularmente importante en su juntura con el consumo).

Pero, ¿qué principio común se transmite a través de la pluralidad de los MC&IC? La igualdad. O para decirlo mejor, una aspiración individualizada a la igualdad. En todo caso, los principios vehiculados se alejan globalmente de una visión que depositó la permanencia del lazo social en una versión naturalizada de la jerarquía, y subrayan, por el contrario, una evidente y creciente igualdad relacional. Los intercambios generacionales, más que las relaciones de género, y éstas más que las relaciones de poder o laborales, son sin duda el blanco preferencial de esta pedagogía virtual, pero aún así no puede descartarse su importancia (y ello incluso en el ámbito mismo de la transmisión de normas como lo veremos en un capítulo ulterior).

Esta apertura cultural puede, como se sabe, generar aspiraciones que pueden tener, según prime el efecto-demostración o el efecto-fusión, resultados contradictorios. Ayer, en la célebre interpretación de Germani, y en medio de sociedades ampliamente bloqueadas políticamente, fue, si seguimos su interpretación, el efecto-fusión lo que primó en nuestras sociedades generando la aparición de sociedades de masa, y tras de ellas, el advenimiento de autoritarismos populistas o militares. Hoy en día, por el contrario, el efecto-demostración pareciera globalmente imponerse. La razón reside en el incremento de iniciativas efectivamente a disposición de individuos que pueden hacer prácticamente más cosas, que pueden procesar intelectualmente más elementos, y que se sienten sim-



bólicamente mejor incluidos en el mundo moderno. Por supuesto, el proceso es frágil y las frustraciones que se engendran, en el seno de este mismo proceso, numerosas. Veremos en detalle algunas de ellas cuando estudiemos la paradoja del consumo. Pero ¿cómo no subrayar aquí la fuerza democratizadora de las intrigas ficcionales que circulan por los MC&IC, la compenetración de sueños que cristalizan y por ende el anhelo de igualdad que introducen en la vida social? Si la segregación urbana conspira contra la capacidad de los individuos para sentirse formando parte de una sociedad, los MC&IC –no sin ambivalencia– ayudan, por el contrario, a la expansión de un imaginario común.

Insistamos en que el proceso es ambivalente puesto que los públicos que acuden a unos programas, jamás lo harían para otros. Esta dificultad es característica de programaciones plurales, como el Segundo Festival de la Ciudad de México que estudiaron García Canclini y su equipo (1991), pues los que gustan de cierto género de música, no asistirían a otro, aún cuando esa oferta plural tenga lugar en el mismo espacio. Por su parte, Archondo estudia dos programas televisivos en Bolivia, “Sábados Populares”, competidor de su semejante “Sábado Gigante” del animador “Don Francisco” Mario Kreutzberger, y “De Cerca”, un programa de entrevistas –una suerte de “Apostrophes” a la boliviana– a figuras de la vida pública, escritores, políticos, economistas, artistas, etc. El primer programa corteja a los públicos más populares con música boliviana –chicha, preferida por los radioescuchas aymaras– y rap, pero la incorporación de la lambada y parejas jóvenes logró trascender su público mayoritariamente “cholo” (palabra usada por el animador, Don Paco) de La Paz y El Alto hasta llegar a Santa Cruz y se incorporó a una red televisiva de mejor infraestructura. El programa, como las emisoras radiales, hace converger una pluralidad de “lógicas populares y subalternas”, superando hasta cierto punto la ley de audiencias diferenciadas. Si bien empezó a moderarse la manera de hablar de los presentadores y se tocó más salsa (la preferencia de los santacruceños), la evaluación del programa es que fungió de mediador eficiente. El otro programa, “De Cerca”, no transige con ninguno de los preceptos para alcanzar la popularidad, y el animador “ha intelectualizado un medio normalmente espectacular y ha

impuesto el predominio de la argumentación sobre la exhibición”. Las élites han mantenido este programa que de otro modo habría sucumbido. La coexistencia de estos dos programas apunta a una división demográfica (o de “diversas comunidades imaginadas desde pantallas y micrófonos”) que deberían interactuar desde lo simbólico para construir una sociedad realmente intercultural. No obstante, y a pesar de esta división, los medios “han alentado un desarrollo político acelerado que contribuye a que la gente se habitúe a discutir los asuntos con plena libertad”.

La conclusión no puede pues ser unívoca. Si por un lado, y a pesar de sus limitaciones, los MC&IC participan en la construcción de una esfera pública estructurada por la interculturalidad, por el otro lado, ésta sólo se da en medio de una real división de públicos. La juntura empero, y en último análisis, está dada por la transmisión de un imaginario común, y más igualitario, del lazo social.

### **Las identidades y la cohesión de los jóvenes en la era de los medios<sup>17</sup>**

Aún si se admite que los MC&IC poseen un rol importante en la transmisión de un imaginario moderno común, ello no impide que sean también, como venimos de evocarlos, un poderoso factor de división cultural. En efecto, la pérdida del monopolio de la producción de sentido por parte de las instituciones clásicas de la modernidad produce una proliferación de identidades. En este proceso, la creciente difusión social de los MC&IC se traduce en un crecimiento extraordinario de la cantidad de relaciones y vínculos posibles, con lo cual se multiplican también la cantidad de identificaciones posibles, tanto para los individuos como para las instituciones, los grupos y movimientos sociales.

Frente a esta diversidad de signos y mensajes, ¿cómo se produce la cohesión social? Por lo esencial a través de estrategias indivi-

---

<sup>17</sup> Esta sección se basa en Luis Alberto Quevedo, “Identidades, jóvenes y sociabilidad. Una vuelta sobre el lazo social en democracia”.

duales, a lo sumo de grupos restringidos, que negocian identidades en el marco de lo que se ha denominado la “glocalización”: las “identificaciones” individuales son mediadas por el consumo y (re-inventadas) como identidades grupales particularistas. En verdad, se asiste a la fabricación de lo local, incluso a la recreación de lo barrial, desde insumos culturales transnacionales. El resultado es una recreación del lazo social que no pasa más, al menos en un primer momento por una matriz institucional, sino que utiliza los MC&IC como un ámbito estructurante entre las experiencias individuales y los procesos colectivos. Por supuesto, la aparición de las nuevas prácticas sociales y culturales no borra la tradición nacional (ni el apego a símbolos y valores que se arrastran desde la formación de los Estados nacionales), sino que la complejiza, muestra sus debilidades y fortalezas en las prácticas cotidianas (e institucionales).

En este proceso, cabe destacar la experiencia etaria. Los jóvenes son no solamente quienes experimentan de manera más directa ese déficit de sentido que les aporta el tejido institucional moderno, sino que son ellos los que, con más fuerza y necesidad, forjan los intersticios donde se cuelan y combinan las nuevas fuentes de identidad. Pero, al mismo tiempo, son también los más vulnerables, los que tienen mayor dificultad en conseguir empleos de calidad, los que son poco atendidos por las políticas públicas, los que deben encontrar sus propios espacios en el terreno de la cultura y los más expuestos a las nuevas inseguridades del espacio público (que se ha vuelto hostil, agresivo, peligroso y poco previsible, sobre todo para los más jóvenes) y a los llamamientos de la delincuencia.

En todo caso, los jóvenes aparecen como el principal actor en los procesos de recreación identitaria bajo insumo de los MC&IC. No se trata, subrayémoslo con fuerza, del mero resurgir de identidades que permanecían en estado latente sofocadas por el peso coercitivo de las instituciones constructoras de identidad nacional (como muchas veces se interpreta en el terreno político), ni de la resistencia inercial de formas comunitarias tradicionales a la tendencia expansiva de la modernidad, según el esquema de las teorías de la modernización difundidas entre 1950 y 1970 (y que tuvieron mu-

cho arraigo en nuestras ciencias sociales latinoamericanas), sino por el contrario, de una verdadera producción de localidad, esto es, de creación de nuevos espacios, muchas veces virtuales, de sociabilidad. Esta producción de localidad (o estas reterritorializaciones) asumen muchas y variadas modalidades en relación a la historia y a la tradición. A veces, incluso, sobre todo en la experiencia de los jóvenes, lo hace en ruptura con ellas.

Pero lo importante no es la diversidad cultural movilizada sino el rol que estas identificaciones juegan hoy en día –una función de aglutinante social: “una función de paradójica pertenencia y por lo tanto de estabilización” (Marramao, 2006: 173). Función paradójica, señala con razón Marramao. No parece evidente que el consumo (individual) pueda funcionar como un aglutinante social, sin embargo, el consumo de MC&IC muchas veces devuelve una sensación de pertenencia a quienes comparten gustos, estéticas o se identifican en el goce mass-mediático de ciertas historias. De esta forma, sobre todo la televisión y en menor medida la radio e Internet, colocan al individuo en una esfera de sociabilidad (comunidades de sentido) que lo dotan de cierta pertenencia dentro de un mundo cada vez más complejo, extraño y de difícil inteligibilidad.

Nada lo muestra mejor que las evoluciones en torno a la idea de barrio –sobre todo en la cultura de los jóvenes. Pese a todas las transformaciones y nuevas conductas en el espacio urbano y doméstico que hemos evocado, resulta interesante que no se puede sostener que el modelo de la sociabilidad del barrio sea simplemente algo del pasado. Los “valores del barrio” (relaciones sociales cara a cara, solidaridad, reciprocidad, ayuda mutua) son restituidos y reinventados por ciertas producciones culturales que (en Argentina al menos), aparecieron con mucha fuerza en el momento más agudo de la crisis (económica, institucional, y de representación) que vivió el país en el comienzo del siglo XXI. Este “regreso” de los valores solidarios del barrio fue bastante claro en producciones cinematográficas (*Luna de Avellaneda* fue una película emblemática del género) y también en musicales: surgió una expresión del “rock nacional” cuya estética gregaria, festiva y a la vez moralista, interpelaba a una identidad “tribal” y dionisiaca (que ya se había producido en los inicios de los ´90 a través de una cierta escucha de

productos musicales globales) y produjo fenómenos de localización (y también reterritorializaciones) y subjetividades grupales.

Pero el barrio también fue reinventado en la pantalla de los televisores. Una serie de ficciones de producción argentina, que lograron grandes niveles de audiencia (“El sodero de mi vida”, “Gasoleros”, “Campeones”, “Son de fierro”) tuvieron como eje los avatares de las familias de sectores medios bajos frente a la crisis económica, reciclando la estética del costumbrismo defensor de los valores tradicionales. Para vastos sectores, y sobre todo para las clases medias, el barrio ha dejado de ser un lugar de socialización y de experiencias iniciáticas de descubrimiento del mundo tras las puertas del hogar familiar. Para quienes no se han podido “retirar” a enclaves más seguros, el lugar de residencia más bien está marcado por la degradación urbana, la desconfianza y la inseguridad. Las transformaciones urbanas a las que hemos hecho referencia ponen en duda al barrio de clase media como “matriz” o tipo ideal de cohesión social y de mediación entre lo privado y lo público.

El proceso también se dio en los ‘90 con el nacimiento de un subgénero rockero que se expandió en bandas<sup>18</sup> que, en algunos casos, alcanzaron gran popularidad (habría que decir gran visibilidad ya que, desde el punto de vista cuantitativo, no fue la música más escuchada por los jóvenes). Pese a que la forma de denominar el subgénero ha sido motivo de controversia (rock “chabón”, rock barrial, rock futbolero), hay consenso en que temáticamente, las letras de esas bandas coinciden en su alusión a los problemas que sobrellevan los jóvenes que tienen dificultades en proyectar un futuro por la falta de oportunidades de trabajo. En una sociedad desconfiada y golpeada por la crisis, estas enunciaciones contribuyeron a delimitar enclaves identitarios que sirvieron de refugio, resguardo y protección, a través de la exaltación de valores de pertenencia, lealtad y confraternidad grupal. En el fondo se trató de una reinención del barrio con una cierta impronta nostálgica, más cer-

---

<sup>18</sup> “Los Piojos”, “La Renga”, “La Bersuit Vergarabat”, “Viejas Locas”, “Intoxicados”, “Jóvenes Pordioseros”, “Los Gardelitos”, “Dos Minutos”. Grupos que ayudaron a la juventud a hacerle el aguante a ese trago amargo que fue la crisis argentina en los inicios del siglo XXI.

cana al romanticismo que a la ilustración. En efecto, las letras de sus canciones tratan de las calles del barrio, de los amigos del barrio, de las chicas del barrio, del fútbol y del consumo de drogas, elementos que construyen el lado de adentro de estos grupos (en jerga local, “ser del palo”). Muy a menudo, el *contradestinatario* es señalado mirando hacia los estratos superiores de la sociedad: los “chetos” de la “buena sociedad”, los que están del lado de la “yuta” (policía) y, sobre todo, los políticos corruptos “enemigos del pueblo”. Pero también es señalado en sentido horizontal: son los traidores (el que se “fue al centro” y también, al igual que en la cumbia villera, el que se volvió “cheto” o que se pasó al bando policial<sup>19</sup>).

Resulta tan significativa como importante esta rehabilitación imaginaria del barrio, en gran medida nostálgica, a través de productos culturales musicales y audiovisuales. Aún más, estas producciones de la industria televisiva no están meramente expresando o reflejando a través de la ficción el modo de vida de determinados sectores sociales, sino que reinventan sus valores y los constituyen en lugar de identificación. En todo caso reafirma la idea de “desanclaje” (Giddens, 1990), es decir, de relaciones sociales que se despegan de sus contextos locales y se reestructuran en intervalos espacio-temporales indefinidos. Pero también muestra que la cultura de masas no ha dejado de cumplir una función importante para la cohesión y la inclusión social. A condición de hacer justicia al principal cambio operado, a saber que en el examen de (la estética de) la música popular, “la cuestión no es cómo una determinada obra musical o una interpretación refleja a la gente sino cómo produce, cómo crea y construye una experiencia –una experiencia musical, una experiencia estética– que sólo podemos comprender si asumimos una identidad tanto subjetiva como colectiva” (Simon Frith, 2003).

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, el tema “Ya no sos igual”, del disco “Puente Alsina” de la banda *Dos Minutos*: “Carlos se dejó crecer el bigote / y tiene una nueve para él, / ya no vino nunca más / por el bar de Fabián / y se olvidó pelearse / los domingos en la cancha. / El sabe muy bien que una bala / en la noche, en la calle, espera por él”. La policía (yutas, ratis), siempre aparece en los relatos de rockeros y cumbieros como su eterno perseguidor.

La distinción es importante. Si el análisis se concentra en intentar establecer algún tipo de relación entre las condiciones materiales de vida y las formas musicales que las estarían expresando (dentro del molde clásico de una relación determinante entre base y superestructura) el riesgo es en efecto que se concluya únicamente afirmando la función fragmentadora de la cultura juvenil – puesto que en la medida en que se logren encontrar este tipo de evidencias se tenderá a interpretar la cuestión en términos de “subculturas”. De esta forma, habría una especie de identidad social pre constituida que encuentra un determinado modo de expresión musical. Pero ello no resulta en absoluto evidente en la práctica de quienes producen y escuchan música, y menos aún en las prácticas culturales de los jóvenes en los espacios urbanos. Por el contrario, es la oferta cultural –de naturaleza más interactiva que representativa– la que co-produce las experiencias de identificación colectiva pero desde elementos que son vividos como profundamente subjetivos.

En realidad, en un país como la Argentina, en lo que respecta a los gustos y preferencias musicales, se detecta una fuerte división actitudinal. Por un lado podemos encontrar un segmento que prioriza las preferencias populares y masivas; por el otro, los que señalan otro tipo de alternativas de mayor segmentación. Entre las preferencias populares, por una parte, se puede distinguir la música tropical y la cumbia (incluida la “villera”), un fenómeno que crece entre la gente del interior del país, los menores de 34 años y los de clase baja. El otro tipo de preferencia musical se concentra en el rock (rock nacional y música pop), también impulsado por gente joven, aunque residentes en todo el país, y miembros de clases sociales alta y media. Como preferencias de menor segmentación se pueden señalar: folklore, tango, salsa, música brasileña, música disco, ópera y clásica, jazz/blues y tecno, cada una de ellas, con un sustento particular y diferente para cada universo.

Es preciso, entonces, reconocer la existencia de una doble frontera. Por un lado, aquella que opone los jóvenes a los mayores (lo que a su vez no excluye una transformación de los padrones de “ser adulto” y las exigencias impuestas sobre las personas “maduras” para que se mantengan más permeables a padrones y aparien-

cias “juveniles”). Por el otro, reconocer la existencia, dentro de la juventud, de un conjunto de expresiones culturales fuertemente disímiles entre sí. Una diferenciación interna que no puede empero, sino de forma muy grosera, corresponderse con divisiones sociales tradicionales.

Grupos de sociabilidad cultural más o menos efímeros se construyen alrededor de “regímenes de escucha” (señalados por motivos simbólicos y que indican las inclinaciones imaginarias subjetivas) capaces de producir identidades colectivas, más allá de su lugar de origen y de los circuitos industriales que los producen. El rock como fenómeno global/local es un buen ejemplo de ello. Fue tal vez la primera música que tuvo un público fácilmente identificable en términos etarios (los jóvenes y los adolescentes) más que territoriales y que suscitó un entusiasmo cultural global que le permitió abandonar muy pronto su pertinencia local. Esta segmentación no es totalmente explicable en términos de la creación industrial del “nicho” para aprovechar el poder de consumo de estos grupos de jóvenes. Más que responder a una demanda o a una estrategia comercial de la industria discográfica, el rock de los años 60 fue el motor de la creación de todo esto. Sin duda, una forma paradójica de producción de la cohesión social etaria –efímera, segmentada, a veces incluso hermética, múltiple– y sin embargo, capaz de engendrar un sentimiento real de pertenencia colectiva. Un sentimiento en el cual es, desde la similitud de una experiencia subjetiva intensa, y a través del reconocimiento de ella en un otro, y por ende de su igualdad –a pesar de su distancia o de su anonimato– como se construye un “nosotros”.

## 6. EMIGRACIONES<sup>20</sup>

De un continente que en la primera mitad del siglo XX era un importante receptor de inmigrantes, América Latina se transformó en una región exportadora de población. Las razones son variadas,

---

<sup>20</sup> Esta sección se basa en Angelina Peralva, “Globalização, migrações transnacionais e identidades nacionais”.



desastres naturales y conflictos armados en América Central y en Colombia, exilios producidos por regímenes autoritarios en el cono sur, situaciones de graves crisis económicas como en Argentina o Uruguay, pero sobre todo la incapacidad de las economías de ofrecer suficientes oportunidades de empleo decente. Un fenómeno que es indispensable comprender en la variedad de sus facetas. Más aún cuando la emigración internacional traza una nueva “frontera” en América Latina que ha sustituido la antigua frontera interna (del campo hacia la ciudad). Al igual que la frontera en la historia estadounidense, esta “frontera” desplaza las iniciativas, de su estricta canalización hacia los conflictos sociales, hacia los procesos de salida y de emigración (*exit* –para retomar el término de Hirschman). Una apertura de horizontes que acompaña y profundiza el imaginario igualitario en marcha, cuya referencia creciente son los padrones globales de consumo y bienestar.

### La emigración: algunos datos

El crecimiento de la emigración latinoamericana se ha acelerado en las últimas décadas:

*Población latinoamericana censada en USA según el origen  
y base de crecimiento*

	Números brutos					Base de crecimiento (1960 = 100)			
	1960	1970	1980	1990	2000	60/70	60/80	60/90	60/2000
América del Sur	<b>74 964</b> (base 100)	<b>234 233</b>	<b>542 558</b>	<b>1.028.173</b>	<b>1.876.000</b>	<b>312.46</b>	<b>723.75</b>	<b>1371.55</b>	<b>2502.53</b>
América Central	<b>624 851</b> (base 100)	<b>873 624</b>	<b>2.530.440</b>	<b>5.425.992</b>	<b>9.789.000</b>	<b>139.81</b>	<b>404,96</b>	<b>868.36</b>	<b>1566.61</b>
Caribe	<b>120 608</b> (base 100)	<b>617 551</b>	<b>1 132 074</b>	<b>1.760. 072</b>	<b>2.813.000</b>	<b>177.4</b>	<b>512.03</b>	<b>938.63</b>	<b>2332.34</b>

Fuente: Elaborado por Angelina Peralva (op.cit.) a partir de Pellegrino (2003).

Los emigrantes latinoamericanos no sólo se dirigen hacia los Estados Unidos. La nueva importancia de América del Sur como región exportadora de migrantes para el continente europeo es particularmente sensible en España. Los datos del Instituto Nacional de Estadística indican, al comienzo de 2003, la presencia de 2.672.596 extranjeros, 6.26% de la población presente en territorio español. Por primera vez, Ecuador superó a Marruecos como principal país de origen de población extranjera. Siguen, después de Marruecos, Colombia, Reino Unido, Rumania, Alemania y Argentina. La inmigración latinoamericana pasa a representar 38.61% del total de extranjeros en España (Gil, 2004).

Entre 1990 y 2005, si nos centramos en un solo país, 1.665.850 peruanos migraron al exterior, de los cuales 51,7% eran mujeres. El crecimiento de la emigración se aceleró a partir de 2001. La emisión de pasaportes fue multiplicada por tres. Entre los seis principales países de destino figuran, en primer lugar Estados Unidos (30.9%), España (14.3%), Argentina (12.6%), Chile (10.5%), Italia (10.4%) y Japón (3.8%). Más de 70% de esa migración es transcontinental. 42.9% de los migrantes tuvieron Lima como última ciudad de residencia antes de migrar al exterior. Los estudiantes forman el grupo más numeroso, seguidos por empleados y trabajadores del sector de servicios (OIM, 2005; INEI, OIM, 2006).

Este movimiento migratorio, diferente de épocas pasadas, es menos de familias y más de individuos –hoy formado en porcentajes casi similares por hombres como de mujeres–, que al no ser acogidos oficialmente trabajan ilegalmente (se podría pensar incluso que la política migratoria de los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, es promover el trabajo de los “sin documentos”), y donde el movimiento es muchas veces más el de un “experimento” que una decisión definitiva de abandono del país de origen. Estos movimientos son favorecidos por el hecho que el contacto con los seres queridos en el país de origen no depende más del correo (que podría demorar semanas o meses) pero se transforma en algo instantáneo y constante gracias a los nuevos medios de comunicación y a la reducción drástica de los costos de telecomunicación. *Los movimientos migratorios contemporáneos expresan por lo tanto un doble movimiento: por un lado, de individuación y de*

*autonomía personal y por el otro, de permanencia de lazos gracias a la facilidad de los sistemas de transportes<sup>21</sup> y comunicaciones.*

Las emigraciones en América Latina se ciñen al padrón universal de la migración moderna, de países más pobres hacia países más ricos. Parte de este movimiento se realiza dentro de la región, de emigrantes bolivianos y paraguayos hacia Argentina y Brasil y de América Central hacia México. En algunos casos el país latinoamericano de llegada es una plataforma hacia otros países, en particular de México hacia los Estados Unidos. Factores geográficos afectan sin duda el movimiento migratorio. La proximidad con Estados Unidos favorece que buena parte de los emigrantes mexicanos y centroamericanos se dirijan a ese país, en tanto que los sudamericanos se encaminan también hacia Europa. En esto juegan un papel importante los grupos pioneros de emigrantes a partir de los cuales se tejen las redes sociales que atraen compatriotas.

Si bien no nos concentraremos en los impactos económicos de las emigraciones no podemos dejar de notar que las remesas son las más importantes del mundo, y llegan incluso a ser fundamentales para ciertos países, como lo muestra un reciente estudio del Banco Mundial<sup>22</sup>. Se estima que las remesas para América Latina y el Caribe alcanzaron más de 53.6 mil millones de dólares en 2005, haciendo de la región el mayor mercado de remesas del mundo. Esa cantidad superó, por tercer año consecutivo, los flujos combinados de todas las inversiones directas y de la ayuda oficial al desarrollo en la región –una estimación que, por lo demás, no incluye los envíos efectuados a través de canales informales.

En Haití las remesas representan más del 50% del producto interno bruto, y para Jamaica, El Salvador, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y Guatemala la contribución de las remesas se encuentra entre el 10 y el 20% del PIB. Si bien con porcentajes inferiores en Ecuador, Barbados, Colombia, Paraguay y México, estas remesas tienen un importante efecto en las condiciones de vida de amplios sectores de la población, en particular de los más pobres.

<sup>21</sup> La movilidad del emigrante no documentado es sin embargo limitada por el miedo de no poder retornar.

<sup>22</sup> Pablo Fajnzylber y Humberto Lopez “Cerca de casa: Impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina”, Banco Mundial, 2007.

Es posible indicar que, en general, existe una cierta correlación entre el porcentaje de las remesas en el producto bruto nacional y el porcentaje de emigrantes en la población total. Obviamente cuanto más pobre es el país, dado un mismo total de población y de emigrantes, mayor será el peso que las remesas tendrán en el PIB. Igualmente, mientras más tiempo la población emigrante se encuentra fuera del país, mayor es la tendencia a disminuir las remesas (no sólo por el debilitamiento de los lazos como por la tendencia a construir familia y aumentar los gastos locales) como son por ejemplo los casos de los emigrantes uruguayos y, en menor medida, los mexicanos.

### **Migraciones y flujos de individuos, redes y culturas**

Pero no solamente los flujos económicos son afectados por la emigración. La forma migratoria también se altera, bajo el efecto de la apropiación, por esos mismos migrantes, de los soportes técnicos que hicieron posible la globalización. Las migraciones contemporáneas dejan de ser así *internacionales* –o sea, dejan de envolver una transferencia de poblaciones de nación a nación bajo la regencia de dos Estados, como lo fueron hasta en un período reciente. Los movimientos de población pasan a ocurrir independientemente y, en parte, *a pesar* de los Estados, configurando territorios propios de corte *transnacional*. Se constata por lo tanto una transnacionalización de las migraciones contemporáneas.

Las tecnologías de comunicación a distancia ofrecen la posibilidad de construcción de redes de intercambio multilocalizadas, abriendo a los migrantes un espacio supranacional de construcción de relaciones sociales, basado en principios que articulan identidades de geometría variable y recursos de acción y/o de inserción en un mercado global. La identidad puede ser captada a partir de un territorio de origen (el municipio de Arbieto, provincia de Esteban Arze en Bolivia, por ejemplo); a partir de una cultura, que permite fabricar objetos con valor de mercado (como por ejemplo los tejidos artesanales negociados en Londres, París o Nueva York por campesinos originarios de las altas planicies ecuatorianas, estudiados por Kyle).

Los emigrantes traen su fuerza de trabajo pero también su cultura, que se transforma muchas veces en fuente de ingreso bajo la forma de producción artística (sea como show en lugares cerrados o música tocada en la calle), en comida “étnica” o en cursos de “capoeira”, una forma de lucha/danza iniciada por los esclavos nativos del Brasil, pero que, para adaptarse al marketing racista estadounidense, es presentada muchas veces como originada en África.

Los flujos migratorios igualmente llevan sus creencias y muchas iglesias evangélicas nativas del Brasil se expanden teniendo como su clientela inicial los emigrantes brasileños o de otros países latinoamericanos donde ya estaban implantados. Estas iglesias se transforman en núcleos de información de empleo que atraen a su vez a otros compatriotas.

La circulación internacional se vuelve un dato permanente y general de la experiencia contemporánea, independientemente de la raza, de la clase o de la religión. No sólo las élites circulan. Circulan también los más modestos, para los cuales los diferenciales de ingreso entre países constituyen un importante recurso movilizado con finalidades individuales y/o colectivas, basado en principios análogos, sin la protección legal, a aquellos que determinan hoy la volatilidad de los capitales. La soberanía territorial de los Estados es interpelada por esas circulaciones, que envuelven transacciones económicas fuera de cualquier control, formas de comercio ilícito de productos lícitos, pero también de productos ilícitos, y formas de regulación social infra-institucionales, basadas en los principios de la oralidad y que escapan a las reglas escritas del contrato, subvirtiendo así las bases de funcionamiento sobre las cuales se erigieron las democracias del siglo XX.

La intensidad de esos flujos migratorios es frecuentemente explicada como resultado de las difíciles condiciones de vida de los migrantes en sus países de origen. Pero si esas condiciones explican que la migración aparezca en determinado momento como posibilidad en el horizonte de los futuros migrantes, ellas no explican la autonomización de los movimientos migratorios en relación a las coyunturas que los originaron –como en el caso de los “dekas-seguis” brasileños en Japón, cuya migración se inició durante la crisis brasileña de los años 80; migración que, sin embargo, persis-

te hoy bajo la forma de idas y venidas, estabilizando la existencia de un territorio circulatorio marcado por la intensidad de los intercambios entre los dos países. Lo mismo ocurre con los flujos de migrantes ecuatorianos, que se formaron al fin de los años 90 en una coyuntura de crisis económica, y que no cesaron desde entonces. Todo indica que, en las condiciones actuales, la experiencia acumulada por los migrantes en el curso de sus migraciones favorece la reproducción del fenómeno migratorio, consolidándolo como dinámica social.

Nuevas formas de circulación de bienes materiales y simbólicos inciden sobre las formas de expresión cultural y formas de sociabilidad. A modo de ejemplo podemos presentar el caso de dos ciudades del mundo andino, Otavalo, ciudad de Ecuador y su diáspora y El Alto, área de La Paz, que ha transformado profundamente no sólo el ambiente urbano sino también la política nacional de Bolivia.

A una hora de Quito, los Otavaleños habitan en 75 pequeñas comunidades, en una región de montañas y valles. Existen otavaleños en San Pablo, Río de Janeiro, Madrid y Nueva York, entre otras ciudades del mundo. Es una población en permanente o intermitente trasmigración en varios continentes. Los otavaleños han conseguido satisfactoriamente comercializar lo étnico en forma de productos, videos, artesanías etc. especialmente orientados en la dirección de la exhibición de una cultura destinada al turismo. Impacto positivo y negativo del turismo sobre la región, tipo de vínculos con los mercados globales, diferenciación social, emergencia de algunas comunidades y empobrecimiento de otras, parecen ser los problemas a considerar entre otros dentro de un cuadro muy complejo directamente conectado con la cuestión de la cohesión social a escala local. Otras regiones de Ecuador y en general del mundo andino muestran un estilo más tradicional de migración de fuerza de trabajo destinada a los sectores más duros del mercado de trabajo en países centrales. El caso de Otavalo es un ejemplo de diáspora comercial, un tipo de organización social económicamente exitosa tanto para su lugar de origen como para la propia comunidad diaspórica. De hecho, el tránsito hacia modos diaspóricos de emigración es un fenómeno característico de las migraciones en la globalización.

En el caso de El Alto el fenómeno se relaciona con la urbanización acelerada de algunas regiones del mundo andino. Entre 1950 y el año 2000 la población de las cuatro principales ciudades bolivianas creció mucho más rápidamente que la población en su conjunto. La Paz creció 300% llegando a 800.000 habitantes. El Alto que tenía 3.000 habitantes en 1950, supera hoy los 870.000 habitantes, lo que la convierte en la ciudad de más rápido crecimiento urbano de América Latina. El explosivo crecimiento de las ciudades bolivianas ha tenido enormes consecuencias sociales y culturales. Ha implicado cambios en la noción de mestizaje y el surgimiento de un poderoso neo indigenismo, radicales transformaciones en el idioma y en las relaciones de familia y género, en el paisaje urbano y las ocupaciones del espacio, en la vida comercial de la ciudad. La influencia de esta nueva cultura indígena urbana se ha extendido más allá de las fronteras y ha conducido al plano nacional a dirigentes de movimientos sociales locales proyectándolos en el mundo andino y en el ámbito internacional.

Por otro lado, la dinámica migratoria incluye cada vez más a las mujeres, cuya migración también se vuelve autónoma en relación a los hombres, produciendo un impacto específico sobre las relaciones de género. A una autonomía femenina creciente corresponde una violencia también creciente contra las mujeres. Si esa violencia de género no puede ser considerada específica de las situaciones migratorias, le está, empero, muchas veces asociada.

Luiz Lopez (2007) estudió las relaciones entre México y Estados Unidos a partir de la ciudad fronteriza de Tijuana –que, aunque situada en territorio mexicano, se inscribe en un espacio de relaciones sociales que se extiende hasta la periferia de Los Ángeles. Allí, diversas ondas migratorias se sucedieron desde los años 40, pero el crecimiento demográfico cambió de nivel en los últimos veinte y cinco años, cuando la ciudad pasó de 400.000 a 1.500.000 habitantes gracias a los nuevos empleos creados en las “maquiladoras” (montadoras de diversos tipos de aparatos, que hoy operan con piezas fabricadas principalmente en Asia –en el caso de Tijuana, se trata actualmente de montaje de televisores). La presencia de las mujeres es importantísima en ese mercado de trabajo, donde fueron reclutadas en función de características supuestamen-

te más favorables a las exigencias de la producción que aquellas presentadas por los hombres. El autor evoca así la idea de una “femineidad productiva”, como expresión de un modo de dominación dirigido hacia la explotación de la identidad femenina tradicional en beneficio de la producción. Esas mujeres enfrentan condiciones de vida marcadas por las dificultades del empleo precario, por la ausencia de estructuras adecuadas de cuidado y educación de los niños, por un hábitat igualmente precario y un mercado inmobiliario en el límite entre lo legal y lo ilegal. Al mismo tiempo, ellas disponen de un espacio propio de iniciativa económica; desarrollan estrategias de resistencia a la dominación sufrida en el marco de las relaciones de trabajo, y disponen de un espacio de acción colectiva transnacional, en la medida en que varias movilizaciones ligadas al medio ambiente, desarrolladas por ellas, encontraron eco en Estados Unidos. En este contexto, el acceso de las mujeres a la autonomía, gracias al trabajo en las “maquiladoras”, suscitó en Tijuana un verdadero “pánico moral” ligado a la subversión de las representaciones tradicionales de la identidad femenina. Críticas públicas extremadamente virulentas en relación a las mujeres trabajadoras, vistas como “putas” y “madres irresponsables”, son moneda corriente en la ciudad y en los diarios, abriendo un espacio importante para la violencia de género.

### **Los desafíos políticos de las migraciones**

Los migrantes representan hoy una porción relativamente pequeña (2.5%), aunque significativa, de la población mundial. Ellos han suscitado una importante crispación nacionalista y el endurecimiento de medidas represivas en su dirección en los países del “Norte”, haciendo de la migración un emprendimiento de alto riesgo y de elevado costo humano. Paradojalmente, lo que atrae a los migrantes en dirección de los grandes polos de la globalización es la certidumbre de encontrar ahí posibilidades interesantes de inserción en un sector de la economía, frecuentemente informal y precaria, desde el punto de vista de los derechos asegurados al trabajador, pero altamente remuneradora. Para ellos, es evidente que los países del “Norte”, aunque les cierran sus puertas, las abren al mismo



tiempo. Las cierran a los migrantes regulares, beneficiarios potenciales de las políticas de protección social de los países ricos, y por lo tanto indeseables; las abren a los migrantes clandestinos, que pueden ser empleados sin ningún derecho. Los estudios cualitativos describen detalladamente esas delicadas operaciones, donde la conjunción de intereses entre migrantes del “Sur” y empresarios capitalistas del “Norte” vuelve porosas fronteras que, sin gran convicción, los Estados de ese mismo “Norte” declaran querer cerrar.

En realidad, atravesar fronteras requiere el acceso a un conjunto de informaciones relativas a las condiciones de pasaje. Esas informaciones pueden ser garantizadas por empresas privadas, como las agencias de viaje que se multiplicaron en los últimos años en el centro de Cochabamba, Bolivia. No solamente ellas ofrecen pasajes, sobre todo para España, a precios que desafían cualquier competencia, sino también agregan servicios como la proyección de películas que muestran el viaje al candidato, cómo orientarse en los aeropuertos por los cuales va a pasar. Ávila (2006: 90 y 91) efectúa una transcripción textual de dos publicidades radiofónicas de agencias de viaje bolivianas que prometen una entrada ilegal y exitosa en varios países de Europa, con garantía de reembolso del pasaje en caso de fracaso. La migración de los descendientes brasileños de japoneses para Japón, aunque autorizada, es estrechamente encuadrada por estructuras que se sitúan a medio camino entre la agencia de viaje y la agencia de trabajo temporal, que se encargan de las condiciones de transporte del migrante del Brasil para Japón, y al mismo tiempo le garantizan empleo y vivienda a su llegada. Esas agencias funcionan en el barrio la Libertad, el barrio “japonés” de San Pablo (Perroud, 2006). Una manera de señalar hasta qué punto la emigración individual es inseparable de un conjunto de recursos colectivos.

Las migraciones transnacionales actuales colocan en todo caso los Estados-nación delante de una serie de nuevos problemas donde movilidad y sedentarismo se articulan, inclusive con la formación de movimientos y de una acción política en los territorios de presencia o de pasaje de migrantes extranjeros, como los que se observan en Marruecos a partir de 2005, con los movimientos de africanos subsaharianos; o en Estados Unidos en 2006, con las gran-

des movilizaciones de migrantes latinoamericanos. Eso sugiere que la cuestión de la cohesión social en democracia requiere de los países latinoamericanos (y no sólo de ellos) que sean repensados los desfases observables entre una dinámica social democrática que hace de la movilidad un ejercicio individual de libertad, y una institucionalidad democrática pensada en bases esencialmente nacionales y sedentarias.

Según CEPAL, entre 1990 y 2002, más de tres mil personas murieron en el pasaje de la frontera entre México y Estados Unidos. Otras fuentes indican que 7.180 migrantes murieron en las puertas de Europa desde 1988, durante las marchas a través del desierto o en el mar –un número supuestamente en crecimiento con la multiplicación de los intentos de travesía en embarcaciones precarias, a partir de la costa de África, en dirección a las Canarias. El costo humano de las migraciones actuales es tan chocante que los obstáculos impuestos al pasaje de los migrantes se revelan inútiles para estancar un proceso alimentado por las oportunidades efectivamente abiertas a ellos, de inscripción en una economía globalizada. Porosidad de las fronteras y volatilidad de los capitales no pueden ser tratados separadamente, puesto que constituyen las dos caras de un proceso de descomposición de modelos sociales democráticos que alcanzaron un alto grado de legitimidad en un pasado reciente, pero que se apoyaban en situaciones de fuerte correspondencia entre soberanía popular y soberanía (territorial) de los Estados.

En ese sentido, las seis conferencias sudamericanas sobre migraciones internacionales, realizadas entre 2001 y 2006, o los acuerdos bilaterales recientemente firmados entre Ecuador y España, traducen un esfuerzo de reflexión sobre los derechos de las poblaciones extranjeras e intentos de regulación de los flujos de población, que tienen en cuenta el carácter ineluctable de la movilidad contemporánea. Al mismo tiempo, conforme observa Seyla Benhabib, parece estar en curso un proceso de emergencia de nuevas formas de ciudadanía, apoyadas esta vez en una base territorial local, que tienden a ampliar el espectro de los derechos sociales y políticos actualmente en vigor, a través de la disyunción parcial de las relaciones entre ciudadanía e identidad nacional.

Así, todo parece indicar que la responsabilidad de los Estados-nación, en materia de cohesión social y gestión de poblaciones, no puede más pautarse sólo por criterios de nacionalidad y necesita la consolidación de acuerdos pos-nacionales y formas de cooperación internacional más eficientes, que garanticen también a las poblaciones circulantes un conjunto de derechos ciudadanos. Por otro lado, la reducción de las asimetrías internacionales, gracias a políticas capaces de relanzar el desarrollo en los países del “Sur”, aunque sin eliminar los fenómenos de movilidad internacional que caracterizan la experiencia contemporánea, limitarán probablemente la volatilidad de los capitales, mejorando las condiciones de garantía de derechos sociales en general.

### **Emigración y cohesión social**

El impacto de las emigraciones en la cohesión social es contradictorio y no es difícil sobre-enfatizar sus lados positivos o negativos. Limitémonos a enumerar los principales:

1) Una dimensión negativa fundamental asociada a la emigración como fenómeno colectivo es el sentimiento que la patria no es capaz de ofrecer alternativas para que sus hijos permanezcan. Es un sentimiento de fracaso, de inviabilidad económica, de falta de horizonte que debilita la disposición de apostar en el futuro del país. La experiencia del emigrante sin documentos, como paria social, es la fase más dolorosa de este proceso. Y sin embargo, y a pesar de lo anterior, para estas mismas sociedades nacionales de las que los emigrantes son oriundos, la emigración aparece como una válvula de escape que “regula” la conflictividad social.

2) La migración debería ser incluida dentro de los estudios de mercado de trabajo y movilidad social, que generalmente se restringen al contexto nacional. Representa posibilidades de empleo para una parte a veces muy considerable de la población joven y para aquellos emigrantes que retornan, a veces con un cierto capital o con nuevas competencias; constituye un camino de movilidad social al que difícilmente habrían tenido acceso si hubiesen permanecido en su país.

3) Las remesas son una expresión importante del funcionamiento de los lazos de solidaridad en América Latina en el ámbito de las relaciones primarias. Las remesas ayudan a mitigar situaciones de pobreza. Puesto que los emigrantes son jóvenes y la mayoría solteros, parte importante de las remesas se dirigen hacia los padres, personas de más edad y con mayores dificultades para generar ingreso.

4) Por otro lado, muchas veces la emigración está asociada a la destrucción de familias, con la salida de uno de los cónyuges, que puede permanecer mucho tiempo en el exterior o nunca regresar. Pero este aspecto no debe hacer descuidar el origen de la emigración (y muchas veces, las razones de su duración). A saber: el deseo de tantos hombres, y cada vez más de muchas mujeres, de emigrar a fin de poder asegurar sus roles parentales de proveedores de ingresos para sus familias. Un proceso que reestructura los lazos familiares en los países de origen de estos emigrantes (un verdadero rol parental le reviene a los abuelos u otros parientes) y que ha acentuado fuertemente la autonomía de los proyectos migratorios femeninos.

5) Si la emigración representa un drenaje brutal de recursos humanos, otras veces, y gracias a aquellos que retornan, trae consigo nuevas calificaciones profesionales. Sin embargo, algunos emigrantes pasan a asociarse a pandillas y/o grupos criminales que traen en el retorno (muchas veces deportadas por las autoridades locales) una cultura de violencia y de redes criminales internacionales. Inclusive se discute qué porcentaje de las remesas es efectivamente lavado de dinero y financiamiento de actividades criminales.

6) Finalmente debemos indicar la creación de una nueva “nación”, un espacio transterritorial constituido por el espacio del Estado-nación y sus “diásporas”, que incluye una amplia infraestructura material de tránsito de personas, bienes, información y comunicación. Cómo esta nueva “nación” transterritorial afecta las imágenes que los pueblos tienen de sí mismos es algo que deberá ser investigado con atención en los próximos años.

La emigración es un fenómeno ambivalente. La historia de las migraciones es una mezcla compleja de razones económicas, políticas, colectivas e individuales. Para unos se trata de una necesidad;

para otros es una decisión; para muchos otros es una combinación de ambas. En todo caso, al abrir el horizonte de posibles, sobre todo de los más modestos, introduce activamente la igualdad en la vida social de la región. Cuando no parece posible reivindicar derechos (*voice*), queda la oportunidad de irse (*exit*) y, a su manera, al migrar los latinoamericanos expanden sus horizontes y su inserción en procesos globales, así como los que le están asociados. Esta aventura, que la región ya vivió en los procesos de salida del campo hacia la ciudad, ahora se da en escala internacional. Y si la aventura no será exitosa para todos ello no impide que el imaginario de la migración continúe erosionando las jerarquías y resignación tradicional y fortaleciendo los valores de iniciativa e igualdad.

## 7. CONCLUSIONES

Los cinco aspectos tratados en este capítulo son muy disímiles entre sí. No solamente porque hacen referencia a fenómenos sociales muy distintos sino, sobre todo, porque en la perspectiva de este trabajo señalan evoluciones diferentes. Sin embargo, y a pesar de ello, cada uno confluye en una dirección común –el incremento y la generalización de una expectativa igualitaria en la sociedad, que se combina con la afirmación de nuevas iniciativas individuales. Ya sea en el dominio de la religiosidad donde el sincretismo grupal de cultos cede el paso a combinatorias más individualizadas; en el marco de las relaciones interétnicas y la ruptura que trazan con respecto al antiguo lazo social; a la aparición de dinámicas urbanas que a la vez que segmentan a la ciudad, transmiten (por el momento bajo la impronta del desorden y del miedo) un principio de igualdad relacional; a propósito de los MC&IC que aglutinan y dividen a los actores alrededor de un imaginario común, o la emigración y la apertura de horizontes que entraña, el resultado es el mismo. La diferenciación social y cultural, y la instauración de la igualdad como horizonte de expectativas relacionales, no conspiran contra la cohesión social: tienden, por el contrario, a producirla desde otras bases.

Por supuesto, este nuevo vínculo social aparece como débil y efímero comparado con la “solidez” del lazo social al cual nos ha-

bía acostumbrado el pensamiento latinoamericano –ahí donde la perennidad del vínculo estaba garantizada por la naturalización de la jerarquía y lazos de dependencia personal. Ese universo relacional ha dejado de ser una realidad desde hace ya muchos años. En su lugar, empero, se colocó un sucedáneo funcional: un lazo social dual, mezcla de igualdad y de jerarquía que, a través de las oscilaciones entre uno y otro, enmarcó y reguló las relaciones sociales en medio de las desigualdades económicas, la división cultural y las diferencias étnicas. La democratización social y económica de los años 60 y 70, y la consolidación de las clases medias, sólo inició la transformación de la sociabilidad cotidiana.

En las últimas décadas, los reductos del orden jerárquico se han desvanecido en el aire. La igualdad ya se ha impuesto por doquier en el ámbito de las representaciones sociales y simbólicas. Por supuesto, muchas veces, las relaciones sociales efectivas no concuerdan con este ideal –y los individuos conocen múltiples experiencias de frustración (y esto en todos los ámbitos relacionales, ya sea en el trabajo, la ciudad o la familia). El resultado es la generalización de un sentimiento de fragilidad interactivo, como si los individuos no supieran más a qué atenerse los unos de los otros. Pero detrás de esta experiencia, y a través de ella, camina lo que tal vez será la más importante revolución democrática del continente. Aquella que, como advirtió Tocqueville, se inscribe en la forma misma de las relaciones sociales. Para regular los intercambios que resultan, la “jerarquía” es sin duda insuficiente y esto requerirá – requiere ya– de un incremento de los pactos contractuales y un respeto creciente de las reglas y de las normas. Esto es, nuevas demandas dirigidas a las instituciones y a las instancias políticas en un período en el que, como lo veremos, tanto unas como las otras muestran a la vez signos visibles de recomposición.

Un desafío mayor se diseña: será necesario refundar la autoridad desde un lazo social horizontal. El paso de la autoridad de la jerarquía a la igualdad sólo es posible si se afirman criterios de civilidad, fundados en el mérito y en el respeto de las normas. Cuando se erosiona la autoridad tradicional, y no se construye una autoridad democrática, se pierde el sentido del respeto mutuo, y la incivilidad penetra todas las relaciones.

Imposible presagiar el futuro, pero por el momento, lo que se observa es una transformación importante de los mecanismos de la cohesión social. Ésta ya no reposa más sobre la “naturalidad” del lazo social dual, y debe buscar sus bases en una sociabilidad más plural y asentada en principios más horizontales y democráticos. Y a término, sin duda, en una reelaboración de los vínculos que los latino-americanos deberán contemporizar con las normas y el derecho. Por el momento, como lo veremos en los próximos capítulos, el objetivo está aún lejano.

## II. ACTORES COLECTIVOS Y FORMAS DE REPRESENTACIÓN

### 1. INTRODUCCIÓN: RUIDOS EN LA FORMACIÓN DE *VOICE*

La participación ciudadana y la acción estatal son posibles gracias a las organizaciones y sus infraestructuras, a recursos materiales y simbólicos, sean los aparatos de Estado, los medios de comunicación, los sindicatos, los partidos, los movimientos sociales, o las ONGs., para nombrar los más importantes. En todo caso, la cohesión social no es disociable de las mediaciones institucionales, a partir de las cuales los individuos tejen (y son tejidos) los múltiples intereses que los ligan a una ciudadanía nacional dada. Y si los sentimientos muchas veces son los mismos o similares, los intereses suelen ser divergentes. Razón por la cual la manera como una sociedad procesa sus conflictos sociales y organiza la representación de los intereses antagónicos a través de un conjunto de instituciones es una pieza central de su cohesión social.

Comprender por lo tanto las dinámicas contemporáneas de construcción del sentimiento de pertenencia exige analizar el conjunto de las mediaciones que socializan, integran y dan sentido, incluso a través de los conflictos sociales, al sentimiento de ser ciudadano de un país. En este capítulo nos concentraremos en varias de las mediaciones directamente vinculadas a la participación política y asociativa. Excluimos así, por necesidad de focalización, varias de las dinámicas que afectan el sentimiento de pertenencia y la forma que este asume. No tratamos, por ejemplo, el tema del doble movimiento de masificación de la universidad y la pérdida



de su peso como actor político o el de la formación de las élites dirigentes, que ocupan lugares centrales en los gobiernos (y que han sufrido un proceso de internacionalización por la creciente tendencia a estudiar en el exterior y/o trabajar en empresas o agencias transnacionales).

Las formas de participación ciudadana se han modificado brutalmente en las últimas décadas. Los sindicatos, que fueron un factor central en el siglo XX en el proceso de integración y dignificación de los trabajadores, han entrado en un proceso de pérdida de densidad, y si bien continúan siendo un factor importante en la defensa de sus intereses corporativos, perdieron, en la mayoría de los países, buena parte de su papel anterior de actores políticos y constructores de identidades colectivas. Los partidos políticos igualmente se encuentran en una situación de crisis, y muchas veces son construcciones ad hoc que vehiculan ambiciones circunstanciales de individuos.

Las nuevas formas de organización de la participación se han trasladado hacia la sociedad civil. Ésta, como veremos, está representada por organizaciones profesionales de activistas sociales (las ONGs) cuyas actividades son de promoción pública (*advocacy*) o intervenciones sociales en torno a los más variados temas de derechos humanos y ambientales. Un proceso que se acompaña por la aparición de un nuevo perfil de activista social en ruptura con las antiguas formas de militancia política. Y sobre todo, y a causa del peso creciente que le corresponde a los MC&IC en la representación de nuestras sociedades, se asiste a una profunda transformación de la lógica global de articulación de intereses en la región. Signo de la individuación en curso, la opinión pública se ha convertido en un actor central de la vida social.

Por lo demás, junto con la sociedad civil organizada surgen en forma periódica explosiones más o menos espontáneas (“cacerolazos” y manifestaciones de calle), generalmente asociadas con la insatisfacción hacia el gobierno por algún evento traumático (crisis económica, escándalo de corrupción, crimen) que ha llevado a varios *impeachments* de presidentes o a tomar algunas medidas que enfrenten el problema denunciado. Al final, estas manifestaciones expresan la insatisfacción con el sistema político y el funcionamiento

de las instituciones representativas, que se expresa brutalmente en el slogan “que se vayan todos”.

En este espacio de crisis de las viejas formas de representación surgen nuevas formas de participación y nuevos tipos de demandas que muchas veces no se expresan en proyectos nacionales, incluso a veces ni siquiera colectivos, pero sí en visiones de actores cuyas identidades se definen a nivel infra o supra nacional, que promueven intereses legítimos pero que no siempre fortalecen la construcción del espacio común de la sociedad.

## 2. SINDICATOS<sup>23</sup>

Si el sindicalismo latinoamericano estaba bastante distante de un modelo (hasta cierto punto estilizado e idealizado) europeo de una clase obrera autónoma que se organiza “desde abajo” (si bien esto también aconteció en muchos países latinoamericanos hasta la llegada de los gobiernos populistas), cuyas demandas de derechos sociales se fueron expandiendo hasta abarcar gran parte de la sociedad (Sorj, 2005a), no por eso los sindicatos en América Latina dejaron de jugar un papel importante (en la ciudad más que en el campo) en la creación de legislaciones laborales, y de dignificación y defensa de los trabajadores.

La inclusión de las clases trabajadoras en la dinámica social y en los regímenes políticos de los países del continente se dio, sobre todo, por medio de la regulación del mercado de trabajo, que generó garantías legales, dándoles voz en la arena pública, asegurándoles cierto alivio en el desempleo, garantizando alguna protección social para ellos y sus hijos, etc. La regulación del mercado de trabajo fue el medio de inclusión en el período del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y los trabajadores alimentaron expectativas reales de ser incluidos en el universo de la regulación.

---

<sup>23</sup> Esta sección se basa en Adalberto Cardoso y Julián Gindin, “Relações de Trabalho, Sindicalismo e Coesão Social na América Latina”.

Es verdad que el mercado de trabajo formal nunca incluyó a todos. La informalidad es omnipresente en América Latina y muchos trabajadores que perdieron el empleo pasaron a engrosar sus filas. Pero la propia expectativa de inclusión siempre tuvo un papel “inclusivo” en la región. Y, sobre todo, aquella expectativa era de vez en cuando satisfecha a causa de los índices tradicionalmente altos de rotación en el empleo, que hacían que los trabajadores disfrutasen de períodos más o menos largos de empleo formal. Esto hizo del mercado de trabajo formal y de sus regulaciones una de las instituciones cohesivas más importantes, si no la más importante, del continente.

Al mismo tiempo, las conquistas sindicales, y en particular de los sectores del funcionariado público y de las empresas estatales, favorecieron la segmentación social y la creación de una situación que sólo era sustentable por la manutención de una estructura industrial crecientemente obsoleta. Al incrementarse el número de personas que trabajan en el sector informal o de desempleados, se hizo patente que no eran los trabajadores del sector formal los que ocupaban la base más pobre de la sociedad, y que por ende las políticas públicas tenían que reorientarse prioritariamente hacia estos grupos. Esta reorientación creciente de las políticas públicas hacia los sectores más pobres de la población, aunado con los procesos de privatización, significó que los recursos públicos no podrían seguir siendo usados, por lo menos no en la misma proporción, para apoyar las demandas de los sindicatos, y que estos deberían rever su *modus operandi*. En estas circunstancias emergió una tecnocracia que centró su discurso y las políticas sociales hacia los sectores más pobres de la población, distante de las realidades y demandas del mundo del trabajo.

La crisis del trabajo en los recientes años, fruto de la adopción de programas de ajuste estructural que, al intentar despolitizar la economía, desorganizaron los centros tradicionales de construcción de identidades sociales y colectivas, redundó en el quiebre de la promesa de inclusión representada por la economía capitalista formal y por el mercado formal de trabajo. Los trabajadores, temerosos de perder sus empleos formales y los derechos a ellos vinculados, aceptaron relaciones de trabajo donde los derechos muchas veces fueron reducidos, disminuyendo el ímpetu para la acción colectiva y, con eso, el poder para asegurar derechos adquiridos

anteriormente a las reformas. Desempleados, sin-tierra, sin-techo, sin-derechos, los más pobres se apoderaron de la escena, pidiendo inclusión social de algún tipo, por fuera de los instrumentos tradicionales de representación de intereses.

En América Latina, tradicionalmente, los sindicatos construyeron su legitimidad y presencia social por dos vías correlacionadas: por un lado, a través de su vinculación con el sistema político, ya sea en asociación con partidos, ya sea vía subordinación directa al Estado en acuerdos corporativos; por el otro lado, a través de una acción directa en el mercado de trabajo, que a veces complementó, otras veces sustituyó la acción política como elemento de construcción de las identidades colectivas. Negociar colectivamente en mercados de trabajo marcados por altas tasas de desempleo e informalidad, resultantes de la transformación profunda de las estructuras productivas, que redujeron el ímpetu huelguista y las tasas de afiliación, tuvo como consecuencia la fragmentación, el empobrecimiento de los temas negociados y la reducción de la cobertura de la negociación colectiva.

### **Las reformas estructurales y el debilitamiento de los sindicatos**

Los sistemas de relaciones de trabajo (SRT) de América Latina sufrieron grandes cambios en los últimos 20 ó 30 años, como resultado de una serie de transformaciones en las estructuras productivas y tecnológicas, en las formas de gestión de las relaciones de trabajo y de los procesos de globalización. Estas transformaciones, vinculadas a la adopción de un conjunto de reformas asociadas comúnmente al “consenso de Washington”, desmontaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y, con él, las bases materiales del orden social consolidado en el siglo XX. Los cambios en la esfera económica afectaron las leyes laborales, la estructura sindical, la acción colectiva, los modelos de negociación entre capital y trabajo y de intervención del Estado en esas mismas relaciones, con mayor o menor intensidad según los países. En poco tiempo, los cambios afectaron la estructura más profunda del modelo de relaciones de clase y de cohesión social consolidado en el continente en el siglo pasado.

Así, en los últimos años, con el agotamiento parcial del modelo instalado en el continente a partir de los años 50, el problema del lugar del mundo del trabajo en la construcción de la cohesión obtuvo contornos diversos, imponiendo nuevos desafíos al sindicalismo que, con todo, en ningún lugar reasumió el papel que tenía en el modelo anterior, y que todavía no consiguió reinventarse para acompañar los nuevos tiempos.

La mayoría de los países latinoamericanos consolidó sus sistemas de relaciones de trabajo en tándem con el proceso de desarrollo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y controlado por el Estado. Perón, Vargas, los líderes mexicanos pos-Cárdenas, los chilenos pos-Ibáñez o los venezolanos después de 1958 fortalecieron y/o controlaron los trabajadores al mismo tiempo que expandieron las burocracias estatales, subsidiaron la industria, crearon empresas estatales en sectores estratégicos, controlaron inversiones extranjeras, cerraron los mercados internos a la competencia externa y así sucesivamente. Las burocracias estatales, muchas veces cerradas a la competencia política en razón de experiencias intermitentes de regímenes autoritarios, fueron agentes centrales en estos escenarios.

El “desarrollismo” como *raison d'état* significaba exactamente eso: crecimiento económico con paz social, y la paz social sólo fue posible a través de un control más o menos autoritario, más o menos inclusivo de las demandas del trabajo organizado, dependiendo de los países. En esos términos, la inclusión del trabajo, de forma más o menos subordinada según el caso, estuvo en la raíz de los proyectos de nación gestados a partir de la década de 1920 en el continente. Y ese acuerdo demostró ser duradero, permaneciendo casi inalterado durante décadas en la mayoría de los países y 70 años en el caso de México.

Aunque instituida de forma autoritaria en la mayoría de los casos, con el tiempo la legislación laboral pasó a organizar las expectativas y las prácticas de las relaciones capital y trabajo, y eso de forma cada vez más intensa y profunda con el correr del siglo XX. El derecho definió un campo de lucha y un horizonte para la acción del trabajo organizado en Brasil, en México, en Chile hasta el gobierno de Allende, en Argentina y en Venezuela, haciendo de la

lucha sindical, antes que nada, una lucha por volver efectivos los derechos instituidos. Es en este sentido que las identidades de los trabajadores en países como México y Brasil, por ejemplo, se constituyeron por la mediación de los derechos laborales y en el interior de sus propios horizontes (French, 2004; De La Graza, 1990). El derecho del trabajo, de ese modo, es constitutivo de la definición misma de trabajador en nuestras sociedades.

La reestructuración económica iniciada en los años 70 en Chile, extendiéndose a los demás países latinoamericanos en los años siguientes, cambió la faz de las relaciones de trabajo y de la cohesión social en el continente. Los procesos y programas de reestructuración no fueron similares en todos los países, variando el *timing* de su adopción, así como su objetivo, la profundidad y la coherencia interna de las medidas adoptadas. Aún así, y con el inevitable riesgo de la simplificación, se puede decir que se trató de un proyecto, en el ámbito continental, de relativa despolitización de la economía, o sea, de reducción (mas no eliminación) del papel del Estado como organizador de la dinámica económica, planificador, financiador de la inversión productiva (en la cual en muchos casos era emprendedor a través de las empresas públicas) y mediador de las relaciones entre capital y trabajo.

En realidad, detrás de esta despolitización, se produjo una verdadera transformación de los mecanismos de intervención pública y de regulación económica. Descuidar este aspecto, conlleva a una lectura “economicista” de los cambios producidos en las últimas décadas en América Latina. Si la importancia del “consenso de Washington” en este proceso ha sido más de una vez destacada, es imposible olvidar hasta qué punto la modificación de las relaciones entre el capital y el trabajo fue en el fondo el fruto de una inversión de relaciones de fuerza entre los actores sociales, dentro de procesos más amplios de reorganización de la economía capitalista a nivel global, inclusive con la entrada de nuevos actores, como China, que afectaron la capacidad de competición de las industrias del continente. Proceso complejo en el cual coincidieron, al menos momentáneamente, las agencia financieras internacionales, las transformaciones en la base productiva, grupos empresariales nacionales y líderes políticos que entrevieron en este cambio de rumbo en

las alianzas, la constitución de un mayor espacio de decisión personal (un mecanismo particularmente visible en los gobiernos neopopulistas de los años noventa) (Martuccelli, Svampa, 1997 y 2007).

La liberalización de los mercados de trabajo, productos, servicios y capitales, junto con la reforma del Estado y la venta de buena parte del aparato productivo público, fueron los pilares de la reforma en todas partes<sup>24</sup>. Al mismo tiempo, en los países en que las reformas se dieron en medio de la hiperinflación, las luchas sindicales se centraban en una carrera contra la pérdida del poder adquisitivo del salario. El fin de la inflación significó, por lo tanto, ganancias efectivas para los sectores más pobres de la población, lo que explica en parte el apoyo, si no activo, por lo menos pasivo, a las políticas económicas de la época.

En algunos casos, como en Venezuela, Chile y Argentina, la reestructuración significó desindustrialización (el llamado “shock competitivo”, que internacionalizó la propiedad del capital y redujo la participación de la industria tanto en el PIB como en la creación de empleos), con aumento del desempleo industrial, de la informalidad y de la precariedad de los vínculos de empleo, con impactos importantes sobre el poder sindical. En otros casos, como México y Bolivia, hubo cambios en la estructura fabril o su transferencia para otras regiones del país, con crecimiento del nivel de empleo de ese sector en particular (inclusive como proporción del empleo global)<sup>25</sup>. Pero las tasas

---

<sup>24</sup> La literatura sobre el contenido del “Consenso de Washington”, que orientó buena parte de las reformas, sobre todo en los años 1990, es abundante. Ver, por ejemplo, Dupas (2001) y Stiglitz (2002).

<sup>25</sup> En Bolivia, más que duplicó la población ocupada en la industria manufacturera entre 1989 y 1997, pero casi  $\frac{3}{4}$  se concentran en las pequeñas oficinas familiares y semi-empresarias de baja productividad, básicamente en la confección (Montero, 2005; Kruse y Pabon, 2005). La minería, que ocupaba el corazón del movimiento sindical, pasó de 86 mil personas empleadas en 1980 a 69.999 en 1985. Desde entonces la caída continúa, pero lo más significativo es el cambio en la composición del sector, con el crecimiento del cooperativismo y el vaciamiento de las minas estatales (Montero, 2003). Si en la minería boliviana la situación del sindicalismo es difícil, más grave es lo que sucede en las nuevas industrias manufactureras modernas, donde se sobrentiende que el sindicalismo está proscrito (Kruse y Pabon, 2005).

de desempleo también crecieron y el sector informal acoge la mayor parte de la fuerza de trabajo en muchas regiones importantes. Es el caso, por ejemplo, de la Región Metropolitana de la Capital Federal mexicana<sup>26</sup>. La pobreza también aumentó en el sur de este país y en las grandes ciudades. La productividad creció y, al contrario de la economía de Brasil y Argentina, la mexicana se volvió altamente dependiente de las exportaciones principalmente hacia EE.UU.<sup>27</sup>.

El impacto de las reformas estructurales resultó bastante inestable y crisis financieras asolaron la región (México en 1994, Asia y Rusia en 1997 y, a partir de la crisis brasileña de 1999, cayeron sucesivamente Argentina, Uruguay y Ecuador). A falta de espacio para discutir esta fragilidad, señalemos simplemente que los efectos de las políticas en pro del mercado no fueron ni constantes ni lineales. Argentina creció económicamente hasta casi el final de los años 90, a costa, sin embargo, de una mayor concentración y desigualdad del ingreso. En México las tasas de desempleo crecieron hasta la mitad de la misma década, cayendo constantemente a partir de entonces. En Brasil la pobreza disminuyó bruscamente al comienzo del plan de estabilización monetaria de 1994, pero a partir de 1998 volvió a estabilizarse, y posteriormente volvió a disminuir. En Chile los costos iniciales de la reestructuración (todavía en los años 70) fueron voluminosos, con aumento sustancial de la pobreza (que alcanzó 40% de la población a mediados de la década

---

<sup>26</sup> Los trabajadores en el sector informal en escala nacional alcanzaban, en Bolivia, 75,2% de la población (2002), en Brasil 54,2% (2004), en Venezuela 51,1 % (2004), en Chile 37,0% (2003), en Guatemala 69,0% (2004), en México 50,1% (2004) y en Argentina (2003) 42,5% de la población urbana (Gasparini et al. 2007).

<sup>27</sup> La profundidad y el alcance de la reestructuración fueron impresionantes. La propia estructura de la distribución del capital cambió dramáticamente y en la misma dirección: los servicios urbanos básicos, la industria y el comercio minorista y mayorista cambiaron de manos, pasando del capital nacional al internacional en un espacio de tiempo bastante corto. En Brasil, por ejemplo, la composición del capital en la industria de componentes para vehículos automotores cambió de 52% de capital nacional en 1994, a 78,4% de capital extranjero en 2002 (80% en 2006). Datos en <http://www.sindipecas.org.br>.



de 1970) y con el país asociándose a los de mayor desigualdad social del mundo. La recuperación del final de los años 1980 redujo la pobreza a niveles equivalentes a los de la década de 1960, pero no así la desigualdad ni el desempleo<sup>28</sup>.

Sea como fuera, muchos analistas concuerdan con el diagnóstico de que, aunque económicamente eficaz en términos de estabilización monetaria, y a pesar de la mejora en las condiciones de vida que trajo el fin de la inflación, el modelo de reestructuración adoptado en América Latina también causó daños al tejido social. Con todo, no podemos olvidar que en la mayoría de los países la hiperinflación había aumentado la desigualdad social, produciendo enormes pérdidas en los sectores asalariados y jubilados, erosionando la legitimidad y la capacidad de gobernar y favoreciendo los sectores especulativos. Así, en la medida que las reformas estructurales estuvieron asociadas al control de la inflación, ella conllevó a la mejoría de la capacidad adquisitiva de los sectores asalariados. Frente a este panorama, la oposición del trabajo organizado no fue universal, variando de forma e intensidad, especialmente porque el proceso de reestructuración, aunque similar en líneas generales, se enfrentó a contextos diferentes en cada país.

De hecho, las reformas estructurales se produjeron en ambientes muy distintos desde el punto de vista del poder sindical. Argentina, Venezuela y México son casos en que el sindicalismo tradicional hegemónico, como agente importante de sustentación del régimen político y aliado del partido en el poder, dio soporte institucional y legitimidad a los programas de ajuste, aún sufriendo, en consecuencia, reveses en sus bases de sustentación y pérdida de poder social y capacidad de acción colectiva. En Chile el sindicalismo fue simplemente silenciado como actor político, mientras que en Brasil la oposición sindical fue gradualmente vaciada por los efectos propios de las políticas de apertura de los mercados y de

---

<sup>28</sup> Aunque el empleo industrial se haya recuperado ligeramente en la década de 1990 en Chile (de 14% en 1982 a 16% en 1996) eso no fue suficiente para el retorno al nivel de 1970, cuando el 24% de la población estaba empleado en la industria. Ver Campero (2000).

privatización de las empresas estatales, que minaron uno de los principales pilares del poder sindical tradicional. En Bolivia sucedió algo semejante, pero en un ambiente de profunda crisis social en que el sindicalismo perdió legitimidad, esto permitió políticas anti sindicales más estrictas. En todos los países, pues, la consecuencia más sobresaliente de las reformas fue la pérdida de poder del sindicalismo consolidado en el período anterior.

Dicho de otra manera: las reformas estructurales, elegidas como salida para la crisis del modelo anterior de desarrollo, supusieron la reducción de las “trabas” al libre juego de las fuerzas de mercado, incluso en el mercado de trabajo. Los sistemas establecidos de relaciones de trabajo fueron encarados, desde esta perspectiva, como uno de los obstáculos a ser retirados. El sindicalismo era justamente parte de ese sistema, en tanto que agente con poder de interferencia sobre la formulación de políticas que afectaban directamente sus bases de apoyo.

Delante de este agente, los gobiernos actuaron ya sea para atraerlo, ya sea para excluirlo del juego. En los tres casos de apoyo sindical a las reformas, el sindicalismo venía o de procesos profundos (Venezuela y México) o importantes (Argentina) de desgaste de su presencia social. Como copartícipe de los acuerdos de poder en los tres países, la crisis le fue también imputada. En ese sentido, el apoyo a las medidas de ajuste debe ser pensado, también, como la reafirmación de aquella misma condición de copartícipe y, por lo tanto, como una reafirmación de los esquemas tradicionales de poder y como una reafirmación de hegemonía, en el mercado sindical, de las tendencias previamente más importantes. Los sindicatos fueron, en este nuevo contexto, víctimas de sus antiguas alianzas.

Sin embargo, las pérdidas en el mercado (con las privatizaciones y flexibilizaciones) fueron recompensadas con el mantenimiento del control de la CGT argentina o de la CTV venezolana o del CT mexicano sobre la estructura sindical. El sindicalismo se debilitó, perdió adeptos, recursos y capacidad de acción, pero no sufrió cambios importantes en su composición interna de poder ni en su relación con el Estado. Brasil, Bolivia y Chile son casos de exclusión de los sindicatos del juego político más general, pero por razones que no siempre coinciden. En Bolivia, el poder de veto del sindica-

lismo radicalizado impidió la adopción de salidas para la crisis, y si no se pudo vencer a los mineros, en revancha, en varios casos, se cerraron minas. El sindicalismo era fuerte también en Brasil y, en cierto sentido, también ejerció poder de veto a las políticas anteriores de estabilización (Salum Jr, 1996), por lo que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso enfrentó los sindicatos, en particular los de la Central Única de los Trabajadores, asociado al Partido de los Trabajadores, al tiempo que atraía una parte del sindicalismo (Força Sindical) para el apoyo a sus medidas. Pero ello nunca llegó a los términos de Argentina o México, donde la central hegemónica era parte indispensable del acuerdo político. Y en el Chile de Pinochet la exclusión fue, simplemente, cabal.

### **Situación actual**

Pasado el ciclo más agudo de las reformas estructurales, se vive en la región la búsqueda de nuevos paradigmas, o por lo menos de “ajustes” en el modelo, inclusive en Chile, donde fue creada en agosto de 2007 un consejo asesor de la Presidencia sobre Trabajo y Equidad<sup>29</sup>. En la Argentina de Kirchner se habla, inclusive, de cambio de época<sup>30</sup>, esto es, redefinición completa del modelo de desarrollo y del régimen de acumulación vigentes, en dirección de un neo-keynesianismo en el ámbito de las políticas económicas y de una revalorización de los sindicatos como agentes decisivos de la cohesión social. Hay quien habla incluso del surgimiento de un “neo-corporativismo segmentado” en el ámbito de las relaciones de clase (Etchemendy y Collier, 2007), con el resurgimiento del tripartidismo típico del período peronista, ahora, sin embargo restringido a sectores específicos del mercado formal de trabajo.

Venezuela y Bolivia apuntan con mayor radicalidad a un retorno al estatismo, inclusive por un amplio proceso de nacionalización de empresas privatizadas (o que nunca lo fueron), y la re-institución de medidas de protección a los trabajadores o institución

---

<sup>29</sup> <http://www.trabajoyequidad.cl/view/viewArticulos.asp?idArticulo=8>

<sup>30</sup> Según Héctor Palomino, en comunicación personal.

de nuevas garantías, apoyados y cooptando sindicatos y cooperativas rurales, en Bolivia, o a las poblaciones urbanas y rurales no organizadas en sindicatos, como en Venezuela. Por otro lado, Brasil, Chile y México son casos de permanencia de la *rationale* más general del programa de reformas (en una palabra, mantenimiento de la estabilidad macroeconómica vía control de la inflación y de las cuentas públicas). Esta línea, sin embargo, se acompaña de cooptación de líderes sindicales en el aparato estatal y medidas de concesión a los sindicatos. Si fue pues posible construir un modelo latinoamericano de relaciones de trabajo en el período pre-reformas, el período más reciente presenta una gran diversidad estructural entre los países.

En otras palabras, no se puede hablar, en el actual período de pos-reformas que conoce el continente, unívocamente ni de las relaciones entre sindicatos y Estado, ni de las respuestas sindicales a las políticas económicas y laborales homogéneas. Si el resultado generalizado del período de las reformas fue el debilitamiento del sindicalismo, el cambio de rumbo en la política económica (donde la hubo) no parece haber traído consigo un re-fortalecimiento de los sindicatos, con dos excepciones importantes (Argentina y Bolivia).

Así, la continuidad marca la experiencia mexicana y también, paradójicamente, argentina, que, aunque haya revisado profundamente su modelo de desarrollo, no transformó el modelo de relaciones entre los sindicatos peronistas y el aparato estatal. El sindicalismo recuperó algún protagonismo en la escena política argentina, pero a partir de una posición de fragilidad institucional acentuada. Por el contrario, en Bolivia, el cambio es sustancial, con el sindicalismo participando, por primera vez desde los eventos revolucionarios de los años 50, en la formación de un gobierno de extracción popular. Eso dio nuevo impulso a la COB, tenida por muerta al comienzo del milenio, pero no al punto de volverla un agente central del nuevo gobierno. La base social del MAS son los movimientos sociales, no el sindicalismo. El liderazgo sindical en Brasil también pasó a ser copartícipe de la gestión del Estado (sea ocupando un gran número de cargos públicos o a través del control de los grandes fondos de pensión), pero coyunturas adversas no favorecieron el fortalecimiento de los sindicatos, y el escenario pre-reformas, de gran legitimidad sindical, parece lejos del horizonte.

En Venezuela el cambio también es sustancial, pero en otra dirección, con el gobierno de Chávez excluyendo el sindicalismo tradicional y estimulando un nuevo sindicalismo pro-gobierno. En Chile, por fin, la redemocratización abrió el espacio para la acción sindical, pero su fragilidad, patente, impidió que el sindicalismo jugase un papel relevante en el nuevo escenario, que, además, mantiene el modelo macroeconómico del gobierno anterior.

La estructura sindical en muchos países del continente todavía acarrea el peso del antiguo control administrativo y/o político de funcionarios del Estado y partidos políticos. A pesar de los procesos de democratización ocurridos en varios países en los años 70 y 80 y, más recientemente, en México, los sindicatos todavía necesitan lidiar con la herencia de relaciones más o menos heterónomas con el Estado, cuya influencia se extiende desde la organización interna hasta la recaudación de fondos, desde la legitimidad hasta el potencial para la acción colectiva. Además de eso, el crecimiento de la informalidad ha sido una barrera para el sindicalismo en todo el continente, a pesar de los intentos de las centrales sindicales (por ejemplo, en Bolivia o en Argentina) de ampliar su base de afiliación más allá de los asalariados formales<sup>31</sup>. Los campesinos afiliados a la COB boliviana o los desempleados afiliados a la CTA argentina (los casos más exitosos) han construido importantes organizaciones, autónomas en relación a las centrales sindicales, en el interior de las cuales disputan el poder con los sectores asalariados formales, no siempre logrando construir una agenda común de movilización.

---

<sup>31</sup> La Central Obrera Boliviana (COB) está integrada por federaciones y confederaciones, pero se caracteriza por afiliar no sólo trabajadores asalariados, sino también organizaciones populares, estudiantiles y de intelectuales. Una de sus principales organizaciones es hoy la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). La apertura a los campesinos comenzó temprano, en la década de 1970 (Zapata, 1993). Aún así, los estatutos están orientados a garantizar que un minero dirija la Central. La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) ha promovido la afiliación individual de los trabajadores y estimulado la formación de una poderosa organización no sindical, la Federación de Tierra y Vivienda, que se concentra en la representación de los desempleados.

Sea como sea, en todos los países la tendencia ha sido una fragmentación de la estructura sindical durante el período de reformas, sea en la cúpula, sea en la base, y en muchos países la fragmentación ocurrió de arriba a abajo. Lo más importante, sin embargo, es que los “nuevos tiempos” no contribuyeron a revertir enteramente el proceso de fragmentación. En Chile es la base que se pulveriza, mientras que en Venezuela tanto la cúpula cuanto los sindicatos locales se multiplican. En México las fracturas ocurrieron sobre todo en el nivel de las centrales sindicales, fenómeno semejante al que viene ocurriendo en Brasil más recientemente, pero a partir de un sindicalismo tradicionalmente fragmentado.

Bolivia es un caso de posible reversión del movimiento general de fragmentación, con la recuperación de espacio en el movimiento sindical de la COB, pero ella precisa convivir, hoy, con una miríada de otros movimientos sociales que disputan la lealtad de los trabajadores, sobre todo informales. Y Argentina ha vivido un proceso de reconstrucción nacional que ha incluido sus instituciones tradicionales, como la CGT y el propio Partido Justicialista. Pero la CGT divide el espacio de disputas con la CTA y los nuevos movimientos sociales, aunque esté protagonizando un movimiento de re-concentración parcial de la negociación colectiva. Sin embargo, como en otros temas, es aún muy temprano para evaluar la durabilidad de las tendencias actuales.

Más allá de la estructura sindical, los cambios en la situación económica tuvieron importantes efectos sobre el poder de los sindicatos, medido en términos de afiliados, capacidad para la acción, incluyendo huelgas y negociación colectiva. La caída del número de miembros es, probablemente, el indicador más contundente de esa tendencia, a pesar del hecho de que datos de este tipo no siempre son confiables o perfectamente comparables. Aún así, en todos los países analizados aquí, la tendencia general es lo suficientemente fuerte como para poder ignorarla. En Argentina, la proporción de afiliados cayó de 60% en 1975, a las puertas del golpe militar, a 36% en 1995 y 24% en 2002 –una pérdida de más de 60% en la tasa de afiliación de la Población Económicamente Activa (PEA). En México la caída también fue significativa entre 1992 y 2002, si bien partiendo de una tasa ya muy baja al comienzo: de 14% a 10% de la

PEA. En Brasil las tasas permanecieron relativamente estables, pero en un nivel bastante bajo, variando entre 18% y poco menos de 20% de la PEA entre 1988 y 2005<sup>32</sup>. En Chile, después de un crecimiento de la afiliación hasta 1991, cuando se alcanzó la tasa de 21%, ésta volvió a caer gradualmente hasta 1996, estabilizándose en 15% de la población “dependiente”<sup>33</sup>, de ahí hasta 2005 (14% en la región metropolitana de Santiago). Es bueno señalar que el nivel máximo de sindicalización en Chile, alcanzado durante el gobierno de Allende, fue de 32% de la PEA (Roberts, 2007: 24).

Las mayores pérdidas, en el espacio más corto de tiempo, parecen haber ocurrido en Venezuela y en Bolivia. En el primer país, la tasa de afiliación de la población ocupada cayó de 40% al comienzo de la década de 1980 a 28% en 1999 (Gasparini et al, 2007: tabla 6.a), y se estima que estaba alrededor de 15% en 2004<sup>34</sup>. En Bolivia, de un máximo de sindicalización de 25% a comienzos de los años 80, se llegó a menos de 9% a fines de los años 90 (Roberts, *ibíd.*)<sup>35</sup>.

En los 4 países para los cuales fue posible reunir estadísticas confiables de huelga (Argentina, Brasil, Chile y México) hubo una tendencia semejante de reducción del ímpetu huelguista durante el período de ajuste, sin que, pasado el huracán, la disposición para la huelga retomara los niveles anteriores. La Argentina de Kirchner puede ser una excepción, pero el tiempo transcurrido todavía no permite que se hable de un nuevo ciclo huelguista en el país. Su-

---

<sup>32</sup> Para esos tres países, datos en Cardoso (2004: 22). Para Brasil en 2005, computado directamente de la PNAD.

<sup>33</sup> Incluye asalariados y trabajadores de los servicios, excluida la administración pública. Ver Dirección del Trabajo (2006: 9). Nótese que, en cuanto en los otros 3 casos mencionados la población de referencia es la PEA, en Chile se trata de la población trabajadora ocupada, excluidos los servidores públicos.

<sup>34</sup> Dato disponible en <http://www.venezuelanalysis.com/articles.php?artno=1151>.

<sup>35</sup> Los datos para Bolivia son altamente polémicos. Por ejemplo, Montero (2003) señala una caída de 25,6% en 1989 a 19,7% en 2000, con disminución, en el segmento operario, de 17% a 10%. Para Gasparini et. al. (2007) la caída fue de 30,9% a mediados de la década de 1990 a 22,5% en 1999. Aunque los números hayan sido tan dispares, todos apuntan en la misma dirección: el descenso importante de la densidad sindical en este país.

dió lo mismo en el caso de la negociación colectiva. De un modo general, la pérdida de afiliados y de la capacidad para la acción colectiva redujeron la habilidad de los sindicatos de interferir, a través de la negociación colectiva, en las dos medidas de flexibilización del uso del trabajo típicas de la reestructuración productiva en los procesos de ajuste económico: la interna, o funcional; y la flexibilidad externa.

Brasil, Argentina y México son casos en que los sindicatos, o no negociaron cuestiones relativas al mantenimiento del empleo, o lo hicieron de forma ineficaz. Y, en muchos casos, el proceso de negociación sirvió como medio para reducir los derechos de los trabajadores y el alcance de la regulación sobre condiciones de trabajo que eran dictadas por la ley o por acuerdos colectivos. Argentina parece una excepción, con la introducción de nuevos temas en las pautas de negociación durante el gobierno de Menem, pero aún allí la negociación de la seguridad en el empleo fue nula.

Pasado el período más agudo de las reformas, Argentina y Brasil son casos de relativa reversión de la degradación de las condiciones de salario y empleo. El empleo y los salarios reales invirtieron la curva anterior de caída, mientras que la pobreza y la desigualdad sociales disminuyeron. En Chile, aunque el empleo estuviera en recuperación ya a fines del período Pinochet, la tendencia se profundizó con los gobiernos de la Concertación, sobre todo en años más recientes, sucediendo lo mismo con los salarios reales y con la disminución de la desigualdad. En México, al contrario, los salarios reales continúan cayendo o están estancados en niveles 33% inferiores a los vigentes antes de la crisis de 1994 (Salas y de la Garza, 2006), aunque las tasas de desempleo se mantengan muy bajas. En Venezuela el panorama es más complejo, con aumento de la pobreza y del desempleo en los comienzos del gobierno de Chávez, y reversión de las curvas más recientemente.

Las transformaciones en el sistema productivo y las reformas económicas de los años 80 y 90 aumentaron pues la inseguridad en el mercado de trabajo. Según el Latinobarómetro de 2006, aún con la reversión de las expectativas en relación al crecimiento económico (ya entramos, en 2007, en el 5º año consecutivo de cifras positivas), 67% de los latinoamericanos tenían miedo de perder



sus empleos en los próximos doce meses. En Bolivia esa tasa era de 70%, y de 68% en Brasil. Números prodigiosos. En toda América Latina, según el Panorama Laboral de 2006, de la OIT, 40% del empleo existente era o por cuenta propia, o no remunerado, o doméstico. Esos trabajadores no son contemplados por la protección social de la legislación laboral o de la negociación colectiva.

### **Perspectivas**

En ambos casos, de asociación subalterna a los gobiernos o de confrontación (y derrota) a las reformas estructurales, los sindicatos latinoamericanos expresaron los límites políticos, producto de su asociación histórica a un modelo de desarrollo. Cuando la crisis de este modelo exigía cambios profundos de orientación, los sindicatos se mostraron conservadores e incapaces de readecuarse a las nuevas realidades de economías crecientemente globalizadas y a las demandas de estabilidad fiscal, lo que los alejó de la participación en la elaboración de los nuevos rumbos de sus sociedades. Frente a la crítica creciente de la ineficiencia y uso político de las empresas públicas, y la protección muchas veces indebida de sectores y empresas industriales obsoletas, el sindicalismo se mostró incapaz de proponer nuevas alternativas. Parte de este conservadurismo, típico en todo caso de los sindicatos en la mayoría de los países, se relaciona en buena parte a la incapacidad de los partidos de izquierda a los cuales estaban asociados en muchos países, de repensar sus programas para enfrentar los nuevos tiempos.

La combinación de esas tendencias distintas, o sea, acuerdos institucionales persistentes o en mutación, y ambientes económicos en transformación, pero en direcciones diversas según los países, no permite generalizaciones. El gran desafío de las políticas públicas volcadas para la cohesión social en el continente parece ser el de reconocer que las personas que viven de su capacidad de trabajo tienen derechos relacionados a esa misma capacidad, en contraposición a la explotación injusta o violenta, o a la privación. El tema central es cómo reorganizar la regulación del mundo del trabajo en un contexto en que la estabilidad del empleo y de la

empresa es cada vez menos presente y la fluidez una característica de los nuevos tiempos.

Diferentes actitudes y estrategias han ido así consolidándose desde que la implementación de un programa de reformas dejara sin vigencia los elementos centrales del antiguo modelo sobre los cuales reposó la relación entre gobierno y sindicatos. Aparece sobre todo cuestionada la tradición que consistió en obtener mejoras económicas y laborales en función del casi exclusivo arbitraje del Estado. La capacidad de presión política de un gremio no parece ser más la única herramienta del sindicalismo, tanto más que su rol actual dentro de la definición de las políticas económicas es particularmente modesto (en gran medida por causa de las nuevas alianzas sociales que se establecieron en los años noventa).

Esta transformación abre paradójicamente el espacio virtual a la autonomía de los actores sindicales tanto como a una redefinición de los sindicatos como actores sociales con un rol mayor en la vida interna de las empresas, en la negociación de las condiciones de trabajo y en la preservación del empleo. Un rol que pasa empero por una separación de la realidad de las relaciones profesionales de las estrategias políticas de los sindicatos –y por ende, de la viabilidad del modelo que consistió en abandonar prácticamente las primeras a la gestión empresarial y concentrar los esfuerzos sindicales en el terreno de la sola presión política. En muchos casos los sindicatos pasaron a actuar en otros ámbitos, particularmente de reciclaje profesional para desempleados, que ha llevado a transformar muchos ex-obreros en microempresarios o a desarrollar actividades en el sector informal. Una situación en la cual devienen improductivas tanto las estrategias puramente económicas como las estrictamente políticas, y que el sector informal dificulta todavía más. Un desafío ante el cual, por el momento, los sindicatos no salen por lo general airosos.

El reconocimiento que en América Latina los sindicatos muchas veces estaban distantes de los sectores más pobres de la población o que fueron cooptados (y a veces incluso corrompidos por la cooptación política), no nos debe llevar a subestimar ni su importancia histórica ni la necesidad de mecanismos de defensa colecti-

vo de los trabajadores. Obviamente el desafío es cómo se actualizan estos mecanismos en contextos de globalización, cambios tecnológicos e individuación. Se hace cada vez más necesaria superar la visión que restringe las políticas sociales a los sectores más pobres en cuanto se idealiza un mercado sin legislación laboral adecuada. Esto implica abrir un diálogo entre las tecnocracias públicas responsables por las políticas sociales (que se focalizan en los sectores más carentes constituidos mayoritariamente por no asalariados y con poca sensibilidad para las condiciones del mundo del trabajo), los formuladores de políticas económicas (cuyo objetivo central es muchas veces mantener los equilibrios macroeconómicos, la eficiencia y competitividad), con los trabajadores y sindicatos, para formular un nuevo modelo social para la región.

### 3. PARTIDOS POLÍTICOS<sup>36</sup>

Nuestro punto de partida es una evidencia a la vista de todos, el extendido malestar con los partidos en América Latina. Las encuestas de opinión son al respecto concluyentes al ubicar a los partidos entre las instituciones que despiertan menos confianza en la población. Este malestar se ha traducido en un extendido fenómeno de desafección política con los partidos tradicionales que, a su turno, ha vuelto disponibles a sectores importantes de la población para convocatorias “anti-partido” y al debilitamiento, cuando no total transformación, del cuadro partidario que dominó la escena política del continente durante la segunda mitad del siglo XX. En este contexto el análisis puede enfatizar las transformaciones en el contexto ideológico (internacional y nacional) y en la sociedad que erosionaron las bases de los partidos tradicionales o, como subrayaremos en esta sección, las reformas institucionales que afectaron el funcionamiento del sistema partidario y que podrían, en un futuro próximo, reorientar su acción.

---

<sup>36</sup> Esta sección se basa en Ana María Mustapic, “Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos”; Luis Alberto Quevedo, “Identidades, jóvenes y sociabilidad: una vuelta sobre el lazo social en democracia”.

### **De la crisis de representación al reformismo institucional**

El reformismo institucional, que en paralelo a las reformas estructurales de la economía ocupó un lugar relevante en la agenda pública de América Latina, apuntó a reconstruir el vínculo representativo y restablecer los lazos entre la sociedad civil y los partidos. Su consigna fue simple y persuasiva: acercar el representante al representado. Con ese fin, se promovió una batería de medidas, en particular la descentralización política, la ampliación de la oferta electoral, y la democratización de los partidos.

Al evaluar en términos generales las experiencias de las reformas implementadas, el balance de las mismas es decididamente ambiguo. Si bien es cierto que, como en los casos de Bolivia y Ecuador, sectores antes no representados encontraron ahora su voz –y esto es ciertamente positivo–, las fracturas más pronunciadas de la estructura social se refractaron sobre las organizaciones partidarias, reduciendo sus capacidades de coordinación política y de gestión de gobierno. En un repaso rápido, se puede observar que las reformas abrieron las puertas a autoritarismos apoyados en elecciones, dieron expresión a clivajes sociales profundos, contribuyeron a alimentar la inestabilidad de los gobiernos, los cuales a duras penas pudieron sostenerse sobre el tembladeral social y político que fueron dejando tras de sí los cambios institucionales.

Veamos, brevemente, las principales iniciativas de reforma que adquirieron en cada país coloraciones diferentes:

- a) Los procesos de descentralización política apuntaron a la creación de nuevos espacios de representación en el nivel local. Esta redistribución del poder político tuvo impactos sobre los partidos: contribuyó al colapso del sistema de partidos tradicional y la emergencia de *outsiders* en Venezuela y Perú, a la polarización política y territorial en Bolivia y a la fragmentación del sistema de partidos en Colombia y Ecuador.

El proceso peruano es aquí paradigmático. En 1988 Alan García, en un contexto de profunda crisis económica, lanzó un proceso de regionalización a través del cual debían elegirse autoridades sub nacionales. Con ello, procuraba descomprimir la difícil situación en la que se encontraba su gobier-

no y conservar espacios de poder para su partido, el Partido Aprista Peruano, ya que eran escasas sus posibilidades de reiterar un triunfo en las próximas elecciones presidenciales. Este primer proceso de descentralización, caótico según algunos analistas, fue de corta duración ya que el autogolpe de Fujimori en abril de 1992, disolvió los gobiernos regionales. Estos fueron sustituidos por los Consejos transitorios de Administración Regional que dependían del gobierno central. Más adelante, bajo la presidencia de Toledo, el proceso de descentralización fue reactivado, al decir de los observadores, de manera improvisada y rápida. Uno de sus resultados fue la fragmentación de las fuerzas políticas y la escasa presencia de vínculos entre las organizaciones locales y las nacionales.

- b) El aumento de la oferta electoral se llevó a cabo a través de una legislación más permisiva para la creación de partidos y presentación de candidatos. A este respecto, casos ejemplares fueron los de Colombia y Argentina. La consecuente multiplicación de partidos y listas trajo aparejadas dos consecuencias negativas: la introducción de confusión y opacidad en las elecciones, afectando así el derecho de los ciudadanos a elegir de manera informada, y el vuelco de las energías de los dirigentes partidarios a los procesos de nominación y competencia interna.

En Colombia las medidas descentralizadoras comenzaron a ser impulsadas en 1988, bajo el gobierno conservador y tuvieron una primera expresión en la elección de alcaldes. Se profundizaron luego con la reforma constitucional de 1991 que incluyó la elección de gobernadores, la presentación de candidatos independientes y la elección del Senado en distrito único nacional. A esto se sumó un proceso de atomización de los partidos tradicionales, promovido por reglas permisivas, que permitieron y fomentaron la presentación, dentro de un mismo partido, de varias listas para un mismo cargo. La proliferación de listas y la personalización de la competencia política dieron como resultado un sistema altamen-

te fragmentado y anárquico. En 2003 una nueva reforma política procuró introducir cierto orden en el complejo escenario, tratando de desalentar la tendencia a la fragmentación.

- c) Las primarias abiertas para la selección de candidatos, con la participación de no afiliados, buscaron democratizar la vida interna de los partidos y debilitar sus máquinas oligárquicas. Allí adonde fueron introducidas –el PRI de México fue una clara ilustración– tuvo efectos paradójicos: la mayor participación no produjo la nominación de candidatos más populares y competitivos en las elecciones generales. Estos no fueron resultados sorprendentes porque las primarias potencian la voz de quienes tienen preferencias más intensas, los militantes, los cuales, a la hora de votar, dan más peso a sus tradiciones ideológicas que a las expectativas de la opinión pública.

### **Un enfoque sobre el malestar con los partidos**

La democratización del vínculo de los partidos con los ciudadanos ha estado lejos de ser la panacea prometida por las reformas institucionales. Las fórmulas a las que se recurrió para visualizar el problema de la representación en términos de partido-ciudadano no han producido resultados a la altura de las expectativas. Esquemáticamente, las razones han sido dos. La primera de ellas tiene que ver con la inconsistencia de las soluciones reformistas: lo que se lograba por un lado se perdía por el otro. La segunda razón es más general y remite a las realidades sociológicas contemporáneas que conspiran contra la fluidez de la función expresiva de los partidos: la mayor segmentación de los sectores sociales, el surgimiento de nuevos intereses y preferencias, el impacto de los medios de comunicación sobre el poder de agenda, la aparición de una opinión pública más alerta e informada.

Es a la vista de un panorama como el descrito que creemos que hay que reorientar el abordaje convencional de la representación, centrado exclusivamente en el vínculo partido-ciudadano, a favor de una valorización de la relación partido-gobierno. La justificación de esta nueva perspectiva descansa en la convergencia de tres elementos. El primero de ellos se desprende de un principio de la

teoría democrática: dado que la contraparte de la autorización a gobernar es la obligación de los gobernantes de rendir cuentas, se sigue que el ejercicio del poder forma parte del vínculo representativo. El segundo lo ofrece la sociología política: en la actualidad los partidos han perdido muchas de las características que suelen ser asociadas al modelo ideal (representación, movilización, elaboración de programas y visiones de futuro, aglutinación de intereses de amplios grupos sociales), pero todavía retienen una que es capital en la vida de las democracias: la de seleccionar a quienes van a ejercer el poder político en nombre de los ciudadanos y de formar gobierno. El último elemento de la justificación de esta propuesta es fruto de la observación empírica: cuando se examina de cerca la insatisfacción de los ciudadanos se constata que ésta se nutre, sobre todo, de la queja contra el desempeño de los gobernantes.

A fin de examinar los problemas que coloca la relación partido-gobierno es conveniente hacer una distinción. Si la relación partido-ciudadanos debe ser evaluada en términos del grado de expresividad con el que los partidos articulan intereses y preferencias, la relación partido-gobierno hay que analizarla en términos del grado de cohesión que preside las interacciones del partido con quienes ocupan los cargos electivos. El grado de cohesión tiene consecuencias sobre la representación ya que fortalece el desempeño de los gobiernos. En efecto, allí donde la cohesión es alta, el partido funciona como un escudo del gobierno contra las maniobras de la oposición; además, permite cerrar la brecha de información de las políticas públicas, convirtiéndose en correa de transmisión de ellas; eleva, también, el piso político del accionar del gobierno y refuerza su credibilidad al hacer saber que acompaña solidariamente sus decisiones. Aportes como estos muestran que los partidos no cuentan sólo para conquistar votos sino que son asimismo instrumentos claves para consolidar la capacidad de gobierno. Esta condición de instrumentos claves depende del grado de cohesión y delimitan posibles direcciones a seguir para el fortalecimiento de la relación partido-gobierno.

Una de ellas se localiza en el campo electoral: el número ideal de partidos importa. Un excesivo número de partidos es negativo por varias razones. En primer lugar, no ayuda a simplificar las op-

ciones que se le ofrecen al elector para que pueda decidir en forma informada y útil; en segundo término, no facilita la función de filtrar las demandas y, por último, diluye la responsabilidad de los actos de gobierno porque dificulta la posibilidad de identificar y ponderar la incidencia de quienes intervienen en el proceso de toma de decisiones. A su vez, el número mínimo de partidos, dos, también presenta riesgos pues puede dejar sectores excluidos de la representación y, en ciertas circunstancias, puede fomentar prácticas oclusivas para impedir la entrada de nuevos competidores. En términos de sistemas electorales la búsqueda de mayor cohesión en la relación partido-gobierno conduce a privilegiar el componente colectivo-partidario antes que el individual.

Otra se vincula con la organización de los partidos. Una modalidad adoptada por algunos de ellos separa al partido de los problemas de la gestión de gobierno. Este principio es el que establece la incompatibilidad de ejercer simultáneamente cargos electivos y cargos directivos en el partido. De este modo, por ejemplo, el líder del gobierno –o de la oposición en el Parlamento, según sea el caso– no puede desempeñarse como líder del partido. Una práctica o regla de este tipo introduce un factor de tensión y competencia entre dos liderazgos cuyo primer perjudicado termina siendo el líder en el gobierno y su capacidad de gestión. Pero a la larga, estos perjuicios no sólo recaen sobre el gobierno sino también sobre el partido.

Estas dos vías de acción hacen referencia a condiciones institucionales que favorecen, en principio, la cohesión en la relación partido-gobierno. Para que este objetivo virtual se haga efectivo, es preciso introducir en la ecuación una tercera y tiene que ver con el tipo de interacciones que prevalecen entre los responsables técnicos de las políticas de gobierno y sectores más o menos próximos al partido, desde legisladores hasta afiliados y simpatizantes. Aquí lo que importa es la creación de foros de participación informales que faciliten el debate de la agenda de políticas entre estos distintos grupos.

La combinación de estos tres factores contribuye a estructurar la relación partido-gobierno y galvaniza su cohesión, allanando el camino para afrontar con más recursos la gestión de las políticas públicas. De este cuadro se sigue un corolario: el mejor desempeño en la gestión de gobierno por parte de los partidos puede dar



lugar a un mayor respaldo de los electores. Para ponerlo en los términos de la distinción que venimos utilizando, los efectos de la cohesión en la relación partido-gobierno permiten achicar las brechas existentes en la relación partido-ciudadanos.

La vía propuesta no está exenta de limitaciones. Pero tiene por lo menos el mérito de afrontar el hecho que en el marco de las realidades sociológicas contemporáneas las brechas de representación son difíciles de cerrar; que la recreación de vínculos estrechos entre partidos y ciudadanos es una meta siempre elusiva, como lo han mostrado los resultados de las reformas institucionales. Frente a ello, la relación partido-gobierno configura un posible locus estratégico en la búsqueda de apoyo y relegitimación de las organizaciones partidarias y como tal constituye una alternativa tal vez promisoría para encarar el malestar de la representación.

### **¿Más allá de los partidos políticos?**

Pero por importante que sea esta vía de reconstrucción institucional –cuyo futuro es hoy por hoy incierto– es preciso insistir en otra de las grandes razones de la crisis contemporánea de los partidos políticos. Si, como tantos analistas señalan, vivimos un momento de escasez de legitimidad (materia prima esencial para la construcción de la política y base sobre la que se asienta la intervención estatal en las sociedades democráticas), tal vez la mayor preocupación que tengan hoy las clases dirigentes de nuestros países sea, justamente, renovar sus pactos de sentido con los ciudadanos más que crear un marco institucional asociado al modelo ideal clásico (sistema de partidos, mediaciones institucionales, fortalecimiento de las instancias parlamentarias, etc.). Todo esto en el marco de sociedades que han visto mutar las escenas políticas clásicas de la modernidad a otro tipo de mediaciones (video-política, nuevos liderazgos, actividad de los movimientos sociales, etc.).

Sin embargo, en el ámbito de la representación política, muchos diagnósticos prefieren aferrarse a una especie de “reconstrucción institucional” como si fuera ésta una demanda siempre latente en los ciudadanos. Siguiendo este tipo de pensamiento, estaríamos frente a un cierto déficit de instituciones democráticas típicas

de siglo XX en un contexto de capitalismo y prácticas culturales y simbólicas propias del siglo XXI. Sin embargo, pese a que los ciudadanos muestran un cierto malestar ante la falta de referentes que le devuelvan un horizonte de seguridad, es difícil pensar que en la mayoría de nuestras sociedades exista algo así como una nostalgia por el pasado institucional. Más aún, en muchos países latinoamericanos nunca han existido instituciones o sistemas de partidos sólidos y de prolongado funcionamiento. Los ciudadanos parecen más bien adaptarse a las nuevas claves culturales y políticas del neocapitalismo aunque añoran, es verdad, las seguridades sociales de largo plazo que prometía el capitalismo del siglo pasado.

En realidad, detrás de la crisis actual de la representación, se afianza una mutación: la búsqueda de otros “vínculos en la comunidad política caracterizados por un papel central de los liderazgos mediáticos en la construcción de identidades políticas o por la presencia directa de los ciudadanos, quienes en ciertas circunstancias parecen preferir auto-representarse” (Cheresky, 2007: 12). Punto extremo, y sin duda por el momento problemático, de actores sociales, y muchas veces de individuos que tienen tanto menos confianza en el sistema partidario en plaza, que poseen la íntima convicción que éste es incapaz de representarlos en la diversidad de sus intereses.

Una de las preguntas latentes (y también recurrentes en los diagnósticos políticos actuales) consiste así en saber cómo estas transformaciones estructurales afectan las culturas políticas de nuestros países. Es difícil dar una respuesta única. La proliferación de conflictos y de demandas específicas y puntuales que, a menudo, siguen carriles extra-institucionales y una lógica de “todo o nada” que contraría la posibilidad de una negociación de intereses, parecen enturbiar la arena política. Piénsese en la exacerbación de una protesta social cuyos protagonistas a menudo evidencian una férrea intransigencia en sus posiciones; o en “comunidades de indignación” que moralizan y personalizan los asuntos públicos, poniendo en escena a un ciudadano activo pero anti-institucional, lo que no es en absoluto desdeñable, pero que, como contrapartida, parece tener mucha más conciencia de sus derechos que de sus deberes al tiempo que desconfía del Estado, los políticos (“que se vayan

todos”), los organismos institucionales y se refugia en los medios de comunicación.

Pero ello también puede ser la base de una nueva relación con las instituciones políticas. Una en la cual, como en tantos otros lugares, las exigencias de representación o de participación cedan el paso a una democracia, bajo fuerte fiscalización mediática (incluyendo los nuevos medios de comunicación en red) y en la cual la opinión pública –sus humores y su inestabilidad– refuerza su peso específico. Una tendencia que se acentúa en países con escasa tradición partidaria o en los que, de facto, el sistema institucionalizado de partidos se derrumbó en los últimos años.

Pero por importantes que sean estas tendencias no es imaginable en el momento actual que se produzca la desaparición de los partidos políticos. Es la razón por la cual, y a pesar de la fuerza de estos humores anti-institucionales, es necesario repensar el rol cohesivo de los partidos desde otra base. En todo caso, es en esta evolución de conjunto que la legitimación por la vía partido-gobierno (más que por la vía tradicional ciudadano-partido) puede ser una estrategia fructífera. Los partidos serán al final evaluados menos por su capacidad de representación social (una función que le corresponde cada vez más, como lo veremos, a los MC&IC) que por su capacidad para proponer una oferta política variada y ser, en los hechos, agencias efectivas para la rotación y selección de los equipos dirigentes. Es probable, en todo caso, que sea en la mayor eficiencia organizacional, en su capacidad de proposición de políticas, en su papel activo en el mejoramiento de la gobernabilidad institucional de nuestros países, donde resida el futuro de los partidos políticos.

Por el momento, la evolución actual no va globalmente en esta dirección. Y sin embargo, cómo no subrayar a pesar de sus insuficiencias, las capacidades que han tenido en los últimos años los responsables políticos de la región en administrar crisis graves – para no decir gravísimas– sin socavar el espacio de la democracia (piénsese en las experiencias recientes en este sentido en Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela, Perú, e incluso Colombia). En muchos de los países citados, bajo formas diversas, fue el proyecto mismo de convivencia democrática el que se encontró cuestiona-

do, y en todos ellos, con variantes y a veces desde el límite de la legalidad, se lograron negociar salidas políticas. Lo anterior no testimonia ni de una regeneración de los partidos –como su escasa legitimidad en la opinión pública lo indica–, ni de su mayor racionalización organizacional. Pero es un indicador mayor tanto de las nuevas capacidades de regulación en el marco del juego democrático partidario en la región así como del hecho, inédito desde hace décadas, del retorno de los militares a los cuarteles.

#### 4. SOCIEDAD CIVIL<sup>37</sup>

La sociedad civil se transformó en el símbolo de la solidaridad y el cambio social en el espacio público de la posguerra fría. Debido a su fuerza evocativa y a su potencial para expresar la esperanza en un mundo mejor, la idea de la sociedad civil ejerce una amplia influencia en la estructura de percepción de los ciudadanos y en el rol que se confieren a sí mismos diversos actores sociales. Más allá de esa fuerza evocativa, debemos abordar algunas interrogantes políticas insoslayables: ¿cuál es el impacto efectivo de la sociedad civil en el ámbito de sus actividades de desarrollo social?, ¿cuáles son las relaciones entre la sociedad civil nacional e internacional? ¿en qué medida y dentro de qué límites pueden desempeñar el papel de intermediario entre los individuos, los grupos sociales y las estructuras del poder político?

#### **Sociedad civil y sistema político**

La “sociedad civil”, después de un siglo en estado latente, pues la noción fue de uso corriente en el siglo XVIII<sup>38</sup> y en el XIX, volvió a la moda debido a la lucha contra los regímenes militares autorita-

---

<sup>37</sup> Esta sección se basa en Bernardo Sorj (2005b), “Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sul: ONGs y Dependencia”, *Centro Edelstein de Investigaciones Sociales*, Working Paper 1, Rio de Janeiro, [http://www.centroedelstein.org.br/espanol/wp1\\_espanol.pdf](http://www.centroedelstein.org.br/espanol/wp1_espanol.pdf)

<sup>38</sup> A partir de Adam Ferguson.

rios en América Latina y contra los regímenes comunistas totalitarios en Europa Oriental. En tales contextos, la “sociedad civil” representaba un conjunto extremadamente heterogéneo de actores unificados por el objetivo común de la lucha por la democratización de los regímenes políticos. Al realizarse este objetivo, todo hacía pensar que la sociedad civil estaba condenada a representar un fenómeno de corta duración. Pero, lejos de eso, se convirtió en un concepto central de la vida política de las sociedades, tanto desarrolladas como en desarrollo.

¿Qué fue lo que ocurrió? La fuerza de la sociedad civil en el imaginario social es una expresión y una respuesta a la crisis de representación de las democracias contemporáneas, en las que los partidos políticos han perdido su capacidad de convocatoria y de generación de visiones innovadoras para la sociedad, en particular, pero no solamente, de los partidos asociados a utopías socialistas.

En los países en desarrollo, la sociedad civil es vista como una esfera capaz de producir un cortocircuito en las instituciones estatales (consideradas como corruptas e ineficientes), lo que la hace atractiva para las instituciones internacionales: el Banco Mundial, el FMI y el sistema de las Naciones Unidas, que pasó a ver a las ONGs como un aliado en la elaboración de una agenda transnacional destinada a romper el monopolio de los Estados-nación.

La sociedad civil fue revalorizada, entonces, por ideologías y actores internacionales muy diferentes; no obstante ella es un actor autónomo que no se ajusta ni al deseo de los pensadores de derecha, según los cuales estas asociaciones favorecerían la disminución del papel (y gastos sociales) del Estado, ni al modelo de izquierda, de un espacio radicalmente separado del mercado y del Estado.

El principal actor de la sociedad civil contemporánea son las ONGs. ¿Qué son las ONGs? Las asociaciones de la sociedad civil (clubes culturales y deportivos, organizaciones profesionales y científicas, grupos masónicos, instituciones filantrópicas, iglesias, sindicatos, etc.) existieron a lo largo del siglo XX. Dichas organizaciones representaron directamente (o al menos se esperaba que representaran) a un público determinado, mientras que las ONGs contemporáneas afirman su legitimidad en base a la fuerza moral de sus argumentos y no por su representatividad. Se trata entonces

*de algo nuevo, de un conjunto de organizaciones que promueven causas sociales sin recibir el mandato de las personas que dicen representar.*

Las organizaciones filantrópicas tradicionales también se caracterizaron por no representar a su público, pero nunca afirmaron ser la voz de su clientela. La Iglesia, por su parte, se basa en la creencia de que su mandato proviene de Dios. Y los partidos revolucionarios se veían a sí mismos como la vanguardia con que la clase obrera terminaría identificándose y adhiriendo. Más aún, las precursoras de las ONGs contemporáneas, como la Cruz Roja, la Action Aid y la Oxfam, aunque motivadas por fuertes valores morales humanitarios, no pretendían, en su origen, expresar las opiniones de las personas que atendían sino sólo socorrerlas.

En este sentido, las ONGs constituyen una real revolución en el dominio de la representación política. Sus precursores son las organizaciones y las personas que lucharon contra la esclavitud o, más tarde, por los derechos de los consumidores. Pero, aún con estos antecedentes, durante el siglo XX la representación de las causas públicas y el debate en el espacio público fue canalizado principalmente por los sindicatos y los partidos políticos, es decir, por organizaciones representativas.

Las ONGs, este nuevo fenómeno de representación sin delegación –o mejor dicho, de autodelegación sin representación–, permite canalizar las energías creativas de los activistas sociales hacia nuevas formas de organización separadas del público cuyas necesidades pretenden representar o, al menos, sin establecer un vínculo muy claro con ese público. El caso más obvio son las ONGs de los países desarrollados dirigidas a apoyar a grupos y causas sociales de los países en desarrollo.

Sustentadas en el discurso de derechos humanos (y ecológicos) las ONGs se colocan como demandadoras de los gobiernos (y de las organizaciones internacionales) y no como un instrumento de acceso al poder del Estado. En este sentido expresan y fortalecen una cultura política que se coloca al margen y desconfía de los gobiernos, como agentes éticos frente a un Estado pragmático, como conciencia moral de un sistema a-moral. Como tal son simultáneamente *voice* y *exit*, un mecanismo de participación que busca no contaminarse por los intereses y juegos de poder.

Al no contar con el apoyo directo de la comunidad que piensan representar, las ONGs dependen de recursos externos. A diferencia de la mayoría de las organizaciones tradicionales de la sociedad civil, en general basadas en el trabajo voluntario, las ONGs son dirigidas por equipos profesionales y constituyen una importante fuente de empleo. Como carecen de una base social estable y homogénea que pueda ejercer presión política por la movilización directa, tienden a promover sus agendas a través de los medios de comunicación. En suma, son grupos de profesionales que ejercitan la crítica social, sin delegación expresa de ningún grupo social más amplio, a través de acciones cuya repercusión depende de la divulgación mediática.

Mientras que muchas ONGs de los países desarrollados recibe una parte de su financiamiento de contribuciones voluntarias, la dependencia del financiamiento externo se ha vuelto hoy una cuestión central para la mayoría de las ONGs de los países en desarrollo. Las ONGs son, de hecho, un vehículo importante a través del cual se canaliza la cooperación internacional. Pero dicho financiamiento impone restricciones. El mundo de las ONGs sólo puede ser entendido como parte de una cadena más amplia en la que los proveedores de fondos juegan un rol fundamental. Los donantes operan, directa o indirectamente, como un actor central en la elaboración de las agendas de las ONGs. Si bien éstas disponen de capacidad para influenciar a sus donantes, la lucha por la sobrevivencia las lleva a adaptarse a las agendas de quienes aportan los fondos.

### **Las ONGs en América Latina**

En América Latina, a partir de fines de los años 60, el universo de las ONGs fue diversificándose. Habiendo sido generalmente creadas a partir de apoyos financieros externos, su principal objetivo era participar en la resistencia contra los regímenes autoritarios. En décadas recientes, la importancia relativa del financiamiento europeo para las ONGs latinoamericanas disminuyó, con excepción de los países más pobres, concentrándose cada vez más en África y en Europa Oriental, mientras que han aumentado las fuentes de financiamiento público local.

En varios países, como en Brasil, se expandieron las ONGs y fundaciones del sector empresarial que, influenciado por el discurso de la empresa socialmente responsable, se involucró cada vez más en proyectos sociales. En otros casos fue el Estado que pasó a usar ampliamente las ONGs, si bien no pocas veces, para apoyar organizaciones relacionadas directamente a grupos partidarios o políticos individuales. Muchos de estos apoyos terminan en escándalos de corrupción cuyos efectos desmoralizadores llegan a desgastar la credibilidad de todas las organizaciones. Como sea, la independencia de las ONGs se detiene frente a la necesidad de financiación, que viene siempre asociada a algún tipo de condicionamiento.

En América Latina también tienen una importante presencia las llamadas ONGs internacionales. Estas ONGs se transformaron en actores políticos relevantes en la lucha por influenciar las agendas nacionales, en ciertas áreas, como medio ambiente, derechos indígenas y derechos humanos. Los cuarteles generales nacionales (o multinacionales) de la mayoría de las ONGs internacionales están en los países desarrollados, donde obtienen la mayor parte de sus recursos financieros y a los que pertenecen buena parte de sus asociados. Las agendas de las ONGs situadas en el norte expresan las prioridades de sus propias sociedades. La diferencia es que la mayoría de las ONGs del sur dependen de un apoyo que viene de afuera de sus países. No se trata, por consiguiente, de una "sociedad civil global", de una red de iguales, sino de un mundo de ONGs fundado en una estructura asimétrica de poder. Las ONGs del norte, aún las más pequeñas, están en condiciones de actuar internacionalmente, mientras que en general las principales ONGs del sur, sólo obtienen respaldos para actuar nacionalmente<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> En este sentido, el mapa mundial presentado en *The State of Global Civil Society 2003* (Mary Kaldor et al.: 2004), muestra que la sociedad civil global, en la medida en que está principalmente animada por los países avanzados, refleja el sesgo de la relación norte-sur: los principales criterios para estimar la densidad de la sociedad civil global remiten a la existencia de ONGs internacionales (Helmut Anheier e Hagai Katz, 2003).



La afirmación de que las ONGs de América Latina pasaron a ser un sustituto del Estado y de sus políticas sociales es insostenible, pues la capacidad de las ONGs de distribuir bienes públicos es extremadamente limitada. Cuanto más fuerte es la economía del país, más se confirma este aserto. En Brasil, Argentina, Chile, Colombia, y México, por sólo citar las economías más importantes del continente, no es razonable sostener que las ONGs estén en condiciones de sustituir las políticas estatales. En general son contratadas por los gobiernos para implementar servicios locales y las más creativas desarrollan experiencias de prácticas innovadoras, que, si son absorbidas por el Estado, pueden tener impactos sobre la sociedad. Obviamente que para realizar esta función innovadora no pueden ser simples elaboradores de proyectos con financiamiento externo, con presupuestos distantes de las realidades locales y que se extinguen junto con el fin de la llegada de recursos. Es diferente la situación de los países más pobres, como por ejemplo Haití, Nicaragua o Bolivia, donde las ONGs vehiculan recursos de la cooperación internacional que son importantes para la población más pobre.

Como instrumentos de desarrollo social, en América Latina el desafío no es pues la posibilidad que las ONGs sustituyan al Estado, sino el de cómo aumentar la capacidad para que se transformen en *partenaires* autónomas del Estado, para que suministren proyectos innovadores capaces de ser formulados como políticas sociales y tener una relación más transparente, tanto con el sistema político como con los movimientos sociales.

Como diseminadores de causas las ONGs de *advocacy* tuvieron y tienen impactos más importantes. La política de lucha contra el SIDA en Brasil, una de las más exitosas del mundo, o la lucha por preservar la memoria de los desaparecidos en Argentina son ejemplos de suceso. El hecho que en ambos casos ellas movilizaran directamente sectores medios puede ayudar a explicar en parte el éxito de estas iniciativas. La influencia más difusa en la defensa de los derechos humanos o el medio ambiente tampoco puede ser disminuida.

Sin embargo, en ciertos casos de causas vehiculadas por fundaciones o ONGs internacionales, el impacto político y social puede ser cuestionado, sino la causa misma, por lo menos la elaboración ideológica y las prioridades. Si el medio ambiente es una causa sin

duda importante, sería deseable que las prioridades nacionales fueran decididas por el debate público interno y no por una central en el exterior. Lo mismo vale para el apoyo que se ha dado a movimientos indígenas en América Central o en países andinos, o, como veremos en un capítulo ulterior, al movimiento negro y a las políticas de cotas raciales en Brasil. En suma, con las buenas intenciones muchas veces son exportadas, en forma indiscriminada, agendas y visiones políticas que no son expuestas al debate público de cada país.

Finalmente, no podemos olvidar que las ONGs están impregnadas de la realidad política local. Su papel e importancia en los regímenes democráticos depende del nivel de democratización de la sociedad y de su sistema político. Cuanto menos democrática sea una sociedad, más posibilidades hay que se aislen del sistema político y de las instituciones nacionales, que sean silenciadas o convertidas en instrumentos de tendencias autoritarias.

## 5. EL CAMBIO DE LOS PERFILES MILITANTES

Por disímiles que sean, las tres transformaciones que acabamos de presentar pueden leerse desde la experiencia de la militancia política/ciudadana y del proceso de individuación que la subtiende. En efecto, la participación ciudadana se apoya en algunos arquetipos que se hallan en el cruce de conductas observables, de representaciones colectivas idealizadas, de ideologías políticas, de modelos sociológicos que dan lugar a grandes perfiles de compromiso que, a su nivel y a su manera, dan cuenta de la evolución de la acción colectiva, y más allá de ella, de un cierto vínculo con lo político y "hacer política".

A riesgo de cierto esquematismo, es posible ver en las transformaciones antes señaladas, la metamorfosis del perfil del compromiso ciudadano. El antiguo perfil del militante sindical o revolucionario cede el paso a una forma de activismo más puntual y pragmático, en el que se subrayan las dotes de comunicación y las capacidades para tejer redes, en las cuales el antiguo compromiso, único y total, se difracta en múltiples figuras de articulación entre lo público y lo privado, más temporales y profesionalizadas. En

muchos casos, el compromiso deja abierta la posibilidad del retraimiento –la *voice* se mezcla entonces en dosis inéditas con las capacidades de *exit*.

### **El fin del militante histórico**

En América Latina, el militante sindical jamás coincidió con el perfil del militante de los partidos políticos de izquierda. Si el militante de izquierda era generalmente un voluntario, el sindicalista rápidamente se transformaba en un profesional, y muchas veces los primeros se enfrentaron a los segundos, a tal punto la divergencia de intereses, las trayectorias generacionales o los orígenes sociales de donde procedían unos y otros eran distintos. Y sin embargo, algo hubo de común entre unos y otros. Ambos estaban marcados por un proceso de politización fuerte, en donde el compromiso, incluso cuando en los hechos fuera ejercido solamente en una fase biográfica específica, se vivía como una “vocación” total a la cual se “dedicaba la vida”.

Insistamos: la distancia siempre fue profunda entre los militantes sindicales (y los vínculos de dependencia que siempre tuvieron hacia los líderes y partidos políticos) y los militantes de partidos políticos de izquierda, que, de manera muy distinta según los países, afirmaron visiones de sociedad más autónomas ideológicamente y menos insertas socialmente. Pero en los años sesenta, esta divergencia real fue nublada por la aparición de un nuevo conjunto de militantes, muchos de ellos originarios de las clases medias, estudiantes universitarios, y definidos por una opción nacionalista revolucionaria. Este militantismo poseyó en ciertos casos un grado tal de enclaustramiento que hablar incluso de “ideología” era excesivo, a tal punto los sistemas interpretativos producidos no se encontraban al servicio de ningún actor social específico (Touraine, 1988).

La experiencia política de estos militantes se desarrolló dentro de estructuras más o menos organizadas, generalmente cerradas, siempre jerárquicas. En muchos casos, la vida personal se convertía en una prolongación de la vida militante. La formación política, fuertemente desigual, dio lugar a un discurso saturado de referencias ya sea a la palabra del líder (en la tradición populista), ya sea a

los textos de la doctrina (en la tradición marxista-leninista, retraducidas posteriormente por el maoísmo y el fidelismo). Pero sobre todo, en ellos, fue patente el proyecto por la formación de los “cuadros”, elemento determinante del militantismo revolucionario, y elemento central de su “mística”, esto es de un compromiso que se quería, o en todo caso se decía, permanente y radical. Para muchos de estos militantes, fuertemente influidos por la revolución cubana, el horizonte de las posibilidades de cambio social pareció ampliarse al punto de adaptarse a los deseos; a tal punto la voluntad militante y la conducción política parecían capaces de generar la historia.

Brutalmente esa figura se eclipsó (Martuccelli, 1995). En algunos casos, su desaparición se explica en buena parte por los efectos de la represión militar (en ciertos países del cono sur, las dictaduras militares cortaron buena parte de la transmisión de una memoria militante entre generaciones), otras veces por la profesionalización de los partidos políticos y el exodo hacia ONGs, o las transformaciones sociales que se produjeron en los años ochenta y noventa, y que redujeron el espacio del voluntarismo político en la región.

En todo caso, el primer gran cambio, y del cual hasta cierto punto proceden todos los otros, no es sino la paulatina aceptación, por parte de una nueva generación de militantes, de las exigencias de la democracia. Un proceso aún ambiguo entre ciertos militantes, como el retorno de tentaciones populistas –que abordaremos en otro capítulo– lo muestra hoy en día y cómo la vigencia de un cierto ideal revolucionario aún lo testimonia. Sin embargo, entre la figura del Che Guevara y las actitudes del Sub-comandante Marcos, o entre Fidel y Chávez, es una profunda metamorfosis de forma y de contenido la que ha tenido lugar.

En todo caso, con el retorno a la democracia en los años ochenta, muchos de los antiguos militantes comenzaron a atravesar un difícil proceso de transición. El choque entre los exiliados, los que salían de la cárcel, los nuevos activistas, así como los militantes que se quedaron en el país, produjo situaciones tales donde más de uno no pudo encontrar su lugar. Hubo, a veces, un lento proceso de depuración de las organizaciones partidarias. Hubo, en otros casos, y de manera aún más clara, un choque entre el pasado y el

presente, y entre muchos sindicalistas el descubrimiento que las viejas formas de proceder, presionar y negociar políticamente se habían agotado. En el fondo, a lo que se asistió, fue no solamente a la inadaptación o readaptación de esta generación, como a la crisis de su perfil militante. En la América Latina de los noventa, el espacio se enrareció para el militante de izquierda y el revolucionario.

### **El activista pragmático**

La individuación en curso también se hace visible a nivel de la participación ciudadana. Las razones de esta evolución son múltiples y disímiles según los países, pero en todos lados se diseña un nuevo activista social. En verdad, se asiste en muchos casos a una racionalización del compromiso político, en el cual se le da cada vez más peso al rol profesional, que por lo general supone que las competencias personales se pongan al servicio de una causa a través de una compensación económica. Para algunos, para retomar la célebre distinción de Max Weber, la “vocación” del antiguo militante se opondría a la “profesión” del nuevo activista. En todo caso, este nuevo perfil se caracteriza por un conjunto de rasgos que lo alejan de la antigua figura histórica del pasado: rentabilización de la actividad política; incremento de la legitimidad por competencias expertas; mayor preocupación por los resultados prácticos y los servicios proporcionados a los adherentes; valorización de las capacidades de tejer redes por sobre las capacidades a estructurar organizaciones verticales, y por supuesto, las competencias comunicativas priman definitivamente sobre las retóricas ideológicas. En algunos, incluso, los incentivos selectivos materiales y de status reemplazan a los incentivos de identidad ideológica<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Señalemos sin embargo que muchos militantes universitarios e incluso partidarios continúan realizando una actividad partidaria sin ser remunerados. Y no olvidemos que en el pasado muchos inscritos en los partidos políticos o militantes de base, perseguían y obtenían cargos públicos, lo que era una manera de rentabilización económica de la militancia.

Esta rentabilización, o por lo menos mayor pragmatismo del activismo, acentúa por lo demás la paulatina separación entre partidos, actividad sindical, asociaciones, ONG y ciudadanos. Esto marca una diferencia importante con la situación de los años setenta, cuando el militante estaba vinculado (aunque muchas veces sólo de manera discursiva...) con un movimiento social, con los sindicatos, o por lo menos con organizaciones barriales o profesionales. En este contexto, la acción en la esfera pública era inmediatamente concebida como política; hoy por hoy, las fronteras entre las diversas esferas sociales, sin dejar de ser porosas, tienden a delimitarse mejor: los nuevos activistas son más “pragmáticos”, menos ideologizados y más propensos a circular en organizaciones político-degradables, e incluso, como lo acabamos de ver, en ONG definidas más por su acción moral o asistencial que por su conflictividad propiamente política.

El nuevo perfil del activista subraya así su profesionalización económica y su pragmatismo. Este pragmatismo se expresa por el abandono de visiones ideológicas totalizadoras en beneficio de implicaciones más puntuales –como ello es visible en tantas asociaciones barriales o de mujeres donde, una vez que el objetivo es logrado (el acceso a la electricidad, al agua potable, a un reclamo específico), la movilización tiende a deshacerse. Un fenómeno que en el caso argentino, y en parte en Venezuela, ha incluido a capas medias tradicionalmente poco habituadas a este tipo de acción de protestas. Pero ello es también observable en ámbitos que ayer fueron los principales reductos del militante revolucionario. Por ejemplo, a pesar de la presencia de agrupaciones partidarias dentro de la política universitaria en muchos países de la región, el activismo universitario se ha autonomizado en sus orientaciones y cada vez más son los problemas específicos de la universidad que se encuentran en el seno de la preocupación de muchas asociaciones estudiantiles.

A lo cual se añade la conciencia, entre muchos jóvenes, pero también entre ciertos delegados sindicales, de que la actividad política no será sino una fase transitoria, a menos de convertirse en una actividad profesional y rentable. El activismo se concibe sin ambages, y sin falsas ilusiones, como una práctica transitoria y es-

pecífica. Transformación que no permite concluir sin más en la crisis del compromiso militante, incluso si la experiencia de la democracia facilita, como en tantos otros lugares, una privatización de los individuos sobre todo entre los más jóvenes. Lo que acaece es más bien que el proceso de individuación en curso en la región obliga a reconocer un espacio mayor a la vida personal y familiar, que no pueden más ser sacrificadas en aras de un compromiso político. Tras este proceso se opera también una necesaria separación de esferas. Y esto, con sus limitaciones evidentes, es un aspecto importante de afianzamiento de la cultura democrática, tanto más importante que este equilibrio se busca a veces entre militantes que, en el mismo período, como es el caso del feminismo, han politizado la esfera personal.

En todo caso, se consolida un perfil distinto del compromiso público. Uno en el cual no es evidente ver únicamente el declive del hombre público o de las pasiones políticas, puesto que en este proceso aparecen también nuevas formas de vincularse con la esfera pública, menos totales, menos exigentes, pero no por ello menos relevantes. Algunas, como lo hemos subrayado, pasan por una profesionalización del activismo, pero otras, cómo ignorarlo, suponen voluntades de participación y de asociación solidarias. Pero una y otra, por diferentes que sean, reposan sobre un acuerdo común: el anhelo de disociar la vida personal y el compromiso ciudadano o de asociarlos a estilos de vida (como en el consumo alternativo o en las relaciones familiares). El proceso de individuación, subterráneamente, refuerza esta transformación. Al punto que incluso muchos actores valoran su participación en un movimiento, ya no solamente bajo el espectro de una "vocación", pero como un ámbito en el cual adquieren capacidades, ejercen iniciativas, descubren facetas personales, afirman derechos, en breve, se sienten ciudadanos pero bajo un nuevo perfil. Entre el militante de antaño y el activista de hoy, se ha interpuesto no solamente un evidente proceso de crisis ideológica y política, pero también un proceso de individuación que nutre nuevas formas de implicación ciudadana.

## 6. LA EMERGENCIA DEL PÚBLICO

Las transformaciones en la acción colectiva han producido un cambio importante en la representación de las sociedades latinoamericanas. Como en tantos otros lugares del mundo, el declive relativo de las movilizaciones sociales, de las ideologías socialistas y la crisis de representación del sistema de partidos políticos, ha hecho que el problema de la representación se desplace hacia los medios de comunicación de masas. En el capítulo anterior, ya vimos el rol de los MC&IC en la transformación de los lazos sociales en la región, aquí es necesario precisar su nuevo papel en la cohesión política y en la representación de nuestras sociedades. En todo caso, la pérdida del peso específico observable del lado de las movilizaciones sociales, ha sido ampliamente compensada por la afirmación de nuevos mecanismos de representación de los intereses y de las identidades en el ámbito mediático.

Una sociedad no solamente procesa sus conflictos y divergencia de intereses a través de las movilizaciones colectivas. También lo hace, y como lo veremos cada vez más, a través de una esfera pública ampliada en la cual un rol creciente le reviene a los MC&IC. En este sentido, América Latina no escapa a una de las grandes transformaciones de fines del siglo XX que ha visto consolidarse una esfera pública cada vez más activa, plural y autónoma, en la cual se inscriben las principales representaciones que las sociedades actuales producen sobre ellas mismas. Un dominio público en el cual es necesario distinguir entre una opinión, un espacio, y una dinámica.

### **La opinión pública**

A la vez industria, espectáculo, mediación, reflejo, debate, lenguaje, los MC&IC son el principal vector de una opinión pública que es, hoy por hoy, el principal soporte de la expresión de las divisiones y diferenciaciones sociales. *Vivimos en mucho la cohesión social porque los MC&IC nos transmiten una representación de la sociedad, de sus debates y de sus conflictos.*

No es aquí el lugar para traer a colación lo que los estudios de recepción nos han enseñado en los últimos cincuenta años, pero el



punto es suficientemente importante como para que un deslinde sea necesario. En América Latina, como en tantos otros lugares, la opinión pública es objeto de una serie de sospechas (puesto que estaría bajo control e influencia); pero en América Latina este sentimiento es incluso más fuerte que en otros países porque esta desconfianza se apoyó sobre un lazo social dual, en el cual era de buen tono –tanto en la derecha como en la izquierda– que la jerarquía “natural” se prolongase en una condena de la incapacidad de las “masas” a forjarse opiniones personales, puesto que eran “manipuladas” o “alienadas”. Poco importa que los estudios empíricos no hayan venido a corroborar la tesis de la influencia directa de las MC&IC sobre las opiniones individuales; ésta era una presunción inicial que nada podía venir a desestabilizar.

Por supuesto, la opinión pública en la región, como en tantos otros lados, está sujeta a controles diversos. Aquella que pasa por una propaganda insidiosa o publicitaria, por la voluntad de los poderes políticos de controlar más o menos directamente las emisiones, del fuerte monopolio que grandes grupos económicos privados detentan sobre los medios de masas en la región (cómo no evocar, por ejemplo, el papel del sistema Globo en Brasil durante la dictadura militar o Televisa en México). Y sin embargo, y a pesar de estas influencias evidentes, la opinión pública no deja de ser una arena donde visiones múltiples, opuestas, antagónicas luchan por imponerse, son representadas, circulan y son debatidas, cada vez más, inclusive, a través de Internet<sup>41</sup>.

La individuación en curso obliga en todo caso a estar más atentos a los procesos efectivos de construcción de la opinión pública. Reconocer así que los caminos de la persuasión son menos lineales; que los mensajes son decodificados a partir de experiencias sociales diversas, y cada vez más diversas; que la opinión pública, por evanescente que sea, es el fruto de un conflicto permanente de representaciones, donde todos los actores sociales se esfuerzan por

---

<sup>41</sup> Si bien ésta no debe ser idealizada como un espacio público al margen de las realidades de la sociedad, presenta empero desafíos propios a la construcción del espacio público. Ver Bernardo Sorj, 2006.

influir y hacer escuchar sus voces. La idea de un emisor único enviando mensajes coherentes y homogéneos a una masa informe de individuos aislados y cautivos es una imagen que no corresponde a ninguna situación social real. Los individuos preexisten a las emisiones culturales y las informaciones; las ideologías, los mensajes y los códigos difundidos son percibidos e interpretados de manera diferente por los distintos grupos sociales en función de su posición de clase, género, generaciones, nivel cultural, lugar de residencia. Un proceso que el incremento de los niveles educativos y la diversificación de los MC&IC ha fuertemente acentuado en la región.

Sin embargo, en América Latina, si uno deja de lado los importantes estudios de ciertos especialistas, esta concepción más conflictiva de la opinión pública penó –y pena– en imponerse porque la tesis clásica de la atomización social propia de la sociedad de masas (y la “disponibilidad ideológica” que ello supondría a nivel de la conciencia de los individuos) fue prolongada por una visión dicotómica que oponía la gente “decente” a la “chusma” o “conscientes” a “alienados” (por definición pasivos e incapaces de opinión crítica). El hecho que en la región, los individuos sean importantes consumidores de programas (sobre todo televisivos) o que los habitantes de los barrios periféricos y populares compren una televisión antes que otros bienes de consumo, ha sido por lo general interpretado como un signo inequívoco de su alienación. El proceso de individuación obliga a revenir sobre esta tesis. Ello no quiere en absoluto decir que en América Latina como en otras regiones del mundo, los individuos no sufran la influencia de los MC&IC, pero que esta influencia es compleja, y ello más aún cuando el proceso mismo de influencia es objeto de luchas sociales, de un trabajo abierto y compuesto de una gran cantidad de actores con intereses disímiles (periodistas, patronos, consumidores, políticos, etc.).

Bajo la acción de la opinión pública se asiste, a la vez a una tendencia hacia la uniformización de los modos de pensar y de vida así como al incremento del individualismo. Las comunidades de antaño ven sus identificaciones restringirse y debilitarse en beneficio de una plétora de imágenes y mensajes dirigidos a los individuos. Por supuesto, este proceso paradójico de estandarización y

de singularización, no engendra la igualdad. Los MC&IC mantienen o refuerzan las desigualdades sociales o culturales, y si los modos de vida no cesan de recrearse bajo su influencia, a ritmos muy disímiles según los actores sociales, no por ello el uso de los mensajes aparece como fundamentalmente desigual entre ellos. Pero aún así, los MC&IC terminan por crear, como ya lo hemos evocado, “públicos” con sensibilidades culturales diferentes que, en su diversidad, acentúan el mosaico de intereses y de identidades que componen a las sociedades actuales. Una diversidad identitaria que dificulta, obviamente, la capacidad de representación de los actores sociales a través de conflictos instituidos, a tal punto que los individuos aparecen como siendo más móviles que las identificaciones grupales.

El proceso se ha, sin duda, reforzado en los últimos años con la aparición de Internet y del cable y de la multiplicación de canales (a los cuales tienen acceso muchas categorías sociales, incluso a través de mecanismos ilegales y que, como lo veremos en un capítulo ulterior, concierne en muchos países hasta casi un 40% de los sectores populares), sin embargo, los MC&IC, y sobre todo la televisión, continúa siendo uno de los más poderosos factores de cohesión nacional. Es a través de ella donde se organiza lo esencial del debate político, es a través de ella como se viven las principales emociones colectivas nacionales (¿es necesario hacer referencia a esos rituales laicos de comunión que son los partidos de fútbol de las selecciones?). Claro, este proceso es hoy más abierto que antaño, produciendo justamente, como lo veremos, una visión de la nación más reflexiva, constantemente en comparación con otras nacionalidades y contextos sociales, pero no por ello menos cohesionado.

### **El espacio público**

Si los MC&IC participan de la formación y expresión de la opinión pública es porque ésta es susceptible de expresarse en un dominio particular que se ha incrementado de manera decisiva en las últimas décadas. Se ha constituido un verdadero espacio público, en donde justamente se puede dar publicidad a los asuntos de la

sociedad, convirtiéndolos así en objeto de debate y de discusión. Los mecanismos son diversos y los efectos muchas veces contraproducentes, sobre todo cuando la agenda mediática impone sus ritmos a la agenda política, pero no por ello es menos cierto que el espacio público se ha convertido en la región en un ámbito decisivo de la vida democrática. Inútil por ende inclinarse aquí entre una tesis optimista o pesimista –lo importante es calibrar la talla de la transformación. Digámoslo sin ambages: en este registro, el cambio ha sido literalmente enorme en un lapso de apenas treinta años.

Por lo demás, la tensión entre la opinión y la representación es tan vieja como la democracia. Al lado de una legitimidad obtenida en las urnas, existe otra legitimidad más incierta, la de la opinión justamente. Durante mucho tiempo, esta opinión fue la de la “calle”, de los “panfletos”, de ciertos editorialistas de prestigio, de los informes de los servicios de policía. Hoy en día, esta opinión se “expresa” a través de encuestas que a veces comentan, otras veces preceden las decisiones políticas. Sin lugar a dudas esta opinión no es jamás la manifestación pura de una opinión, puesto que no cesa de estar construida por los expertos y los comunicadores-estrella. Ella está definida por la naturaleza de las preguntas (y del poder, por ende, de aquél que las plantea), tanto como por los comentarios de aquellos que “leen” las encuestas. En este sentido, el espacio público es una arena donde se nos dice menos lo que debemos pensar, que sobre aquello en lo cual hay que pensar. El poder está en la jerarquía de los temas tratados. Pero ello no implica que el espacio público sea solamente un dominio pervertido por los poderosos; es una arena permanente de combate en la cual, empero, las barreras de entrada no son las mismas para los distintos actores.

En todo caso, también en la región, los MC&IC han transformado radicalmente la democracia. La transición ha sido tanto más rápida en América Latina en que la democracia de los partidos siempre fue débil, a tal punto los liderazgos populistas fueron frecuentes, y por ende, la consolidación de una democracia de la opinión, una realidad que se asentó como una continuidad evidente. Y sin embargo, el cambio tuvo lugar. Al antiguo carisma de ciertos líderes populistas se contrapone la mera personalización creciente del poder en torno a figuras donde el aura proviene generalmente más

del cargo ocupado que de los rasgos excepcionales de la persona. La democracia de la opinión transforma en profundidad el oficio del político. Las dotes de comunicación devienen centrales: hay que “pasar” en la televisión, y saber bien “pasar” en ella; hay que tener una voz y un rostro idóneos; hay que tener el sentido de la fórmula (en la cual trabajan constantemente un conjunto importante de expertos); hay que aprender a comunicar con públicos diversos. Los efectos negativos son bien conocidos. Los programas políticos desaparecen o pierden terreno frente a las encuestas. La elección del candidato concentra lo esencial del juego político. El tiempo corto de la opinión triunfa sobre el tiempo largo de las reformas. Se consolida un ámbito de poder tejido de connivencias entre periodistas, patrones de prensa y responsables políticos. La política se convierte en espectáculo y las imágenes en un arma inevitable.

Muchas de estas críticas son válidas. Y sin duda justas, si se las juzga en referencia a un sujeto racional y autónomo. Pero la crítica es menos contundente si se adopta una perspectiva histórica. En América Latina, la constitución de una opinión pública en el sentido fuerte y amplio del término coincide con esta mediatización, con la construcción por ende de este espacio público. La acompaña y se nutre de ella. La opinión pública es hoy en la región más activa que en el pasado, incluye a más actores, obliga a que se escuchen nuevas voces y por nuevos canales. Ello desestabiliza a veces a los actores sociales tradicionales que no pueden más, muchas veces, expresarse en nombre de los “excluidos”, porque estos últimos, justamente, son sondeados por otros mecanismos. A veces, como lo hemos visto, esto amplifica la dificultad de representación de los sindicatos, puesto que los sectores informales o los no sindicados pueden hacer escuchar sus voces –a veces incluso instrumentalizados por otros actores sociales.

Cierto, un trabajador manual tiene menos información política que alguien con formación universitaria, pero posee mayor información hoy que en el pasado, y sobre todo, la opinión pública, signo mayor de la democratización en curso en la región, recibe una atención creciente de parte de los poderes. Es en su dirección que se organiza el debate público, es frente a este lector o televidente virtual que las opciones se afrontan. El objetivo de muchas

movilizaciones colectivas es justamente la de obtener una visibilidad en el espacio público, de lograr que sus peticiones sean retomadas por los MC&IC a fin que su causa vea ampliar significativamente su radio de discusión. Por lo demás, como venimos de indicarlo, este proceso transforma el perfil de los militantes políticos porque la opinión pública requiere de nuevas competencias, porque el espacio público implica e impone una nueva lógica en la selección de los candidatos.

### **La esfera pública**

Si bajo muchos puntos de vista, la afirmación de la opinión pública y de un espacio público han seguido canales por momentos originales en América Latina, desde el punto de vista de la recomposición de la esfera pública en su conjunto, y de la dinámica que resulta en términos de representación cultural y de intereses, es posible establecer vínculos con evoluciones semejantes que han tenido lugar en otras sociedades (Dubet, Martuccelli, 2000).

El principal cambio puede resumirse fácilmente: a pesar del peso diferencial que le reviene a cada actor, de ahora en más, ningún actor impone su voluntad en la esfera pública. Ni el sistema político *stricto sensu* (Estado y partidos), ni las movilizaciones sociales (sindicatos, ONG), ni la opinión pública (encuestas, MC&IC) son, hoy por hoy, capaces de orientar unilateralmente los debates sociales. Ciertamente, lo esencial de la negociación política se hace aún bajo la batuta de los gobiernos, el peso de los liderazgos sigue siendo importante, y sin embargo, los actores sociales tienden progresivamente a autonomizarse (como lo ejemplifica con fuerza la consolidación de una sociedad civil en la región pero también la independencia a la que han sido obligados ciertos sindicatos a causa del cambio en la orientación económica). Pero por sobre todo, el espacio público tiene hoy un peso específico inédito que le permite constantemente mostrar el desacuerdo entre la expresión electoral (las fuerzas representadas en el parlamento o en instituciones representativas) y el estado más volátil de la opinión pública.

Este juego transforma, sin lugar a dudas, con variantes muy importantes según los países, la manera cómo las sociedades de la

región representan y negocian sus conflictos de intereses. De manera muy esquemática, y retomando cada uno de estos dominios sucesivamente, es posible empero dar cuenta de la dinámica central de los procesos en curso. Asistimos a una nueva ecuación entre poder de acción y poder de representación.

1) El sistema político-institucional sigue poseyendo una capacidad de acción decisiva, aunque ya no sea porque en última instancia sigue siendo el único actor dotado de la legitimidad e instrumentos necesarios para imponer ciertas decisiones. Pero al mismo tiempo, sus capacidades de representación y de análisis de la sociedad decrecen fuertemente tanto frente a las movilizaciones sociales como, sobre todo, en dirección de los MC&IC y de los expertos en opinión pública. Por supuesto, la modernización de la administración y los progresos sensibles que se observan en la producción de estadísticas nacionales, técnicamente más fiables, mitigan en algo la afirmación anterior –sin cambiar empero el sentido de la traslación de poder.

2) Las movilizaciones colectivas se encuentran, vistas desde esta perspectiva, en una situación inédita. Por un lado, sus capacidades de intervención directa sobre los eventos se ha transformado de manera disímil, algunos de ellos perdiendo capacidades de acción (como lo hemos visto a propósito de los sindicatos), otros, por el contrario, han visto constituirse nuevos márgenes de intervención (ONGs). Por otro lado, y esto es un cambio sustancial, su lógica de acción se ha transformado a medida que su rol deja de ser únicamente la defensa o la representación de ciertos intereses o identidades y pasa cada vez más a funcionar como movilizaciones que tienen por función primera alertar a la opinión pública, eventualmente a los poderes en plaza. Si el destinatario final es siempre el sistema político, cada vez más, empero, las movilizaciones colectivas actúan como canales alternativos de representación y alerta frente a los MC&IC.

3) Los MC&IC viven un desequilibrio de poder casi inverso al que conoce el sistema político. Si sus capacidades de acción son limitadas (a pesar de lo que muchos periodistas creen, muchas de las campañas de información lanzadas por la prensa no obtienen

ninguna traducción práctica), sus capacidades de representación de la sociedad son inconmensurables a aquellas que quedan entre las manos del sistema político. Son a través de los MC&IC que nuestras sociedades se conocen o desconocen, lo que supone una implicación más activa de los ciudadanos, aunque más no sea por la capacidad creciente que disponen para comentar la actualidad.

Esta recomposición de la esfera pública explica en mucho los malestares cruzados que se observan entre los miembros de cada uno de estos dominios. Para los actores del sistema político el gran temor es la incógnita de una sociedad de la que sienten desconocen muchos elementos (y que a su manera, traduce el imperio de las encuestas de opinión y de los expertos de comunicación que vienen a atemperar este temor, pero también, frente a movilizaciones sociales imprevistas, el sentimiento de una sociedad ingobernable). Muchos de ellos, suelen incluso imputar la responsabilidad de las dificultades actuales a los medios de comunicación, cuya lógica de espectacularización incitaría a todos los actores sociales a una competencia por la visibilidad. Un panorama que se complica porque, directa o indirectamente, los medios también refuerzan paradójicamente una reducción del espacio público, producto del repliegue de las mayorías sobre lo privado y lo íntimo. No es de extrañar así que muchos de los diagnósticos acerca de la indiferencia, la despolitización, la apatía, el cinismo, la falta de participación, las “ciudadanías de baja intensidad” (como lo ha sugerido O´Donnell) o la “precarización de la ciudadanía” también suelen imputarle la responsabilidad a los medios masivos de comunicación. Sobre todo en los contextos urbanos.

Para los actores de las movilizaciones sociales esta transformación de su peso específico da lugar a un sentimiento ambivalente, a la vez, de no ser nunca escuchados por los políticos y de no ser audibles en los MC&IC, al mismo tiempo que no cejan en sus esfuerzos de “pesar” sobre los primeros y de “pasar” en los segundos. Aún más que muchas veces, la alianza entre la protesta focalizada y enfática de movimientos sociales y los medios de comunicación se desarrollan en un terreno que, en realidad, está dominado por los medios.



Por último, para los principales actores de los MC&IC, lo esencial es afirmar su diferencial de capacidad en representar a la sociedad, mostrando constantemente al poder político sus limitaciones prácticas, unas veces subrayando el desfase permanente entre las promesas y las acciones, otras veces fiscalizando su accionar y denunciando las corrupciones. En otros términos, el activismo crítico de los medios, incluso a través de campañas guiadas por grandes intereses económicos, no debe hacer olvidar uno de sus orígenes: el diferencial de poder entre su fuerte capacidad de representación y su relativamente débil capacidad de acción. Inclusive, a tal punto es su impacto relativo, que las constantes denuncias de los MC&IC a actos de corrupción pública que generalmente no producen consecuencias, lleva a producir un sentimiento que los MC&IC terminan banalizando la propia corrupción.

En todo caso, esta transformación estructural trae consecuencias mayores que a la vez apoyan y amplifican el proceso de individuación en curso. Las movilizaciones colectivas y los partidos políticos dejan de ser el único polo de la expresión de la conflictividad en la sociedad, y sobre todo, ven erosionarse en profundidad su capacidad de representación identitaria. Se asiste incluso por momentos a un divorcio entre el dominio de la representación funcional de los intereses (que continúa siendo lo propio de las instituciones políticas y de los actores representativos en el sentido preciso del término –sindicatos, partidos) y el ámbito de la representación figurativa de la sociedad (en el cual un papel determinante le corresponde a los MC&IC). Por supuesto, actualmente, no todos los individuos poseen las mismas capacidades para jugar en estos dominios. Para muchos, sobre todo los más modestos, las protecciones siguen siendo esencialmente producidas gracias al accionar de movilizaciones colectivas. Pero incluso entre ellos, esta defensa de intereses se separa tendencialmente de la expresión de sus identidades, y el conocimiento que poseen de las sociedades en que viven tiende a incrementarse y a independizarse de una fuente única. Algunos participan en los debates; otros se forman una opinión; muchos se desinteresan de los primeros y muchos otros son sin duda incapaces de formular una decisión frente a diversos temas. Pero todos viven una transformación de talla. Ayer, o se era

actor o se vivía en el retraimiento. Hoy, todos participan, como actores o como espectadores, pero las más de las veces simultáneamente como actores, espectadores y comentaristas, de la vida pública.

## 7. CONCLUSIONES

La cohesión social es inseparable de las capacidades que tiene una sociedad para organizar el diálogo y el conflicto entre intereses opuestos. Tradicionalmente, esto fue lo propio de los sindicatos y de los partidos políticos (excluyendo los asociados a ideologías revolucionarias o fascistas), los que, a través de una articulación entre lo social y lo institucional, permitieron una canalización y un tratamiento de los problemas sociales. El rol de los sindicatos y de los partidos fue sin lugar a dudas particular en América Latina puesto que, como lo veremos en el último capítulo, el peso del Estado fue central, a tal punto que, como lo hemos recordado, los actores sociales fueron generalmente débiles o dependientes de la actividad estatal en la región.

Pero a pesar de la evidente continuidad histórica, un diagnóstico de este tipo no hace justicia a la situación contemporánea. Lo que la caracteriza es otra cosa que una simple acentuación o deterioración de tendencias seculares. Como lo hemos visto, detrás de la reorientación económica y política de las últimas décadas, es la naturaleza misma de los sindicatos la que es cuestionada y su rol de agentes mixtos de co-regulación pública y de contestación colectiva. Presos en medio de una inversión global de las relaciones de fuerza entre el capital y el trabajo (y la consolidación y a veces expansión del sector informal), enfrentados a nuevas tecnocracias públicas fuertemente reticentes hacia ellos y a la aparición de liderazgos políticos que tuvieron que dismantelar el antiguo poder sindical a fin de imponer el suyo, los sindicatos tienen dificultad en redefinir su nuevo rol.

En cuanto a los partidos, y en particular a los políticos, el balance es incluso más negativo. La desconfianza de la que son objeto por parte de amplios sectores de la ciudadanía es a veces extrema.

Un sentimiento que las reformas institucionales de las últimas décadas no han, por el momento, logrado erradicar verdaderamente. Lo que sobre todo se ha desgastado es su capacidad de movilización social, que los ha transformado, de organizaciones basadas en militantes, en grupos profesionalizados y canales de obtención de empleo público (inclusive el que prometía ser un partido renovador, el Partido de los Trabajadores, en Brasil). En este contexto, su doble rol de representación y de participación se ha deteriorado seriamente. Sin embargo, y puesto que seguirán siendo en el futuro próximo un agente indispensable de la gestión gubernamental, es posible, como lo hemos sugerido, que sea en dirección de un incremento de su eficacia organizacional donde se encuentre, tal vez, una renovación de su rol en la cohesión social.

A estos dos actores tradicionales de la escena latinoamericana se ha añadido en las últimas décadas la nebulosa de la sociedad civil y de las ONGs. Si su importancia tiende muchas veces a ser exagerada, su presencia transforma empero la vida institucional de muchos países. Curiosamente, como lo hemos destacado, tienen –sobre todo en los países con menor infraestructura estatal– a la vez una función de relegitimación de la acción colectiva y de deslegitimación de la acción gubernamental. El resultado es así muchas veces un incremento de las iniciativas de muchos actores, pero este proceso, al realizarse por otros canales que la acción pública, y muchas veces en crítica explícita hacia las insuficiencias de ésta, produce una actitud de confianza hacia las asociaciones y de desconfianza hacia el Estado.

Transformaciones que, como hemos visto, se han traducido en el declive de ciertas formas de participación política y en la emergencia, bajo la impronta más general del proceso de individuación, de un nuevo perfil de activista. Uno en el cual el equilibrio entre lo público y lo privado se busca desde nuevas bases, donde el objetivo de la participación también se lee desde la experiencia personal, y en el cual, sobre todo, incluso de manera implícita, se reconoce lo bien fundado de una necesaria división de los dominios de la vida individual.

Pero es sin duda la consolidación de una esfera pública más dinámica y plural el cambio más significativo en este registro. Im-

posible menoscabar este hecho. Los conflictos y la política, incluso cuando siguen siendo casi-monopolio de ciertos grupos sociales, se han convertido cada vez más, y sin posibilidad de retorno gracias a la publicidad de sus asuntos, en una cuestión de debate. Es necesario discutir y rebatir, presentarse en público y retraerse de él, tratar de influir en la opinión pública sin dejar de estar constantemente bajo su asecho. Pero por sobre todo, en sociedades tan desiguales en términos de poder, el hecho no sólo de poder expresar su voz a través del voto pero de ser solicitado por esos poderes, transmite imaginariamente un nuevo sentimiento de ciudadanía. También aquí se manifiestan la profundidad de la democratización y de la individuación en curso. La opinión pública –por el momento sin lugar a dudas más la de las clases medias que la de los sectores populares– obtiene una legitimidad creciente. No es más posible, en todo caso, a ningún actor desconocer su peso.

Es interesante contraponer a estas manifestaciones de toma de posición colectivas o de expresión mediática (*voice*), las estrategias individuales de emigración (*exit*) que analizamos en el capítulo anterior. Unas y otra, por diferentes que aparezcan en un primer momento, participan de un mismo proceso por el cual los actores enfrentan dificultades sociales. Y ello más aún cuando, como lo hemos subrayado, detrás de su aparente “individualismo”, la emigración es indisociable de un conjunto de recursos colectivos y muchas veces aparece incluso –gracias a las redes migratorias– como otra manera de afirmar la pertenencia a un colectivo étnico o regional. Pero por sobre todo, y más allá del diferencial de cifras de emigrados que cuentan los distintos países, al instaurarse la emigración en el imaginario de la región abre una válvula de salida – una “frontera” – que desalienta la movilización y la participación colectiva.

Como en el capítulo anterior, no se trata pues de oponer los “individuos” a la “sociedad”, pero sí de comprender el rol, muchas veces ambiguo, que el indudable incremento de las iniciativas individuales introduce en la cohesión social. Si durante mucho tiempo se pensó que el aumento de las expectativas conducía inexorablemente a un bloqueo o a un desborde institucional, hoy por hoy es preciso reconocer el abanico más amplio de respuestas que los ac-

tores, de manera colectiva o individual, encuentran a los problemas sociales. Pero estas iniciativas no son viables sin una traducción institucional.

Nada lo muestra mejor que la consolidación de un importante sector informal en muchos países latinoamericanos. Si por un lado, su constitución permitió –permite– una gestión “individualizada” de una insuficiencia societal, por el otro, es imposible no reconocer todos los elementos de “crisis” que se encierran en una solución de este tipo. De nada vale en este contexto hacer elogios ideológicos dudosos sobre las virtudes del individualismo. Por el contrario, de lo que se trata es, y en contra de una cierta nostalgia colectivista, una vez reconocido el incremento de las iniciativas individuales en la región, concebir políticas públicas y formas de acción colectiva capaces de acompañar y sostener la expansión de estas capacidades. A defecto de ellas, los actores se encerrarán cada vez más, y a veces sin horizonte, en salidas individualizantes y continuarán sintiéndose ajenos al entramado institucional en plaza. El futuro de la cohesión social exige, en este punto, romper con la dialéctica contemporánea entre el déficit de *voice* y el exceso de *exit*.

### III. PROBLEMAS Y PROMESAS: ECONOMÍA INFORMAL, CRIMEN Y CORRUPCIÓN, NORMAS Y DERECHOS

#### 1. INTRODUCCIÓN: UNA CULTURA DE TRANSGRESIÓN

La cohesión social es impensable sin el respeto de un conjunto de reglas y de normas. Toda sociedad las posee y en el fondo, y a pesar de las transgresiones, todas ellas tienden a plegarse a las normas. Pero en este ejercicio, las sociedades nacionales divergen fuertemente entre ellas. En algunos casos, el respeto de las normas, asentadas en la tradición o en la religión, son aceptadas por los individuos como el fruto de normas trascendentes, y ello más aún cuando el control social y la sanción comunitaria, en caso de desobediencia, son fuertes. En otras, donde la secularización y la des-tradicionalización son más intensas, el acatamiento de la regla obedece más a predisposiciones éticas personales y cálculos racionales sobre la necesidad de respetar acuerdos contractuales más o menos libremente consentidos, y la mayor o menor predisposición de correr riesgo de punición.

América Latina no escapa a esta realidad. Pero en este registro, como lo veremos, tanto la auto-percepción histórica de los latinoamericanos como la magnitud de los desafíos que enfrentan las sociedades de la región, son acuciantes. De hecho, ambos fenómenos se comunican entre sí. La representación histórica que se posee de la relación con las normas en los países latinoamericanos, agrava el sentimiento de socavo frente a la expansión de fenómenos delictivos o criminales. El resultado, desde la experiencia de los individuos, es tal vez menos empero el sentimiento de vivir en una so-

ciudad verdaderamente anómica (sin reglas –como enunció Durkheim a fines del siglo XIX) que el estar condenados a actuar en sociedades donde la norma tiene un carácter bifronte puesto que su uso difiere en función de la persona con quien se entra en relación (en el dicho de la tradicional política brasileña: “a los amigos se hace justicia, a los enemigos se aplica la ley”).

En América Latina existe una particular cultura de la transgresión (Nino, 1992; Girola, 2005; Araujo, 2006). Esta cultura de una actitud más o menos generalizada de transgresión, testimonia la presencia de una serie de perversiones en la vida social: una tradición legalista; un poder instalado que menosprecia a los ciudadanos (en proporción directa a su falta de poder, económico o político); una tolerancia –a veces incluso una verdadera fruición colectiva– a la transgresión de las reglas. Pues si ciertas formas de transgresión, especialmente la ejercida en forma brutal por la pura imposición del poder económico, político o burocrático, causa repulsa, existe otro lado de la transgresión cotidiana en que ella es vivida como expresión positiva de comprensión, sensibilidad y disposición a ayudar. Si desconocemos este aspecto de nuestra cultura de la transgresión, que ve en la aplicación “ciega” de normas universales, sin considerar las circunstancias personales, un acto deshumano y rígido, difícilmente comprenderemos el por qué ella penetra tan profundamente en nuestras formas de ser.

Esta cultura es una mezcla de actitudes de arbitrariedad y de la “vista gorda”; de severidad en el castigo para unos y de la “ley del embudo” para otros (lo ancho para mí, lo estrecho para los otros). En dirección de los poderosos, la tolerancia puede a veces ser inmensa porque para muchos todavía el poder es inseparable del derecho al abuso, aunque sea como una fatalidad sobre la cual nada hay que hacer. En muchos países incluso, la “viveza” no sólo es tolerada sino que es reconocida como una expresión del “genio” nacional, si bien esta actitud tiende, como veremos, a cambiar. En dirección de los “simples” ciudadanos, a pesar de que la tolerancia sea menor, el abuso se acepta porque en el fondo se piensa que “no es justo que se sancionen a unos y no a otros”, y que “no es justo” enviar una persona “educada, de clase media” a una prisión donde, de hecho, las condiciones son generalmente infrahumanas. En todo

caso, la ley no se aplica a todos por igual, y en particular para los poderosos la impunidad es casi una certeza, pues la posibilidad de usar el poder económico para utilizar a su favor los mecanismos legales, y cuando no, simplemente corromper en algún momento a algún funcionario público responsable por el proceso.

La raíz de esta situación se ubica muchas veces en la herencia colonial, a saber, la distancia –para no decir el abismo– entre el país legal y el país real, esto es, entre lo que la ley manda y lo que la realidad social permite (el famoso “se acata pero no se cumple” de la era colonial). La larga tradición de desconexión entre la “ley” y el “hábito” es tal, que pareciera a veces que las “leyes” no tienen otra vocación que la de favorecer las “prebendas” y la corrupción, en particular aquellas especialmente rigurosas, y por eso mismo simplemente inaplicables (a no ser para castigar a alguien en particular). El resultado es la proliferación de actitudes que, desde esta perspectiva, son vistas por cada ciudadano como “hipocresías”, al mismo tiempo que difícilmente alguien escapa por completo de jugar el juego, inclusive porque no se puede esperar del lado de las autoridades (policiales, judiciales) que las reglas sean aplicadas en forma adecuada (“el que no paga, la paga”).

Pero lo anterior no es sino un lado de la moneda. Por supuesto, que en las sociedades latinoamericanas existe una moralidad, pero ella es elástica y ambivalente. El que cumple la ley, es sin duda un “tonto”, un “quedado” o un “boludo”, pero al mismo tiempo a nadie le cabe dudas que es necesario disponer de reglas. Una transgresión puede ser objeto de un elogio público (la “viveza”, el “curro”), pero tarde o temprano es inevitablemente descalificada como una “conchudez”, o aún más, como una “cagada”. Ciertamente, para algunos la transgresión es en sí misma legítima, puesto que se vive en una sociedad donde “nadie respeta nada”. Pero en el fondo, como lo indica una investigación empírica sobre la juventud peruana, es la ambivalencia lo que mejor caracteriza esta relación con la transgresión, puesto que ella es, por lo general, a la vez rechazada y admirada (Portocarrero, 2004, capítulo 3). Si se descuida este último punto, la cultura de la transgresión corre el riesgo de ser interpretada como una suerte de constante cultural o psico-antropológica de los latinoamericanos, olvidando hasta qué punto, estos ras-



gos participaron –y en alguna medida aún participan– de un modelo de dominación social.

Insistamos. No estamos frente a agentes naturalmente virtuosos o viciosos. Intereses privados colonizan el Estado y buscan obtener ganancias fantásticas y sin riesgo. Los individuos, de todos los sectores sociales, construyen sus estrategias de sobrevivencia a partir de las posibilidades determinadas por las prácticas establecidas con las instituciones del Estado en una dinámica generalmente perversa. Si bien la corrupción policial causa repulsa, pocos dejarán de usarla si se trata de beneficiar o proteger a alguien querido que burló la ley. Si los alojamientos populares productos de invasión no poseen infraestructura y servicios urbanos adecuados, su población muchas veces se opone a la legalización de la propiedad si esto implica pagar impuestos municipales. Si el llamado sector informal de la economía demuestra una creatividad enorme, también no deja de construirse muchas veces sobre sistemas de regulación semi-criminales, amén de sustentarse en sistemas de propinas a los funcionarios públicos responsables de la fiscalización, y otras veces sus actividades bordean abiertamente el delito.

No podemos, con todo, caer en el anacronismo de proyectar para el pasado las categorías del presente. Pues si la transgresión es una constante en la historia latinoamericana al mismo tiempo fue permanentemente recompuesta, tanto en su sentido como en sus prácticas. Sólo hoy, cuando se diseminaron formas individualizadas de sociabilidad y que el horizonte político es cada vez más un Estado democrático al servicio del bien público, es posible captar la variedad de prácticas pasadas y presentes de formas de transgresión.

Si el pasado –fundado en relaciones de clase jerárquicas, autoritarias y de uso patrimonialista del Estado– es fundamental para entender cómo llegamos al presente, al mismo tiempo es insuficiente para explicar la compleja trama de relaciones que las modernas sociedades latinoamericanas, en particular las urbanas, tejieron en torno a la transgresión de la ley. Esta trama constituye un sistema en el que participan, en forma desigual, pero muchas veces combinadas, ricos y pobres. Pues el policía que justifica en nombre de un salario bajo el pedido de propina (muchas veces chantajeando) al chofer de clase media, o los habitantes de barrios más pobres que

“desvían” agua o electricidad, o las más diversas prácticas ilegales usadas por el llamado sector informal, no pueden ser reducidas, por nuestra “mala conciencia”, a sub-productos de la historia y a los malos ejemplos de las elites. Por detrás de la aparente generosidad de aquellos que transforman los actos de los grupos más pobres en productos de la situación de víctimas se esconde un paternalismo elitista que no comprendió la enorme transformación de nuestras sociedades y la diversidad de conductas y valores que atraviesan los diversos grupos sociales. Parafraseando una vieja consigna de la izquierda latinoamericana, o nos “responsabilizamos todos o no habrá responsabilidad de nadie”.

Como todo fenómeno histórico, las características y vigencia de todas estas prácticas, comienzan a cambiar. Al calor de la transformación que hemos subrayado en un capítulo anterior a nivel del lazo social, y la consolidación de un ideal más abierto y francamente igualitario, la tolerancia a la transgresión –sobre todo en el ámbito público– decrece. Y al mismo tiempo, el crecimiento de la igualdad relacional al acortar las distancias sociales y jerárquicas entre actores, en medio de sociedades profundamente urbanas y cada vez más despojadas de sus antiguos controles comunitarios, facilita la aparición de un conjunto disímil de prácticas transgresivas –delictivas o criminales.

Pensemos, por ejemplo, en la corrupción. Si en otras épocas era parte de los privilegios y de las “reglas de juego” de los grupos de poder, protegidos por la distancia social, es cada vez más considerado por la población como un hecho delictivo (si bien aún no siempre es tratado de hecho como tal), y que en todo caso ha dado lugar en los últimos años a movimientos de revuelta social pero también a una desmoralización silenciosa de la democracia. No es un asunto anodino. La expansión, en la mayoría de los países de la región, todavía lenta pero creciente, de la capacidad fiscal del Estado, donde los que pagan impuestos directos es una base estrecha de empleados y empresarios del sector formal, puede generar nuevas formas de polarización entre los que se sienten beneficiados por la acción del Estado, generalmente los sectores más pobres que usan los servicios públicos de salud y educación y aquellos que sienten que no reciben “nada a cambio” (pues inclusive la seguri-

dad es transferida de hecho a los ciudadanos de clase media, aumentando los costos de vida con transporte privado para los niños o los costos de seguridad del edificio o casa). Esta situación generadora de frustración aumenta con los escándalos de corrupción entre los políticos (que es vivido por las clases medias como un robo “personal”, pues son ellas las que pagan los impuestos) llevando a una creciente insatisfacción con la democracia<sup>42</sup>.

La expansión de fenómenos de este calibre conspira fuertemente contra la cohesión social en democracia. En lo que sigue examinaremos algunos de ellos. La explosión sin precedentes en la región de una violencia urbana armada; la consolidación de un crimen organizado –muchas veces asociada al tráfico de drogas– que pone literalmente en jaque la neutralidad del aparato del Estado; una corrupción que suscita cada vez más reacciones contrarias por parte de la ciudadanía; en fin, un rechazo de la impunidad y de la ineficiencia judicial que va junto con el recurso creciente de los individuos a la justicia. Sin duda que estos temas están asociados a la extrema desigualdad social, pero en la actualidad han adquirido hasta cierto punto una dinámica autónoma y una importancia tal que justifican un tratamiento específico.

En las secciones siguientes discutiremos algunos aspectos del problema de la transgresión, focalizando ciertos temas específicos. Estamos de todas formas lejos de una sociología de la transgresión que nos permita tanto entender las diferentes figuras de cómo ella se expresa y los caminos complejos en que la transgresión cotidiana se transforma en transgresión legal, dada las enormes deformaciones del sistema de “ley y orden”. Se trata de un esfuerzo que necesariamente deberá ser interdisciplinario, en particular aproximando el derecho a la reflexión social y política.

---

<sup>42</sup> En una investigación aún no publicada, realizada por Bernardo Sorj, durante las últimas elecciones presidenciales brasileñas, una de las comunidades virtuales (formadas mayoritariamente por jóvenes de clase media) que más creció, llegando en pocas semanas a pasar los 15.000 miembros, fue “Queremos golpe de estado ya”.

## 2. VIOLENCIA URBANA ARMADA EN AMÉRICA LATINA<sup>43</sup>

El lenguaje internacional reserva un sentido limitado para la palabra “conflicto”. Los “conflictos” remiten a la política y a los pretendidos caminos para superarlos. A la violencia de los “conflictos”, se contraponen el esfuerzo por la negociación. Aún en los más terribles, hay espacio legítimo de interlocución. Muy distinto es el tema que aquí nos ocupa: una violencia para la cual ni siquiera poseemos un nombre adecuado. Es llamada “crimen”, pero la expresión es pobre para la complejidad del fenómeno. Se trata en verdad no solamente de un reto para el vocabulario, sino también para las ideas y las políticas disponibles. Este “otro conflicto” se traduce en tasas elevadísimas de muertes violentas, con una abrumadora mayoría cometida por armas de fuego (OMS, 2002: 30). Según algunos estudios, América Latina concentraría el 42% de los homicidios causados por arma de fuego en el mundo (Small Arms Survey, 2004: 176).

### **El crecimiento de la violencia**

Tomemos cuatro países para ilustrar el problema: El Salvador, Guatemala, Venezuela y Brasil. Son buenos ejemplos para comparar porque, a pesar de sus diferencias, presentan señales comunes en la cuestión que analizamos aquí.

Los conflictos armados que tuvieron lugar en América Central durante la Guerra Fría llegaron a su fin en la década del noventa. No obstante, en varios países los niveles de muerte por agresión intencional se mantienen en niveles muy elevados. La tasa de homicidios en El Salvador, por ejemplo, es actualmente de 40 muertes por cada 100,000 habitantes. En Guatemala, la tasa nacional de homicidios es de 46 muertes por cada 100,000 habitantes (de León y Sagone, 2006: 188; Acero Velásquez, 2006: 7).

---

<sup>43</sup> Este texto se basa en Pablo G. Dreyfus y Rubem Cesar Fernandes, “Violencia Urbana Armada en América Latina –otro conflicto”.

Venezuela y Brasil, por otro lado, llegaron a los años '80 con perspectivas promisorias de desarrollo y democratización. Sin embargo las tasas de homicidios se dispararon en Venezuela en 1989 (año del "Caracazo") y su tendencia en ascenso ya no se detiene. De una tasa de 9 homicidios por cada 100,000 habitantes, Venezuela pasó a tasas de 51 homicidios por 100,000 habitantes en 2003<sup>44</sup> (Briceño León, 2006: 317-321; Acero Velásquez, 2007: 6). En Brasil, la tasa de homicidios por arma de fuego se multiplicó por tres en dos décadas. De 7 muertes por arma de fuego por cada 100.000 habitantes en 1982, se pasó a 21 en 2002 (Phebo, 2005)<sup>45</sup>. Por lo tanto el problema crece en la región a partir de los 80 o 90, según los casos, y se transforma en un grave problema a partir del 2000.

En realidad, este proceso ha conocido un desplazamiento importante: de la violencia epidémica que era considerada un fenómeno típico del medio rural se ha pasado a la violencia como un fenómeno fundamentalmente, si bien no exclusivamente, urbano. Es así que ciudades como Recife (65 homicidios por 100.000 habitantes en 2004), San Salvador (78 en 1998), Caracas (107 en 2006), Cúcuta (60 en 2006), San Pablo (38 en 2004) y Río de Janeiro (51 en 2004) tienen tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes muy superiores a las medias nacionales (Acero Velásquez, 2006: p.17).

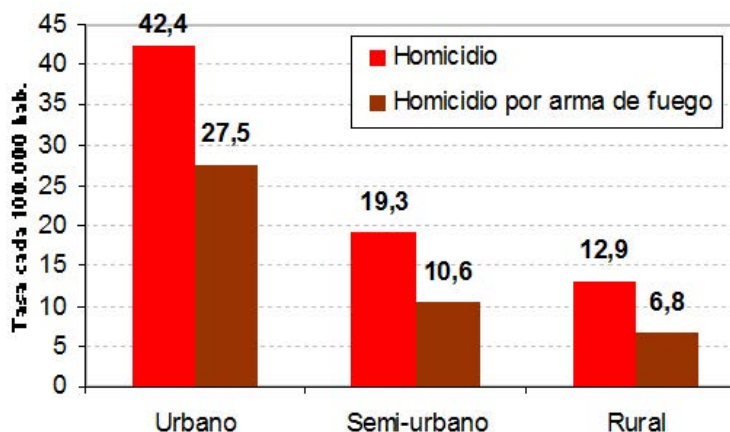
Esta relación fue extensamente documentada por Fernandes y de Souza Nascimento (2007), de donde recuperamos el gráfico que sigue, y que resulta de una investigación efectuada, en 2002, sobre los 5.507 municipios brasileños:

---

<sup>44</sup> Desde 2004 el Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas (CICP), responsable en Venezuela por la divulgación de las estadísticas criminales, ya no hace públicas las estadísticas de homicidios, por lo que las tasas posteriores son estimaciones.

<sup>45</sup> El crecimiento de la curva fue apenas interrumpido en Brasil en 2004, lo que fue atribuido, al menos en parte, al impacto de nuevas políticas de seguridad pública, con mayor control sobre las armas de fuego. Ver Ministerio de la Salud, 2005 y Fernandes (coord), 2005.

*Tasa de Homicidio en municipios brasileños, según gradiente Rural / Urbano*



Fuente: Fernandes y Nascimento Sousa, 2007

Briceño León (2002: 39-40) da una interpretación justa de esta transición: “El proceso de homogeneización e inflación de las expectativas en la segunda o tercera generación urbana ocurre al mismo tiempo que se detienen el crecimiento económico y las posibilidades de mejoría social y se produce un abismo entre lo que se aspira como calidad de vida y las posibilidades reales de alcanzarlo. Este choque, esta disonancia que se le crea al individuo entre sus expectativas y la incapacidad de satisfacerlas por los medios prescritos por la sociedad y la ley, son un propiciador de la violencia, al incentivar el delito como un medio de obtener por la fuerza lo que no es posible de lograr por las vías formales”.

Regresaremos sobre este punto, pero detengámonos en la lógica social central de este proceso. Esta violencia no es esencialmente fruto de inmigrantes que, viniendo del campo a la ciudad, perdieron los controles tradicionales. Es por el contrario, como lo señala con razón Briceño León, fruto de jóvenes de la segunda o tercera generación, que han nacido en las ciudades, y que viven agudos

procesos de frustración. Un fenómeno en el cual es indispensable subrayar elementos contradictorios. (a) En primer lugar, y como el análisis clásico de Merton lo mostró hace décadas, esta violencia delictiva es el fruto de un choque entre el incremento de las expectativas y las insuficientes vías de realización formales (o sea, y para retomar el lenguaje utilizado en un capítulo anterior: estos fenómenos ejemplifican una disociación entre el incremento de las expectativas y las capacidades efectivas de los individuos); (b) este fenómeno, a pesar de la violencia y de la ilegalidad que lo caracterizan, expresan también, como lo hemos visto en los capítulos anteriores, un proceso de homogeneización de expectativas y de comunión en un imaginario común; (c) por último, y es importante subrayarlo, el incremento de las expectativas, que en otros períodos tuvo esencialmente tendencia a reportarse hacia el sistema político (dando origen a los fenómenos populistas de los años 50 y 60), tienen hoy en día más bien tendencia a traducirse en aspiraciones individuales que buscan satisfacerse fuera del ámbito político y por vías ilegales.

En todo caso, la disonancia entre expectativas y capacidades se refleja, como vimos, en un mapa urbano marcado por desigualdades radicales. Los factores de riesgo se acumulan en ciertas áreas, en medida inversa de los factores de protección. La “pobreza”, en esta perspectiva, pasa a significar una vulnerabilidad crónica delante de los riesgos que se multiplican para los individuos en el medio urbano.

En Río de Janeiro, por ejemplo, la Zona Sur de la ciudad acumula los medios socio-institucionales de protección contra los riesgos de la violencia. Es allí donde se encuentra el “Río Maravilloso”, situado entre las montañas y el océano, que contrasta con las Zonas Norte y Oeste, que están más allá de las montañas, región más pobre, raramente visitada por los turistas extranjeros. La tabla que sigue compara las tasas de homicidio entre algunos barrios de las Zonas Sur, Norte y Oeste de la ciudad. Un barrio famoso de la Zona Sur, Ipanema, muestra tasas de homicidio 43 veces menores que un barrio como Bonsucesso, en la Zona Norte. Con los túneles que hoy cortan la ciudad, se va de Ipanema a Bonsucesso en 30 minutos. Sin embargo, en el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano (IDH), la distancia es mucho mayor. Suponiendo que Ipanema se detuviera en su nivel actual de IDH y que el Complejo do

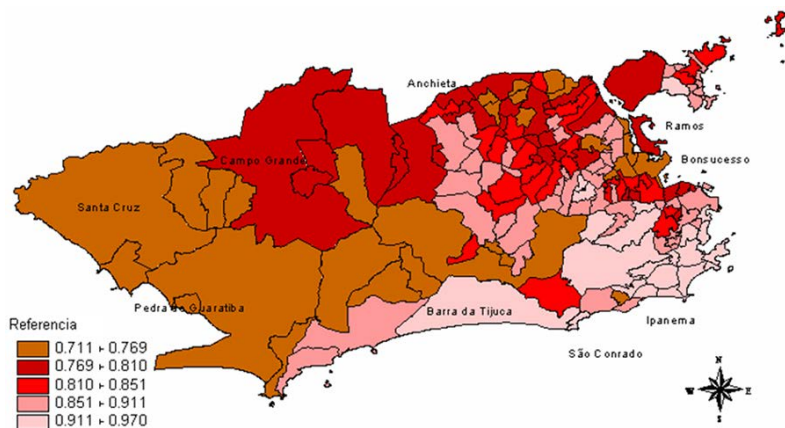
Alemão, la mayor favela (barrios pobres y de construcción precaria) de Bonsucesso, continuase creciendo al ritmo de los últimos 30 años, al Complejo le llevaría casi cien años alcanzar a Ipanema. El mapa de Río de Janeiro, abajo, coloreado según diferencias en IDH, ilustra este punto (Fernandes y de Souza Nascimento, 2007).

*Río de Janeiro – El Homicidio en la Geografía de la Ciudad*

Barrio	Homicidios		Población		Tasa de Homicidios	
	2003	2004	2,003	2,004	2003	2004
<b>Zona Sur</b>						
Ipanema	8	5	47,106	47,739	17	11
<b>Zona Norte</b>						
Bonsucesso	79	93	19,421	19,682	406	471
<b>Zona Oeste</b>						
Pedra de Guaratiba	26	24	9,755	9,886	267	246

Fuente: Fernandes y de Souza Nascimento, 2007

*Índice de Desarrollo Humano, por Barrios de Río de Janeiro, 2000*



Fuente: Fernandes y de Souza Nascimento, 2007



### **Victimización y grupos de riesgo**

Pero incluso en los barrios pobres, la victimización no afecta a todos por igual. En 1999, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimaba que la violencia era la primera causa de muerte entre jóvenes (de más de 15 años) en la región (Briceño León, 2002: 34). La variación sufrida por los jóvenes es tan fuerte, que Lisboa y Viegas (2000) proponen que la edad sea la variable estructurante de la interpretación sociológica del problema. El denominador común de “100 mil habitantes” esconde en efecto el impacto de los diversos factores en el grupo específico de la juventud; de esa forma, el cálculo usual de “tasas” a partir de la población en general pierde información relevante sobre las variantes en la violencia y sus asociaciones.

Los datos educacionales son coincidentes en los cuatros casos examinados. El grupo de riesgo es compuesto por jóvenes urbanos, que conocen la ciudad y sus tramas, y que llegó, inclusive, a frecuentar la escuela. No son analfabetos, pero tampoco fueron formados para superar los obstáculos de la integración en la sociedad formal. Están a medio camino entre el analfabetismo, más típico de la generación de sus padres, y la educación calificada exigida por el mercado. Tendríamos ahí un criterio para establecer las dimensiones del grupo de riesgo en los centros urbanos de América Latina. En Venezuela, 27% de los hombres jóvenes entre 15 y 18 años de edad ni trabaja ni estudia (Briceño León, 2002: 38). En Brasil, 13,8% de los jóvenes de 15 a 24 años no estudia y no trabaja, con el agravante que entre los que no completaron la educación básica de ocho años la proporción sube a 19,6% (según PBAD, 2005). Son cifras atemorizantes, propias de una generación que parece condenada a los riesgos de la informalidad, campo propicio para la proliferación de las actividades delictivas.

No sólo la violencia, sino también la sexualidad tiende a ser practicada temprano en esta generación, y de modo libre, independiente del control de los adultos próximos. En América Central, el 25% de los hogares se encuentra bajo la jefatura de mujeres solas y jóvenes, con mayor preponderancia de esta condi-

ción en áreas urbanas. En Brasil, donde cifras igualmente importantes son citadas (27%), se encuentra una correlación positiva entre la proporción de familias lideradas por jóvenes mujeres y las tasas de violencia letal por arma de fuego (Fernandes y Sousa do Nascimento, 2007). Según un estudio realizado por IEPADES, un 38% de las jóvenes que forman parte de las Maras ya son madres (de León y Sagone, 2006: 182).

Las Maras surgen en El Salvador a finales de la década de los 80, principalmente en el Área Metropolitana del San Salvador. Al principio, el fenómeno se caracterizaba por la presencia de un gran número de pequeñas pandillas que actuaban en la zona céntrica de la ciudad capital (Cruz, 2006: p.125). Entre ellos están ex-combatientes sin acceso al mercado de trabajo, pero también jóvenes refugiados e hijos de refugiados que habían emigrado a los Estados Unidos después de haber estado involucrados en pandillas callejeras en ciudades como Los Ángeles y Nueva York. Redes con alcance en importantes centros de los Estados Unidos, afectan principalmente a Guatemala, Honduras y El Salvador, y la estructura de estas organizaciones se extiende a través de las fronteras de esos países (Fundación Arias, 2006: pp.1-17). El "otro conflicto", el conflicto criminal urbano, es pues local pero con ramificaciones transnacionales: las Maras salvadoreñas tienen lazos con los Carteles Mexicanos y las pandillas de Los Ángeles.

Aunque se trate de un fenómeno urbano, las jerarquías y las lealtades dirigen fuertemente el comportamiento de los individuos. Las "pandillas" o "facciones" forman jerarquías ajustadas a las condiciones hostiles, sintonizadas con la incertidumbre. Afirman identidades, delimitan territorios, movilizan la voluntad en opciones radicales. En realidad, la fuerte cohesión orgánica e interna de estos grupos delictivos, y el estricto respeto de las normas y códigos de honor que en ellos está vigente, contrasta fuertemente con la relativa debilidad de sus lazos con otros sectores de la sociedad o con su dimensión delictiva.

Estos nuevos grupos criminales, a pesar de ser muy locales y de explicarse por razones internas a cada sociedad, se encuentran sin embargo enlazados con redes y con simbologías de al-

cance internacional. En Guatemala y El Salvador, las relaciones transnacionales están en el origen mismo de las Maras, pero también en Brasil y Venezuela, las conexiones internas y externas hacen parte del negocio ilícito, segmentadas en redes múltiples. Por eso, cobra relevancia pensar en estrategias de enfrentamiento del crimen y la violencia orientadas hacia los enlaces entre lo local y lo global (Fundación Arias, 2006: 4; Carranza, 2005: 210).

El negocio de las drogas ilícitas, nicho del *entrepeneurismo* criminal, y el fácil acceso a las armas de fuego, fuente de los poderes paralelos, son los principales vectores de este problema que asola a la región (Dreyfus, 2002). La liberalidad de los Estados Unidos con el negocio de las armas pequeñas impacta toda la región, a través de sus asociaciones (en particular el Nacional Rifle Association) dando argumentos y apoyo a grupos de presión que se oponen al control de las armas de fuego y fortaleciendo, paradójicamente, el narcotráfico. Y ello tanto más que, también al Sur, existen importantes productores de armas y municiones, como Brasil, Argentina y México.

La muerte de cada uno de estos jóvenes causa un impacto indirecto en términos económicos en sociedades en las que todavía el hombre juega un rol determinante en el sustento económico familiar. Son maridos, novios, hijos y hermanos que contribuían a alimentar familias. La violencia entre hombres armados produce pues un impacto económico indirecto en los núcleos sociales primarios. Sumados y multiplicados, alcanzan valores mayores. El costo de la violencia armada en El Salvador fue estimado en 2003 en 1.717 millones de USD, equivalente al total de la recaudación tributaria de ese año, al doble de los presupuestos de educación y salud juntos y al 11,5% del PIB salvadoreño (Luz, 2007: 4). En Venezuela, los costos directos e indirectos de la violencia son estimados en 11,8% del PIB nacional (Briceño León, 2002: 42). En Brasil, los costos han sido estimados en 10,5% del PIB (Briceño León, 2002: 44) y solamente el costo anual de las internaciones hospitalarias ocasionadas por lesiones con arma de fuego se estima entre 36 y 39 millones de USD (Phebo, 2005: 35).

En síntesis, la violencia que aquí nos ocupa se caracteriza por el uso intensivo de armas de fuego por parte de grupos criminales

formados por hombres jóvenes (15 a 29 años), provenientes de sectores de bajos ingresos. Nacen en familias inestables, fragilizadas por la frecuente ausencia de la figura paterna. No son analfabetos, pero tampoco son capacitados para progresar en las instituciones de la gran sociedad contemporánea. Con dificultades de acceso al mercado formal de trabajo, explotan las oportunidades creadas en el mercado de los ilícitos, con predominio del tráfico ilegal de drogas. El fácil acceso al mercado ilícito de armas fortalece su dominio sobre determinados segmentos territoriales o económicos. Estos grupos operan en toda la sociedad, pero ganan dominio en áreas pobres de grandes ciudades. Crecen ahí aprovechándose de la endémica fragilidad de las instituciones y de los servicios públicos. Esta situación se da en ciudades de países que no están actualmente en guerra (como por ejemplo, Caracas, San Salvador, Río de Janeiro, Ciudad de Guatemala, y Tegucigalpa) o en países con conflictos armados de carácter político pero en áreas urbanas alejadas de las zonas rurales de combate entre fuerzas gubernamentales y grupos insurgentes (Cali y Medellín en Colombia).

La explosión de las tasas de violencia urbana armada transmite el sentimiento de que el Estado es incapaz de asegurar la integridad física de sus ciudadanos. El impacto sobre la cohesión social es inmediato y profundo. La inseguridad y el miedo insensibiliza a las clases medias y las aleja de la situación en que se encuentran los sectores más pobres, que pasan a ser vistos con desconfianza, en particular si son varones jóvenes, y más todavía con trazos físicos mestizos, indios o negros. Lo que a su vez refuerza una estrategia, en particular entre los jóvenes de los sectores populares, a utilizar la violencia o la incivildad como un recurso para combatir su invisibilidad. Es esta dinámica perversa que se encuentra en la raíz de este “otro conflicto” sin nombre. En este sentido, más allá de la contundencia de las cifras (a las que podrían añadirse otros indicadores delictivos), lo que hay que subrayar es la lesión de conjunto que su presencia inflige a la sociedad. La seguridad, siendo una de las libertades de base de la vida social que los Estados deben garantizar a sus ciudadanos –a todos sus ciudadanos– su incapacidad en este rubro, conspira tanto contra la solidaridad entre los individuos como contra su propia legitimidad.

### 3. DROGAS, CRIMEN ORGANIZADO Y ESTADO<sup>46</sup>

Si la violencia urbana armada es un signo mayor de la impotencia del Estado y de la expansión de una cultura de la transgresión y del crimen, no se trata empero del único fenómeno que conspira contra la cohesión social. Aunque asociado muchas veces a él, como lo venimos de ver, la importancia del tráfico de drogas es tal que merece un análisis aparte. Mucho más cuando su expansión, al crear nuevas presiones patrimonialistas y masivos riesgos de corrupción, incrementan la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones y el Estado.

#### **Tráfico de drogas y deslegitimación**

Las relaciones de América Latina con EUA en relación al tráfico de drogas no tuvo resultados muy positivos en la región. Por un lado, la producción total de estupefacientes en los países del área, y su consumo en el mercado norteamericano, no disminuyeron de modo significativo, a pesar de las fuertes inversiones financieras realizadas en infraestructura durante los últimos quince años. Por otro lado, el combate al narcotráfico tuvo como resultado, también, la criminalización de un producto –la coca– lo que tuvo un impacto social considerable sobre una amplia faja de la población de bajo ingreso en la región.

En todo caso, el impacto del crecimiento del tráfico de drogas en la región significó en muchos países el fortalecimiento de los grupos armados que pasaron a controlar espacios urbanos y rurales, generando un cuadro desestabilizador que cuestiona la capacidad del Estado de asegurar su función básica de monopolizar el uso de los instrumentos de violencia.

---

<sup>46</sup> Esta sección se basa en Luiz Eduardo Soares y Nizar Messari, “Crime organizado, drogas corrupção pública –observações comparativas sobre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Venezuela”.

Tabla Comparativa	Colombia	Guatemala	Venezuela	Argentina	Chile	México	Brasil
<b>Crimen Organizado con Drogas</b>	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI
<b>Corrupción Pública</b>	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI
<b>Monopolio de los Medios de Coerción por el Estado</b>	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO
<b>Privatización Societaria de los Medios de Coerción</b>	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI (es el caso de las milicias que son formadas, por policías)
<b>Politización o partidización de los nombramientos para los cargos del Estado, o su captura político-corporativa-ideológica (confundiéndose gobierno con Estado)</b>	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO y SI
<b>Privatización de los Medios de Coerción Inducida por el Estado</b>	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO
<b>Seguridad Pública es un <i>major issue</i> en la percepción social</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Seguridad Pública es un <i>major issue</i> según el nivel alcanzado por los datos criminales</b>	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
<b>¿Hay reductos de soberanía o pérdida de control territorial por parte del Estado?</b>	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI
<b>¿Los reductos se asocian a dinámica de las drogas?</b>	SI	SI/NO	NO	---	---	SI/NO	SI
<b>La tendencia nacional en curso muestra ampliación del control democrático, estabilización o agravamiento</b>	AMPLIACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO	ESTABILIZACIÓN DEL PANORAMA ACTUAL	AGRAVAMIENTO DEL PANORAMA ACTUAL	AMPLIACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO	AMPLIACIÓN DEL CONTROL DEMOCRÁTICO	ESTABILIZACIÓN DEL PANORAMA ACTUAL	AGRAVAMIENTO

Como se observa, desde el punto de vista de la violencia y de las drogas no se puede hablar de tendencias regionales y generales. Si algunas cuestiones, como la corrupción, la violencia policial y la sensación de inseguridad, son comunes a todos los países, otras cuestiones, como la credibilidad de la institución policial y los niveles de homicidios, varían mucho de un país a otro. Finalmente, la cuestión de las drogas, de su tráfico y de su consumo, impactan de maneras muy diversas las sociedades y el ambiente político en los países estudiados. En relación a esto, se puede distinguir entre dos grupos: por un lado, Brasil, Colombia y México, en el que el narcotráfico tiene un impacto considerable –en el primer país, principalmente en el ámbito social, en tanto en los otros dos, también en el área política; mientras que en los otros cuatro países estudiados (Guatemala, Venezuela, Argentina, Chile) la cuestión de las drogas no tiene ni el mismo impacto ni las mismas consecuencias. Pero incluso en este punto los países analizados divergen entre sí, ya que Colombia parece estar solucionando parcialmente su dilema de seguridad y superando la importancia central que el narcotráfico detentaba en aquel país, en tanto que en México, la importancia de los traficantes de drogas y el desafío que ellos le ponen a la sociedad y al sistema político han crecido sensiblemente.

En efecto, en los últimos quince años, México se transformó en una plataforma de exportación de drogas para Estados Unidos, a pesar de no ser productor de las mismas. Poderosos grupos de narcotraficantes se arraigaron en el país y trajeron un nivel importante de inseguridad e incertidumbre. La sofisticación de las armas usadas por esos grupos, que supera muchas veces en términos de tecnología y de potencia a las armas de la policía mexicana y norteamericana, así como su osadía, han sido fuentes de preocupación e inseguridad tanto en México como en Estados Unidos. Los asesinatos espectaculares o chocantes, inclusive decapitación de las víctimas, así como la tortura practicada por los narcotraficantes, representan otro rasgo de la crueldad que estos grupos han adquirido. Pero, mientras los índices de corrupción de la policía mexicana y de su aparato de combate a las drogas eran elevados e indicaban la falta de efectividad de la política adoptada contra las drogas, el Poder Ejecutivo, en Estados Unidos, continuaba certificando a Méxi-

co, declarando que, de hecho, su vecino del sur colaboraba en el combate a las drogas.

### **El crimen organizado y la perversión de la cohesión social**

La organización del crimen ha alcanzado niveles tales en la región que es preciso reconocer la paradoja, y el desafío, mayúsculos al cual se enfrentan las sociedades latinoamericanas. Cualquiera que sea su evidente carga negativa, la violencia no es, necesariamente, lo inverso de la cohesión o su impedimento. Puede ser su condición de posibilidad o su modo peculiar –y paradójal– de existencia no-democrática. El tráfico de drogas y armas en las *favelas* brasileñas, por ejemplo, además de fuente económica para tiranías locales, también constituyen redes cooperativas en un mercado ilegal y arreglos sociales proveedores de identidad y pertenencia a jóvenes socialmente invisibles, cuya autoestima está deprimida por diversas formas perversas y convergentes de rechazo y exclusión. Por supuesto, se trata de formas de cohesión social, esencialmente, problemáticas o pervertidas en sus significaciones sociales. Pero así y todo, tal vez no esté de más pensar en una perspectiva de la cohesión más enfocada en procesos, relativizadora y contextualizada. Tal vez valiese la pena pensarla como un *continuum*, sobre el cual no siempre será fácil identificar puntos de fijación y fronteras claras.

Un ejemplo empírico puede ayudar a visualizar lo anterior: una comunidad acosada por la violencia de una pandilla criminal de jóvenes puede armarse o apoyar a un grupo que se disponga a “hacer justicia por sus propias manos” –fenómeno recurrente en Brasil y en Guatemala, principalmente, pero que está presente, bajo otras formas, en Colombia, en México y en Venezuela. La violencia es la motivación para la organización de la sociedad local y el lenguaje y la materia de su movilización. Estamos frente a un caso en que la cohesión deriva de la violencia y se estructura como violencia. El Estado está distante; la democracia, fuera de foco; la legitimidad, en tramos. La “cohesión en democracia”, en ese caso, no existe, pues ella se organiza contra la sociedad y la democracia.

Pero lo interesante a destacar es que no obstante esos reductos de una cohesión-sin-adhesión-a-la-institucionalidad-democrática,



la democracia existe, en las sociedades referidas, desde el punto de vista institucional. Además, estos reductos no son islas desgarradas. Hay eslabones que los relacionan al Estado y a la legalidad. Matadores o linchadores organizados, grupos de exterminio y justicieros, milicianos y protagonistas de la seguridad privada informal pagan impuestos, votan, se postulan, frecuentan iglesias, son consumidores y respetan reglas en innumerables esferas de sus vidas. No es extraño que sean conocidos y hasta incluso aprobados por comunidades, por segmentos de comunidades o por la mayoría de la opinión pública.

Los trabajos de Robert Putnam (2001) son aquí importantes. Distingue dos tipos de vínculos entre las personas, que él denomina “*bonding*” y “*bridging*”. “*Bonding*” es el cimientamiento, aquello que une fuertemente a las personas unas con las otras; “*bridging*” es la construcción de puentes, aquello que une personas con otras personas más distantes y diferentes. La novedad es que la sociología tradicional veía estos dos modelos de cohesión como etapas en un proceso evolutivo, en tanto que, en su uso actual, lo que se observa es que las dos formas coexisten. El estudio de Putnam muestra, de hecho, una fuerte declinación en la gran tradición de asociaciones e instituciones del tipo “*bridging*” en Estados Unidos, la profusión de “instituciones intermediarias” que tanto habían impresionado a Tocqueville (1981), que las consideraba como uno de los principales fundamentos de la democracia americana; y, por otro lado, el crecimiento de solidaridades locales, sobretudo entre la población negra y de bajo ingreso, que, si es funcional por darles un sentido de pertenencia y apoyo mutuo entre personas muy próximas, también los aísla de la sociedad más amplia. Las religiones fundamentalistas en América Latina, los movimientos sociales radicales, las pandillas criminales y de jóvenes en los barrios de la periferia de las grandes ciudades, las hinchadas organizadas de los grandes clubes, entre otros, son manifestaciones de este tipo de solidaridad que pueden ser funcionales para dar a los individuos una fuerte sensación de pertenencia, pero, al mismo tiempo, les impide establecer puentes y vínculos con la sociedad más amplia, sin los cuales la movilidad social no se realiza efectivamente (Granovetter, 1995), y los conflictos sociales se vuelven cada vez más agudos. El compor-

tamiento de las personas en estos grupos es similar al “amoralismo familiar” que Banfield describió en su trabajo sobre el sur de Italia en los años 50: las relaciones dentro del grupo obedecen a reglas morales rígidas, pero estas reglas no se aplican a las relaciones con personas y grupos externos, en relación a las cuales prevalece la desconfianza y la legitimidad de comportamientos predatorios.

Pero esto no es todo. La idea de reductos o de vacíos aislados de soberanía se empalidecen y se relativizan, cuando miramos en la dirección opuesta –hacia las instituciones y sus agentes. Tomemos los antagonistas naturales de los crímenes letales perpetrados por los actores sociales que matan, colectiva o individualmente: policías, promotores, defensores y jueces. Examinemos el caso de Brasil. Enfoquemos, en especial, el estado de Río de Janeiro. Entre 2003 y 2006 (inclusive), la policía militar y la civil mataron 4.329 personas, en ese estado. Se estima que más del 65% de esas muertes no sucedieron en enfrentamientos, esto es, en acciones legales ante reacciones armadas de sospechosos, y presentan claras señales de ejecución. Estamos hablando, por lo tanto, de más de 2.800 muertes provocadas ilegalmente por acciones policiales –se sabe que las unidades de combate de la policía militar, en el estado de Río de Janeiro, dejaron de aceptar la rendición a mediados de los años 90: se comprende entonces la magnitud de esos números.

Siendo así, los policías rivalizan con matadores, se mezclan con ellos, ocupan sus lugares, asumen exactamente tal identidad. No por casualidad, son justamente los policías los que actúan en los grupos de exterminio, y los que se organizan en milicias. ¿Cuándo actúan al servicio del Estado como funcionarios públicos? ¿Cuándo lo hacen a título privado? ¿Cómo establecer límites claros? Zonas de sombra recubren todo ese campo, extendiéndose sobre los referidos reductos, constituyéndolos (por la supresión de la soberanía del Estado, en esos territorios en que *son* y *hacen* la Ley, sustrayéndolos de la vigencia del Derecho y de la Constitución) y negándolos, puesto que cuando intervienen como agentes del Estado, las armas usadas, el tiempo de intervención, el reconocimiento popular de que son policías los que actúan así, y la impunidad que los preserva –gracias a la complicidad de otros tantos agentes del Estado, inclusive promotores y jueces (los cuales siguen la ola po-

pular, contra el Estado Democrático de Derecho), todo ello, debilita las instituciones.

Presencia y ausencia del Estado deben ser pues relativizadas en sus significados y en sus implicaciones, tanto como los enclaves de soberanía y la oposición entre Estado y violencia, instituciones y crímenes. Entendemos la “cohesión social en democracia”, como lo hemos afirmado en la introducción general, como una noción que posee una indudable dimensión normativa, lo que nos lleva a reconocer la existencia de formas problemáticas de cohesión social presentes en el mundo real, atravesado por contradicciones e inconsistencias. El desafío no es sino más acuciante: el crimen organizado, al corroer la legitimidad de las instituciones, y al generar modos formales pervertidos de lucha contra ella, acelera el descrédito de éstas.

### **Crimen organizado y patrimonialización del Estado**

El crimen organizado y el tráfico de drogas implican un riesgo real de re-patrimonialización perversa del Estado en América Latina. Y ello tanto más que el aspecto ilegal de esta actividad no hace sino aumentar los peligros evidentes acarreados por el ingreso de la “economía de la droga” en la “política”. Este proceso de re-patrimonialización se apoya, por lo demás, en una herencia a todas luces negativa basada en la convivencia de una (a veces) precaria convicción democrática y del ejercicio de su institucionalización con el patrimonialismo retrógrado y opresivo, que reproduce y profundiza desigualdades matriciales, obstruyendo el desarrollo y la expansión de la ciudadanía (de la equidad, tanto como de la libertad).

Esa perturbadora mezcla transforma ambos términos de la ecuación, o sea, transforma tanto las instituciones democráticas como el patrimonialismo: las primeras pasan a experimentar el dilema puesto por la distancia o aún por la contradicción entre la forma y el contenido práctico, privando a las clases subalternas del acceso a la Justicia y restringiendo su control de la representación; el segundo se redefine como tosco asalto predatorio al Estado, ciudadanía de lo público, por excelencia. La corrupción pública, en ese caso, lleva los arreglos patrimonialistas a enredarse en las redes clandes-

tinias que constituyen lo que se acuerda en denominar crimen organizado. El tráfico de drogas reactiva así, sobre nuevas bases y en un nuevo contexto internacional, algunos de los males más endémicos de los Estados en la región.

Obsérvese que no pretendemos sugerir que los Estados, en América Latina, fueron tomados por el crimen organizado o que el patrimonialismo sea sinónimo de crimen organizado. Lo que sí afirmamos es que, en la medida en que muchas sociedades de la región se volvieron más complejas y las instituciones democráticas se consolidaron –en tanto que ese proceso encontró condiciones razonables para prosperar, en medio de tumbos, retrocesos y límites–, éstas no fueron empero capaces de garantizar controles externos, amplia participación, transparencia y reducción de la impunidad para criminales de “cuello blanco”, lo cual hizo que el patrimonialismo tradicional, que politizaba negativamente la economía<sup>47</sup> y bloqueaba el mercado, se metamorfoseó, se enganchó a dinámicas criminales modernas y pasó a manifestarse bajo la forma de crimen organizado, del cual la corrupción pública representa sólo un ejemplo posible.

Cuando el patrimonialismo se degrada en crimen organizado, la corrosión de la legitimidad de las instituciones políticas puede conducir al escepticismo, a la apatía, a la autonomía creciente del cuerpo político, al desgarramiento de segmentos burocrático-administrativos, alejando cada vez más el Estado y la representación política de aquello que podría ser llamado la base efectiva de la voluntad popular republicana. A lo largo de ese proceso, la representación política y los procesos decisorios del Estado se volvieron cautivos de intereses privados que inviabilizaron reformas históricamente necesarias, desde el punto de vista del interés público, de la gestión racional y de los avances democráticos.

Concluyendo, puede decirse que: (1) patrimonialismo y capitalismo moderno conviven y se redefinen mutuamente, en América Latina; (2) la pérdida de lugar estratégico –a causa de los factores

---

<sup>47</sup> La politización negativa de la economía se realizaba privatizando lo público, por medio de la instauración o mantenimiento de la estructura institucional que legitimaba privilegios y mediante procedimientos estandarizados que preservaban y profundizaban desigualdades.

que vuelven más complejas las sociedades, la economía y la vida política, y que actúan sobre las instituciones— degrada el patrimonialismo en crimen organizado; (3) la economía política de las drogas potencia ese proceso allí donde se impone y ejerce influencia; (4) el panorama descrito genera una oportunidad, a despecho de sus inmensos riesgos civilizacionales: dado el contexto referido, puede estimular a una revitalización de la democracia, de tal forma que la lucha por su reafirmación envuelva la construcción del orden (seguridad y legitimidad) con un acceso menos desigual a la justicia.

#### 4. LAS AMENAZAS DE LA CORRUPCIÓN<sup>48</sup>

Hay una percepción generalizada de que existe mucha corrupción en Latinoamérica, que afecta la vida política, la vida económica, las instituciones públicas y privadas y, en general, la cohesión social en los países de la región. De hecho, una de las características fundamentales de un sistema social cohesionado es la legitimidad de sus instituciones políticas, que se fundamenta en el respeto hacia los que poseen una autoridad delegada por la sociedad. Es esta legitimidad que permite que las autoridades públicas cumplan sus mandatos con eficiencia, y el mínimo de coerción. Cuando la legitimidad no existe, la autoridad solamente puede ejercerse, sea por el autoritarismo y la violencia, sea por el uso de la corrupción, a través de la cooptación de aliados y electores; y más frecuentemente, por una combinación de las dos cosas.

Los regímenes autoritarios favorecen la corrupción, por las limitaciones que imponen a la expresión de la opinión pública, por la pérdida de autonomía del judiciary, y por el uso discrecional del poder. Los sistemas políticos corruptos, por su parte, tienen siempre una tendencia al autoritarismo, en tanto estrategia que les permite ocultar la apropiación privada de recursos públicos que suelen hacer. En América Latina, hasta los años 80, prevalecieron los

---

<sup>48</sup> Esta sección se basa en Simon Schwartzman, "Corrupção e coesão social na América Latina".

regímenes autoritarios, en general asociados con niveles muy altos de corrupción. Con la democratización, a partir de los años 90, la corrupción endémica se transformó, en muchos casos, en regímenes políticos “cleptocráticos”, que desmoralizan las instituciones democráticas y favorecen el surgimiento de nuevas formas de autoritarismo.

Sin duda puede argumentarse que la corrupción es un fenómeno universal, lo que es correcto. La diferencia específica no es tanto el nivel de corrupción de cada país, aún siendo relevante, pero sí el nivel de impunidad. Es aquí, donde en América Latina, comparada por lo menos con Europa y Estados Unidos, el fenómeno de la corrupción presenta su diferencia específica, por la casi total impunidad de aquellos que, incluso encontrados en flagrante delito, no sólo no son castigados sino que muchas veces insisten en mantener su función pública. Esta impunidad generalizada, más que la corrupción en sí misma, es la que provoca la revuelta e indignación de los ciudadanos y ha llevado a explosiones de protesta.

### **Corrupción económica y desarrollo**

La corrupción afecta a la cohesión social de diferentes maneras, pero su principal efecto es la desmoralización de las instituciones democráticas y los sentimientos de identificación de los ciudadanos con el sistema político. Técnicamente la corrupción económica impide la competición saludable de los precios y la calidad de productos y servicios, limitando de esta manera el crecimiento de la economía y la distribución de sus beneficios para la sociedad. Con todo, esto no ha impedido que sociedades extremadamente corruptas, entre las cuales China ocupa un lugar ejemplar, no consigan altos índices de crecimiento. Con todo, en sociedades democráticas, la corrupción del sector público en sus diversos niveles, impide el desarrollo y el fortalecimiento de una administración profesional y de calidad, estimula la selección negativa de los dirigentes políticos y genera un sentimiento de frustración y revuelta frente a los impuestos, cuyo uso se ve desvirtuado.

En el abordaje económico más simple, la pregunta es si la existencia de prácticas corruptas en determinado país facilita o dificulta la actividad económica y, así, la creación de riqueza y el desarro-

llo económico. Nathanael Leff, escribiendo en los años 60, argumentaba que, en ausencia de un marco legal bien constituido en los países menos desarrollados, el pago de soborno a determinadas autoridades para conseguir contratos y autorizaciones era un comportamiento racional por parte de las empresas que contribuía a hacer la actividad económica más fluida. El soborno era visto, así, como un “lubricante” de las transacciones económicas, una tasa como otra cualquiera, a ser contabilizada en los costos normales de transacción de las empresas. A esta teoría de la corrupción como lubricante se contraponen la visión, defendida entre otros por Rose-Ackerman, de la corrupción como “arena”: a pesar de poder facilitar la realización de negocios específicos, la corrupción reduce la transparencia de los mercados, impide la competición por eficiencia y resultados, y termina generando ineficiencias para la economía y la sociedad como un todo. En cualquier caso, existe hoy un fuerte consenso entre los economistas de que la corrupción tiene un impacto negativo importante sobre la economía de los países afectados (Mauro, 1997), sin que sea necesariamente un factor decisivo.

Existen muchas explicaciones para esto. Cuando los gobernantes toman decisiones en función de los pagos privados que reciben, no siempre son las empresas más eficientes y competentes las que aceptan invertir en el país, y, cuando lo hacen, cobran un premio extraordinario por la incertidumbre a la que estarán sometidas, sea en la forma de exenciones de impuestos, monopolios, precios administrados u otros. Muchas firmas prefieren no invertir en estas condiciones, y otras privilegian inversiones especulativas, de corto plazo, en desmedro de proyectos de larga duración y madurez. Si el soborno de las autoridades es práctica normal, los impuestos dejan de ser recaudados, y los servicios públicos benefician solamente a los que tienen cómo pagar por fuera por lo que necesitan, perjudicando inversiones públicas de interés general, como en educación, salud e infraestructura.

La corrupción nunca fue privativa de los países pobres, y la literatura especializada está también repleta de ejemplos de corrupción en los países desarrollados (Rose-Ackerman, 1999). El punto es importante. El tema de la corrupción siempre viene asociado a valores y juicios morales, y la percepción de que los países más pobres, o sus

élites, son más corruptos que los países más desarrollados. Esta percepción tiene impacto tanto sobre inversiones privadas como sobre las políticas de cooperación y ayuda internacional de instituciones nacionales e internacionales, y ha llevado a una discusión interminable y no concluyente sobre si los países más pobres son víctimas o, al contrario, responsables por la propia pobreza y subdesarrollo.

La constatación de que la corrupción no es exclusiva de los países más pobres ayuda a reducir la arrogancia moral de muchos de los participantes de esta discusión, y coloca la cuestión de la corrupción en el terreno más neutro de los análisis sociológicos, políticos y económicos. Pero sobre todo, y en la medida en que por definición es difícil saber a ciencia cierta el grado de generalización de la corrupción, esta salvedad tiene por rol, reconociendo la importancia de ella en la región, integrarla en un panorama más amplio de interpretación en lo que a sus efectos reales se refiere. Y ello aún más cuando la existencia de grandes burocracias públicas, organizadas de acuerdo a la tradición patrimonialista que prevalece en América Latina, favorece la corrupción, en la medida en que un gran número de acciones privadas dependen de concesiones o licencias de administradores y burócratas.

### **Corrupción política y democracia**

La corrupción específicamente política ocurre cuando las “reglas del juego” de los procesos electorales y de funcionamiento de las instituciones gubernamentales son violados, sea en los procesos electorales (como, por ejemplo, en el financiamiento ilegal de campañas, o en el fraude electoral directo), sea en los procesos legislativos, judiciales o en la acción del ejecutivo (por tramas en la compra de votos, maquinación entre el ejecutivo y el poder judicial, influencia de *lobbies* y grupos de interés en el proceso legislativo y en las acciones del ejecutivo, etc.). Este tipo de corrupción depende, en parte, de la cultura ética de cada sociedad, pero depende también de la manera en que las instituciones políticas están conformadas; y depende también de la transparencia de los procesos políticos y de la acción gubernamental, así como de la fuerza de la opinión pública y de la prensa independiente.



Si el proceso electoral depende fuertemente de la recaudación de recursos privados de campaña por los candidatos, confabulaciones entre éstos y grupos financieros y empresariales son casi inevitables, trayendo beneficios bastante tangibles para los financiadores, como ocurre en Brasil (Claessens, Feijen y Laeven, 2006); si la acción del ejecutivo depende de negociaciones permanentes con el Congreso para la aprobación de leyes, la negociación por cargos, votos y liberación de fondos se vuelve también casi inevitable. En estas áreas, los límites entre lo que es comportamiento legítimo y corrupto son difíciles de definir.

La corrupción política, aunque en algunos momentos pueda facilitar la participación y acceso de grupos y sectores marginados al poder político (como fueron los casos clásicos de las “máquinas políticas” de New York y Chicago), también contribuye a la desmoralización de las instituciones y al desarrollo de una separación creciente entre los “códigos míticos” de las leyes y las prácticas operativas de la vida cotidiana.

En efecto, una manera de concebir la democracia es considerarla como un sistema que formaliza, regula y legitima el ejercicio del poder, protege las minorías y garantiza los derechos de participación de todos los sectores de la sociedad en las disputas electorales. Esta concepción no supone que los dirigentes políticos sean, literalmente, mandatarios de la voluntad popular, y reconoce que ellos muchas veces son oriundos de sectores de la sociedad que no son accesibles para la gran mayoría de la población. Pero los sistemas partidarios y electorales, cuando funcionan bien, consagran el principio de representatividad, legitimando de esta forma el ejercicio del poder; y operan como mecanismos de administración y negociación de conflictos y disputas, que no adquieren el carácter destructivo que tienen en sociedades en que el sistema democrático no funciona ni tiene legitimidad. Para que la democracia tenga esta función, precisa tener reglas claras y formales de funcionamiento, que sean acatadas y respetadas por la gran mayoría de la población. Tan importante como la legalidad formal de los procesos políticos y electorales, es la legitimidad y el reconocimiento que el sistema político recibe de la sociedad.

La ausencia de confianza de los ciudadanos en el sistema político genera diversas actitudes de crisis. En muchos países de América

Latina, el deterioro del orden democrático tradicional ha servido de justificación para el establecimiento de regímenes populistas y plebiscitarios que pueden mostrarse eficientes en un primer momento en la distribución de recursos y beneficios sociales, pero que terminan diferenciándose poco de regímenes más típicamente cleptocráticos como fueron el gobierno de Collor en Brasil y de Fujimori en el Perú.

Este deterioro también justifica la tendencia creciente a la búsqueda de “acción directa” por parte de movimientos sociales de diferentes tipos que, en nombre de los derechos humanos, buscan construir o reconstruir fuertes identidades raciales, culturales y regionales en la población, no reconocen la legitimidad de las instituciones democráticas existentes y no creen en la necesidad de perfeccionarlas. Otra manifestación de esta misma tendencia es el recurso recurrente al plebiscito como forma de saltar por encima de los procedimientos regulares del poder legislativo, así como la valoración de diferentes modalidades de “democracia directa”. Aparte de las buenas o malas intenciones de las personas involucradas en estos movimientos, ellos contribuyen a acentuar la crisis política contemporánea (Schwartzman, 2004: 161-180).

La desigualdad social y la insatisfacción con los políticos profesionales alimenta pues, en América Latina, el apoyo a políticos (que se presentan como) no políticos, salvadores de la patria que van a gobernar para el bien del pueblo. Incluso cuando son elegidos en elecciones democráticas, el poder, transformado en espacio a ser conquistado por individuos y grupos políticos para apoderarse del botín de los recursos públicos, continúa siendo una característica de muchas de las democracias del continente (lo que aumenta enormemente la disposición al continuismo en el poder, aunque sea sacrificando las instituciones).

La corrupción, claramente, no es la causa principal de todos los problemas de subdesarrollo, desigualdad y debilidad de las instituciones, aunque esté asociada y pueda contribuir a ellos. Con el debilitamiento de las instituciones, se abre el camino a la búsqueda de identidades comunitarias fáciles de percibir y adherir, y que no dependen de largos procesos de formación y socialización. La religión, la raza, la tribu y la pandilla, muchas veces de forma combinada, otras por separado, permiten que este tipo de identidades,

muchas veces cristalizada por líderes carismáticos que personifican estas comunidades o por lógicas clínicas, acentúen el disfuncionamiento del orden público.

### **Corrupción, normas y cohesión social**

Muchos análisis económicos y políticos acostumbran a considerar la corrupción como una forma de comportamiento racional como cualquier otro, despojado de contenido moral. En parte, se trata de un artificio metodológico –dejar de lado los valores del analista por un momento, para entender mejor la lógica de intereses que impulsa a los individuos y organizaciones al comportamiento corrupto. Pero sabemos que, en algunas sociedades, las personas se comportan conforme a principios éticos que no permiten o por lo menos limitan la adopción de comportamientos considerados corruptos, en tanto que en otras sociedades esto no ocurre, u ocurre mucho menos. Luis Moreno Ocampo (2000), tomando como ejemplo a Argentina, habla de la existencia de “reglas míticas” de comportamiento ético que no deberían ser violadas, pero que conviven sin mayores dificultades con “códigos operacionales” corruptos que son los que de hecho funcionan. La coexistencia de esta dualidad de normas y prácticas no es trivial, porque, debido a las reglas míticas, los comportamientos operacionales necesitan ocurrir de forma discreta, llevando a un tipo de comportamiento cínico en áreas como, por ejemplo, la copia de los estudiantes en las escuelas, o la evasión de impuestos, o los contratos de trabajo “informales”. Estos comportamientos, muchas veces, llevan a un aumento del rigor de las reglas formales, cuya consecuencia, generalmente, es la sofisticación creciente de las prácticas informales. Esta dualidad normativa se explicaría, según él, por la inconsistencia entre diferentes sistemas normativos bajo los cuales las personas viven, lo que llevaría al predominio de los códigos operacionales.

De modo más general, ¿cómo las sociedades crean normas éticas que las personas muchas veces obedecen?, ¿en qué condiciones estas normas prevalecen?, y ¿en qué condiciones pierden sentido y significado? Existen dos metáforas para responder a esta pregunta, una a partir de las instituciones existentes, otra a partir de la inte-

ración entre los individuos. Uno y otro se encuentran, muchas veces, vinculados entre sí. Tanto a nivel del vínculo personal como para el funcionamiento de la sociedad, podemos entender que sociedades organizadas para el bien común y la obtención de beneficios de largo plazo necesitan de comportamientos éticos, en que las personas puedan confiar unas en las otras; en tanto que en sociedades volcadas para la búsqueda de resultados inmediatos y de corto plazo prevalecen los comportamientos predatorios. Al mismo tiempo es difícil, en ciertas situaciones casi imposible, tener comportamientos éticos cuando las instituciones responsables por la manutención del orden social (la policía), las normas (el judicial) y lo comercial (inspectores de hacienda) pueden imponer formas de propina o chantaje que llevan al ciudadano a participar del sistema de corrupción. Esto a su vez es facilitado por un sistema de leyes tan (formalmente) severo que es suficiente que el agente público indique su disposición a aplicar la ley para que el ciudadano entienda que le es más conveniente llegar a un acuerdo.

Esta constante incertidumbre frente a la ley y sus oficiales genera un “individualismo a la Latinoamérica” que podemos denominar de híper-reflexivo o individualismo exacerbado, pues el individuo no tiene parámetros definidos de cómo conducirse frente a situaciones en que enfrenta a los representantes de la ley o sus normas (¿las transgrede, corrompe al representante de la ley, confía que tiene los recursos –contactos, materiales– para salir impune, cumple la norma?). Así el individualismo en América Latina, en lugar de ser expresión de la aceptación del sistema legal, es en buena medida el resultado del desvío y transgresión del mismo (Sorj, 2005a).

Aquí quizás reside parte del nudo de la cuestión: ¿cómo cambiar reglas del juego donde ciudadanos y funcionarios públicos tejen redes de intereses comunes, a partir de un orden jurídico hipertrofiado, asociado a altos niveles de desigualdad?<sup>49</sup> ¿Cómo quebrar la unidad de intereses, en particular entre las clases medias y altas, que permiten constantes pactos de micro-corrupción? La mirada se dirige naturalmente hacia la justicia.

---

<sup>49</sup> Para un ejercicio de aplicación del análisis económico al sistema legal en contextos de corrupción generalizada y de gran desigualdad social, ver Pablo Sorj (2005).

## 5. LA CUESTIÓN JUDICIAL<sup>50</sup>

En el pasado reciente, los poderes judiciales latinoamericanos no eran considerados relevantes por los científicos sociales para entender el funcionamiento político de la región. Con posterioridad a las transiciones democráticas, ya sea por exigencias del proceso mismo de transición o por exigencias del proceso de reforma económica, las instituciones judiciales adquirieron relevancia política e institucional para las elites económicas de la región, para los organismos financieros internacionales así como para importantes sectores de la ciudadanía. Esta inusual convergencia de actores tuvo dos consecuencias. Por un lado, colocó a los problemas asociados a su funcionamiento y desempeño en un lugar relevante en la agenda política dando lugar a reformas judiciales centradas en la calidad y tipo de servicios que presta el sistema. Por el otro, la centralidad que adquirió la cuestión judicial ha dado lugar a la emergencia de un proceso de judicialización de conflictos caracterizado por la mayor intervención de las cortes y de los jueces en la revisión de políticas públicas, y por la mayor utilización de los procedimientos judiciales ordinarios para la petición y resolución de demandas sociales y políticas.

Estas dos realidades, la primera relacionada con el *aggiornamento* de las capacidades institucionales del poder judicial para realizar sus funciones y la otra al descubrimiento de la justicia por parte de los actores sociales, han marcado la trayectoria del poder judicial y de las discusiones académicas acerca del mismo en los años recientes.

### **Las reformas del judiciario**

Los análisis y las acciones de aquellos que enfatizan los aspectos burocráticos del problema, se focalizaron en el estudio e implementación de medidas orientadas a mejorar las capacidades de los poderes judiciales para dar respuestas eficientes e imparciales a las demandas que se les presentan. Esta mirada se concentró en cues-

---

<sup>50</sup> Esta sección se basa en Catalina Smulovitz y Daniela Urribarri, "Poderes judiciales en América Latina. Entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho".

tiones relacionadas con los procedimientos que podrían agilizar las decisiones, garantizar su independencia y reducir los umbrales de acceso al sistema. Para atender a estos problemas, en casi la totalidad de los países latinoamericanos se instrumentaron, en los últimos veinte años, reformas judiciales que incluyeron medidas como la modificación de los procedimientos para seleccionar autoridades judiciales, la expansión de sus atribuciones administrativas, el impulso de la oralidad, la promoción de la representación legal pública y la ampliación del número de actores autorizados a iniciar causas.

*Instituciones del Sistema Judicial y fecha de creación*

	<b>Argentina*</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil*</b>	<b>Chile</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México*</b>
Poder Judicial	1853	1826	1824	1823	1825	1824
Ministerio Público	1994	s/d	1993	1999	1992	1993
Defensoría Pública	1994	2003	1994	2001	1997	s/d
Defensor del Pueblo	1994	1997			1985 <sup>51</sup>	1999 <sup>52</sup>
Consejo Judicial	1994	1994	s/d		s/d	1994
Ministerio de Justicia	s/d	<sup>53</sup>	s/d	s/d		
Escuela Judicial	2002	1994	s/d	1994	1992	1994

(\*) los datos corresponden al sistema Federal. s/d: sin datos

Fuente: Elaboración propia en base a páginas web de los organismos, Base de Datos Políticos de las Américas –Georgetown University y Organización de Estados Americanos, Reporte de Justicia de las Américas 2004-2005– CEJA, y Pásara (2004 c), apud Smulowitz, op.cit.

<sup>51</sup> Su equivalente funcional es en Guatemala el Procurador de los Derechos Humanos.

<sup>52</sup> Su equivalente funcional es en México la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>53</sup> En Bolivia es el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Como se observa en el cuadro anterior, en todos los países estudiados la administración de justicia fue creada como Poder diferenciado dentro del Estado en el momento en que estos se organizaron constitucionalmente. Sin embargo en la década del 90, en el marco de los procesos de reformas judiciales, algunas de las funciones que originariamente dependían del Poder Judicial adquirieron independencia y diferenciación administrativa. En los países de la región la implementación de estas reformas enfrentó dificultades relacionadas, entre otras, con la insuficiencia y calidad de los datos que guiaron los diagnósticos y con la falta de consideración de los obstáculos políticos que las mismas despertaban en actores judiciales y políticos locales. Sin embargo, y a pesar de estos problemas, las reformas dieron lugar a cambios significativos en la organización, recursos y desempeño de los poderes judiciales. En estos años se crearon así instituciones como el Ministerio Público, sistemas de Defensa Pública, Consejos Judiciales y Escuelas Judiciales, también se modificó la organización interna, y los sistemas de selección, y remoción de jueces y se incrementó el número y tipo de poblaciones que acceden al sistema judicial.

Pero la amplitud de estas reformas debe ser puesta en relación con los actores que participan en el sistema judicial –y en primer lugar los abogados. El cuadro siguiente informa acerca de la cantidad de abogados existentes en cada uno de los países considerados. El dato es relevante en tanto habitualmente la litigiosidad del sistema y las facilidades de acceso se relacionan con la oferta de abogados. El cuadro muestra así que la cantidad de abogados es muy disímil. Brasil y Argentina se encuentran en primer lugar, y poseen alrededor de 300 abogados cada 100 mil habitantes, mientras que Bolivia y Guatemala cuentan con menos de 100 abogados por cada 100 mil habitantes. La supuesta relación entre cantidad de abogados y nivel de litigiosidad parece verificarse para estos países.

*Cantidad de jueces, fiscales, defensores y abogados cada 100 mil habitantes*

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>
Jueces	11.2	9.5	7.6	5	6	s/d
Fiscales	0.8	4.5	s/d	4.2	6.9	s/d
Defensores	0.6	0.8	1.9	1.5	1.1	0.6
Abogados	312	77	279	124	68	196

Fuente: Los datos corresponden al último año disponible para cada caso (2003-2005). La información sobre cantidad de jueces proviene de Unidos por la Justicia para Argentina y del Supremo Tribunal Federal para Brasil y del Reporte Justicia de las Américas de CEJA para el resto de los países. Los datos de fiscales y defensores para todos los países corresponden al Reporte Justicia de las Américas – CEJA. La información sobre cantidad de abogados pertenece a la Revista Sistemas Judiciales N° 9, 2005, apud Smulowitz, op. cit.

No es de extrañar que, puesto que para los impulsores de esta perspectiva los problemas del poder judicial son esencialmente ligados a una burocracia pública con dificultades para transformar “inputs” en “outputs”, los análisis sobre su funcionamiento y las acciones públicas para remediar estas dificultades se concentraran en los cambios administrativos que podrían mejorar su desempeño (sobre todo medidas tendientes a disminuir la congestión judicial y el retraso en la resolución de las causas como, por ejemplo, el abandono del sistema inquisitivo y su reemplazo por un sistema acusatorio o semi-acusatorio) o bien reformas que propiciaron medidas tendientes a facilitar la representación legal pública.

Cabe notar, sin embargo, que aún cuando se han registrado progresos, las evaluaciones y opiniones acerca de su funcionamiento siguen sin satisfacer las expectativas depositadas. No sólo la enorme morosidad de los procesos sino también la falta de acceso de los sectores pobres al sistema judicial y la impunidad asociada a la influencia del poder político y económico en las decisiones judiciales, continúan siendo características dominantes en la mayoría de los países del continente.



*Tiempo promedio de duración de los procesos*

	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>
Penal	1,5 a 2 años	9 a 12 meses	s/d	3 a 7 meses <sup>54</sup>	1,5 año	s/d
Civil	2 a 3 años	s/d	s/d	509 días	s/d	s/d

Fuente: Los datos de Argentina y Chile provienen del Reporte de Justicia de Las Américas 2004-2005, CEJA; mientras que los de Bolivia y Guatemala surgen de Marchissio (2004), apud Smulowitz, op. cit.

Subrayémoslo, los resultados obtenidos por estas reformas no parecen estar satisfaciendo las expectativas. Las encuestas de opinión siguen mostrando que la insatisfacción de la población con el desempeño judicial sigue siendo alta. La opinión pública considera que el sistema no es justo, que se caracteriza por la existencia de costosas demoras, por decisiones políticamente motivadas y por su distancia con los intereses de los ciudadanos comunes. La justicia es percibida como poco confiable, corrupta, lenta, costosa y tratando de forma desigual a ricos y pobres. Aun cuando, como señala Pásara (2004a), estas percepciones pueden estar cargadas de prejuicios, el dato acerca de lo que la gente piensa sobre la justicia no puede ser considerado livianamente y en todo caso amerita preguntarse sobre el origen de semejante percepción. Según el estudio de Latinobarómetro para 2006 la evaluación del Poder Judicial en la región es muy deficitaria: el promedio de aprobación de su desempeño en América Latina es del 38%. Entre los países considerados en este estudio, sólo en Brasil más de la mitad de la población aprueba su desempeño (53%) mientras que en el otro extremo en Argentina sólo lo hace el 29% de su población. El estudio también muestra que el 66% de los habitantes de la región considera que el poder judicial los discrimina por ser pobres.

<sup>54</sup> Los promedios por delito son: Robos: 127 días; Violación: 171 días; Soluciones: 193 días; Desestimaciones: 108 días.

En síntesis, los análisis de los procesos de reforma señalan diversas fuentes de problemas en la implementación de los mismos (Pásara, 2004b): (a) La insuficiencia y calidad de los datos que guiaron los diagnósticos de las reformas dio lugar a la concentración de las mismas en problemas que no tenían la gravedad que inicialmente les asignaba una lectura parcial de los problemas, y la agenda de temas propuesta por la asistencia internacional ; (b) En tanto los diagnósticos tendieron a atribuir los problemas existentes a la normativa legal vigente, las reformas y los reformadores no consideraron los obstáculos y resistencias políticas que el proceso podía despertar en los actores judiciales y políticos locales y relevantes. Este sesgo impidió el desarrollo y la formación de estrategias y coaliciones capaces de apoyar la implementación de las mismas.

### **El judiciario como espacio de la política**

La lectura que hacen aquellos que analizan al poder judicial como un espacio alternativo para el desarrollo de conflictos políticos y al uso de sus instituciones como un recurso estratégico de acción política es muy diferente. Si bien no desconocen la relevancia de los aspectos burocráticos de su funcionamiento, sus observaciones subrayan que el rasgo que caracteriza al poder judicial en los últimos tiempos es su constitución como un espacio para la realización de aspiraciones retributivas y sociales de diversos actores sociales. Para esta perspectiva, la novedad que presentan los poderes judiciales de la región se relaciona con el uso instrumental y experimental que los actores políticos y sociales así como los individuos hacen de este escenario particular. Los actores trasladan a la arena judicial demandas y aspiraciones sustantivas que no pueden realizar en las contiendas políticas. En este espacio las demandas se transforman en reclamos de derechos, los jueces se vuelven partes de las disputas políticas, y el derecho en discurso y lenguaje de los conflictos. Todo lo cual se refleja en un importante incremento de la litigiosidad judicial en la región.

*Tasa de litigiosidad cada 100 mil habitantes  
(Cantidad de causas cada 100.000 habitantes)*

<b>Año</b>	<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Guatemala</b>	<b>México</b>
2004	10.225	2.740	8.568	12.305	2.151	s/d

Fuente: para Argentina, Bolivia, Brasil y Chile: Unidos por la Justicia, 2006, "Información & Justicia. Para Guatemala: Reporte de Justicia de las Américas, CEJA, apud Smulowitz, Op. Cit.

Bajo esta perspectiva entonces el origen y los problemas que plantea la judicialización de las aspiraciones no se resuelven a partir de una administración más eficiente de las instituciones judiciales. Tanto más que esta creciente judicialización de conflictos da lugar a diversos y nuevos interrogantes, ¿por qué si las evaluaciones de expertos y las encuestas de opinión acerca del desempeño de los sistemas judiciales siguen siendo negativas, el número de casos que atienden los mismos sigue creciendo? ¿Significa esto que el desempeño es menos deficitario de lo que las evaluaciones sugieren? ¿Significa esto que para una parte significativa de la ciudadanía el reclamo judicial se ha transformado en un instrumento adicional de la lucha política?

La concentración de las evaluaciones de eficiencia en indicadores de mora y congestión, impide observar otros usos que los ciudadanos podrían estar haciendo de las instituciones judiciales. Por ejemplo, si el inicio de un reclamo judicial es en realidad parte de un proceso más amplio de negociación de un conflicto, entonces lo que en estadísticas con escasa desagregación aparece como mora y congestión, podría estar revelando que la resolución de disputas políticas se ha trasladado a la arena judicial.

Datos recientes referidos a casos presentados en cortes civiles, que toman en consideración cuando los casos morosos se volvieron inactivos, están dando lugar a esta otra lectura de los datos (Hammergren, 2002: 26). El aumento de la litigiosidad en los tribunales de América Latina suele ser el indicador utilizado para mostrar el aumento de la judicialización en la región. Sin embargo,

trabajos recientes en donde se analiza la trayectoria de los casos presentados en cinco países muestran un aspecto hasta ahora inadvertido de este fenómeno: el alto porcentaje de casos que luego de iniciados son abandonados. El estudio sobre Juicio Ejecutivo Mercantil en dos juzgados del Distrito Federal en México (Banco Mundial, 2002) muestra que el 80% de los casos nunca alcanzó una resolución y fue abandonado por las partes, y que el 60% de los casos se volvió inactivo luego de ser admitidos como tales. El estudio realizado en Brasil<sup>55</sup> indica que el 48% de las acciones de ejecución y el 51% de las acciones monitorias se detuvieron luego de ser admitidas por el poder judicial y que 20% de las primeras fueron abandonadas luego. Sólo en el caso argentino, los datos mostraron niveles más bajos de abandono de los casos antes de su resolución.

La temprana inactividad que muestra una significativa proporción de demandas parecería indicar que gran parte de las demandas están siendo resueltas extra-judicialmente. Esta situación invita a pensar que para los actores políticos y sociales el reclamo judicial es uno de los instrumentos de negociación y el poder judicial uno de los escenarios disponibles para resolver disputas, pero no el único. Si ese es el caso, y si los actores usan el inicio de causas como una herramienta estratégica, entonces la mora y congestión crecientes, más que ineficiencia en el funcionamiento, podrían estar revelando un uso diferente de la institución judicial y reafirmando la existencia de un proceso de judicialización de conflictos.

Pero esta estrategia es más ambivalente de lo que parece a primera vista. En efecto, si los actores suponen que la respuesta judicial va a demorar, los incentivos para utilizar el sistema como un mecanismo para regular y arbitrar conflictos decrece, y los actores tienen menos posibilidades de que sus conflictos sean resueltos en base al derecho. Esto no sólo aumenta las dificultades de acceso sino que también afecta la equidad social de los resultados. En efecto, la mora aumenta los obstáculos de acceso en tanto desincentiva el uso de los servicios de justicia por parte de aquellos que no están

---

<sup>55</sup> Hammergren, 2002. Disponible en <http://www1.worldbank.org/public-sector/legal/UsesOfER.pdf>

en condiciones de esperar tiempos prolongados por sus resultados. Por otro lado, la mora agudiza la inequidad social, en tanto, obliga a los que no pueden esperar los resultados del trámite judicial a resolver sus conflictos en el contexto de relaciones binarias en donde las diferencias de poder entre las partes decide el conflicto. Por lo tanto, y más allá de que la cuestión de la eficiencia judicial sea un problema en sí mismo, la relación que la misma tiene con la mayor o menor inequidad de los resultados del sistema y con la mayor o menor propensión a su utilización no puede desconocerse.

¿Qué consecuencia tiene la irrupción de estas nuevas formas de intervención? Por un lado, la misma ha resultado en la incorporación del derecho como un instrumento estratégico adicional a la hora de hacer política. Para algunos autores esta judicialización está pues permitiendo a los ciudadanos usar los poderes coactivos del Estado para perseguir sus propios intereses y por lo tanto debe ser considerada como una forma de participación de los ciudadanos en democracia. Pero por otro lado, la judicialización permite a actores minoritarios intervenir e incidir sobre cuestiones públicas sin necesidad de alcanzar mayorías contundentes. Por lo tanto, si bien este tipo de intervención está dando lugar a la incorporación de temas y actores que de otra forma quedarían excluidos de la discusión pública, cabe advertir que la misma también puede producir resultados antidemocráticos.

### **Justicia y cohesión social**

¿De qué manera estas dos visiones de la cuestión judicial se relacionan con el problema de la cohesión social? Para la perspectiva administrativa, si el desempeño judicial mejora, se reducirán las dificultades de acceso y consecuentemente algunos de los factores que conspiran contra la cohesión social tenderán a desaparecer. Para la otra perspectiva, y más allá de que la *performance* de las instituciones judiciales pueda mejorarse, la cohesión social depende, entre otras cosas, del uso innovador que los actores hagan del espacio judicial para reclamar y exigir su integración en la comunidad política más amplia. En consecuencia, y más allá de las cuestiones asociadas al *aggiornamento* administrativo, para esta última pers-

pectiva es necesario crear condiciones (reducción de umbrales de acceso, creación de estructuras de apoyo y ayuda legal) que faciliten el uso de esta arena para modificar la distribución y protección de derechos en el escenario político.

Pero más allá de este diagnóstico es necesario subrayar hasta qué punto, la judicialización de la vida social forma parte de una tentativa ambivalente a través de la cual los individuos establecen nuevos vínculos de confianza con las instituciones. En relación a la cuestión judicial, ¿cómo no subrayar a la vez la profunda desconfianza que expresan las opiniones públicas y todas las promesas que empero encierra este recurso renovado por parte de los actores a los tribunales? La desigualdad frente a la justicia es una de las manifestaciones más dramáticas y peligrosas para la cohesión social. Su presencia corroe no solamente la legitimidad de las instituciones públicas, afecta, mucho más profundamente incluso, el sentido mismo de la vida en común. La percepción de un sistema judicial injusto (y ya no solamente ineficaz) engendra sentimientos opuestos que llevan, fácilmente, al nihilismo político. Experiencias de este tipo son tanto más dramáticas que se dan en una región marcada, como lo hemos visto en este capítulo, por importantes problemas de violencia, crimen organizado y corrupción. El resultado, todos lo sabemos, es una mezcla de sentimientos de indignación, cinismo y apatía.

Pero insistamos en la novedad del proceso actual. Si la ley es poco y mal aplicada, el recurso al sistema judicial se incrementa. Si bien los grupos dominantes aún disfrutan de una impunidad descarada, sin embargo, algunos de sus actos, como ciertos asuntos de corrupción y sobre todo la violación de los derechos humanos, empiezan a ser sancionados. Para algunos, y con razón, el proceso es aún muy tímido y muy lento. Pero la promesa es real, si bien al mismo tiempo no sea posible esperar que solamente el judicial sea capaz de regenerar las instituciones del Estado, inclusive porque la sobrecarga colocada en él termina repercutiendo en su politización y en la búsqueda por parte del ejecutivo y del legislativo de domesticarlo.

Pero bien vistas las cosas, y a pesar de la imagen secular que en este dominio los latinoamericanos vehiculizan sobre sí mismos en términos de una cultura de la transgresión que sería particular-

mente fuerte en el continente, ¿cómo no señalar que en las últimas décadas los casos de publicidad de la corrupción (no juzgada) se generalizan en otras latitudes, mientras se incrementa en América latina, gracias en mucho a la acción de la prensa, el rechazo frente a ellos? Y en lo que se refiere a la violación de los derechos humanos, si el balance es en muchos países magro, sin embargo, ¿cómo desconocer que el esfuerzo y la conciencia ciudadana han sido, sin lugar a duda, mayores que en muchas otras regiones del mundo? No se trata, por supuesto, de negar la severidad de los escollos y la gravedad de los problemas, pero no se debe tampoco negar la virtualidad de la promesa.

## 6. CONCLUSIONES

El balance de este capítulo es sin duda contrastado. En primer lugar, como lo hemos subrayado, América Latina es el teatro en los inicios del siglo XXI, de una expansión real de actos delictivos y sobre todo criminales como lo refleja la violencia urbana armada o la aparición de un crimen organizado que, al amparo de redes internacionales, pone severamente en jaque la institucionalidad legal de los países de la región. En algunos de ellos, incluso, la violencia y el crimen son una pesadilla cotidiana a la cual los individuos, dada las insuficiencias del Estado, deben hacer frente en función de sus diferenciales de iniciativa. También en este ámbito, por ende, los individuos, al hacerse cargo de su propia seguridad, deben cubrir las insuficiencias de las instituciones (que inclusive son muchas veces parte del problema, dada la porosidad que existe entre la ilegalidad y la legalidad entre los mismos actores estatales encargados de hacer respetar el orden).

En segundo lugar, los fenómenos de corrupción entre políticos, altos funcionarios, policía, agregados a la ineficiencia del sistema judicial, ocupan un lugar central en la percepción pública. Sea porque realmente han aumentado o porque el periodismo de investigación y los nuevos medios de comunicación son más eficientes y/o las personas más sensibles a estos fenómenos, la “corrupción” ocupa un lugar central en la dinámica política.

Uno y otro corroen la confianza que los individuos tienen hacia las instituciones generando cinismo y frustración. Igualmente frenan los procesos de individuación igualitaria pues todos son potencialmente dependientes de un favor o “solución” que, más tarde o más temprano, un amigo o un conocido, en un puesto clave, ayudará a encontrar (o como dicen los brasileños, de “dar um jeitinho”). Pero en este ámbito una novedad se insinúa. La sensibilidad de la opinión pública, y esencialmente de las clases medias, ante la impunidad aumenta. Por el momento, es verdad, esta actitud tiende a expresarse de manera ambivalente: a la vez que se vive en forma fatalista y con amargura la permanencia secular del no respeto de las reglas, en la región se producen acciones, generalmente explosiones colectivas e individuales, que buscan progresivamente limitar la impunidad de algunas de éstas.

Estas dos realidades, por contradictorias que sean, la expansión de un crimen cada vez más violento y la aún incipiente sensibilidad frente a ciertas formas de abuso y corrupción, son, una y otra, el fruto de la revolución democrática que vive el continente. La igualdad simbólica de los ciudadanos, cuando es desprovista de esperanza o de recursos, conduce a actitudes predatorias y criminales, a la vez que de destrucción social o de auto-destrucción personal. Pero esta misma igualdad simbólica de los ciudadanos es lo que los impulsa, en ciertas ocasiones, a exigir el respeto de la ley y en caso de necesidad, a buscar su defensa, a través del derecho. La primera conspira contra la cohesión social (y ello tanto más que da forma, como lo hemos visto, a manifestaciones pervertidas de micro-cohesión en grupos criminales). La segunda apuntala la cohesión social (puesto que trasmite un suplemento de confianza en las instituciones). El que prime, a término, una u otra de estas sinergias, dependerá de la naturaleza del juego democrático que se afirmará en la región en las próximas décadas.





## 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 patrones, 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 periodos 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 corroen 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.



## CONCLUSIÓN GENERAL

Los capítulos anteriores indican que en América Latina actúan por un lado las mismas tendencias que atraviesan las sociedades capitalistas contemporáneas, pero con las características dadas por su historia, el grado de desarrollo económico y las estructuras sociales, pero también, y por otro lado, que la región vive un proceso específico al calor de la dialéctica entre las expectativas y las iniciativas de los actores sociales, en un marco de democratización generalizada de las relaciones sociales. Es en el ámbito de esta doble realidad analítica como debe entenderse el desafío que la cohesión social plantea hoy a las instituciones y a la política.

### **América Latina: similitudes estructurales comparativas**

¿Cuáles son las tendencias que la región comparte con otras latitudes y que fueron aceleradas por el impacto del fin del comunismo, los nuevos procesos de globalización, las transformaciones en los sistemas productivos y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación? En forma resumida, pueden ser conceptualizadas como *individuación*, *des-diferenciación* y *des-institucionalización*.

La individuación designa por lo general el estudio de los grandes procesos históricos que moldean la producción de los individuos en la modernidad, que en la época contemporánea se caracteriza por una acentuación de las singularidades individuales y por una transferencia creciente hacia los individuos de las decisiones sobre su lugar en el mundo, sus estrategias de sobrevivencia y sus negociaciones con su entorno social sin reglas o sistemas normativos claramente establecidas a priori. La ampliación del campo de la



acción individual no significa empero que las instituciones dejaron de funcionar. Al contrario, dado el debilitamiento de las normas, valores y lazos tradicionales de solidaridad, la regulación pública, las políticas sociales y las relaciones contractuales formalizadas han pasado a ser exigidas en esferas que anteriormente eran consideradas del ámbito de la vida privada, judicializando en forma creciente las relaciones sociales.

En América Latina esta individuación adquiere características propias que mencionamos en capítulos anteriores y a las cuales debemos sumar las características del mercado de trabajo, donde las posiciones y los roles sociales de los individuos son menos unívocos que en otras sociedades. Si bien no tuvimos oportunidad de profundizar en el libro el tema del mundo del trabajo se trata de una dimensión fundamental. La pluri-actividad es práctica común en muchos países de la región, sobre todo en las capas populares pero también entre sectores medios, lo que hace que a lo largo de su vida un actor tenga una pluralidad de “oficios” y por ende una multiplicidad de “identidades” (no es raro, por ejemplo, que un trabajador formal conozca períodos de trabajo informal, o que un asalariado “complete” su remuneración realizando una segunda actividad laboral fuera de su empleo principal). Ambos fenómenos describen un entorno donde la cohesión social se organiza a partir de una mayor porosidad societal.

Afirmar los procesos de individuación no implica en desconocer que los individuos se construyen socialmente y en condiciones socio-económicas muy diferente, y, por ejemplo, no son obviamente las mismas opciones las que existen, para un pobre latinoamericano cuando piensa en emigrar al extranjero para trabajar en forma precaria e ilegal en un país desarrollado, que las de un joven de clase media que se pregunta si debe o no estudiar en una universidad de renombre internacional y después quedarse a trabajar en una empresa multinacional. O cuando se trata de transgresión de la ley, pues un delincuente pobre tiene un destino muy diverso al de un rico, el primero será posiblemente preso y condenado sin una defensa adecuada, en cuanto al rico con sus recursos no sólo tendrá derecho a un amplio apoyo jurídico, eventualmente utilizará su dinero y/o contactos para corromper a la policía o al judicia-

rio. Se abre pues una agenda de investigación de las complejas relaciones entre individuación y estratificación social.

Por des-diferenciación de los subsistemas sociales nos referimos a la creciente erosión de las fronteras entre los subsistemas sociales, la interpenetración y la colonización de las esferas de poder (por ejemplo, la influencia del poder económico en la investigación científica, la influencia del judiciario o de los medios de comunicación en las decisiones políticas, el debilitamiento de la ética propia a cada profesión o función pública y la presencia creciente en la vida pública de temas anteriormente asociados con la vida privada). Pero a esta primera línea de desdibujamiento de las fronteras de los sub-sistemas se añade, en América Latina, una herencia histórica donde los subsistemas sociales tuvieron siempre baja densidad y autonomía, en particular porque la cultura de transgresión y de la imposición del poder económico y político debilitó enormemente la autonomía de los poderes públicos. El desafío latinoamericano es pues doble, construir subsistemas sociales autónomos en contextos donde una nueva cultura del capitalismo los debilita.

Por desinstitucionalización (o tal vez des-tradicionalización) nos referimos a la creciente erosión de los valores constitutivos de la modernidad y las ideologías dominantes en el siglo XX (familia, trabajo, patria, progreso) y de las formas de socialización y representación a ellas asociadas (escuela, conscripción militar universal, sindicatos, partidos políticos, ideologías universales) y su sustitución por formas más gelatinosas y fluidas de formas de sociabilidad y solidaridad. La tradición deja en mucho de ser una guía para la acción y los actores requieren fundamentar sus conductas a través de nuevos criterios que exigen una dosis creciente de reflexividad. Aquí nuevamente los desafíos son múltiples, pues la penetración de los valores universalistas de la modernidad, en particular a través de la escolarización, fue bastante deficitaria en nuestra región, si bien las diferencias entre los países varió enormemente (sólo como ejemplo, recordemos la distancia entre Uruguay y Bolivia).

Estos tres procesos, a su vez, están inter-conectados. La individuación afecta y es resultado de los procesos de des-diferenciación y desinstitucionalización, y lo mismo vale para los otros. En América Latina estas tendencias están sobre-determinadas por la heren-

cia de los altos niveles de desigualdad y pobreza y de un Estado patrimonialista. La dinámica de des-diferenciación es así, por ejemplo, particularmente afectada por la corrupción, que destruye la autonomía de los subsistemas del Estado, el sector informal que construye una economía paralela, de espaldas al Estado, y la violencia que privatiza la seguridad. En los procesos de desinstitucionalización sobresale la crisis de los sistemas partidarios tradicionales y la emergencia de actores colectivos con demandas fragmentadas y fragmentadoras de la política. Igualmente las dictaduras o la hiper-inflación en su momento no dejaron de marcar los varios procesos sociales y dejaron huellas que hasta hoy afectan la cultura política y las instituciones.

Estamos enfrentando por lo tanto los desafíos de la modernidad del siglo XXI a partir de una situación anterior poco virtuosa, y a través de procesos marcados por la extrema fragilidad del espacio público y la desigualdad social. Identificar cómo estas tendencias actúan es fundamental para pensar los enormes desafíos hacia la consolidación democrática en la región, pues los nuevos vientos que soplan fragilizan los esfuerzos de construcción de instituciones pero también traen nuevas potencialidades para el desarrollo de una cultura democrática.

La mayor individuación implica sobre todo un aumento de la autonomía y de la iniciativa personal, el cuestionamiento y la negociación constante de las relaciones sociales, lo que conlleva, al mismo tiempo, al aumento de la opacidad entre el mundo subjetivo individual y la sociedad. A lo anterior se le añade el que los grandes aglutinadores sociales del siglo XX han perdido su peso y que por ende vivimos una desinstitucionalización de viejos valores que está dando lugar a nuevas culturas asociativas y simbólicas. Hoy los jóvenes, por ejemplo, se reorganizan en nuevas formas de sociabilidad, de creencias y de solidaridad, donde el consumo, la industria cultural y nuevas formas de religiosidad pasan a ocupar un espacio sobre el cual tenemos algunas descripciones etnográficas pero que no han sido aún cabalmente integradas en el análisis político y sociológico.

Vivimos por lo demás en una época de colapso de las utopías seculares. Este colapso de visiones colectivas de futuro coloca una

enorme presión sobre los individuos, transformados en los principales vehículos de construcción de sentido de sus vidas, lo que reordena las formas en que se expresan las demandas colectivas. Éstas, como vimos, se expresan muchas veces en el lenguaje de los derechos humanos, demandas de Estado, o victimización de grupo, que se construyen en referencia a una injusticia actual o pasada. Si estas demandas y formas de victimización objetivan reparaciones y dan lugar a un reconocimiento que permite una mejor inserción en el mundo moderno, al mismo tiempo generan nuevas fuentes de tensión y fragmentación social.

### **América Latina: la sorpresa de la democracia desde abajo**

Pero a estas tendencias, en mucho comunes con otras regiones del mundo, aún es preciso añadirle un aspecto que, dado su contundencia, trabaja como telón de fondo de muchas de las conclusiones de este trabajo. *América Latina ha vivido –vive– una transformación democrática sin precedentes.* La novedad radical de este proceso puede describirse a partir de tres elementos: (a) la profundidad estructural del proceso en curso; (b) su generalización progresiva a todos los grupos sociales; (c) y el hecho de que el corazón de esta transformación se encuentre en la sociedad y en la cultura más que en el ámbito político-institucional. Retomemos rápidamente cada uno de estos puntos.

En primer lugar, esta democratización, si bien coincide en parte históricamente con el regreso a las democracias en los años ochenta, se diferencia empero radicalmente de otros períodos puesto que probablemente, por primera vez en la historia de la región, la democratización aparece realmente como el fruto de un conjunto de factores estructurales. A través de los procesos de urbanización, de globalización, de expansión del sistema educativo, de los nuevos sistemas de comunicación pero también a causa de las reformas estructurales, las sociedades latinoamericanas se individualizaron y democratizaron en proporciones históricamente inéditas. A pesar de la aparente continuidad que pueden transmitir ciertos indicadores de desigualdad y pobreza, las formas del tejido social, de asociación, y los universos simbólicos se han transformado pro-

fundamente en América Latina. En realidad, la vida social se ha transformado de manera más profunda que el Estado y la economía, pues la sociedad es más porosa y dinámica, incluyendo los avances en las relaciones entre los géneros y el reconocimiento de la diversidad étnica. La democratización de los universos simbólicos y de expectativas, con el cuestionamiento de las autoridades tradicionales, y en general con el fortalecimiento de una creciente cultura anti-autoritaria, es una de las revoluciones más profundas que ha conocido América Latina en las últimas décadas y que tiene impactos decisivos en todos los niveles institucionales, desde la familia y la escuela hasta las relaciones con las autoridades establecidas. Esta transformación, a la que regresaremos en un instante, tiene un enorme potencial liberador pero posee también riesgos para la cohesión social.

En segundo lugar, esta democratización no se confina ni a la sola transición entre regímenes (de los autoritarios a los democráticos) ni es únicamente perceptible en ciertas categorías sociales. Como lo hemos visto, en todos los ámbitos sociales y a través de todos los actores sociales, se hace sentir un anhelo igualitario –aún cuando la intensidad de éste difiera entre unos y otros. Las tradicionales relaciones verticales ceden progresivamente el paso a formas más horizontales, cuyo vigor y en todo caso exigencias son visibles en el mundo del trabajo, en las relaciones entre los géneros, las generaciones o los grupos étnicos, en las interacciones públicas y por supuesto con las autoridades políticas. Aquí también, por supuesto, este proceso es a la vez un germen de promesa y una fuente real de problemas. La antigua cohesión social basada en vínculos patrimoniales y jerárquicos ha sido ampliamente desestabilizada sin que por el momento se imponga aún, plenamente, una forma de cohesión social exclusivamente apuntalada en la igualdad. Pero, y a diferencia notoria con un pasado aún próximo, la transformación democrática ha sido masiva y generalizada. Tocqueville ha dejado de ser un autor extranjero en tierras latinoamericanas. Pero, como vimos es una versión particular que se impone, y que llega de la mano de otra religión civil, el discurso de los derechos humanos, y otros vehículos de organización social, de valores y prácticas sociales (medios de comunicación de masas, expectati-

vas de consumo individual y colectivo, transgresión de la norma).

En tercer lugar, y en contra de tantos pronósticos, el verdadero motor de este proceso democratizador no se encuentra en los sistemas políticos (y en la transición democrática) pero sí en la sociedad y en la cultura. Es sin duda una de las razones que hacen que, a pesar de su profundidad y de su generalización, esta transformación democrática sea aún insuficientemente teorizada y percibida en el continente. Tradicionalmente se supuso en América Latina que los cambios en dirección de la democracia debían provenir desde lo político, a lo más de la economía, pero jamás se pensó seriamente que éstos podían venir desde la cultura y la sociedad. En el fondo, y como nos hemos esforzado en mostrarlo sistemáticamente a lo largo de todo este estudio, es lo contrario lo que se ha producido. La cultura y la sociedad se han democratizado, en sus exigencias y en sus formas, de manera más honda y robusta que el sistema político e incluso que muchas instituciones.

La democracia que debía llegar “desde arriba” se produce “desde abajo”, sin duda con características, “deformaciones” y secuelas de un substrato institucional poco virtuoso. El ajuste del Estado a esta nueva realidad social pena en realizarse y frente a esta revolución ciudadana en curso, el discurso político aparece también muchas veces como muy rezagado. Esta transformación exige, por ejemplo, nuevas demandas fiscales que se traducen en impuestos y en una relación más estrecha entre el gasto público y el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos. Lo que hace, dicho sea de paso, que la corrupción sea cada vez menos aceptable. Conjunto de factores que generan hoy nuevas y profundas frustraciones; pero conjunto de factores que podrán, mañana, anunciar una nueva relación ciudadana.

*En todo caso, es esta tensión democratizadora que se encuentra en el corazón de una dialéctica entre dos procesos, las expectativas y las iniciativas, que hemos masivamente subrayado en este estudio. Por un lado, existe hoy en día por doquier en América Latina un importante incremento de las expectativas de los ciudadanos (en términos de relaciones sociales más horizontales, de mayor consumo, de participación simbólica en la nación, de derechos, claro). Por el otro lado, y a pesar del conjunto de deficiencias institucionales que hemos su-*

brayado, es igualmente visible en la región un incremento de las iniciativas y de las posibilidades de acción de los individuos. Por supuesto, estos suplementos de acción con respecto al pasado no son uniformes (no todos los actores las usufructúan por igual) y son diversas entre sí (algunas se apoyan de preferencia en capacidades individuales otras pasan por recursos colectivos, y otras combinan ambas como lo hemos visto a propósito de la emigración). En todo caso, la dialéctica obtiene respuestas institucionales y da lugar a fenómenos sociales radicalmente diferentes en función de los ámbitos o países abordados, o de los actores estudiados. A veces, su conjunción anuncia indudables progresos democratizadores; otras veces, cómo negarlo, su separación, se traduce en peligros reales y profundos. La ambivalencia inherente a esta dialéctica hace que, por lo general, sea en efecto difícil anticipar en qué dirección terminarán por orientarse los cambios. Es pues sólo de manera muy global, y siempre bajo control de revisiones empíricas contextuales, que nos es posible, empero, diseñar tres grandes ecuaciones:

- La primera figura de esta dialéctica se produce cuando las expectativas se acrecientan sin correlato desde el lado de las capacidades de los actores para concretizarlas. Fue, como lo hemos recordado, una de las principales raíces históricas del populismo en los años 60 (cuando se produjo una sobrecarga de demandas al sistema político); y es, como lo hemos subrayado, una de las razones de la expansión de los fenómenos de violencia y del crimen organizado en la región, pero también, aún cuando con otros oropeles, de retornos populistas o de victimizaciones. El temor a las “masas” resume, hoy como ayer, esta visión. Pero ahí donde algunos imponen una lectura global, este trabajo sólo reconoce la pertinencia parcial de este diagnóstico.
- La segunda ecuación se produce cuando, y casi en sentido inverso a la figura precedente, el incremento de expectativas encuentra un correlato o una salida a partir de posibilidades de acción masivamente individuales. Subrayémoslo con fuerza: esta posibilidad fue hasta hace muy poco tiempo simplemente ignorada en la región a tal punto primó históricamente

una visión paternalista de los actores sociales. Desde el punto de vista de la cohesión social en democracia esta respuesta es portadora de una ambivalencia insuperable. Si por un lado permite encontrar salidas individuales a desafíos colectivos (emigración, horizontalización del lazo social, nuevas utilidades de los recursos comunitarios, creación gracias a la cultura de nuevos vínculos sociales), por el otro, impide, a veces, la búsqueda de respuestas, que no pueden sino ser colectivas o públicas, a ciertos problemas. En este sentido, el elogio sin ambages de la iniciativa individual es una trampa ideológica evidente. El incremento real de la iniciativa práctica de los actores en América Latina les permite sin lugar a dudas cubrir individualmente las brechas de las instituciones (y esto en todos los ámbitos de la vida social) pero no puede, de ninguna manera, constituir un horizonte político a largo plazo.

- Por último, la profundidad social y cultural de la dialéctica entre el aumento de las expectativas y las crecientes capacidades de acción de los actores individuales, nos invita a ir más allá de la constatación de una mera resolución personal de problemas colectivos, y buscar sentar sobre nuevas bases la articulación entre las instituciones y los individuos. Este es sin lugar a dudas el círculo virtuoso que deberá servir de hoja de ruta en los próximos años. Las instituciones no deben ni culpabilizar ni discapacitar a los individuos; deben, al contrario, pensarse de forma tal que logren incrementar eficazmente las iniciativas de los actores, generando así una adhesión de un nuevo tipo de éstos hacia ellas. El individuo no se opone a las instituciones. El individuo, en su fragilidad constitutiva, es el resultado de una manera de hacer sociedad. El debate político en la región y la larga tradición de oposición ideológica entre colectivismo e individualismo, impiden por lo general percibir la articulación estrecha e indispensable que existe entre la afirmación de las instituciones colectivas por un lado y la expansión de la autonomía individual por el otro. Sin lugar a dudas, y como este trabajo



lo muestra, este círculo virtuoso está lejos de ser una realidad plena en América Latina. Pero las premisas existen. Y en algunos ámbitos, incluso si, por el momento, bajo modalidades críticas (pensemos por ejemplo en el recurso creciente al derecho), empiezan ya a entreverse ciertas manifestaciones. Lo esencial en el fondo será comprender que la consolidación de las instituciones no podrá realizarse en detrimento de las crecientes capacidades de acción de la que hacen gala los individuos, pero apoyándose en ellas y ampliándolas.

América Latina vive hoy un problema mayúsculo de traducción institucional de sus formas de vida social. El punto deberá, sin lugar a dudas, recibir una atención particular en los próximos años. Durante mucho tiempo, en efecto, fue una constante en la región afirmar el desfase entre las instituciones y la realidad social, entre el país legal y el país real, suponiéndose, por lo general, que las primeras (bajo influjo extranjero) iban por “delante” de la segunda (y de los atavismos de nuestras sociedades). Al menos en parte, el razonamiento es hoy en día falso. En su conjunto, la transformación que ha sufrido el lazo social y la importancia creciente de las demandas ciudadanas hace que la “sociedad”, y los individuos, tengan por el momento incluso el sentimiento de estar por “delante” de sus instituciones. Éstas aparecen a la vez como un canal obligado e indispensable para sus reclamos, y como un obstáculo permanente a la traducción de sus aspiraciones.

*El futuro de la democracia se escribirá asociando y desarrollando el círculo virtuoso entre las instituciones y los individuos.* Esta asociación pasa por la reconstrucción de la autoridad, tanto entre las personas –entre políticos, funcionarios públicos y ciudadanos, y en las relaciones que suponen un diferencial de saberes o de posiciones de comando–, como el ámbito de las normas y las leyes. Si este problema se encuentra en el corazón de todas las sociedades modernas contemporáneas, en el caso de América Latina esta dificultad está exacerbada por la pérdida de respeto a la autoridad asociada a la corrupción, la cultura de la transgresión y los bajos índices de escolarización. Pensar la construcción de la autoridad sobre bases democrá-

ticas es uno de los desafíos centrales para las ciencias sociales latinoamericanas y para la elaboración de proyectos políticos democráticos. Pero la dificultad de enfrentar este tema se origina, para una buena parte de los intelectuales de la región, en la asociación mecánica del tema de la autoridad con el del autoritarismo o con la “derecha”. Pero esquivar el tema no elimina el peligro constante que la “falta de autoridad” alimenta tentaciones autoritarias.

### **Un nuevo desafío para el pensamiento social**

La dificultad de dar con un diagnóstico consensual sobre la situación del continente en lo que a cohesión social se refiere procede pues, en mucho, de este nuevo estado de cosas. ¿Hay hoy más o menos cohesión social que ayer? La construcción de indicadores “objetivos” apuntan, como se sabe, a responder a una pregunta de este tipo, pero lo hacen en desmedro de colocar una cuestión anterior: a saber, cuál es la *naturaleza* de la cohesión social. Si no se responde a esta pregunta, se termina por suponer que las series cronológicas están tratando el mismo fenómeno. La búsqueda por revelar las dimensiones cualitativas de este fenómeno, en nuestro caso lo que ha verdaderamente cambiado en América Latina al calor de este viento democrático, nos ha llevado a privilegiar una interpretación histórica de la transformación en curso.

Sucede empero que estamos mal preparados para pensar este desafío. ¿Por qué? Porque de alguna forma el proceso de des-sociologización y despolitización del pensamiento social latinoamericano, a causa de la invasión del economicismo, obstruyó el diálogo interdisciplinar. Entendemos poco y mal las nuevas dinámicas sociales de nuestro continente, y los análisis y diagnósticos del sistema político, difícilmente escapan a la conclusión que estos se encuentran en “crisis”, sin conseguir identificar las dinámicas y proyectos alternativos de reorganización del mundo político. El pensamiento social crítico latinoamericano pasa por una dificultad de reinención, después de la crisis de los paradigmas que lo sustentaron, primero el del vanguardismo que hablaba en nombre del

pueblo y, en las últimas décadas, al deseo de solamente ser expresión de los movimientos sociales (Sorj, 1989).

El énfasis unilateral en las cuestiones distributivas, y el uso excesivo y poco riguroso de los conceptos de inclusión/exclusión, llevó igualmente a perder de vista el tema y las necesidades de las clases medias, que constituyen un eje central para la estabilidad y la cohesión social. Para dar un solo ejemplo, estos sectores son un soporte central del funcionamiento de las instituciones públicas, pero este rol exige un ethos que depende en mucho del sentimiento que tienen los miembros de las capas medias de ser los defensores del bien común de la nación. Por supuesto, este sentimiento de inclusión nacional engendró en el pasado mecanismos de exclusión hacia otros grupos sociales, sobre todo cuando las clases medias, con o sin prejuicios étnicos, se apropiaron para sí mismas (y sus intereses) la encarnación de la “decencia” y la “civilización”. Pero cómo olvidar que este sentimiento de ser parte de la construcción de la nación, permitió, en muchos países de América Latina, durante el período desarrollista, construir instituciones que asumieron la “mística” del servicio público. En la actualidad, por el contrario, este ethos entre las clases medias se encuentra en organizaciones fuera del Estado y generalmente denunciadoras de éste, asociadas a agendas globales, mientras que el resto de estos sectores se sienten hastiados con la política y comienzan incluso a veces a perder el sentido positivo de pertenecer a la nación.

Desarrollar estrategias de desarrollo con equidad, en particular en contextos democráticos, exige pues pensar las relaciones complejas entre Estado, sociedad y sistema político. La fuerza del pensamiento cepalino clásico se encontraba, no en un paradigma dado de políticas económicas, pero en sus fundamentos intelectuales, en su sensibilidad frente a las especificidades históricas y las dinámicas sociales de la región.

Desigualdad y pobreza, por ejemplo, son conglomerados estadísticos que nos dicen poco, muy poco, sobre la vida social, los mundos asociativos y la construcción de sentido en curso en las sociedades latinoamericanas. Lo mismo vale para las categorías como inclusión y exclusión social. Sin duda que el acceso limitado a los servicios sociales, o las dificultades de ingreso en las oportunidades

del mercado de trabajo, son un elemento importante en la construcción de un sentimiento de exclusión. Pero, cómo no subrayarlo, este elemento supone una inclusión previa en expectativas de acceso e igualdad. Y este sentimiento no procede tampoco de una relación mecánica con índices socioeconómicos. Sentimientos de exclusión, de frustración y de anomia social están presentes en sectores con mejores índices de bienestar social (que serían los “incluidos”). La polaridad incluidos/excluidos ha llevado muchas veces a eliminar las clases medias del análisis de la dinámica social, a pesar de que éstas continúan siendo uno de los ejes fundamentales de la vida política en la región.

Debemos entender por lo tanto los nuevos modos en que se estructuran los universos simbólicos y asociativos en América Latina. Porque las formas en que las expectativas son elaboradas por los actores sociales y las estrategias individuales y colectivas para realizarlas no se expresan en forma mecánica o exclusiva en términos de demandas al sistema político. Las expectativas sociales canalizadas en nuevos grupos asociativos (ya sean religiosos o culturales), en expectativas y realidades vinculadas a la emigración, en comunidades virtuales o en consumo de bebidas, drogas o música, integrando pandillas y participando del crimen organizado, no se encajan en la dualidad simple de integrados/excluidos. Los múltiples rostros de la cohesión social obligan al pensamiento social latino-americano a renovar su imaginación teórica, retomando el esfuerzo de sus clásicos.

### **Reinstitucionalizar la política**

Pensar la política en las sociedades modernas es, antes que todo, pensar en un proyecto colectivo capaz de producir la sensación de compartir un sistema de valores y creencias comunes, al mismo tiempo que cada individuo persigue sus intereses personales. La política democrática no puede abandonar la construcción de proyectos de nación, dentro del cual los individuos encuentran valores comunes, el sentimiento de ser parte de un destino común y de una comunidad nacional con la cual se identifican positivamente y encuentran elementos de dignidad y auto-reconocimiento, al mis-

mo tiempo que se reconoce la legitimidad de la diversidad de intereses y visiones del mundo de grupos e individuos. La cohesión social en democracia pasa en América Latina por instituciones capaces de absorber y expresar los conflictos como parte constitutiva y legítima del orden social, insertándolos así en el corazón de la vida social.

¿Por dónde se construye el cambio capaz de producir instituciones y políticas de calidad, en la cual la participación y el control ciudadano no se reduzcan al voto o a explosiones periódicas de insatisfacción? La lucha contra la dictadura nos llevó a sobre-valorar la capacidad de la sociedad civil que en democracia se construyó como demandadora del Estado y no como mecanismo de representación política, capaz de elaborar visiones transformadoras de las relaciones de poder y los sistemas de distribución. La oposición radical entre Estado/mercado, tampoco es de gran ayuda. Cuando la síntesis entre nación y política no se realiza en términos programáticos y por mecanismos de representación política institucionalizados y transparentes, ella se transfiere a líderes circunstanciales que consiguen expresar los anhelos frustrados de la comunidad. La política pasa a ser el resultado del surgimiento de líderes capaces de catalizar estas aspiraciones populares, transformando los destinos de nuestros países en rehenes de cada elección.

El objetivo exige recolocar en el centro del debate el tema de los modelos de sociedad que el ámbito político es hoy incapaz de expresar, lo que incluye pensar la reorganización de los sistemas de participación social, representación partidaria y discursos políticos. La discusión, necesaria, de políticas públicas, permite lograr diagnósticos claros y definidos sobre cómo maximizar recursos escasos con objetivos claramente definidos, mientras que el debate sobre los modelos de sociedad implica tratar, sin tapujos, áreas donde existen conflictos de intereses, visiones diferentes de una sociedad deseable y apuestas diversas sobre lo que es posible. La política que supone modelos de sociedad no son sin duda posibles sin políticas públicas coherentes y viables (*policy*), pero el espacio de debate sobre el tipo de sociedad en el que se desea vivir no puede, en absoluto, reducirse a una lista de políticas públicas por bien inspiradas que sean. La política, sobre todo en una región como América Latina, no se reduce nunca a la ingeniería social.

Esto no significa un retorno a visiones milenaristas donde en cada elección se busca reinventar la sociedad, o de elaborar “proyectos” para la nación, que contienen la solución a todos los problemas. Por el contrario, se trata de pensar la política como un proceso permanente, donde se colocan en el debate público diferentes soluciones para enfrentar problemas específicos y al mismo tiempo dentro de visiones normativas que reconocen que la sociedad está permeada por conflictos de intereses mutuamente legítimos.

¿Cómo avanzar en esta dirección? No creemos que la oposición ortodoxo/heterodoxo, o Estado/mercado, ayude a elaborar alternativas creativas de estrategias de desarrollo. Como lo hemos indicado en el último capítulo, es necesario renovar el modelo reformista-tecnocrático, que tuvo como mérito, por lo menos en algunas de sus versiones, enfatizar la responsabilidad y la transparencia fiscal, la estabilidad monetaria, la reducción de la interferencia clientelar del Estado en los mecanismos del mercado, el reconocimiento del papel del sector privado y políticas sociales orientadas por criterios de eficiencia y focalizadas en dirección de los sectores más pobres de la población. Pero, a falta de una política de sentido, rápidamente este reformismo-tecnocrático enfrentó límites evidentes.

El nuevo discurso político deberá interpelar no sólo al “pueblo” o a las “masas”, también a los individuos, dirigiéndose a ellos como ciudadanos responsables susceptibles de fiscalizar la acción del Estado. La reconstrucción de las instituciones políticas implica sobre todo repensar las relaciones entre individuo, redes y pirámides (esto es, núcleos duros de poder, como el Estado y las grandes empresas). La mayor individuación y la multiplicación de redes fluidas no significan la desaparición de los centros de poder, pero los ha doblemente transformado, tanto en su seno mismo como en relación con su entorno. Las estructuras del Estado deben ser cada vez más permeables a la interacción y al control ciudadano, so pena de aparecer como instituciones obsoletas. En este sentido es fundamental expandir la percepción actual de que quien paga los impuestos son solamente los empleados y empresarios del sector formal. Todos los productos consumidos son tasados, por lo que todos pagan impuestos (y ello con más razón aún que en la mayor

parte de los sistemas fiscales de la región los impuestos a la renta no representan sino una parte menor de la recaudación fiscal). Desenclavar a las clases medias y altas del sentimiento que éstas tienen de ser las únicas financiadoras del Estado, e incrementar entre las capas populares el sentimiento de su rol en la financiación del Estado, son dos aspectos indispensables para que se expanda una conciencia ciudadana con mayor voluntad fiscalizadora del gasto público en la región. Aquí también el círculo virtuoso pasará por la articulación entre instituciones colectivas e iniciativas individuales.

### **Inclusión ciudadana, nación y cohesión social en democracia**

La valoración unilateral del mercado y la presentación de políticas sociales como simplemente compensadoras de sus fallas, representan un empobrecimiento de la sociedad y de las dimensiones simbólicas de la política y de la provisión de bienes y servicios públicos. Estamos lejos en América Latina, y es incluso difícil saber si en algún momento nos identificaremos plenamente con una cultura individualista y valorizadora del mercado, capaz de aglutinar y crear por esta vía un sentimiento de comunidad. No sólo por las obvias limitaciones que el mercado tiene actualmente (y su incapacidad en ofrecer a buena parte de los ciudadanos la sensación de que las oportunidades y recompensas que él ofrece son justas), sino también porque la tradición republicana y el papel del Estado-protector (con fuertes connotaciones paternalistas) son componentes de larga duración de nuestras culturas, con la cual debemos dialogar, si queremos transformarla.

La cultura nacional constituye un bien común de una sociedad. Es una riqueza intangible e inconmensurable y su valor es actualizado, potencializado, desvalorizado o destruido, por la acción de los ciudadanos y los líderes políticos, en particular cuando es transformada en nacionalismo xenófobo. Paradójicamente los procesos de globalización hicieron a los ciudadanos mucho más conscientes de la nación donde viven. No sólo por el impacto de los nuevos medios de comunicación como por la actuación de las institu-

ciones internacionales, orientadas por agendas cosmopolitas que, al establecer índices relativos de cada país en el sistema internacional, fortalecieron la sensibilidad de cada individuo sobre el “valor” relativo de la sociedad en que habita. Este nuevo nacionalismo reflexivo puede ser tanto un factor de desvalorización de la conciencia nacional como un agente de movilización y motivación de los ciudadanos.

Para avanzar en esta dirección debemos elaborar (en un esfuerzo colectivo que exige la participación de cada segmento social, desde su ángulo específico de actuación –científicos sociales, tomadores de decisión, políticos, sociedad civil) nuevos discursos políticos, capaces de generar proyectos nacionalistas no-xenóforos, nuevas formas de asociativismo y de participación que refuerzen (o reconstruyan) el sistema institucional. América Latina llegó políticamente a la democracia en gran medida por causa de la crisis de los regímenes autoritarios. Llegó la hora de darle un contenido con el cual la sociedad se identifique.

Esto exige, como punto de partida, comprender mejor en qué sociedades vivimos, qué conflictos y cohesión social ellas generan, y qué posibilidades se abren al discurso y a los actores políticos, que son la cadena de transmisión entre la sociedad y el Estado. No podemos olvidar que la cohesión social y la democracia, como tantas veces ya sucedió en el continente, no sólo pueden dar lugar a síntesis fructíferas sino que también pueden entrar nuevamente en colisión.

Las naciones latinoamericanas en este inicio de siglo deben responder a agendas que se originan en buena medida en los países del norte. En esto no hay novedad histórica ni demérito. El objetivo es lograr enfrentar los desafíos que nos llegan, pero no el discurso en que están envueltos y menos aún las soluciones específicas. En América Latina (salvo quizás en algunos países), los temas de pertenencia étnica como alternativa o en confrontación con la participación nacional no están hoy realmente en el tapete de la discusión. Lo que se cuestiona y afecta el sentimiento de dignidad y orgullo nacional no es la identificación de los ciudadanos con la nación sino el de la ciudadanía con las instituciones políticas. Si bien existen muchas cosas a mejorar en la integración de las pobla-



ciones indígenas y en la lucha contra el prejuicio y el racismo, los problemas de pertenencia en América Latina son diferentes de aquellos que enfrentan, por ejemplo, Europa o los Estados Unidos. Estos desafíos expresan fundamentalmente fracturas sociales más amplias que afectan, aún cuando desigualmente, al conjunto de la ciudadanía: las enormes desigualdades, las limitadas oportunidades de un trabajo decente y las insuficiencias de las instituciones públicas, que llevan a muchos a emigrar y a otros a alejarse y descreer de las instituciones democráticas.

Pensar estrategias de transformación social incluye, sin duda, elaborar políticas públicas más eficaces y socialmente justas, pero sobre todo, depende de nuestra capacidad de identificar el momento histórico y las estructuras sociales de nuestros países, a partir de los cuales se puede construir alianzas y nuevos discursos capaces de aglutinar nuevos consensos que, transformados en acción política, permitan la transformación del Estado.

Una visión estrechamente centrada en temas de políticas públicas tiende a olvidar que en las sociedades democráticas modernas son igualmente fundamentales las visiones/proyectos de sociedad con las cuales la mayoría de los ciudadanos puede identificarse y gracias a ellas sentir que la democracia es un valor central para sus vidas. Un esfuerzo que pasa cada vez menos por la generación de un nuevo actor colectivo con densidad política y organizacional y cada vez más por la capacidad colectiva y de ir forjando proyectos comunes en torno a objetivos. No habrá cohesión social sin un amplio debate político sobre los proyectos que profundicen la democracia en el continente, y para ello habrá que superar tanto la añoranza por un pasado sin retorno como la celebración apologética de lo nuevo.

## ANEXO 1: PUNTUALIZACIONES SOBRE EL CONCEPTO DE COHESIÓN SOCIAL

El concepto de cohesión social actualmente dominante en el debate internacional fue elaborado por la Unión Europea<sup>76</sup> a partir de los años noventa como parte de un discurso político y posee un sentido básicamente *normativo-evocativo*, que busca definir un horizonte deseable para la sociedad. La noción de cohesión social sintetiza de cierta forma los valores de solidaridad e igualdad que serían componentes centrales del *modelo europeo*. Este se contrapone explícitamente al modelo anglosajón, visto como más apoyado en valores individualistas y menos preocupados con las dimensiones distributivas y con el papel del Estado como responsable por asegurar el bien común<sup>77</sup>.

Las preocupaciones de la Unión Europea con la cohesión social tienen como trasfondo las transformaciones de las últimas décadas en la base productiva, demográfica y su inserción en los pro-

---

<sup>76</sup> El concepto de cohesión social es definido como “the capacity of a society to ensure the welfare of all its members, minimizing disparities and avoiding polarization. A cohesive society is a mutually supportive community of free individuals pursuing these common goals by democratic means.” [http://www.coe.int/T/E/social\\_cohesion/social\\_policies/03.Strategy\\_for\\_Social\\_Cohesion/](http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/03.Strategy_for_Social_Cohesion/)

<sup>77</sup> [http://216.239.51.104/search?q=cache:InbhFFfic4YJ:www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/how-to-enhance-economic-and-social-cohesion-in-europe-after-2006/+definition+european+commission+social+cohesion&hl=pt\\_BR&ct=clnk&cd=10&gl=br](http://216.239.51.104/search?q=cache:InbhFFfic4YJ:www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/how-to-enhance-economic-and-social-cohesion-in-europe-after-2006/+definition+european+commission+social+cohesion&hl=pt_BR&ct=clnk&cd=10&gl=br)

cesos de globalización y sus impactos en la generación de empleo/desempleo y distribución de riqueza y oportunidades, así como con los cambios en el Estado de bienestar<sup>78</sup>. Estas transformaciones generarían tensiones sociales, colocando en riesgo la “cohesión social”. En síntesis, la “cohesión social” europea supone una representación del pasado inmediato que, de alguna forma, se desea preservar.

En la medida que este concepto pasó a tener un lugar cada vez más central en el discurso de la Unión Europea se inició un proceso de elaboración de criterios e índices que permiten medir la cohesión social. Estos criterios, conocidos como los indicadores de Laeken, tratan fundamentalmente de temas distributivos (empleo, ingreso, acceso a servicios públicos)<sup>79</sup>. Con ellos la noción de cohesión social, un marco normativo, ganó un carácter operacional y por lo tanto pudo transformarse en objeto de políticas públicas, que tienen como meta incidir sobre estos indicadores.

En suma, el concepto de cohesión social está asociado a un contexto político específico dentro del cual se evoca un estado deseable de cosas, teniendo como referencia una situación anterior. Como tal la cohesión social no se propone ser un marco interpretativo de la realidad, en el sentido de movilizar una teoría y un marco analítico de la dinámica social. Sin duda el concepto de cohesión social es parte de la tradición sociológica, ocupando un importante lugar en la obra de Émile Durkheim y posteriormente retomado, si bien no siempre bajo ese nombre, en la tradición funcionalista, pero el concepto de cohesión social adoptado por la Unión Europea no reivindica ninguna afiliación intelectual a esta corriente. Es fundamentalmente una referencia normativa asociada a criterios operacionales en torno a indicadores (empleo, salud, etc.) que son seleccionados por el debate público, los políticos y las tecnocracias.

---

<sup>78</sup> Gosta Esping-Anersen et alli, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

<sup>79</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= CELEX:52002DC0551:ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0551:ES:HTML). [http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/ssd/library?l=/task\\_force\\_esec/1617\\_april\\_2007/improvementsdoc/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/ssd/library?l=/task_force_esec/1617_april_2007/improvementsdoc/_EN_1.0_&a=d)

¿Es posible aplicar el instrumental operacional desarrollado en la Unión Europea a la realidad latinoamericana? Creemos que no. Nuestra historia y realidades sociales son muy diferentes, lo que exige un esfuerzo de traducción tanto analítico como político del concepto de cohesión social para nuestra región. Inclusive una pregunta legítima que se coloca es: ¿por qué introducir en el debate latinoamericano un concepto que corre el riesgo de ser una nueva moda, que de cierta forma se sobrepone a otros conceptos normativos establecidos (como ciudadanía plena, democracia con equidad) u otros que incluyen indicadores relativamente similares (como por ejemplo el Índice de Desarrollo Humano)? Creemos que el valor del tema de cohesión social para América Latina es el de abrir la posibilidad de colocar en el centro del debate a las dinámicas sociales y culturales, después de décadas de hegemonía de un pensamiento orientado por temas económicos.

Esto no invalida que el tema de la cohesión social no pueda ser tratado siguiendo parámetros similares a los elaborados por la Unión Europea. En este caso el foco central será la elaboración de políticas públicas en torno a indicadores de cohesión social, relacionados a temas que ya vienen siendo discutidos en las últimas décadas (crecimiento, desigualdad, pobreza, fiscalidad). En el segundo caso, por el cual optamos en este trabajo, el tema de la cohesión social puede ser visto como una oportunidad para introducir en el debate público una visión renovada de los rumbos de nuestras sociedades y nuevos abordajes sobre la elaboración de las políticas públicas y la consolidación de nuestras democracias. Ambas perspectivas no se contraponen, al contrario, pueden generar un rico diálogo sobre los caminos de la región.

Si el concepto de cohesión social supone una mayor sensibilidad y una efectiva inclusión de temas sociales, políticos y culturales, la primera conclusión que se deduce es que tratar el tema de la cohesión social exige el retorno a un diálogo interdisciplinario que considere las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y sus aportes específicos. Este retorno no puede ser realizado sin un esfuerzo de movilización de economistas, sociólogos, politólogos, antropólogos e historiadores, para revelar las diversas dimensiones

que el concepto de cohesión social evoca (sociedades que valorizan la democracia, la equidad y que transmiten sentimientos de pertenencia y dignidad a sus ciudadanos). No se trata pues tanto de desarrollar una teoría de la cohesión social, sino de colocar este concepto al servicio de una visión multidisciplinar de los procesos sociales en curso en América Latina. En este sentido el esfuerzo por avanzar en definiciones e indicadores, como los realizados por la CEPAL<sup>80</sup>, si bien representan contribuciones importantes, corren el riesgo de dar por resuelto problemas conceptuales que exigen una mayor elaboración teórica y empírica. En particular el desafío es el de no tratar el concepto de cohesión social como una etiqueta nueva para un envase en que son colocados los contenidos y metodologías de siempre, y que se caracterizan por un sesgo fundamentalmente económico.

Ahora bien, las dinámicas socio-culturales en los informes de las agencias internacionales generalmente tienden a ser desconsideradas o son únicamente incluidas cuando tienen una funcionalidad económica específica, como es el caso del llamado capital social, o a través de encuestas de opinión pública. Una de las razones de esta ausencia se debe a que las dinámicas socio-culturales, cuando son tratadas en forma intelectualmente responsable, exigen una sensibilidad y un reconocimiento de la diversidad de las historias nacionales, dentro de las cuales los valores y universos simbólicos adquieren su sentido específico, lo que dificulta cuantificaciones y generalizaciones, y conspira por ende contra los análisis elaborados por las organizaciones internacionales cuya vocación es buscar soluciones generaliza-

---

<sup>80</sup> Ver Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe:

CEPAL, 2007a, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>; Ana Sojo y Andras Uthoff (editores) Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones, CEPAL, 2007b, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xsl>

bles y cuantificables, sacrificando a veces las tramas complejas y las especificidades de las historias nacionales.

Esto no significa negar que América Latina sea un objeto legítimo de investigación. Al contrario, además de procesos históricos similares o paralelos, soplan periódicamente en el continente los mismos vientos políticos e ideológicos. Al mismo tiempo estos vientos enfrentan topografías muy variadas, de forma que sus efectos no pueden ser generalizados. Esta sensibilidad a la diversidad de las sociedades nacionales debe incluir el reconocimiento que los procesos sociales afectan en forma diversa a los distintos grupos sociales y generacionales. Por esta razón, si bien en forma no exclusiva, nuestro análisis se concentró en las grandes metrópolis y en los sectores populares y medios, pues es ahí donde, en la actualidad, los problemas sociales y las tendencias emergentes aparecen en forma más explícita.

### **Cohesión social en democracia: cambio y conflicto social**

El análisis de la cohesión social en América Latina debe explicitar la relación entre ésta y la democracia. En Europa, la democracia es una realidad consolidada, en tanto que en nuestros países continúa siendo acompañada por un signo de interrogación. Por eso preferimos hablar de *cohesión social en democracia*, para caracterizar de forma más precisa el desafío que enfrentamos en la región. La caracterización de *cohesión social en democracia* también nos permite distinguir más claramente entre las dimensiones analíticas y normativas de este concepto. ¿Por qué?

Como enseña la teoría social, todas las sociedades generan alguna forma de cohesión. Caso contrario ellas no existirían. Pero los mecanismos de cohesión social cambian de acuerdo con la historia y el tipo de sociedad, y ello se expresa, en las sociedades complejas, en la existencia de universos de creencias y valores compartidos, en mayor o menor grado, por los miembros de la comunidad, y por sistemas de autoridad sostenidos en normas y sistemas de coerción que aseguran el funcionamiento del orden establecido. Los mecanismos de desintegración social son igualmente múltiples, ellos pueden ser producto de

exclusión, de violencia anómica o de ideologías autoritarias, cuyos vectores sociales pueden ser los más variados, pero cuyo resultado final es tornar inviable la confianza en la capacidad y en la legitimidad de las instituciones democráticas.

Si toda sociedad posee por definición cohesión social, lo que está en juego, desde el punto de vista del valor operativo del concepto, es la *naturaleza* de la cohesión social de una sociedad en función de objetivos determinados. En el caso de nuestra investigación se trata de la *cohesión social en democracia*, esto es, de los procesos y mecanismos que pueden debilitar o fortalecer la creencia en los valores y prácticas democráticas como forma de resolver conflictos sociales y avanzar en el bien común.

La cohesión social en los tiempos modernos no puede ser disociada del cambio y del conflicto social. Las sociedades modernas están en mutación constante, lo que implica que ellas generen permanentemente procesos de desintegración de las formas de sociabilidad, abriendo paso al mismo tiempo a nuevos mecanismos de integración, donde la participación y las demandas de los ciudadanos juegan un papel central.

En las democracias establecidas, como las europeas, la legitimidad del conflicto social y la existencia de canales para la resolución de las demandas son consideradas un *acquis*. Este no es el caso de nuestras sociedades, donde los sistemas políticos presentan enormes limitaciones y fácilmente terminan vehiculando soluciones autoritarias, y donde el propio Estado se constituye en parte del problema, por sus enormes fallas y componentes antidemocráticos.

En América Latina el análisis de la cohesión social debe por lo tanto incluir la comprensión de los procesos de cambio y de conflicto social así como sus mecanismos de expresión y resolución. El análisis de la *cohesión social en democracia* tiene como foco central, por lo tanto, las transformaciones sociales en curso y los desafíos que ellas dirigen a las instituciones democráticas. Esto implica expandir el horizonte analítico y normativo de la cohesión social más allá de (pero sin duda incluyendo) las políticas públicas, hacia el funcionamiento de los sistemas políticos y culturales. El marco central de análisis son por consi-

guiente las naciones, espacio privilegiado de funcionamiento del sistema político y del Estado, en el contexto de la globalización.

Para desarrollar este punto de vista se hace pues necesario presentar en un primer momento el marco histórico en el cual se inscribe esta posibilidad de cohesión social en democracia –lo que supone prestar una atención particular a la diversidad de los modelos políticos y las formas del conflicto social.

### **Los modelos políticos**

La mayoría de los diagnósticos sobre la región –por las limitaciones de las instituciones oficiales o semioficiales que los producen–, no se relacionan en forma explícita y directa a los modelos y discursos políticos dominantes en la actualidad. Se trata, sin embargo, de un elemento central para comprender la realidad política del continente, pues si las condiciones socio-económicas estructurales pueden conducir al surgimiento de tendencias antidemocráticas, ellas sólo se realizan a través de la presencia de modelos políticos concretos, que son promovidos por actores precisos. No podemos así olvidar que, si bien la pobreza y la desigualdad social son un substrato fundamental a partir del cual se construyen las dinámicas políticas, lo que en última instancia destruye las democracias son movimientos, ideologías y líderes políticos antidemocráticos –que movilizan y polarizan la imaginación y el debate político– y que fueron movimientos anticorrupción el principal factor que derrumbó a varios presidentes de la región en la última década.

Como consecuencia del punto anterior, entendemos que la cohesión social no se enfrenta solamente con propuestas de políticas públicas más adecuadas o eficaces –sin duda centrales, y a las cuales en este trabajo no dejamos de mencionar–, pero supone también cuestionarnos sobre los mecanismos de movilización simbólica y política de los ciudadanos, que son una de las condiciones de posibilidad (o imposibilidad) de las políticas públicas y de las reformas del Estado. El análisis de las políticas públicas exige así una comprensión más detallada de los sectores a las cuales se dirigen. Los pobres, por ejemplo, no son un conglomerado estadístico, son



actores sociales heterogéneos, con estrategias activas y creativas de sobrevivencia, que no siempre coinciden con los planes oficiales. El sector informal (desde la vivienda a formas de trabajo), por ejemplo, constituye algo más que la falta de alternativas en el sector formal. Está construido por la búsqueda constante de nichos y posibilidades que la falta o la fragilidad de la regulación pública permite, desde construcciones sin plan de urbanismo hasta el desvío de electricidad, agua potable o TV a cable, desde mini-contrabandos hasta el tráfico de armas o drogas o el transporte colectivo ilegal. Por otro lado, la legalización de estas actividades no siempre es obvia o deseable por los actores que en ellas participan.

En otros casos incluso, como en políticas de *cash transfer*, si éstas no son realizadas con los cuidados necesarios pueden tener un impacto negativo sobre la consolidación democrática. No se trata solamente de lo que es *delivered* pero sí de la forma en que lo es y su recepción por los actores sociales. Debemos también enfrentar el desafío de que las políticas públicas tienen un impacto de duración variable, y que ciertas políticas públicas sólo tienen un impacto a largo plazo, mientras que la sociedad exige respuestas más o menos inmediatas.

### **Cohesión y conflicto social**

Todo lo anterior debe ser guardado en mente, pues de alguna forma define la ambición última de este trabajo: profundizar el debate sobre las posibilidades de consolidar proyectos políticos democráticos en el continente. El análisis de la cohesión social exige pues un proceso de comprensión de las diversas dinámicas sociales de integración como de conflicto, que en las sociedades democráticas son un componente legítimo y fundamental en la construcción/transformación de los mecanismos de cohesión social. En este sentido no es posible a través de definiciones a priori caracterizar los contenidos específicos de la cohesión social. Así, por ejemplo, la definición de cohesión social como siendo, según la CEPAL, “la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión/exclusión y las respuestas, percep-

ciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (CEPAL, 2007a) supone una teoría y un análisis empírico tanto de lo que sean la “ciudadanía” y los “mecanismos instituidos de inclusión/exclusión”, así como el contenido de la *dialéctica*, esto es el conjunto de mediaciones que relacionan lo instituido con la acción instituyente de los actores sociales.

La reducción del análisis de la cohesión social a la oposición incluidos/excluidos lleva a una visión unilateral de la construcción de la cohesión social, pues no considera los procesos de conjunto que atraviesan la sociedad. Estos procesos son fundamentales para la construcción de la cohesión social y no se reducen a temas de inclusión/exclusión social. En general se supone una correlación directa entre criterios objetivos de exclusión/inclusión (generalmente indicadores socio-económicos y de escolaridad) y las dimensiones subjetivas de la cohesión social. Sin duda el acceso limitado a servicios sociales, ingreso y a oportunidades en el mercado de trabajo suelen ser elementos centrales en la construcción del sentimiento de exclusión. Pero esta relación no es mecánica y no podemos olvidar la categoría de privación relativa (por ejemplo, las expectativas y sentimientos de inclusión/exclusión de un emigrante recién llegado del área rural no son las mismas que los de una generación nacida en la ciudad), ni suponer que sentimientos de exclusión, frustración y anomia social no están presentes en sectores con mejores índices de bienestar social.

Esta suposición sobre la centralidad de la “exclusión social” no corresponde a la realidad histórica del continente y de otras regiones, donde muchos movimientos sociales que cuestionaron las instituciones democráticas tuvieron su origen en las clases medias. En la actualidad, los sentimientos de frustración entre estas últimas, generalmente asociados a la corrupción generalizada y a la incapacidad del Estado de proteger la vida y la propiedad, erosionan la cohesión social en torno a valores democráticos entre ellas. La importancia de este tema para la consolidación democrática no puede ser subestimada: como ya lo hemos señalado, fue en torno a denuncias de corrupción que se

dieron la mayoría de las movilizaciones sociales que llevaron a la caída o *impeachment* de casi diez presidentes en los últimos años y en muchos países el tema prioritario de la mayoría de la población es la inseguridad asociada a la violencia.

Igualmente reducir la inclusión social a dimensiones puramente económicas no nos permite dar el debido peso, por ejemplo, al peligro que el trabajo informal representa para la consolidación de las instituciones democráticas. Si bien a veces el sector informal permite estrategias de sobrevivencia y hasta, para algunos sectores, ingresos superiores de los que recibirían en el sector formal, su existencia fortalece una cultura de la ilegalidad, y está asociada generalmente a estructuras mafiosas de control que generan relaciones de corrupción con los funcionarios públicos responsables de reprimir sus actividades.

Las relaciones entre cohesión social e inclusión/exclusión son por lo tanto complejas, como un gran número de obras de sociología lo han demostrado y como nuestro trabajo pretende profundizarlo para el caso latinoamericano. Sociedades cohesionadas en torno a valores igualitarios pueden fortalecer sentimientos de exclusión de individuos y grupos que en otros contextos serían considerados aceptables. En ciertos casos, una mayor inclusión económica puede aumentar sentimientos de exclusión simbólica o política, e inversamente, una mayor inclusión simbólica puede aumentar los sentimientos de exclusión económica. En suma, las dimensiones objetivas y subjetivas de la inclusión/exclusión son muy complejas y exigen análisis teóricos y empíricos sensibles a la formación histórica de los sistemas de valores de cada sociedad.

En general los análisis sobre cohesión social, orientados por la oposición incluidos/excluidos, consideran los mecanismos institucionales de integración (generalmente empleo y políticas sociales) como el principal –incluso el único– factor de integración, frente a los cuales contraponen las orientaciones de los individuos. Esta visión, en general, sólo considera la familia (y recientemente la etnia) como factor de integración, dejando de lado otras formas asociativas, dentro de las cuales los indivi-

duos encuentran solidaridad y sentido a sus vidas<sup>81</sup>. Sin dejar de reconocer la importancia de las políticas sociales y el mundo del trabajo, sin duda centrales, buscamos identificar las dinámicas de los nuevos (y viejos) universos de sentido y estrategias individuales, de solidaridad y pertenencia (entre otros: religión, partido, sindicato, música, comunidades virtuales, emigración, barrio, consumo de drogas, pandillas violentas, organizaciones de la sociedad civil, grupos de afinidad) que son mediadores centrales en las relaciones entre el individuo y el mercado/Estado, generadores de cohesión social, que no se reducen a la dicotomía incluidos/excluidos.

---

<sup>81</sup> Recordemos que Émile Durkheim en todos sus trabajos enfatizó el papel central que estos niveles intermediarios entre el individuo y el Estado, y el mercado, tenían para la estabilidad social y la construcción de sentido.



## ANEXO 2: LISTA DE CONTRIBUCIONES<sup>82</sup>

Cardoso, Adalberto; Gindin, Julián (2007), “Relações de Trabalho, Sindicalismo e Coesão Social na América Latina”, São Paulo, iFHC.

Cotler, Julio (2007): “Comentarios a un grupo de papers”, São Paulo, iFHC.

Dreyfus, Pablo G.; Fernandes, Rubem Cesar (2007), “Violencia urbana armada en América Latina: otro conflicto”, São Paulo, iFHC.

Jácome, Francine, “¿Renovación/Resurgimiento del Populismo? *El Caso de Venezuela y sus impactos regionales*” (2007), São Paulo, iFHC.

Kaztman, Ruben; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz (2007), “Metrópolis e Sociabilidade: reflexões sobre os impactos das transformações sócio-territoriais das grandes cidades na coesão social dos países da América Latina”, São Paulo, iFHC.

Larreta, Enrique Rodríguez (2007), “Cohesión Social, Globalización y Culturas de la Democracia en América Latina”, São Paulo, iFHC.

Magnoli, Demétrio (2007), “Identidades raciais, sociedade civil e política no Brasil”, São Paulo, iFHC, São Paulo, iFHC.

Mitre, Antonio (2007), “Estado, Modernização e Movimentos Étnicos na América Latina”, São Paulo, iFHC.

---

<sup>82</sup> Los textos, se encuentran disponibles en el site [www.plataformademocratica.org](http://www.plataformademocratica.org)

Mustapic, Ana Maria (2007), "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos", São Paulo, iFHC.

Oro, Ari Pedro (2007), "Religião, Coesão Social e Sistema Político na América Latina", São Paulo, iFHC.

Quevedo, Luis Alberto (2007), "Identidades, Jóvenes y Sociabilidad - una vuelta sobre el lazo social en Democracia", São Paulo, iFHC.

Peralva, Angelina (2007), "Globalização, migrações transnacionais e identidades nacionais", São Paulo, iFHC.

Schwartzman, Simon (2007), "Coesão Social, Democracia e Corrupção", São Paulo, iFHC.

Smulovitz, Catalina; Urribarri, Daniela (2007), "Poderes Judiciales en América Latina. Entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho", São Paulo, iFHC.

Soares, Luiz Eduardo; Messari, Nizar (2007), "Crime organizado, drogas, corrupção pública - observações comparativas sobre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Venezuela", São Paulo, iFHC.

Sorj, Bernardo (2007), "Capitalismo, Consumo y Democracia: Procesos de mercantilización/desmercantilización en América Latina", São Paulo, iFHC.

Sorj, Bernardo (2007), "Deconstrucción o reinención de la Nación: La memoria colectiva y las políticas de victimización en América Latina", São Paulo, iFHC.

Szmukler, Alicia (2007), "Culturas de Desigualdad, Democracia y Cohesión Social en la Región Andina", São Paulo, iFHC.

Torres, Juan Carlos (2007), "Cohesión-Populismo", São Paulo, iFHC.

Vaillant, Denise (2007), "Educación, socialización y formación de valores cívicos", São Paulo, iFHC.

Yúdice, George (2007), "Medios de Comunicación e Industrias Culturales, Identidades Colectivas y Cohesión Social", São Paulo, iFHC.

Zamosc, Leon (2007), "Ciudadanía indígena y cohesión social", São Paulo, iFHC.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acero Velásquez, Hugo (2006), *Situación de la violencia y delincuencia de Venezuela y concentración delincuencia en Caracas*, Caracas, Disponible en [http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/diagnostico\\_violencia\\_y\\_delincuencia\\_Venezuela\\_y\\_Caracas.pdf](http://www.comunidadessegura.org/files/active/0/diagnostico_violencia_y_delincuencia_Venezuela_y_Caracas.pdf)
- Anheier, Helmut y Katz, Hagai (2003), "Mapping Global Civil Society". En *Global Civil Society 2003*. Editado por M. Kaldor et al, Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance. Disponible en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm>
- APC, La Asociación para el progreso de las Comunicaciones (2005), *Monitor Políticas TIC y Derechos en Internet en América Latina y El Caribe*. Disponible en: [http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=se\\_1](http://lac.derechos.apc.org/es.shtml?apc=se_1)
- Araujo, Kathya (2006), *Estudio de la noción de derecho y vías y posibilidades para su defensa en los sectores de menores recursos*, Santiago, OXFAM.
- Avila, Leonardo de la Torre (2006), *No llores, prenda, pronto volveré: migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo*, La Paz, PIEB/IFEA.
- Banco Mundial (2002), *The Juicio Ejecutivo Mercantil in the Federal District Courts of Mexico: a Study of the Uses and Users of Justice and Their Implications for Judicial Reform*. Poverty Reduction and Management Unit, Latin America and the Caribbean, Report No. 22635-ME.
- Bolz, Norbert. (2006), *Comunicación mundial*, Buenos Aires, Katz.
- Briceño León, Roberto (2002), "La Nueva Violencia Urbana de América Latina", *Sociologías*, n°8, 34-51.



- Briceño León, Roberto (2006), *Violence in Venezuela: Oil Rent and Political Crisis*, Caracas, Lacso.
- Buarque de Holanda, Sérgio (2006), *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.
- Bauman, Zygmunt (2005), *Identidad*, Madrid, Losada.
- Campero, Guillermo (2000), *Respuestas del sindicalismo ante la mundialización: el caso de Chile*, Lima, OIT.
- Cardoso, Adalberto Moreira (2004), *Industrial Relations, Social Dialogue and Employment in Argentina, Brazil and Mexico*, Ginebra, ILO, Employment Strategies Papers, No. 7.
- Cardoso, Adalberto y Gindin, Julián (2007), "Relações de Trabalho, Sindicalismo e Coesão Social na América Latina", São Paulo, iFHC.
- Carranza, Marlon (2005), "Detention or Death: Where the 'Pandillero' Kids of El Salvador area Heading". In Dowdney, Luke, *Neither War, nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organized Armed Violence*, Rio de Janeiro, COAV, Viva Rio, ISER, IANSA.
- Castells, Manuel (1998), *La société en réseaux*, Paris, Fayard.
- CEJA - Centro de Estudios de Justicia de las Américas (s/d), *Reporte de justicia de las Américas 2004-2005*, Informes correspondientes a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala y México. Disponible en [www.cejamericas.org](http://www.cejamericas.org)
- CEPAL (2007a), *Cohesión Social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago. Disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- CEPAL (2007b), Sojo, Ana y Andras, Uthoff (eds.), *Cohesión Social en América Latina y el Caribe, una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Naciones Unidas, Santiago. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/cooperacion/tpl/top-bottom.xsl>
- CEPAL (2007c), *Panorama Social de América Latina*, Naciones Unidas, . Santiago.

- Cheresky, Isidoro. (ed.), (2007), *La política después de los partidos*, Buenos Aires, Prometeo.
- CIA (2007), *The World Fact Book*, <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2122.html>.
- Claessens, Stijn; Feijen, Erik y Laeven, Luc (2006), *Political Connections and Preferential Access to Finance, The Role of Campaign Contributions*, Washington, DC, University of Amsterdam, World Bank and CEPR.
- Cook, Maria Lorena, (1998), *The politics of labor law reform: Comparative Perspectives on the Mexican Case*, Paper presentado en el Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, Illinois, septiembre.
- Cruz, Miguel (2006), El Salvador, en *La Cara de la Violencia Urbana en América Central*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 105-162.
- Da Matta, Roberto (1978), *Carnavais, malandros e heróis*, Rio de Janeiro, Zahar.
- De la Garza, Enrique. (1990), "Reconversión industrial y cambio en el patrón de relaciones laborales en México". En *La modernización de México*. Editado por A. Anguiano, México, UAM.
- De León, Carmen Rosa y Sagone, Itziar (2006), *Guatemala*. En *La Cara de la Violencia Urbana en América Central*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 163-200.
- Dreyfus, Pablo (2002), *Border Spillover: Drug Trafficking and National Security in South America*, Ginebra, Tesis de Doctorado, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI).
- Dreyfus, Pablo y Fernandes, Rubem Cesar (2007), "Violencia urbana armada en América Latina: otro conflicto", São Paulo, iFHC.
- Dubet, François y Martuccelli, Danilo (2000), *¿En qué sociedad vivimos?*, Buenos Aires, Losada.
- Dupas, Gilberto (2001), *Economia global e exclusão social*, São Paulo, Paz e Terra.
- Durkheim, Emile (1893), *De la division du travail social: étude sur l'organisation des sociétés supérieures*. Paris, F. Alcan.

- Durkheim, Emile (1995), *La división del trabajo social I*, Madrid, Akal.  
 Disponible en: [http://sociologia.fsoc.uba.ar/documentos/lecturas/Durkheim\\_division\\_trabajo1.pdf](http://sociologia.fsoc.uba.ar/documentos/lecturas/Durkheim_division_trabajo1.pdf)
- ECosocial (2007), <http://www.ecosocialsurvey.org/inicio/index.php>
- Esping Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey Princeton University Press,.
- Esping Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Post Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Esping-Anersen, Gosta y otros (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Etchemendy, Sebastián y Collier, Ruth Berins (2007), *Down but Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003-2007)*. Mimeo.
- Fajnzylber, Pablo y Lopez, Humberto (2007), "Cerca de casa: impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina", Banco Mundial.
- Fernandes, Rubem Cesar y Nascimento, Marcelo de Sousa (2007), *Mapping the Divide, Armed Violence and Urbanization in Brazil*, En prensa, Geneva, Small Arms Survey.
- Filgueira, Fernando (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada". En *Ciudad y Política*. Editado por B.Roberts, San Jose de Costa Rica, LACSO/SSRC,.
- Finkelievich, Susana y Prince, Alejandro (2007), *El (Involuntario) Rol Social de los Cibercafés*, M. S.
- French, John (2004), *Drowning in Laws: Labor Law and Brazilian Political Culture*, Chapel Hill and London, University of North Carolina Press.
- Frith, Simon (2003), "Música e Identidad". En *Cuestiones de identidad cultural*. Editado por S. Hall y P. du Gay. , Buenos Aires, Amorrortu.
- Fundación Arias (2006), "Análisis Regional". En *La Cara de la Violencia Urbana en América Central*, San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 1-58.
- García Canclini, Néstor y otros. (1991), *Públicos de arte y política cultural: un estudio del II Festival de la ciudad de México*, México,

- Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa / Departamento del Distrito Federal.
- Garretón, Manuel (2006), "Modelos y liderazgos en América Latina". *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, 103-113.
- Gasparini, Leonardo; Cruces, Guillermo; Olivieri, Sergio; Conconi, Adriana y Sánchez, Raúl (2007), "Informe de consultoría Proyecto CIEPLAN-IFHC sobre Cohesión Social" Sección 1: *Selección de indicadores socioeconómicos para América Latina*, São Paulo iFHC, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Germani, Gino (1968), *Política y Sociedad en una época en transición: de la sociedad tradicional a la sociedad de masas*, Paidós, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Gil, Sandra Araujo (2004), "Inmigración latinoamericana a España: estado de la cuestión". *Revista Global*, n°5.
- Girola, Lidia (2005), *Anomia e individualismo*, Barcelona, Anthropos.
- Granovetter, Mark y Swedberg, Richard (1992), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press.
- Granovetter, Mark (1995), *Getting a Job: a Study of Contacts and Careers*, Chicago, University of Chicago Press.
- Halbwachs, Maurice (1971), *La topographie légendaire des évangiles en Terre Sainte*, 2a. ed, Paris, PUF.
- Hammergren, Linn (2002), *Uses of Empirical Research in Refocusing Judicial Reforms: Lessons from Five Countries*, World Bank, Washington DC. Disponible en <http://www1.worldbank.org/public-sector/legal/UsesOfER.pdf>
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Huntington, Samuel (1996), *Political order in changing societies*, New Haven, Yale University Press.
- Innerarity, Daniel (2006), *El nuevo espacio público*, Madrid, Espasa Calpe.
- Jácome, Francine (2007), "¿Renovación/resurgimiento del populismo? El caso de Venezuela y sus impactos regionales", São Paulo, iFHC.

- Kaldor, Mary y otros. (2003), *Global Civil Society 2003*, Yearbook 2003, The Center for the Study of Global Governance, Disponible en <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/yearbook03chapters.htm>
- Katzman, Ruben y Ribeiro, Luiz Cesar De Queiroz (2007), "Metrópolis e sociabilidade: reflexões sobre os impactos das transformações sócio-territoriais das grandes cidades na coesão social dos países da América Latina", São Paulo, iFHC.
- Kruse, Tom y Escobar de Pabón, Silvia (2005), "La industria manufacturera boliviana en los noventa". Serie: *Avances de investigación* N° 25. La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Larreta, Enrique Rodríguez (2007), "Cohesión Social, globalización y culturas de la democracia en América Latina", São Paulo, iFHC.
- Lechner, Norberto (1999) "Los condicionantes de la gobernabilidad democrática en la América Latina de fin de siglo". En *Los noventa, Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*. Editado por D. Filmus, Buenos Aires, FLACSO-EUDEBA.
- Leff, Nathaniel (1964), "Economic Development through Bureaucratic Corruption" *American Behavioral Scientist*, v.8, N° 3, 8-14.
- Lisboa, Marcos de Barros y Viegas, Mônica (2000), "Desesperança de vida: homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, 1981 a 1997", *Ensaio Econômicos da EPGE*, N° 383.
- Lopez, Luiz (2007), *En quête d'identité : mondialisation, figures de la féminité et conflits sociaux à la frontière Mexique Etats-Unis*. Tesis de Doctorado de Sociología. Paris, CADIS/EHESS.
- Lozano, Wilfredo (2005), "La izquierda latinoamericana en el poder", *Nueva Sociedad*, N° 197, Buenos Aires, 129-145.
- Lustig, Nora (2007), "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, julio.
- Luz, Daniel (2007), *¿Es la prevención de la violencia armada una cuestión de desarrollo? El caso de El Salvador*, San Salvador, mimeo.

- Magnoli, Demetrio (2007), "Identidades raciais, sociedade civil e política no Brasil", São Paulo, iFHC.
- Marchissio, Adrián (2004), *La duración del proceso penal en la República Argentina. A diez años de la implementación del juicio oral y público en el sistema federal argentino*, Fundación Konrad Adenauer y Ministerio Público Fiscal (disponible en las páginas web de ambas instituciones), febrero.
- Marramao, Giacomo (2006), *Pasaje a Occidente: filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz.
- Martuccelli, Danilo (2007), *Cambio de rumbo*, Santiago, LOM.
- Martuccelli, Danilo (2002), *Grammaires de l'individu*, Paris, Gallimard.
- Martuccelli, Danilo (1995), *Décalages*, Paris, P.U.F.
- Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella (2007), "Las asignaturas pendientes del modelo nacional-popular. El caso peruano". En *Nación y nacionalismo en América Latina*, Editado por J. González, Buenos Aires, CLACSO.
- Martuccelli, Danilo y Svampa, Maristella (1997), *La plaza vacía*, Buenos Aires, Losada.
- Mauro, Paolo (1997), "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure: a Cross-Country Analysis". En *Corruption and the Global Economy*. Editado por K.A. Elliot., Washington, DC, Institute for International Economics.
- Merton, Robert K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill., Free Press.
- Millefiorini, Andréa (2005), *Individualismo e società di massa*, Roma, Carocci.
- Ministère des Affaires Etrangères, France, <http://www.diplomatie.gouv.fr/>
- Mitre, Antonio (2007), "Estado, modernização e movimentos étnicos na América Latina", São Paulo, iFHC.
- Montero, Lourdes (2005), "Los nuevos mundos del trabajo. El empleo asalariado en Bolivia". Serie *Documentos y trabajo*, N° 31, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

- Mustapic, Ana Maria (2007), "Del malestar con los partidos a la renovación de los partidos", São Paulo, iFHC.
- Nino, Carlos. (1992), *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé.
- Nugent, Guillermo (1998), *Composición sin título*, Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- O'Donnell, Guillermo (1984), *¿Y a mi qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, CEDES.
- Ocampo, Luis Moreno (2000), "Structural Corruption and normative systems: the role of integrity pacts". En *Combatting corruption in Latin America*. Editado por J.S. Tulchin y R. H. Espach. Washington, D.C, Baltimore. Published by Woodrow Wilson Center Press. Distributed by Johns Hopkins University Press.
- OIM, INEI, DIGEMIN (2006), *Peru: Estadísticas de la Migración Internacional de los Peruanos, 1990-2005*. Lima.
- OMS, Organización Mundial de la Salud (2002), *Informe Mundial sobre la Violencia*, Ginebra, OMS.
- Oro, Ari Pedro (2007), "Religião, coesão social e sistema político na América Latina", São Paulo, iFHC.
- Pásara, Luis (2004a), "Lecciones ¿aprendidas o por aprender?". En *En busca de una justicia distinta*. Editado por L. Pásara., Justicia Viva, Lima Perú.
- Pásara, Luis (2004b), *Reformas del sistema de justicia en América Latina: cuenta y balance*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. Disponible en [www.info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa11/278s.pdf](http://www.info.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902/mesa11/278s.pdf)
- Pellegrino, Adela (2003), "La migración internacional en América latina y el Caribe". Serie *Población y Desarrollo*, N° 35, Santiago do Chile, CEPAL/BID.
- Peralva, Angelina (2007), "Globalização, migrações transnacionais e identidades nacionais", São Paulo, iFHC.
- Perroud, Mélanie (2006), "Dekasegi/Dekasseguis: des travailleurs brésiliens au Japon". *Diasporas, histoire et sociétés*, N° 9, 138-150.
- Petkoff, Teodoro (2005), "Las dos izquierdas". *Nueva Sociedad*, N° 197, Buenos Aires, 114-128.

- Phebo, Luciana (2005), "Impacto da arma de fogo na saúde da população no Brasil", En *Brasil: as armas e as vítimas*. Editado por R.C. Fernandes. Disponible en [http://www.desarme.org/publica/media/vitimas\\_armas\\_impacto\\_saude.pdf](http://www.desarme.org/publica/media/vitimas_armas_impacto_saude.pdf)
- PNUD (2000), *Desarrollo humano en Bolivia*, La Paz.
- Polanyi, Karl (1994), *The Great Transformation*, Boston, Beacon Press.
- Portocarrero, Gonzalo (2004), *Los rostros criollos del mal*, Lima, Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú.
- Putnam, Robert D. (2001), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Touchstone.
- Quevedo, Luis Alberto (2007), "Identidades, jóvenes y sociabilidad: una vuelta sobre el lazo social en Democracia", São Paulo, iFHC.
- Ramírez, Franklin (2006), "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, 30-44.
- Roberts, Kenneth (2007), *From the 'End of Politics' to a new 'Left Turn': the Repoliticization of Social Exclusion in Latin America*, Paper presentado en la Conference on Globalization Diversity and Inequality in Latin America, University of Pittsburgh.
- Rose-Ackerman, (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan y Kornai, János (eds.) (2004), *Building a trustworthy state in post-socialist transition*, New York, Palgrave Macmillan.
- Salas, Carlos y de la Garza, Enrique (eds.) (2006), *La situación del trabajo en México*. Disponible en <http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/actlst06/indice.htm>.
- Sallum Jr., Brasílio (1996), *Dos generais à Nova República*, São Paulo, Hucitec.
- Schwartzman, Simon (2007), "Coesão social, democracia e corrupção", São Paulo, iFHC.
- Schwartzman, Simon (2004), *Pobreza, exclusão social e modernidade: uma introdução do mundo contemporâneo*, São Paulo, Augurim Editora.
- Smulovitz, Catalina y Urribarri, Daniela (2007), "Poderes judiciales en América Latina: entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho", São Paulo, iFHC.



- Soares, Luiz Eduardo y Messari, Nizar (2007), "Crime organizado, drogas, corrupção pública: observações comparativas sobre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guatemala, México e Venezuela", São Paulo, iFHC.
- Soares, Luiz Eduardo (1997), "A duplicidade da cultura brasileira". En *O malandro e o protestante: a tese weberiana e a singularidade cultural brasileira*. Editado por J. Souza, Brasília, Editora UnB..
- Sorj, Bernardo (2007a), "Capitalismo, Consumo y Democracia: Procesos de mercantilización/desmercantilización en América Latina", São Paulo, iFHC.
- Sorj, Bernardo (2007b), "Deconstrucción o reinención de la Nación: la memoria colectiva y las políticas de victimización en América Latina", São Paulo, iFHC.
- Sorj, Bernardo (2006), "Internet, Public Sphere and Political Marketing: Between the Promotion of Communication and Moral Solipsism". Rio de Janeiro: The Edelstein Center for Social Research, Working Paper 2.7, [http://www.bernardosorj.com/pdf/wp2\\_english.pdf](http://www.bernardosorj.com/pdf/wp2_english.pdf)
- Sorj, Bernardo (2005a), *La Democracia Inesperada*, Buenos Aires, Prometeo/Bononiae.
- Sorj, Bernardo (2005b), "Sociedad Civil y Relaciones Norte-Sul: ONGs y Dependencia", Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, Working Paper 1, Rio de Janeiro, Disponible en [http://www.centroedelstein.org.br/espanol/wp1\\_espanol.pdf](http://www.centroedelstein.org.br/espanol/wp1_espanol.pdf)
- Sorj, Bernardo (2000), *A Nova Sociedade Brasileira*, Río de Janeiro, Jorge Zahar.
- Sorj, Bernardo (1989), "Crises e horizontes das ciências sociais na América Latina", *Novos Estudos CEBRAP*, N° 23.
- Sorj, Bernardo y Guedes, Luís Eduardo (2006), *Internet y pobreza*, Editora Unesco /Ediciones Trilce, Montevideo.
- Sorj, Pablo (2005), *Economic Analysis of Widespread Corruption and Optimal Law Enforcement*, Stanford Law School, Abril.
- Souza, Jessé (2003), *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*, Rio de Janeiro, Editora da UFMG/IPUERJ.

- Stiglitz, Joseph. (2002), *Globalization and its discontents*, New York y London, W. W. Norton and Company.
- Szmukler, Alicia (2007), “Culturas de desigualdad, democracia y cohesión social en la Región Andina”, São Paulo, iFHC.
- Tönnies, Ferdinand y Loomis, Charles Price (2002), *Community and Society*. Mineola, N.Y., Dover Publications.
- Torre, Juan Carlos (2007), “Cohesión-Populismo”, São Paulo, iFHC.
- Touraine, Alain (1988), *La parole et le sang*, Paris, Odile Jacob.
- US Department of State, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2001/5594.htm>
- Velho, Gilberto (1996), “Violência, reciprocidade e desigualdade”. En *Cidadania e Violência*. Editado por G.Velho y M. Alvito. Rio de Janeiro, UFRJ/FGV.
- Yúdice, George (2007), “Medios de comunicación e industrias culturales: identidades colectivas y cohesión social”, São Paulo, iFHC.
- Zapata, Francisco (1993), *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Zamosc, Leon (2007), “Ciudadanía indígena y cohesión social”, São Paulo, iFHC.

## SITIOS INTERNET

<http://www.venezuelanalysis.com/articles.php?artno=1151>

<http://www.overmundo.com.br>

<http://www.sindipecas.org.br>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0551:ES:HTML>.

[http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/ssd/library?l=/task\\_force\\_esec/1617\\_april\\_2007/improvementsdoc/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/dsis/ssd/library?l=/task_force_esec/1617_april_2007/improvementsdoc/_EN_1.0_&a=d)

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

[http://www.coe.int/T/E/social\\_cohesion/social\\_policies/03.Strategy\\_for\\_Social\\_Cohesion/](http://www.coe.int/T/E/social_cohesion/social_policies/03.Strategy_for_Social_Cohesion/)

<http://216.239.51.104/search?q=cache:InbhFFfic4YJ:www.notre-europe.eu/en/axes/competition-cooperation-solidarity/works/publication/how-to-enhance-economic-and-social-cohesion-in-europe-after-2006/+definition+european+commission+social+cohesion&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=10&gl=br>

## LOS AUTORES

**Bernardo Sorj** ([www.bernardosorj.com](http://www.bernardosorj.com)), uruguayo naturalizado brasileño, es director del Centro Edelstein de Investigaciones Sociales y profesor de sociología de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue profesor visitante en varias universidades europeas y de los Estados Unidos, ocupando entre otras posiciones las cátedras Sérgio Buarque de Holanda de la Maison des Sciences de l'Homme y Simón Bolívar del Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine. Autor de más de 100 artículos y 20 libros publicados en inglés, español, portugués y francés. Entre los libros más recientes se incluyen: *La Democracia Inesperada* (Buenos Aires. Prometeo/Bonagno, 2004), *brazil@digitaldivide.com-Confronting Inequality in the Information Society* (UNESCO, 2003), *A Nova Sociedade Brasileira*, (Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2000), *Internet y Pobreza* (Montevideo, Trilice/UNESCO, 2006) y *A Construção Intelectual do Brasil Contemporâneo* (Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2002).

**Danilo Martuccelli**, peruano y francés, se desempeña actualmente como profesor de sociología en la Universidad de Lille 3, Francia. Es autor de casi un centenar de capítulos o de artículos en revistas especializadas, y de una quincena de libros entre los que destacan, con François Dubet, *En la escuela* (1996) y *¿En qué sociedad vivimos?* (1998), ambos traducidos al castellano por la editorial Losada, al igual que *Gramáticas del individuo* (cuya traducción viene de ser publicada en Madrid en 2007), *Sociologies de la modernité* (Gallimard, 1999), *La consistance du social* (P.U.R., 2005) y *Forgé par l'épreuve* (Armand Colin, 2006). Es autor, además, de dos libros en lengua castellana, uno con Maristella Svampa, *La plaza vacía* (Losada, 1997) y más recientemente, en LOM, Chile, *Cambio de rumbo* (2007). Ha sido profesor invitado en varias Universidades francesas, latinoamericanas, europeas y norteamericanas.